

MILLÄ HINNALLA?

Osaamisen kehittämisen vaihtoehtoiskustannukset

Perttu Jämsén & Sinimaria Ranki (toim.)



© Sitra 2021

Sitran selvityksiä 186

Millä hinnalla?

Osaamisen kehittämisen vaihtoehtokustannukset

Toimittajat: Perttu Jämsén, Sinimaaria Ranki

Kirjoittajat: Jussi Ahokas, Sinimaaria Ranki, Päivi
Rouvinen-Wilenius, Iina Santamäki, Ralf Sund

Työryhmä: Teija Felt, Martti Hetemäki, Jaakko Kiander,
Kati Korhonen-Yrjänheikki, Marja Paavonen

Kuvat: Topias Dean, Veera Hyytiä, Anu Paajanen

Taitto: PunaMusta Oy

ISBN 978-952-347-223-5 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7112 (PDF) www.sitra.fi

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

Sitran selvityksiä 186

Millä hinnalla?

Osaamisen kehittämisen vaihtoehtokustannukset

Huhtikuu 2021

Sisällys

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
Sammanfattning	5
Summary	6
1 Johdanto	7
1.1 Osaamisen kehittämisen kustannukset ja tuotot	7
1.2 Osaamisen kehittämisen laajat hyödyt	9
1.3 Osaamisen kehittämiseen panostamatta jättämisen kustannukset	9
1.4 Kannattaako osaamisen kehittämiseen vielä panostaa?	10
2 Mitä seuraa, jos työntekijöiden osaamiseen ei panosteta?	13
2.1 Työn muutos ja työura	14
2.2 Digitalisaatio, osaaminen ja työkyky	15
2.2.1 Osaaminen työkyvyn osatekijänä	16
2.2.2 Työolojen vaikutus osaamisen kehittämiseen	16
2.3 Ammattirakenteen muutos, työmarkkinoiden polarisaatio ja kohtaanto-ongelma	17
2.4 Investoimatta jättäminen hidastaa tuottavuuden kasvua	19
2.4.1 Osaaminen työn tuottavuuden osatekijänä	20
2.4.2 Osaamisen kytkös luovaan tuohon	22
2.5 Koronapandemian torjunta lisää työn polarisaatiota	23
2.6 Ajatus elinikäisestä oppimisesta investointina haastaa nykyiset rakenteet	24
3 Laskelmia osaamisen kehittämisen vaihtoehtokustannuksista	29
3.1 Osaamisen kehittämisen yhteiskunnalliset tuotot liittyvät työllisyyteen	29
3.2 Laskentamalli	30
3.2.1 Laskennassa käytetyt oletukset	30
3.2.2 Laskennan kohderyhmät	33

3.2.3 Laskentatulosten tulkintaa	40
3.2.4 Osaamisen kehittämisen kannattavat investoinnit	41
3.2.5 Osaamisen kehittämiseen tehtyjen investointien tuottojen sektoroitumisen ongelmista	41
3.3 Panostuksia osaamisen kehittämiseen on varaa lisätä	42
4 Osaamisen kehittäminen välityömarkkinoilla	44
4.1 Osaamisen kehittäminen kuuluu kaikille	44
4.2 Osaamisen tuottaminen välityömarkkinoilla	45
4.3 Havaintoja osaamisen kehittämisestä välityömarkkinoilla	47
4.3.1 Osaamisen tuottaminen suomalaisilla välityömarkkinoilla	48
4.3.2 Osaamisen tuottamisen yleiskuva	48
4.3.3 Asiakastarpeet, yksilölliset tavoitteet ja osaamisen tuottaminen	49
4.4 Osaamisen tuottamisen vaikutukset	50
4.4.1 Välityömarkkina-toimijoiden palveluihin osallistuvien palaute	50
4.4.2 Palveluiden tuottajien näkökulma lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksiin	50
4.4.3 Vaikuttavuus syntyy yksilölähtöisestä ja yhteisöllisestä oppimisen tuottamisen prosessista	51
4.5 Osaamisen tuottamisen rajallisuuden seuraukset ja kustannukset välityömarkkinoilla	51
4.5.1 Osaamisen tuottamisen palveluiden saatavuus	52
4.5.2 Palveluiden saatavuutta parantavat toimet	52
4.5.3 Kumulatiiviset yhteiskunnalliset kustannukset ja haitat	52
4.6 Johtopäätökset	53
5 Yhteenveto ja päätelmät	55
5.1 Osaamisen kehittämisen ja koulutuksen roolia osana kestävästä työllisyydenhoitoa kannattaa arvioida laajasti	55
5.2 Oppimista vaikeuttaviin tekijöihin on kannattavaa puuttua mahdollisimman varhain	55
5.3 Huoltosuhteen heikkeneminen ja alhainen työllisyysaste korostavat osaamisen merkitystä	56
5.4 Välityömarkkinoilla tuotetaan edellytyksiä työllisyyden ja hyvinvoinnin kasvulle	56
5.5 Yhteiskunnan on taloudellisesti kannattavaa panostaa osaamisen kehittämiseen nykyistä enemmän	57
6 Keskeiset havainnot	58

Esipuhe

Kiihtyvä teknologinen kehitys muuttaa osaamisvaatimuksia koko elinikäisen oppimisen polulla. Tiedot ja taidot, joiden varassa nuori astuu koulusta työelämään, luovat valmiuden pysyä mukana yhä nopeammassa työn murroksessa. Kun digitaaliset ratkaisut, automatisaatio ja tekoälyn hyödyntäminen muokkaavat työn tekemisen tapoja ja muuttavat ammattirakenteita, tarve työuran aikaiselle osaamisen kehittämiseksi kasvaa. Työn muuttuessa yhä nopeampaan tahtiin samassakin ammatissa toiminen edellyttää aiempaa laajempaa ja korkeampaa osaamista. Toisaalta korkeakin osaamista vaativaa työtä voi kadota kokonaan: tietotyö voi automatisoitua paljon nopeammin kuin arvaammekaan. Ennakoitavissa on, että mittakaava uuden ja korkeamman osaamisen tarpeelle tulee olemaan valtaisa – niin suuri, että siihen vastaamiseksi tarvitaan kaikkien osapuolten yhteisiä panostuksia.

Se, miten paljon osaamisen kehittämiseen panostetaan, on aina valinta. Panostukset elinikäiseen oppimiseen ovat investointeja inhimilliseen pääomaan: niihin liittyy kustannus, joka tuottaa maksajalle pidemmällä aikavälillä karttuvaa hyötyä. Investoinnista päätettäessä arvioidaan, onko investointi tuottava vai ei. Elinikäisen oppimisen kohdalla kustannusten ja erityisesti hyötyjen arvioiminen on kuitenkin monisyistä. Kustannukset jakaantuvat usealle eri taholle, eivätkä ne aina ole eroteltavissa muista kustannuksista. Hyödyt taas kertyvät hyvin pitkällä aikavälillä, ja yksiselitteisen syy-yhteyden osoittaminen osaamisen kehittämisen ja tietyn tuottoerän välillä voi olla vaikeaa.

Tämä selvitys luo kokonaiskuvausta siitä, mitä tuottoja osaamisen kehittämällä on yksilölle, yritykselle ja yhteiskunnalle, tai mikä vastaavasti on kustannus siitä, jos osaamisen kehittämiseen jätetään panostamatta. Selvityksessä tehdyt laskelmat tuovat esiin, miten kustannus voi olla jopa kaksinkertainen, kun tarkastelu ulotetaan suoria kustannuksia laajemmalle, tai moninkertainen, jos tarkastelujakso ulotetaan vuoden sijaan muutaman vuoden päähän. Yhteiskunnan kannalta katsottuna on siis olennaista tarkastella investointia elinikäiseen oppimiseen kokonaisvaltaisesti ja rohkeasti. Pelkkä panostusten lisääminen ei paranna yksittäisen investoinnin tuottavuutta, jos ongelma piilee järjestelmätasolla. Jotta elinikäiseen oppimiseen osattaisiin eri tilanteissa tehdä kannattavia investointeja, tarvitaan yhteisesti ymmärretty kokonaiskuva siitä, mistä eri tekijöistä investoinnin tuotot muotoutuvat ja miten nuo eri tekijät kytkeytyvät toisiinsa.

Koko maailmaa koskettava poikkeuksellisen syvä, pandemian aiheuttama talouden kriisi korostaa kokonaisvaltaisen tarkastelun merkitystä elinikäistä oppimista ja sen rahoitusta koskevassa päätöksenteossa. Toivomme, että tämä selvitys innostaa elinikäisen oppimisen investointipäätöksiä tekeviä yhteistä ymmärrystä synnyttävään dialogiin ja antaa näin eväitä pitkäjänteiseen päätöksentekoon. Yhteisenä tavoitteena olkoon tulevaisuuteen ja ihmiseen luottava yhteiskunta, joka mahdollistaa luovuuden, henkisen kasvun ja oppimisen kaikille läpi elämän.

Helsingissä huhtikuussa 2021

Martti Hetemäki
työelämäprofessori
Helsinki Graduate School of Economics

Ralf Sund
ekonomisti
Tehy

Helena Mustikainen
projektijohtaja
Sitra

Tiivistelmä

Yhteiskunnalle on taloudellisesti kannattavaa panostaa osaamisen kehittämiseen julkista rahaa nykyistä enemmän.

Tämä selvitys kuvaa osaamisen kehittämisen vaihtoehtoisia kustannuksia ja esittää vastauksia siihen, paljonko yhteiskunnalle maksaa se, että osa ihmisistä jää vaille työtä ja osaamisen kehittämistä.

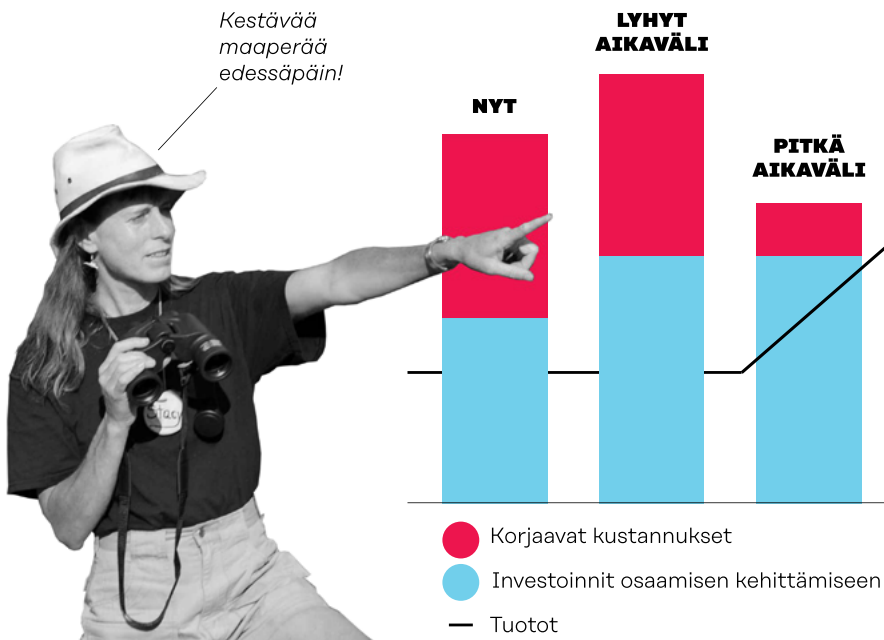
Selvitys käsittelee osaamisen kehittämistä taloustieteen näkökulmasta ja nostaa esiin taloudellisia perusteluja investoida osaamiseen pitkällä aikavälillä. Osaamisen kehittäminen ymmärretään selvityksessä laajasti, ja mukaan valitut artikkelit käsittelevät osaamisen kehittämistä hyvin erilaisista näkökulmista. Selvityksessä paneudutaan osaamiseen tuotannontekijänä, sen vaikutuksiin yksilön hyvinvoinnin ja osallisuuden rakennusaineena sekä tulevaisuuden talouskasvun mahdollistajana.

Osaamisen kehittämisen kustannukset jakaantuvat eri tavoin sen mukaan, puhummeko oppivelvollisuuden piiriin kuuluvasta nuoresta, työikäisestä aikuisesta vai eläkeläisestä. Sitran aiemmassa *Millä rahalla?* -selvityksessä on jäljitetty näitä rahavirtoja ja sitä, miten ne jakaantuvat elinikäisen oppijan polun varrella eri maksajien kesken. Tämä selvitys täydentää kokonaiskuvaa elinikäisen oppimisen rahoituksesta keskittymällä sen vaihtoehtoisiin kustannuksiin.

Kun työn ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisen suoriin kustannuksiin lisätään kiistattomat välilliset kustannukset yhteiskunnalle, nousevat arvioidut kokonaiskustannukset noin kaksinkertaisiksi. Selvityksen koelaskelmat osoittavat, että työn ulkopuolelle jäämisen kustannukset julkiselle taloudelle olivat vuonna 2019 yli 18 miljardia euroa. Havainnolla on merkittävää vaikutusta siihen, millaiset investoinnit koulutukseen ja osaamisen kehittämiseen näyttävät pitkällä aikavälillä kannattavina.

Selvityksen keskeinen havainto on se, että yhteiskunnalle on taloudellisesti kannattavaa panostaa osaamisen kehittämiseen julkista rahaa nykyistä enemmän.

Osaamisen kehittämiseen tehtyjen investointien arvioitu vaikutus julkiseen talouteen.



Sammanfattning

Det är ekonomiskt lönsamt för samhället att satsa mer statliga medel än i nuläget på kompetensutveckling.

Utredningen beskriver alternativa kostnader för kompetensutveckling och presenterar svar på vad det kostar för samhället att en del människor inte har något arbete och lämnas utanför kompetensutveckling.

Utredningen behandlar kompetensutveckling ur ett ekonomiskt perspektiv och tar upp ekonomiska motiv för investering i kompetens på lång sikt. Kompetensutveckling förstås brett i utredningen och de artiklar som tagits med behandlar kompetensutveckling ur mycket olika synpunkter. Utredningen sätter sig in i kompetens som en produktionsfaktor, dess effekter som byggmaterial för individens välbefinnande och delaktighet samt en möjliggörare av framtidens ekonomiska tillväxt.

Kostnaderna för kompetensutveckling fördelas olika enligt om vi talar om en ung person som omfattas av läroplikt, en vuxen i arbetsför ålder eller en pensionär. Sitras tidigare utredning [Millä rahalla?](#) har spårat dessa penningflöden samt hur de fördelas längs vägen för livslångt lärande mellan olika betalare. Utredningen kompletterar helhetsbilden av finansieringen av livslångt lärande genom att fokusera på dess alternativa kostnader.

När man utöver de direkta kostnaderna av att människor inte får arbete och utbildning lägger till de obestridliga indirekta kostnaderna för samhället, fördubblas ungefär de uppskattade totala kostnaderna. Utredningens provberäkningar visar att de kostnader för den offentliga ekonomin som uppstår på grund av att människor inte får arbete uppgick till över 18 miljarder euro under 2019. Observationen har en betydande inverkan på vilka slags investeringar i utbildning och kompetensutveckling som på lång sikt ser lönsamma ut.

Utredningens centrala observation är att det är ekonomiskt lönsamt för samhället att satsa mer statliga medel än i nuläget på kompetensutveckling.

Summary

It is economically worthwhile for society to invest more public funds in competence building.

This report analyses the opportunity costs related to competence building and provides answers to the question of what the costs to society would be of some people being excluded from jobs and competence building.

The report reviews competence building from the point of view of economics and explores the economic grounds for investing in competence over the long term. In the report, competence building is understood in a broad sense, and the articles included deal with competence building from very different perspectives. The report delves into competence as a production factor, its impacts as a building block of an individual's well-being and inclusion, and as a facilitator of future economic growth.

The costs of competence building are distributed differently, depending on whether it concerns a young person included within the scope of compulsory schooling, a working-age adult or a pensioner. Sitra's *Millä rahalla?* ("With what money?") report (Aho and Ranki 2018) traced these financial flows and how they are distributed between different payers along the path of the lifelong learner. This report supplements the overview of the financing of lifelong learning by focusing on its opportunity costs.

Adding the undisputed indirect costs to Finnish society to the direct costs of being excluded from work and education results in approximately double the estimated total costs. The test calculations in the report indicate that the costs of being excluded from work and education to public finances totalled more than 18 billion euros in 2019. This could have a significant impact on the investments in education and competence building that seem profitable over the long term.

The key message of the report is that it is economically worthwhile for society to invest more public funds in competence building.

1 Johdanto

Tässä selvityksessä paneudutaan kysymykseen, mikä on yhteiskunnalle koituvaa vaihtoehtoisuutta siitä, että panostuksia osaamisen kehittämiseen jätetään tekemättä.

Tarkastelun ytimessä on taloustieteen näkökulma elinikäiseen oppimiseen. Taloustieteen näkökulma yksin on kuitenkin riittämätön, sillä inhimillisen pääoman ylläpitäminen ja rakentaminen on kompleksinen kokonaisuus, jossa toisiinsa vaikuttavat taloudellisten seikkojen lisäksi myös sosiaaliset ja inhimilliset tekijät. Esimerkiksi perhe-tausta, terveydentila tai vaikkapa työpaikan kulttuuri ja johtamiskäytännöt voivat vaikuttaa yksilön mahdollisuuksiin kerryttää inhimillistä pääomaa. Näitä eri näkökulmia ei voi erottaa toisistaan, vaan on pyrittävä ymmärtämään, minkälaisia vuorovaikutussuhteita näiden toisiinsa kietoutuneiden ulottuvuuksien välillä voi olla (Desjardins 2018, Sitra 2019, Ranki 2020).

Johdannoksi aiheeseen esitämme seuraavaksi tiiviisti, minkä tekijöiden perusteella taloustieteessä arvioidaan osaamisen kehittämisen tehtävien investointien kannattavuutta, sekä mistä vaihtoehtoiset kustannukset muodostuvat, jos valitaan olla tekemättä tietty panostus osaamisen kehittämiseen. Kuvaamme lyhyesti myös muita, tutkimuskirjallisuudessa todennettuja osaamisen kehittämisen vaikutuksia yksilön elämään. Johdannon loppuksi esittelemme selvityksen rakenteen.

1.1 Osaamisen kehittämisen kustannukset ja tuotot

Osaamisen kehittämisen kustannukset voivat jakaantua eri tavoin sen mukaan, puhumeko oppivelvollisuuden piiriin kuuluvasta nuoresta, työikäisestä aikuisesta vai jo eläkkeellä olevasta kansalaisesta. Kustannuksia

maksavat oppijan elämänkaaren aikana julkinen sektori eli valtio ja kunnat, hänen työnantajansa ja hän itse. Sitran aiemmassa Millä rahalla? -selvityksessä (Aho ja Ranki 2018) on jäljitetty näitä rahavirtoja ja sitä, miten ne jakaantuvat elinikäisen oppijan polun varrella eri maksajien kesken.

Selkeästi suurin osaamisen kehittämisen kustannus näyttäisi kohdentuvan lasten ja nuorten koulutukseen: julkinen sektori panostaa varhaiskasvatuksesta oppivelvollisuuden päättymiseen yli kymmenen miljardia euroa. Kaiken kaikkiaan julkinen sektori panostaa elinikäiseen oppimiseen 15,5 miljardia euroa, kun mukaan lasketaan myös oppijan toimeentulon kustannukset. Yksityinen sektori panostaa elinikäiseen oppimiseen 3,4 miljardia euroa. Yksityisen sektorin osalta tietopohja on kuitenkin hyvin hajanainen, joten todellisuudessa summa on suurempi kuin mihin laskemalla päästään. Yhteensä vuotuinen panostus elinikäiseen oppimiseen on vähintään 18,9 miljardia euroa.

Panostus nuorten koulutukseen on selkeästi perusteltavissa. Merkittävin osa ihmisen elinkaarituloon vaikuttavista tekijöistä määräytyy 23 ikävuoteen mennessä (Hugget ym. 2011). Inhimilliseen pääomaan tehtyjen investointien tuotto on korkein varhaislapsuuteen kohdistuvilla toimilla ja tuotto laskee iän mukana myöhemmillä toimilla (Heckman 2006). Lasten ja nuorten koulutuksen tuki on nähtävä laajasti: lapsen oppimisen edellytysten ja koulussa menestymisen turvaamiseksi voidaan tarvita varhaisen vaiheen tukea koko perheelle. Tällaisten toimien tekemättä jättäminen tarkoittaa tutkimustulosten mukaan sitä, että lapsi kokee aikuisuudessa merkittävän kokonaistulojen menetyksen (Karhunen ja Uusitalo 2017). Kun yksilö pääsee osaamisensa turvin työuralle, hänelle karttuu sitä enemmän

ansiotuloa elämänsä aikana, mitä pidempään hänen yhteenlasketut työsuhteensa kestävät. Koulutustaso selittää vahvasti ihmisen työuran aikana kertyvien työkuukausien määrää: korkeammin koulutetuilla on havaittu olevan selvästi pidemmät työurat kuin matalammin koulutetuilla (Pyöriä 2016). Mitä korkeampi hänen osaamisensa taso on, sitä korkeampi on vastaavasti hänen ansiotulonsa taso. Koulutuksen tuotto yksilölle onkin tutkijoiden vallitsevan näkemyksen mukaan varsin hyvä (Rouse 2017, Holmström ja Toivanen 2019).

Työnantajalle osaaminen kerryttää tuottoja korkeamman tuottavuuden kautta: osaavampi henkilöstö pystyy tuottamaan samalla panostuksella aiempaa enemmän ja laadukkaampaa palvelua tai tuotetta. Olennaista on, että osaaminen on sisällöltään sellaista, että se tukee mahdollisimman hyvin juuri kyseisessä työtehtävässä suoriutumista. Teorian mukaan työtehtäväkohtaisen osaamisen vastakohta on yleisempi osaaminen, joka hyödyttää enemmän työntekijää. Yleisen osaamisen turvin työntekijä voi siirtyä toisen työnantajan palvelukseen – olettaen, että työmarkkinat toimivat täydellisesti. Käytännössä yksilön päätökseen siirtyä uuteen työhön vaikuttavat kuitenkin varsin monet eri tekijät.

Jotta yksilöiden kehittyneet taidot pääsisivät tuottavimpaan mahdolliseen käyttöön, on myös *työn ja työtehtävien* kehityttävä sellaisiksi, että aiempaa parempi osaaminen pääsee muuntumaan aiempaa korkeammaksi tuottavuudeksi. Kyse on siis sekä työntekijöiden osaamisesta että yrityksen kyvystä

hyödyntää sen ulottuvilla olevaa osaamista mahdollisimman kattavasti tuottavuuden parantamiseksi. Holmström ja Toivanen (2019) viittaavat tutkimustuloksiin, joiden mukaan yrityksessä tehty keksintö nostaa sekä yritykselle kertyvää tuottoa että yrityksessä työskentelevien ansiotuloa. Markkinataloudessa keskimääräistä tuottavammat yritykset menestyvät ja vastaavasti keskimääräistä heikomman tuottavuuden yritykset kuolevat pois. Tämän luovan tuhon kautta kansantalouden rakenne muuttuu.

Yhteiskunnan kannalta koulutuksen ja osaamisen kehittämisen tuotot näkyvät niin sanottuina ulkoisvaikutuksina. Tämä tarkoittaa sitä, että kun osaamistaan kehittänyt yksilö ja hänen osaamistaan hyödyntävä yritys saavuttavat korkeamman tuottavuuden, yhteiskunnassa tämä näkyy kokonaistuotannon, kokonaistuottavuuden ja työllisyyden kasvuna.

Kokonaistuotanto kasvaa, kun lisäkoulutusvuoden aikaansaama keskimääräinen, työllistettyä työntekijää kohti laskettu tuotanto kasvaa. Kokonaistuottavuuden kasvu liittyy teknologiseen kehitykseen: teknologian hyödyntäminen ja uutta teknologiaa hyödyntävät innovaatiot vahvistavat talouskasvua. Työllisyys paranee, kun koulutustason lisäys kasvattaa työvoiman osallistumisastetta.

Kun työntekijä saa osaamisestaan suorana rahallisena tuottona ansiotuloa ja yritys suorana rahallisena tuottona henkilöstönsä osaamisesta myyntituloja, yhteiskunnalle kertyy epäsuoria tuottoja: työllisyys ja taloudellinen toiminta kasvattavat verotuloja. Se, että yhteiskunta hyötyy tiedon syntymisestä, leviämisestä ja käyttämisestä enemmän kuin yksilö, on keskeinen peruste sille, miksi yhteiskunnan on viisasta investoida koulutukseen ja tutkimukseen (Holmström ja Toivanen 2019, Kauhanen 2019).

Se, että yhteiskunta hyötyy tiedon syntymisestä, leviämisestä ja käyttämisestä enemmän kuin yksilö, on keskeinen peruste sille, miksi yhteiskunnan on viisasta investoida koulutukseen ja tutkimukseen.

1.2 Osaamisen kehittämisen laajat hyödyt

Koulutuksella ja osaamisen kehittämisellä on tutkimuskirjallisuudessa todettu olevan vaikutuksia ihmisen elämään paljon laajemmin kuin vain talouden näkökulmasta tarkasteltuna (Ojala ja Pyöriä 2016, Gilead 2017, Heckman ym. 2017, Roche 2017, München ja Psacharopoulos 2018, Manninen ym. 2019). Koulutuksella ja osaamisen kehittämisellä on voitu osoittaa olevan monipuolisia positiivisia vaikutuksia ihmisten hyvinvointiin.

Koulutus ja osaamisen kehittäminen parantavat ihmisen kognitiivisia kykyjä, mikä vahvistaa henkistä ja fyysistä terveyttä: itsetunto kohenee, masentuneisuus vähenee ja tupakointi vähenee. Kun yksilö osallistuu osaamisen kehittämiseen yhdessä muiden kanssa, hänen sosiaaliset verkostonsa kasvavat, mikä lisää hyvinvointia. Koulutustaso on yhteydessä yhteiskunnalliseen osallistumiseen: se lisää äänestysaktiivisuutta ja vähentää todennäköisyyttä rikollisuuteen. Koulutustason on havaittu myös vahvistavan luottamusta yhteiskunnassa. Työelämässä on todettu, että osaaminen on olennainen työtyytyväisyyden lähde. Osaamisen kehittäminen kasvattaa sosiaalista pääomaa sekä työelämässä että vapaa-ajalla. Positiiviset vaikutukset näyttäytyvät tutkimuksissa sitä suurempina, mitä alhaisempi on yksilön osaamisen ja koulutuksen lähtötaso. Kaiken kaikkiaan kouluttautuminen ja osaamisen hankkiminen näyttää lisäävän yksilön valinnan mahdollisuuksia elämässään.

Vaikka edellä kuvattuja koulutuksen ja osaamisen kehittämisen vaikutuksia ihmisen elämään ja hyvinvointiin ei voida mitata rahassa, ne kuitenkin tuovat säästöjä yhteiskunnalle esimerkiksi pienentyneiden terveydenhoitomenojen muodossa. Tutkimuskirjallisuudessa on arvioitu, että positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi koulutuksen sosiaalinen tuotto on todennäköisesti selkeästi suurempi kuin yksilölle kertyvä taloudellinen tuotto.

1.3 Osaamisen kehittämiseen panostamatta jättämisen kustannukset

Tutkimuskirjallisuus tarjoaa vahvaa näyttöä sen puolesta, että osaamisella ja ihmisen työllistymisellä on selkeä yhteys: mitä korkeampi koulutus, sitä paremmin työllistyy. Vastaavasti jos koulutustaso jää matalaksi tai osaaminen pääsee vanhentumaan, todennäköisyys työttömäksi jäämiselle kasvaa. Yksilön työllistymiseen vaikuttaa osaamisen lisäksi joukko muitakin tekijöitä, kuten talouden suhdanne, työvoimapalveluiden tehokkuus sekä verotus ja tulonsiirrot, mutta osaamisen kehittämiseen tehtävät panostukset ovat silti tärkeitä työllisyshityksen kannalta (Kosonen ym. 2020). Näin ollen vahvin yhteys koulutukseen tai osaamisen kehittämiseen panostamatta jättämisen ja tästä valinnasta aiheutuvien vaihtoehtokustannusten välillä löytyy työttömyydestä.

Pääperiaatteena on, että työttömänä olevan osaamisen kehittämisestä koituu suoria kustannuksia, jotka liittyvät sekä osaamisen kehittämistä aktiivisesti edistävien toimenpiteiden kustannuksiin että työttömän toimeentulon turvaamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Lisäksi kustannuksiin on laskettava epäsuorat kustannukset, joita koituu sekä julkiselle taloudelle että yrityksille ja kotitalouksille. Julkinen talous jää vaille verotuloja, jotka olisivat karttuneet, jos ihminen olisi työllistynyt osaamisen kehittämisen myötä. Julkisen talouden epäsuoria kustannuksia ovat myös sosiaali- ja terveydenhoitomenot, ennenaikainen eläköityminen ja uudelleen kouluttautuminen (Alasalmi ym. 2019). On kuitenkin vaikea arvioida, kuinka suuri osuus näistä kustannuksista johtuu nimenomaan työttömyydestä, joka olisi voitu välttää osaamista kehittämällä.

On huomattava, että työttömyydestä aiheutuvia epäsuoria kustannuksia ei voi suoraan yhdistää osaamisen kehittämättä

jättämiseen, vaan ne ovat seurausta työttömyydestä – joka usein voi olla yhteydessä yksilön osaamiseen. Työttömyys aiheuttaa myös inhimillisiä haittoja, kuten luottamuksen heikkenemistä, ulkopuolisuuden tunnetta ja pahimmillaan mielenterveyden heikkenemistä (Eurofound 2019). Tällaisia haittoja ei voi mitata rahassa, mutta niiden ilmaantuminen todennäköisesti heikentää ihmisen voimavaroja ja sitä kautta työhäussa menestymisen mahdollisuuksia.

1.4 Kannattaako osaamisen kehittämiseen vielä panostaa?

Osaamisen kehittämiseen tehtyjen investointien kustannusten ja tuottojen arvioiminen on hankalaa: tilastotietoa ei ole ja syy-yhteyksien osoittaminen on vaikeaa. Siksi puuttuu myös tieto siitä, investoidaanko osaamisen kehittämiseen tällä hetkellä liian vähän vai ehkä liian paljon (Kauhanen 2018). Sitra on aiemmin tuottanut tietoa, joka täydensi kokonaiskuvaa elinikäisen oppimiseen tehdyistä panostuksista (Aho ja Ranki 2018). Tämä selvitys täydentää elinikäisen oppimisen investointilaskelman kokonaiskuvaa paneutumalla siihen, voidaanko koulutuksen ja osaamisen kehittämisen panostuksia lisäämällä pienentää koulutusta vaille jäämisestä aiheutuvia korjaavia kustannuksia ja vastaavasti lisätä pidemmällä aikavälillä karttuvia tuottoja.

Toisessa luvussa hahmotetaan kokonaiskuvaa siitä, mitä tuottoja menetetään ja mitä muita kustannuksia voi kertyä, jos työssä

olevien yksilöiden osaamisen kehittämiseen jätetään panostamatta. Tarkastelu kokoaa yhteen eri näkökulmia ja niitä valottavaa tutkimustietoa. Tavoitteena on luoda ymmärrystä eri tekijöiden laadullisista yhteyksistä taustaksi seuraavassa luvussa esiteltäville laskelmille.

Kolmannessa luvussa Ralf Sund esittelee laskentamallin, jonka tavoitteena on antaa käsitys julkiselle sektorille koituvista osaamisen kehittämisen panostusten tekemättä jättämisen kustannuksista. Laskelmissa verrataan kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolella olemista täysiaikaiseen työllistymiseen ja esitetään viitteellinen arvio siitä, minkä suuruusluokan menetyksiä puutteellisen osaaminen voi julkiselle sektorille aiheuttaa. Laskelmat havainnollistavat, miten olennaista yhteiskunnallisia elinikäisen oppimisen investointeja arvioitaessa on tunnistaa kaikki kustannukset ja erityisesti kiinnittää huomiota tuottojen pitkäaikaisuuteen.

Neljännessä luvussa Päivi Rouvinen-Wilenius, Iina Santamäki ja Jussi Ahokas jäsentävät osaamisen kehittämistä moniulotteisena prosessina ja avaavat ymmärrystä osaamisen kehittämisen kokonaisuuteen välityömarkkinoiden kontekstissa. He esittävät arvioita siitä, miten välityömarkkinat vastaavat osaamisen kehittämisen haasteeseen, ja nostavat pohdittavaksi, mitä seurauksia yksilölle ja yhteiskunnalle voi olla, jos välityömarkkinoiden osaamisen kehittämisen panostuksia jätetään tekemättä.

Viides luku esittelee selvityksen johtopäätökset.

Lähteet

Aho, M. & Ranki, S. (2018). Millä rahalla? Katsaus elinikäisen oppimisen rahavirtoihin. Sitran selvityksiä 134. Haettu 13.3.2021 osoitteesta

Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V-V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P. & Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019.

Desjardins, R. (2018). Economics and the Political Economy of Adult Education. Teoksessa M. Milana, S. Webb, J. Holford, R. Waller ja P. Jarvis (toim.): The palgrave international handbook on adult and lifelong education and learning. ProQuest Ebook Central. Saatavissa DOI 10.1057/978-1-137-55783-4

Eurofound. (2019). Role of health and care services in improving well-being and economic performance: Perspectives from the European Quality of Life Survey. Background paper for "The economy of Wellbeing", Finnish Presidency conference, Helsinki, 18-19 September 2019. Haettu 16.3.2021.

Gilead, T. (2017). Education's role in the economy: towards a new perspective. Cambridge Journal of Education. 47:4, ss. 457-473.

Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. Science, 312(5782), 1900–1902.

Heckman, J., Humphries, J.E. & Veramendi, G. (2017). The Non-Market Benefits of Education and Ability. Working Paper 23896. NBER Working Paper Series. Saatavissa DOI 10.3386/w23896

Holmström, B. & Toivanen, O. (2019). Kasvu perustuu tietoon. Teoksessa S. Honkapohja & V. Vihriälä (toim.): Suomen kasvu – Mikä määrää tahdin muuttuvassa maailmassa? Helsinki: Taloustieto Oy

Hugget, M., Ventura, G. & Yaron, A. (2011). Sources of Lifetime Inequality. American Economic Review. 101: 2923-2954.

Karhunen, H. & Uusitalo, R. (2017). 50 vuotta koulutusmahdollisuuksien tasa-arvoa. Yhteiskuntapolitiikka 82, 296-303. Haettu 16.3.2021.

Kauhanen, A. (2018). Yksilön, yrityksen ja yhteiskunnan vastuu työuranaikaisessa kouluttautumisessa. ETLA Muistio No 67. Haettu 13.3.2021.

Kauhanen, A. (2019). Osaavan työvoiman tarjonta ja työmarkkinat. Teoksessa S. Honkapohja & V. Vihriälä (toim.): Suomen kasvu – Mikä määrää tahdin muuttuvassa maailmassa? Helsinki: Taloustieto Oy

Kosonen, T., Kanninen, O., Karhunen, H., Kauhanen, M. & Suhonen, T. (2020). Suomen hyvinvointivaltion tulevaisuus: työllisyys, verotus ja palvelut. PT Policy Brief 2/2020. Haettu 16.3.2021.

Manninen, J., Karttunen, A., Meriläinen, M., Jetsu, Am & Vartiainen, K. (2019). Hyvinvointia ja sosiaalista pääomaa – kansalaisopiston hyödyt osallistujille, kaupungille ja alueelle. Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisu 24. Haettu 17.3.2021.

Münich, D. & Psacharopoulos, G. (2018). The many hidden benefits of education. European Expert Network on Economics of Education, Policy Brief 3/2018

Ojala, S. & Pyöriä, P. (2016). Vakautta vai epävarmuutta? Nuorten palkansaajien työuran alku 1980-luvulta 2010-luvulle. Teoksessa N. Järnefelt (toim.): Työolot ja työurat – tutkimuksia työurien vakaudesta ja eläkkeelle siirtymisestä. Helsinki: Eläketurvakeskus

Ranki, S. (toim.) (2020). Ilmiölähtöisen johtamisen näkökulma elinikäiseen oppimiseen. Miten edistää systeemistä ajattelua. Sitran muistio lokakuu 2020. Haettu 14.3.2021.

Roche, S. (2017). Sum ergo disco: the ubiquity of learning (in non-formal and informal settings). International Review of Education, 63: 297-301. Haettu 3.3.2021.

Rouse, C. (2017). The economics of education and policy: Ideas for a principles course. The Journal of Economic Education. 28:3, 229-237.

Sitra (2019.) Kohti elinikäistä oppimista. Yhteinen tahtotila, rahoituksen periaatteet ja muutoshasteet. Sitran selvityksiä 150. Haettu 3.3.2021.

2 Mitä seuraa, jos työntekijöiden osaamiseen ei panosteta?

Sinimaaria Ranki

Kun automatisaatio ja digitalisaatio läpäisevät työn tekemisen ja organisoinnin tapoja, yhä useammissa ammateissa tehtävä työ vaatii korkeampaa osaamista ja asiantuntijuutta. Osaamisen päivittämisen tai uudistamisen tarve riippuu siitä, millä tasolla työ muuttuu. Muutos voi koskea yksittäistä työvaihetta tai kokonaista työtehtävää. Ojalan ja Pyöriän (2021) läpikäymä kirjallisuus osoittaa, että tietotekniikan kehitys on johtanut pikemminkin **tehtäväsisältöjen** uusiutumiseen ammattien sisällä kuin kokonaisten ammattien katoamiseen. Teknologian merkitys heijastuu eri osaamistasojen **työpaikkojen** määrään ja erilaisen ammatti-osaamisen kysyntään työmarkkinoilla hitaasti. Kun kokonaisia työtehtäviä aikaa myöden häviää automatisaation korvatesa rutiiniluonteisia töitä, puhutaan **ammattirakenteen muutoksesta**. Työmarkkinoille tulee tarjolle aiempaa enemmän korkeaa osaamista edellyttävää työtä, ja toisaalta matalasti palkattua, palveluammattien työtä poistuu. Tätä keskitason osaamista vaativien, rutiiniluonteisten tehtävien poistumista ja korvautumista korkeamman ja matalamman tuottavuuden töillä kutsutaan **työmarkkinoiden** polarisaatioksi.

Koska teknologia kehittyy yhä nopeampan tahtiin ja muuttaa työtä, tarve työuran aikana tapahtuvalle osaamisen kehittämiselle kasvaa. Palkansaajista noin puolet kertookin kehittäneensä osaamistaan siten, että voisi tulevaisuudessa työskennellä uusissa tehtävissä (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020b). Sosioekonomisista ryhmistä ylemmät toimihenkilöt ovat aktiivisempia kehittämään

osaamistaan ennakoiden, mutta raportti kertoo, että kaikissa ryhmissä on tapahtunut samanlainen, selkeä hyppäys. Tutkimuskirjallisuus on hyvin kattavasti ja vahvasti osoittanut, että yhteys osaamisen ja työllistymisen välillä on kaikkialla maailmassa merkittävä.

Jos sekä ihminen itse että tämän työnantaja jättävät panostamatta osaamisen kehittämiseen, yksilön mahdollisuudet uralla etenemiseen heikkenevät. Samalla työuran katkeamisen riski kasvaa. Jos osaaminen jää jälkeen työn vaatimuksista, voi ihmisen työkyky aikaa myöten heikentyä niin, että tämä johtaa työuran katkeamiseen. Mikäli panostukset osaamisen kehittämiseen jäävät työttömyysaikana tekemättä, osaaminen rapautuu. Osaaminen jää myös jälkeen työssä olevien osaamisesta siksi, että työttömänä ihminen jää paitsi työssä tapahtuvasta oppimisesta. Mitä pidempään työttömyys jatkuu ilman oikein kohdennettua osaamisen kehittämistä, sitä vaikeammaksi yksilön paluu työuralle tulee (Työ- ja elinkeinoministeriö 2019).

Teknologian ajama työn murros voi myös vaikuttaa yksittäiseen organisaatioon tai kokonaiseen toimialaan perustavalla tavalla. Yrityksen kilpailuetu syntyy sen kyvystä hyödyntää tietoa ja osaamista niin, että se tuottaa asiakkailleen arvonlisää erottautuen positiivisesti markkinoilla. Pitkällä tähtäimellä yritykset, jotka pystyvät saavuttamaan kilpailijoitaan paremman tuottavuuskehityksen, jäävät henkiin. Vastavasti yritykset, joiden tuottavuus jää jälkeen muista, kuihtuvat vähitellen pois. Kaikilla

tasoilla esiintyvät teknologisen kehityksen ajamat muutokset ovat välttämättömiä talouden uudistumisen kannalta.

Tämän luvun kolme ensimmäistä kappaletta valottavat sitä, miten osaamisen kehittämättä jättäminen voi vaikuttaa ihmisen työuran jatkuvuuteen. Neljännessä kappaleessa keskustellaan osaamisen kehittämisen merkityksestä yrityksissä tapahtuvan tuottavuuskasvun kannalta. Luvun viidennessä kappaleessa pohditaan, mitä talouksien toipuminen covid-19-pandemiasta voi tarkoittaa, kun pohditaan investointeja osaamisen kehittämiseen.

2.1 Työn muutos ja työura

Työmarkkinoilla voi esiintyä samanaikaisesti työtehtävien ja työn sisällön muutoksia sekä työsuhteiden pysyvyyttä. Silloin kun työn muutos tapahtuu työtehtävän sisällä, korostuu osaamisen kehittämisessä ammattiin ja työnantajaan liittyvä tilannekohtaisuus (Jokinen 2021). Ammattien moninaistuminen ja tietotekniikan kehitys edellyttävät työntekijöiltä jatkuvaa osaamisen päivittämistä ja uuden teknologian omaksumista, kuten mm. Ojala ja Pyöriä (2021) kuvaavat. Työhön tai ammattiin liittyvään koulutukseen osallistuukin lähes puolet työvoimaan kuuluvista eli palkansaajista ja työttömistä (Tilastokeskus 2018).

Myös työtä tehdessä tapahtuva osaamisen kehittyminen tunnustetaan hyvin, ja sitä pidetään yleisesti ottaen tärkeänä (Sitra 2020). Vuoden 2019 työolobarometrin (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020b) tulokset osoittavat työssä oppimisen lisääntyneet 2000-luvun ajan. Osaamisen kehittämistä työpaikoilla pidetään myös systemaattisena. Ylempien toimihenkilöiden tyytyväisyys työssä oppimisen mahdollisuuksiin on ollut selkeästi muita ammattiryhmiä korkeampaa, mutta alemmien toimihenkilöiden ja työntekijöiden työssä oppiminen on koko ajan lisääntynyt. Itsenäinen opiskelu on vastaajien

mukaan yleisin työssä oppimisen muoto. Kun samaan aikaan koulutukseen osallistujien määrä on pysynyt samana, mutta koulutuspäivien määrä laskenut, työssä oppimisen voi ajatella todennäköisesti korvanneen erillistä koulutuspäivillä opiskelua.

Vaikka työ muuttuu enenevästi osaamista ja asiantuntijuutta vaativaksi, Ojalan ja Pyöriän (2021) kattavan analyysin mukaan suomalaisten työurat ovat kuitenkin pysyneet hyvin vakaina, ja ne ovat myös pidentyneet. He kertovat havainnoista, joiden mukaan ammatin vaihtaminen ei keskimäärin ole aikaisempaa yleisempää. Kun poistuvien työtehtävien tilalle syntyy korkeampaa osaamista vaativia asiantuntijatehtäviä, niihin rekrytoidaan kokonaan uusia työntekijöitä. OECD (2020) on tehnyt yhteneväisen havainnon: keskitason rutiiniluonteisia tehtäviä katoaa ennen kaikkea siitä syystä, että työmarkkinoille tulevat nuoremmat ikäluokat työllistyvät joko korkeampaa osaamista vaativiin tehtäviin tai matalamman osaamistason palvelutehtäviin.

Kuten Ojala ym. (2021) toteavat, teknologinen murros ei kuitenkaan tarkoita työllisyyden murrosta: työ itse ei ole vaarassa, vaikka sen sisällöt ja teknologiset välineet uudistuvat monin eri tavoin. Sen sijaan teknologian hyödyntäminen nostaa työn tuottavuutta. Työn tuottavuuden kasvuun liittyy myös se, miten autonomista työ on ja miten paljon tehtävässä käsitellään informaatiota ja ratkotaan monimutkaisia ongelmia tai ollaan kanssakäymisissä muiden ihmisten kanssa (Vainionmäki ja Böckerman 2018). Ventä ym. (2018) osoittavat laskelmillaan, miten myönteinen tuottavuuskehitys yhdellä toimialalla vapauttaa resursseja muille toimialoille. Parempi tuottavuus lisää myös työtä tuottavuutta kasvattaneella toimialalla, kun vahvistunut kilpailukyky johtaa tuotannon lisäämiseen. Ojala ym. (2021) kuitenkin muistuttavat, että vaikka keskimäärin työurien vakaus näyttää vahvalta, työvoiman sisällä on havaittavissa syvenevää polarisaatiota. He raportoivat jakolinjoista työllisten ja työttömien välillä,

koulutusryhmien välillä ja miesten ja naisten välillä.

2.2 Digitalisaatio, osaaminen ja työkyky

Uusien teknologioiden käyttöönotto vaikuttaa merkittävästi muuttuvan työn osaamistarpeeseen. Tilastokeskuksen työolotutkimuksessa (2019) palkansaajista 90 prosenttia ilmoittaa käyttävänsä työssään digitaalisia sovelluksia. Yli puolet koki digitalisaation lisänneen työn tehokkuutta, nopeampisuutta ja läpinäkyvyyttä. Työolobarometrin (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020) vastaajat kertovat sähköisten työtilojen ja pikaviestintävälineiden käytön yleistyneen selvästi viime vuosina. Raportin mukaan ideoiden kehittäminen ja jakaminen on helpottunut, kun vuorovaikutusta ja tiedon jakamista helpottavien työvälineiden käyttö on lisääntynyt. Digitalisaation hyödyt jakaantuvat kuitenkin epätasaisesti niin työntekijöiden, yritysten kuin kokonaisten toimialojen tuottavuuden suhteen (Tilastokeskus 2019, Tuomivaara ja Alasoini 2020, Ailisto ym. 2021).

Samalla kun digitalisaatio ja automatisaatio lisäävät työn tehokkuutta, työtehtävien sisältö muuttuu enemmän osaamista vaativaksi. Tuomivaaran ja Alasoinin (2020) digitaalisia kuiluja koskevassa analyysissä havaittiin suuria eroja ihmisten mahdollisuuksissa, kyvyissä ja motivaatiossa hyödyntää digitalisaatiota sen eri muodoissa. Heidän yli 4 100 henkilön haastatteluaineistostaan vuosilta 2018–2019 erottui erilaisia käyttäjäryhmiä, jotka käyttävät työssään digitaalisia välineitä ja ratkaisuja vaihtelevilla tavoilla, ja joiden osaamiseen liittyvät haasteet ja mahdollisuudet näin ollen myös vaihtelevat. Työmarkkinoilla on esimerkiksi edelleen töitä, joissa digivälineitä ei tarvita lainkaan. Tällaisissa tyypillisesti suorittavan tason tehtävissä työskentelee usein matalasti koulutettu, nuori tai iäkäs miestyöntekijä. Heistä erityisesti iäkkäämpien kohdalla mahdollisuudet nousta digivälineiden

käyttökuilusta ja siirtyä tehtäviin, joissa digitaalisia taitoja tarvitaan, ovat heikot. Tutkijoiden mukaan he tarvitsevat tuekseen hyvin kohdennettua ammatillista koulutusta. Toisessa ääripäässä erottuu työn digitalisaatiosta erityisesti hyötyneiden ryhmä, joka työskentelee tyypillisesti yksityisellä sektorilla pitkälle digitalisoituneissa ammateissa ja toimialoilla. Nämä ovat useimmiten korkeasti koulutettuja ylempiä toimihenkilöitä tai johtajia, korkeintaan keski-ikäisiä miehiä. Heillä on hyvät mahdollisuudet kehittyä työssään, osallistua ammattitaitoa kehittävään koulutukseen sekä työn ja organisaation kehittämiseen.

Näiden ääripään ryhmien väliin asettuu Tuomivaaran ja Alasoinin (2020) analyysissä useampi ryhmä, jotka eroavat toisistaan sen suhteen, millainen kyky, motivaatio ja mahdollisuus palkansaajilla on käyttää heidän työhönsä kiinteästi kuuluvia digitaalisia ratkaisuja. Tulokset tuovat esiin kysymyksen siitä, onko työelämän toimintamalleissa tunnistettavissa tekijöitä, jotka hidastavat digitalisaation hyödyntämistä ja osaamisesta kumpuavaa tuottavuuskasvua. Kysymyksen äärelle vie erityisesti tutkijoiden havainto tietovaltaisten asiantuntijajätöiden tekijöistä, jotka osaavat hyvin hyödyntää digitaalisia ratkaisuja, jotka ovat motivoituneita käyttämään niitä intensiivisesti työssään ja jotka myös opettelevat tiheään tahtiin uusien ratkaisujen käyttöä. Tämä pääasiassa korkeasti koulutettujen, keski-ikäisten tietotyön ammattilaisten ryhmä kuitenkin kertoi kokevansa, että heidän digitaitonsa ovat riittämättömiä suhteensa työn vaatimuksiin. He kokivat puutteellisena pitämänsä osaamisen hidastavan työtään, jota he kuvasivat hektiseksi, pirstaleiseksi ja rajattomaksi. Tutkijat nostavat esiin huolensa siitä, että tällaisia sinänsä osaavia palkansaajia voi uhata suuren oppimispaineen ja työn hektisyyden ajama liiallinen kuormittavuus, joka voi pitkään jatkuessaan uhata työssä jaksamista.

Kun aiempaa haastavammista tehtävistä pitää suoriutua nopeammin, ja samalla on

tarve opetella uusien digitaalisten työvälineiden käyttöä ja uusia toimintatapoja, kognitiivinen kuormitus kasvaa (Varma 2020). Ojala ym. (2021) huomauttavatkin, että digitalisaation hyödyntämisen tulisi rakentua koko toimintaa muokkaaville innovaatioille. Sen sijaan, että työntekijät pakotetaan sopeutumaan uusiin välineisiin, uusi teknologia tulisi kirjoittajien mukaan sovittaa ihmisten työhön ja tukemaan uusia toimintamalleja. Tuomivaara ja Alasoini (2020) toteavat, että uusien teknologioiden hyödyntämisessä on pohjimmiltaan kyse monien ei-teknologisten tekijöiden ohjaamasta prosessista.

2.2.1 Osaaminen työkyvyn osatekijänä

Ihmisen työuran pituus ja vakaus kytkeytyvät työkykyyn. Hyvä ammatillinen osaaminen tukee työkykyä, kun ihminen voi tuntea, että hän hallitsee työnsä edellyttämät tiedot ja taidot. Myös hyvät valmiudet uuden oppimiseen ovat tärkeä työkykyä ylläpitävä voimavara. Työkyvyn on havaittu vaihtelevan sosioekonomisen aseman mukaan: korkeasti koulutetut arvioivat työkykynsä muita paremmaksi ja vastaavasti suorittava työ sekä alhainen koulutus ovat yhteydessä työkyvyttömyyseläkkeelle jääntiin. (Varma 2020.)

Jos työntekijän osaaminen jää jälkeen hänen tekemänsä työn vaatimuksista, tällä on voimavaroja vähentävä ja työkykyä heikentävä vaikutus. Toisaalta sama vaikutus voi syntyä, jos työ ei anna työntekijälle kehittymisen haasteita. Jos epäsuhta työntekijän ammatillisen osaamisen ja työn vaatimusten välillä pääsee syvenemään, tämä voi johtaa piteneviin sairauspoissaoloihin ja pahimmillaan työkyvyttömyyteen (Varma 2020). Jotta ihmisen osaaminen ja työ muodostaisivat mielekkään kokonaisuuden, on työyhteisössä mietittävä sekä yksilön osaamisen kehittämistä että työtehtävien kehittämistä (Vandeplas ja Thum-Thysen 2019, Varma 2020). Osaamisen kehittämistä on tarkasteltava työyhteisön ja työn tekemisen tapojen kontekstissa ja ymmärrettävä, miten

se kytkeytyy yksilöön, työhön ja työyhteisöön sekä johtamiseen. Oppimista tapahtuu, kun työolot koetaan hyväksi ja työyhteisön ilmapiiri oppimiseen kannustavaksi. Toisaalta työssä voi olla myös kuormittaviksi koettuja elementtejä, jotka vaikuttavat osaamisen kehittymiseen kielteisesti.

2.2.2 Työolojen vaikutus osaamisen kehittämiseen

Työolot Suomessa ovat kansainvälisesti vertailtuna hyvät, ja myös ajan mittaan suomalaisen työelämän laatu on ihmisten kokemuksen mukaan kaiken kaikkiaan parantunut (SAK 2020, Työ- ja elinkeinoministeriö 2020b). Tilastokeskuksen Työolotutkimus (2019) kertoo, että työilmapiiri koetaan paremmaksi, työyhteisöltä saa tukea ja arvostusta, esihenkilöiden toiminta koetaan parempana, työn imu on vahvistunut ja itsensä kehittämisen mahdollisuuksien työssä koetaan kasvaneen. Työntekijöiden arviot omasta työkyvystä ovat pysyneet melko lailla muuttumattomina (Varma 2020).

Työn tekemiseen on tullut joustavuutta ja vapautta, joka yhdistettynä mahdollisuuteen kehittää osaamistaan ja yhdessä ratkoa haastavia ongelmia parhaimmillaan ruokkii motivaatiota ja antaa työlle lisää mielekkyyttä (Tilastokeskus 2019, Ojala ja Pyöriä 2020, Työ- ja elinkeinoministeriö 2020, Varma 2020). Viimeaikaisissa työolotutkimuksissa on hyvän kehityksen rinnalla havaittu työn kuormittavuuden kasvaneen: haittaavaksi koettu kiire työssä on lisääntynyt, työn ja muun elämän yhteensovittaminen on vaikeutunut ja lisäksi tietotyö ja työn kognitiivinen kuormittavuus on kasvanut samalla, kun työssä suoriutuminen edellyttää jatkuvaa uuden oppimista. (Ojala ja Pyöriä 2020, Varma 2020.) Työolobarometri (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020b) kertoo työn mielekkyyden ja työhalujen kehittyneen kielteiseen suuntaan. Vastaajat kertovat työn antavan paljon ja olevan innostavaa ja energisoivaa, mutta samalla työssä koetaan

uupumusta ja stressiä. Psykkiset oireet ja sairauspoissaolot ovat lisääntyneet, mielen-terveyden ongelmat kasvaneet ja työkyvyttö-myyseläkkeiden määrä kääntynyt kasvuun (Varma 2020). Mielen-terveyden ongelmat ja niistä aiheutuva työkyvyttömyys aiheuttaa runsaasti kustannuksia yksilöille, työpai-koille ja yhteiskunnalle (Ervasti ym. 2020). Eläketurvakeskuksen (2020) tietojen mukaan mielen-terveyden sairaudet ja käyttäytymisen häiriöt nousivat suurimmaksi työkyvyttö-myyseläkkeelle jäämisen syyksi vuonna 2019. Suurin yksittäinen mielen-terveyden syy siirtyä eläkkeelle on masennus. Viime vuosina erityisesti alle 35-vuotiaiden ja toisaalta yli 60-vuotiaiden masennusperus-teiset eläkkeet ovat lisääntyneet.

Työkykyä ja mielen-terveyttä edistävien toimenpiteiden vaikuttavuudesta on Ervastian ym. (2020) laatiman kirjallisuuskatsauksen perusteella vain hajanaista tietoa. Katsauksen perusteella tiedetään kuitenkin, että työpai-kan arkikäytännöissä työuravalmennuksella voidaan vähentää masennusoireita ja hieman myös pitkiä sairauspoissaoloja. Sen sijaan tiedetään, että koulutukseen osallistuminen vähentää työttömyyseläkkeen riskiä. Oinas ym. (2016) totesivat tutkimuksessaan tämän selittyvän sillä, että koulutukseen osallistuvat työskentelevät tyypillisesti korkean koulu-tuksen työtehtävissä, joissa työn tiedolliset vaatimukset ovat korkeat. Tällaista työtä tekevät henkilöt ovat usein organisaation avainosaajia ja pienemmässä riskissä joutua irtisanotuiksi. Toisaalta jos näin kävisi, heidän on helppo työllistyä uudelleen. Näin ollen työn menettämisen pelosta ei muo-dostu osaamistaan kehittäville, korkeasti koulutetuille niin suurta riskitekijää, joka ajaisi siirtymään työkyvyttömyyseläkkeelle, toteavat tutkijat.

Pakotetuissa ammatinvaihdoissa menetetään osaamista.

2.3 Ammattirakenteen muutos, työmarkkinoiden polarisaatio ja kohtaanto-ongelma

Suomessa ammattirakenteen muutokselle on ominaista, että uudet työtehtävät edellyttävät selkeästi enemmän korkeaa kuin matalaa osaamistasoa (OECD 2019). Vainionmäki ja Böckerman (2018) ovat havainneet polari-saation näkyvän teollisuustyön eli sellaisten rutiiniluonteisten töiden vähenemisenä, joissa käytetään koneita, ja vastaavasti sellais-ten korkeapalkkaisten töiden kasvuna, jotka ovat luonteeltaan autonomisia ja joissa tehdään tiimityötä, sekä sellaisten matala-palkkaisten töiden kasvuna, jotka ovat luonteeltaan fyysisiä. He toteavat polarisaa-tiokehityksen näkyvän Suomessa enemmän työllisyyden muutoksina kuin palkoissa.

Jos työura katkeaa työmarkkinoilla tapahtuvan ammattirakenteen muutoksen vuoksi, yksilön osaaminen ja kyvykkyys vaikuttavat hänen ammatillisen liikkuvuu-tensa mahdollisuuksiin eli uudelleentyöllis-tymiseensä. Ammattirakenteiden muutok-seen liittyy vapaaehtoista ja pakotettua liikkumista. Vapaaehtoisesti ja pakotetusti liikkuvien työurat muotoutuvat tutkimusten mukaan erilaisiksi. Korkeasti koulutetut liikkuvat tyypillisesti vapaaehtoisesti työelä-mässä siirtyen katkotta yhdestä työstä toi-seen. Jos yksilön osaaminen tai kyvykkyys eivät riitä siirtymään uuteen, aiempaa kor-keampaa osaamista vaativaan työhön, edessä voi olla pakotettu siirtymä joko matalapalk-kaiseen palvelutyöhön tai työttömyyteen. Vähemmän koulutettujen työurilla onkin todettu olevan enemmän siirtymiä työttö-miksi ja jaksoja työn ulkopuolella (Asplund ym. 2015, Ojala ym. 2021). Vainionmäki (2018) on havainnut, että juuri henkilöt, jotka pakotetusti joutuvat vaihtamaan ammattia, menettävät kognitiivisiin taitoihin ja tehtävätaitoihin liittyvää osaamista.

Aina työntekijöiden osaaminen ja työn-antajan tarvitsema osaaminen eivät kohtaa. Syynä voi olla se, että työntekijä ja työnanta-

jat eivät heti löydä toisiaan. Kun avoimen työpaikan täyttäminen kestää, mutta etsiminen tuottaa kuitenkin jollain aikavälillä tuloksen, puhutaan rekrytointiongelmista. Jotta osaaminen ja tarve osuvat mahdollisimman hyvin kohdilleen, etsimiseen on myös järkevää käyttää aikaa. Silloin työllistyminen on pysyvää.

Jos pitkäkään etsiminen ei tuota tulosta, syynä voi olla kohtaanto-ongelma. Kohtaanto-ongelma näkyy tilanteena, jossa taloudessa on samaan aikaan täyttämättömiä työpaikkoja ja työttömyyttä. Jos sopivaa hakijaa ei löydy ja avoin työpaikka jää kokonaan täyttämättä, syynä voi olla osaavan työvoiman pula. Tilanne voi kieliä myös työmarkkinoiden tehottomuudesta tai taustalla voi olla muutos talouden rakenteessa. Ammatti- ja työpaikkakohtaisten osaamistarpeiden nopea muutos on heijastunut myös TE-hallinnon työvälityksen mahdollisuuksiin auttaa työn kysyntää ja tarjontaa kohtaamaan: jotta yksilön osaamisen kehittäminen osuu työnantajan tarpeeseen, olisi myös työpaikkakohtaiset osaamisvaatimukset tunnettava nykyistä paremmin (Valtakari ym. 2019). Kohtaanto-ongelman vuoksi talouden tuotanto jää vajaaksi siitä, mitä se voisi olla, jos suurempi osa työvoimasta olisi työllistettävissä avoimna oleviin työpaikkoihin.

Osaajapula syntyy ennen kaikkea paranevan tuottavuuden ja talouskasvun oloissa (Kauhanen 2021). Tämä talouskasvun sivuvaikutus on Vandeplas ja Thum-Thyssenin (2019) mukaan väistämätön mutta epätoivottu ilmiö, koska se jarruttaa tuottavuuden kasvua. Kun osaavaa työvoimaa ei ole riittävästi tarjolla, yritysten on havaittu investoivan vähemmän tutkimukseen ja kehitykseen. Kun Vandeplas ja Thum-Thyssen (2019) analysoivat EU-maiden työmarkkinoita, he havaitsivat vuosien 2000–2017 kattavasta aineistostaan, että yritykset kokevat enemmän puutetta osaavasta työvoimasta korkean koulutustason maissa kuin matalamman koulutustason maissa. Koska erityisesti korkeaa osaamista hyödyntävät yrityk-

set kärsivät osaajapulasta, tuottavuuden heikkeneminen saattaa niiden kohdalla Vandeplas ja Thum-Thyssenin (2019) raportoimien tutkimusten havaintojen mukaan olla tuntuvinta.

Toisaalta myös matalamman osaamistason työtehtäviä voi jäädä täyttämättä tai niissä voi olla suuri vaihtuvuus, jolloin työvoimaa joudutaan hakemaan jatkuvasti. Tällöin syynä ei ole niinkään pula osaamisesta, vaan ongelmana on pikemmin tällaisen työpaikkojen laatu – tyypillisesti matala palkka ja epämukavat työajat (Vandeplas ja Thum-Thyssen 2019, Kiviholma ja Kauhanen 2020, Kauhanen 2021). Kyse voi olla myös työn fyysisyydestä, mikä rajoittaa potentiaalisten työntekijöiden joukkoa.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2020) on analysoinut Suomen kohtaanto-ongelmaa pääosin 2010-luvun kattavalla aineistolla. He ovat tarkastelleet avoimna olevien tehtävien ja työttömyyden kehitystä alueittain, ammattiluokittain ja koulutusasteittain. Analyysi osoitti, että Suomessa kohtaanto-ongelma liittyy yksityisellä sektorilla suhdanteeseen ja on alueellisesti vain vaatimaton, mutta kunnallisten palveluammattien osalta ongelma on kasvanut ja on valtakunnallinen ilmiö. Kauhanen (2021) valottaa työvoimapulaan liittyviä eri näkökulmia ja muistuttaa sen olevan monitahoinen ilmiö, jonka ymmärtämiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Hän kannustaa pohtimaan, voisiko avoimien työpaikkojen laadun parantaminen osaltaan helpottaa niiden täyttämistä, sillä osaavan työvoiman puute ei välttämättä aina selitä työntekijöiden löytymisen vaikeutta.

Pohdittaessa ratkaisuja osaajapulaan on hyvä pysähtyä tarkastelemaan myös sitä näkökulmaa, onko ympärillä olevaa, olemassa olevaa osaamista hyödynnetty mahdollisimman kattavasti. Osaamista ja resursseja jää hyödyntämättä esimerkiksi työmarkkinoilla piilevien ikään (Vuori ym. 2017, Ranki 2020b) tai sukupuoleen liittyvien rakenteellisten haasteiden seurauksena (Ojala ym. 2021). Kauhanen ja Riukula

(2019) ovat todenneet, että työn tuottavuuden kannalta on ongelmallista, että kaikki työntekijät eivät hakeudu tai pääse tehtäviin, joihin he parhaiten sopisivat. Yritykset voivat jättää rekrytoimatta korkeasti koulutettuja asiantuntijoita, vaikka korkean koulutuksen ja yrityksen kasvun ja menestyksen välinen positiivinen yhteys on tutkimuskirjallisuudessa selkeästi havaittu. Koska tuottavuushyöty saavutetaan usein vasta viipeellä, yritys voi kaihtaa tätä ajallista riskiä ja jättää osaan rekrytoinnin tekemättä. (Ojala ym. 2021.)

Investointien ja henkilöstön osaamisen välisen yhteyden on havaittu toimivan myös toisin päin. Ojala ym. (2021) raportoivat suomalaisten teknologiayritysten aineistosta tekemästään havainnosta, jonka mukaan yritysten aineettomat investoinnit ennakoivat henkilöstön korkeampaa ansiotasoa ja ammatillisen aseman paranemista. Aineettoman pääoman kasvu voi tutkijoiden mukaan parantaa paitsi yrityksen kannattavuutta ja kilpailuetua myös henkilöstön osaamista ja näin suojata työntekijöitä työttömyydeltä. He toteavat yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnan sekä henkilöstön kouluttamisen tukemisen olevan tätä kautta perusteltua työllisyyspolitiikkaa.

2.4 Investoimatta jättäminen hidastaa tuottavuuden kasvua

Taloustieteen tutkimuskirjallisuuden mukaan osaaminen on talouskasvun yksi keskeisimpiä, ellei keskeisin, lähde (Woessman 2016). Vaikka empiirinen tutkimus ei ole pystynyt laskemaan tarkasti, missä määrin inhimillinen pääoma lisää talouskasvua, se tiedetään, että vaikutus on positiivinen (esimerkiksi Kauhanen 2019 viittaa kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen). Osaaminen kytkeytyy talouden tuottavuuteen, joka taas määrittää kansakunnan kyvyn ylläpitää ihmisten elintasoja ja hyvinvointia. Näin ollen, jos osaamisen kehittämiseen tähtäviä panostuksia jätetään tekemättä,

hyväksytään ajatus siitä, että pitkällä tähtäimellä totutusta elintasosta ja hyvinvoinnista todennäköisesti joudutaan tinkimään.

Erityisesti tilanteessa, jossa väestö ikääntyy eli elintason tuottava työvoima vähenee, on tärkeää, että aiempaa vähäisempi joukko työntekijöitä voi silti – teknologiaa hyödyntäen – saada aikaiseksi tavoitellun elintason ja hyvinvoinnin edellyttämän arvonlisän talouteen. Edellytykset tähän ovat hyvät, sillä työn tuottavuudella on talouden kasvulle suurempi merkitys kuin työn määrän lisäyksellä (Valtiovarainministeriö 2019b, Työ- ja elinkeinoministeriö 2020). Seuraukset osaamisen kehittämättä jättämisestä ulottuvat tulevaisuuteen. Kyse ei siis ole kertaluonteisesta kuluerästä, jota pienentämällä voidaan saada aikaiseksi säästöjä tämän hetken menoihin, vaan panostuksesta, jolla vaikutetaan tulevaisuuden tulokertymään: panostuksen tekemättä jättäminen tänään pienentää tulevaisuudessa saatavaa tuloa.

Maailmanlaajuinen havainto on, että tuottavuuden kasvu on hidastunut 2000-luvun alusta lähtien. Vuoden 2008 finanssikriisi syvensi lovea tuottavuuteen. Taloustieteilijät ovat etsineet syitä sille, miksi tuottavuuskasvu on jäänyt hitaaksi, vaikka maailmanlaajuisesti ihmiset ovat osaavampia kuin koskaan ja teknologia kehittyy nopeammin kuin koskaan. Mielenkiintoa ja huolta on herättänyt korkean koulutustason ja yhtenä parhaiten menestyneistä teollistumisen maana tunnetun Suomen talouskasvun pysähtyminen finanssikriisin jälkeen.

OECD:n aikuisväestön (16–65-vuotiaiden) luku-, lasku- ja ongelmanratkaisutaitoja mittaavan PIAAC-tutkimuksen mukaan suomalaisten aikuisten taidot ovat erinomaiset ja paremmat kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa. Muita maita paremmista perustaidoista huolimatta Suomi on jäänyt tuottavuudessa jälkeen verrokkimaista. Niissä tuottavuuskasvua on saatu kirittyä kiinni – joskin se lähes kaikissa teollisissa maissa on jäänyt aiempia vuosia hitaammaksi (Valtiovarainministeriö 2019b, Vihriälä 2019).

Seuraukset osaamisen kehittämättä jättämisestä ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen.

Taloukasvun ja tuottavuuden teoriaa sekä kehitystä Suomessa esitellään kattavasti Ari Hyytisen ja Petri Rouvisen (2005) toimittamassa kirjassa ”Mistä taloukasvu syntyy?”, Seppo Honkapohjan ja Vesa Vihriälän (2019) toimittamassa kirjassa ”Suomen kasvu – mikä määrää tahdin muuttuvassa maailmassa?”, tuottavuuslautakunnan valtiovarainministeriölle (2019b) tekemässä analyysissä ”Tuottavuuden tila Suomessa. Miksi sen kasvu pysähtyi, käynnistyykö se uudelleen?” ja Matti Pohjolan työ- ja elinkeinoministeriölle (2020) laatimassa raportissa ”Teknologia, investoinnit, rakennemuutos ja tuottavuus – Suomi kansainvälisessä vertailussa”. Seuraavissa kappaleissa hyödynnetään näitä lähteitä keskittyen osaamisen kehittämisen kannalta olennaisimpiin kohtiin. Kun empiiristen analyysien synnyttämää tietoa Suomen kehityksestä peilaa talouden kasvuteorioiden tarjoamaan tietoon osaamisen ja taloukasvun yhteyksistä, voi saada monisävyisempää näkymää siihen, missä kohdin osaamisen kehittämiseen panostamatta jättäminen mahdollisesti voisi olla työn tuottavuuskasvun kannalta erityisen pohdinnan paikka.

2.4.1 Osaaminen työn tuottavuuden osatekijänä

Tulevaisuudessa saatavaa tuloa eli talouden kykyä tuottaa arvonlisää kuvaa talouden kasvu. Kasvun tärkein tekijä on työn tuottavuus. Sen pohjana on väestön koulutustaso eli osaava työvoima. Osaavan työvoiman työ muuntuu tuottavuuskasvuksi, kun korkeasti koulutetun tai kokeneen työvoiman tekemien työtuntien määrä kasvaa. Kasvuteoriassa tätä kutsutaan **työvoiman rakenteen muutokseksi**.

Kun tuottavuuslautakunta analysoi valtiovarainministeriölle (2019b) Suomen teollisuuden ja yksityisen palvelusektorin

tuottavuuden eri osatekijöitä, tuli näkyviin, että työvoiman rakenteen osuus tuottavuuskasvusta on pysynyt vähäisenä (tarkastelujaksolla 2001–2015). Vaikutus on kuitenkin ollut koko ajan positiivinen, mikä kertoo siitä, että korkeampaa osaamista vaativan työn osuus taloudessa on kasvanut. Työvoiman rakenteen merkitys tuottavuuskasvulle on ollut teollisuudessa hieman suurempi kuin yksityisiä palveluita tarjoavalla sektorilla. Väestön koulutus rakenne on mahdollistanut työllisyyden rakenteen muuttumisen tämän mukaisesti: korkeakoulutettujen työllisten määrä on 2010-luvulla kasvanut ja vähemmän koulutettujen vastaavasti laskenut (Akava 2018).

Kun tiedämme, että matalasti koulutettujen osallistumisaktiivisuus osaamisen kehittämiseen on vähäisempää kuin korkeasti koulutettujen, elinikäisen oppimisen panostusten kannalta on ilmeinen tarve kohdentaa osaamisen kehittämisen julkista tukea sellaiseen osaamiseen, jota ei syntyisi ilman tuota tukea ja jossa osaamisen tuen yhteiskunnallinen hyöty on suurin. Samalla on varmistuttava siitä, että myös korkeamman osaamisen työntekijöiden osaamisen kehittäminen ei vähene ja heikennä työvoiman rakenteesta kumpuavaa tuottavuuskasvua.

Työn tuottavuus riippuu myös siitä, onko työntekijöillä käytössään työntekoa tehostavia koneita ja laitteita. Tätä kutsutaan **pääomaintensiteetin muutokseksi**. Kun yritys hankkii lisää tai parempilaatuisia koneita tai laitteita, työn tuottavuus kasvaa. Nykyisin pääoma jaetaan niin kutsuttuun ICT-pääomaan ja ei-ICT-pääomaan. Ensimmäiseen luetaan tietokoneet, yhteydenpitovälineet, ohjelmistot ja tietokannat, jälkimmäiseen koneet, laitteet, tutkimus- ja kehitystoiminnan investoinnit sekä muu jäljelle jäävä varallisuus (Valtiovarainministeriö 2019b). Sillä, miten paljon työntekijä voi koneita ja laitteita käyttää, on kuitenkin rajansa, joten pelkästään koneisiin ja laitteisiin tehtävillä investoinneilla saavutettava tuottavuushyöty pienenee kutakin seuraavaa hankintaa kohden. Työteho paranee merkittävästi, kun

Suomi investoi ICT-pääomaan kilpailijamaita vähemmän.

esimerkiksi asiantuntija saa käyttöönsä tietokoneen, mutta jos hänelle annetaan toinenkin tietokone, sen avulla työn tuottavuus ei enää parane yhtä paljon.

Tuottavuuslautakunnan tekemien kasvulaskelmien (Valtiovarainministeriö 2019b) mukaan pääomaintensiteetin merkitys Suomen tuottavuuskasvulle on ollut keskimääräistä pienempi tärkeimpiin kauppakumppanimaihin verrattuna. Tuottavuuslautakunta kirjoittaa tämän viittaavan keskimääräistä vähäisempiin investointeihin. Myös työ- ja elinkeinoministeriö (2020a) toteaa analyysissään Suomessa tehtyjen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiopanos-tusten (TKI) jääneen jälkeen niin aiemmista vuosista kuin muista maista. TKI-toiminta on kuitenkin edellytys sille, että uutta tietoa ja uusia tuotteita sekä ideoita syntyy ja että olemassa oleva osaaminen muuntuu ja täydentyy talouskasvuksi. Siksi TKI-panostusten tekemättä jättäminen tarkoittaa sitä, että tulevaisuuden tulovirrat jäävät pienemmiksi. Ajankohtaisten selvitysten, analyysien ja tutkimusten tyypillinen suositus onkin eri sanamuodoin ilmaistuna panostaa uusien ideoiden syntyä, käyttöönottoa ja leviämistä tukeviin toimiin Suomen tuottavuuskasvun elvyttämiseksi (Ventä ym. 2018, Työ- ja elinkeinoministeriö 2020).

Matti Pohjola raportoi työ- ja elinkeinoministeriölle (2020a) laatimassaan analyysissä havainnoista, joiden mukaan investoinnit tieto- ja viestintätekniikan laitteisiin, ohjelmistoihin ja tietokantoihin ovat kasvattaneet työn tuottavuutta enemmän kuin kaikki muut investoinnit yhteensä, vaikka niiden osuus kaikista investoinneista on vain alle viidenneksen. Vaikka tuottavuuslisä on viime vuosina pienentynyt, Pohjolan mukaan sen merkitys vahvistaa sen, että tietotekniikka ja digitalisaatio ovat työn murrosta ajava voima. Havainto herättää myös pohtimaan, miten suuri tällaisten

ICT-investointien työn tuottavuutta kasvattava potentiaali voikaan olla: Taloustieteilijöiden usein esittämä arvelu syyksi talouskasvun hidastumiselle liittyy siihen, että tieto- ja viestintätekniikan sekä digitalisaation mahdollistamia hyötyjä ei vielä ole saatu täysimääräisesti näkyviin. Puutteeksi on nimetty se, ettei uutta teknologiaa vielä osata hyödyntää, että teknologiaa täydentävät liiketoimintamallit ja uudenlaiset työtavat eivät vielä ole kehittyneet tai että innovaatioiden leviäminen on hidastunut (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020a.)

Vastaavia kokemuksia teknologian hyödyntämisestä työelämässä on saatu erilaisissa suomalaisten työmarkkinakeskustöiden ja Sitran tekemissä selvityksissä (Tuomivaara ja Alasoini 2020). Ventä ym. (2018) puolestaan toteavat laskelmiensa pohjalta, että digitalisaation merkitys kansantalouteen on huomattava ennen kaikkea pitkällä aikavälillä, vaikka digitalisaation täsmällisiä vaikutuksia toimialojen kehitykseen ei pystykään erottamaan kokonaisuudesta.

On siis olennaista pohtia, miten aiemmin kuvattuja digitaalisten työkalujen kuin työntekijöiden keskuudessa voitaisiin kuroa umpeen. Vaikuttaisi siltä, että panostusten tekeminen digitaalisten välineiden käyttöä edistävään osaamiseen on erityisen tärkeää. Kääntäen, liian vähäiset panostukset vaikuttavat suoraan siihen, kuinka suurista tulevaisuuden tulovirroista luovutaan. Jo nyt investoinnit tieto- ja viestintätekniikkaan eli ICT-pääomaan ovat Suomessa jääneet Euroopan unionin keskiarvoa pienemmiksi (Työ- ja elinkeinoministeriö 2020a).

Merkittävä työn tuottavuuden osatekijä edellisten lisäksi on työntekijöiden ja yritysten kyky käyttää ja yhdistellä tietoa ja osaamista niin, että tuloksena syntyy aiempaa laadukkaampia tuotteita ja palveluita. Tätä tuottavuuden osatekijää kutsutaan **kokonais-tuottavuudeksi** tai myös **teknologiaksi**. Siihen sisältyy uusi tieto, jota syntyy yrityksen ulkopuolella, esimerkiksi korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa, tai yrityksen

sisällä, esimerkiksi työntekijöiden kokemuksen karttuessa tai yhteistyöverkostoissa, joissa yritys on mukana. Osaava työvoima osaa kehittää uutta teknologiaa ja ottaa sellaista käyttöön. Kokonaistuottavuutta pidetään usein työn tuottavuuden osatekijöistä kaikkein mielenkiintoisimpana, sillä se voi kasvaa teoriassa rajattomasti teknologisen kehityksen, paremmin toimivien työprosessien ja johtamisen sekä näiden kaikkien taustalla olevan osaamisen kehittymisen ruokkimana.

Tuottavuuslautakunnan analyysi (Valtiovarainministeriö 2019b) tuo selkeästi näkyviin, miten teknologinen kehitys eli kokonaistuottavuus on ollut Suomen teollisuuden ja yksityisen palvelusektorin tuottavuuskasvun ajuri. Se on ollut vahvan talouskasvun ylivoimaisesti keskeisin lähde, mutta joinain vuosina myös vahvin selittäjä tuottavuuden kasvun hidastumiselle.

On huomattavaa, että tuottavuuden kasvattaminen ei aina edellytä lisäpanostuksia. Usein toimintatapojen muutoksilla saavutetaan yhtä lailla tuottavuutta parantavaa teknologista kehitystä. Työtehtäviä voidaan organisoida uudelleen niin, että aikaa jää enemmän arvonlisäyksen kannalta olennaisiin töihin, tai esihenkilöt voivat itse esimerkkiä näyttäen muuttaa ilmapiiriä oppimista ja ihmisten työlle antautumista vahvistavaksi, jolloin työn laatu paranee. Hyvällä johtamisella onkin eri tieteenalojen tutkimuksissa havaittu olevan merkittävä vaikutus ihmisten ja organisaation tuottavuuteen (mm. Åhman ym. 2007, Wiley ym. 2010, Hulten 2017). Toki johtaminenkin on oma osaamisalueensa, jonka kehittämiseen on panostettava.

2.4.2 Osaamisen kytkös luovaan tuhoon

Tuottavuus siis syntyy työpaikoilla: sama työtehtävä voidaan tehdä eri organisaatioissa eri tavoin, eri menetelmiä ja eri työvälineitä käyttäen. Yrityksen menestys syntyy sen kyvystä luoda, laajentaa ja uudistaa resursse-

jaan ja osaamistaan niin, että se pystyy samanaikaisesti kehittämään kilpailuetua muuttuvassa toimintaympäristössä ja samalla parantamaan tuotannollista tehokkuuttaan. Nopea teknologinen kehitys on lyhentänyt monien tietojen ja taitojen elinkaarta samalla, kun tarve korkeampaan osaamiseen kasvaa. Esimerkiksi Maailman talousfoorumi (WEF 2020) raportoi 26 maata ja 15 toimialaa käsittävässä kyselytutkimuksessaan yritysten eri puolilla maailmaa ennakoivan, että kaksi viidestä palkansaajasta tarvitsee tulevan puolen vuoden aikana osaamisensa täydentämistä tai uudistamista. Osaamistarpeiden nopea muuttuminen yhdistettynä koettuun pulaan osaavasta työvoimasta on saanut yritykset kiinnittämään aiempaa suurempaa huomiota työntekijöiden osaamisen kehittämiseen. Kaksi kolmesta yrityksestä näkee työntekijöiden osaamisen kehittämiseen tehtävien panostusten olevan tuottoisa investointi. Ennakoivaan osaamisen kehittämiseen panostamatta jättämisen yritykset näkevät Maailman talousfoorumin kyselytutkimuksen mukaan kostautuvan kilpailijoita heikompana tuottavuuskehityksenä. Silti työuria myös katkeaa.

Yrityksiä ja toimialoja tarkasteltaessa eroja tuottavuudessa syntyy sen mukaan, mikä on yrityksen kyvykkyys hyödyntää uutta tietoa ja digitalisaatiota tai miten helposti toimialalla voidaan ottaa käyttöön digitalisaation suomia mahdollisuuksia (Ailisto ym. 2021). Kun puhutaan toimialan tuottavuutta parantavasta luovasta tuhosta, sitä määrittävänä tekijänä on ensisijaisesti markkinoiden toiminta. Olennaista on se, miten kilpailu markkinoilla lisää yritysten innovaatiotoimintaa, sekä se, miten työntekijät liikkuvat yritysten välillä.

Jotta osaava työvoima voisi hakeutua sinne, missä osaaminen kehittyi edelleen, tarvitaan työmarkkinoiden dynamiikkaa. Puhutaan työpaikkavirrasta, joka syntyy, kun tuottamattomia työpaikkoja tuhoutuu ja uusia syntyy tilalle. Suomessa työpaikkavirta on Kauhasen (2019) laskelmien mukaan vuosittain keskimäärin 12 prosenttia. Yritys-

ten tekemät investoinnit sekä osaamisen että tuotteiden ja palveluiden kehittämiseen ovat välttämätön edellytys sille, että talouteen syntyy uutta, korkeampaa osaamista edellyttävää työtä. Vasta silloin voi tapahtua talouskasvua vahvistavaa ammattirakenteen muutosta, jossa aiempaa osaavimmat yksilöt siirtyvät uusiin, korkeamman tuottavuuden tehtäviin. Yritysten investoinnit ja työntekijöiden osaaminen yhdessä synnyttävät uusia ideoita, joiden tuloksena syntyy aiempaa parempia tai kokonaan uusia tuotteita ja palveluita. Maliranta (2019) raportoi empiirisistä tutkimustuloksista, joiden mukaan korkea-asteen koulutuksen vaikutus kokonaistuottavuuden kasvuun on sitä suurempi, mitä lähempänä kansantalous on tuottavuuden globaalia eturintamaa. Innovaatiotoiminta tarvitsee työvoimaa, jolla on riittävän korkea osaaminen tutkimustiedon tuottamiseen ja sen hyödyntämiseen. Koska Suomi kilpailee osaamisesta ja arvonnisan tuottamisesta globaaleilla markkinoilla, panostusten tekemättä jättäminen korkean osaamisen edelleen kehittämiseen heikentäisi pitkän aikavälin edellytyksiä ylläpitää kansakunnan elintasoja ja hyvinvointia.

Yrityksissä ja toimialoilla syntyvä talouskasvu kiertyy takaisin yksilöiden ansiokehitykseen ja julkisen sektorin talouteen. Hukkisen ja Vilmin (2016) kuvaama empiirinen havainto on, että yritysten väliset tuottavuuserot ovat kaikissa kehittyneissä talouksissa vaikuttaneet tuloihin ja niiden jakautumiseen. Kaikista tuottavimmat yritykset hyödyntävät uusinta teknologiaa ja menestyvät parhaiten, minkä arvioidaan heijastuvan korkean osaamisen työstä maksettaviin palkkoihin. Vainionmäki ja Böckerman (2018) ovat osoittaneet suomalaisella aineistolla, että erilaisista työtehtävien sisältöä kuvaavista osatekijöistä intellektuaalisuus selittää kaikista vahvimmin palkkatasoa. Kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020a) toteaa, jos palkat nousevat siksi, että tuottavuus kasvaa, niistä kertyvät verotulot kasvavat progression vuoksi enemmän kuin mitä itse palkkasumma kasvaa. Hukkisen ja

Vilmin (2016) läpikäymät empiiriset havainnot maailmalta taas osoittavat palkkojen kehittyneen tuottavuutta hitaammin, jolloin työn osuus tuloista laskee ja vastaavasti pääoman kasvaa. Havainnot kertovat edelleen, että tuloerot ovat kasvaneet, kun globalisaation ja teknologian kehityksen vuoksi keskitason työtä on poistunut. Tästä ovat kärsineet erityisesti nuoret ja vähän koulutetut, jolloin heikkojen tulojen tasaaminen veroilla ja tulonsiirroilla on ollut tärkeää. Hukkisen ja Vilmi (2016) huomauttavat tulonjaon olleen Pohjoismaissa kansainvälisesti vertailtuna tasaisinta.

Tuloerojen tasaisuutta voidaan edistää verotuksen ja tulonsiirtojen lisäksi huolehtimalla hyödyke-, työ- ja rahoitusmarkkinoiden toiminnasta niin, että mahdollisimman monella yrityksellä ja yksilöllä on mahdollisuus hyödyntää globalisaation ja teknologian kehityksen tuomia mahdollisuuksia, toteavat tutkijat. Inhimillisen pääoman rooli on keskeinen talouskasvun ja palkanmuodostuksen kannalta. Laadukas koulutus on Hukkisen ja Vilmin (2016) mukaan merkittävin kirjallisuudessa ehdotettu toimi tulonjaon tasaamiseksi.

2.5 Koronapandemian torjunta lisää työn polarisaatiota

Tulevan kehityksen näkymä on vuonna 2020 levinneen covid-19-pandemian synkentämä. OECD (2020) on todennut analyysissään pandemian iskeneen talouteen pahimman kriisin sitten 1930-luvun suurten lamavuosien. Taloudellinen toiminta ja sen mukaisesti työmarkkinat ovat pandemian torjuntatoimien seurauksena jakautuneet voimakkaasti. Pahiten ovat kärsineet toimialat, jotka työllistävät matalasti koulutettuja, nuoria, naisia ja maahanmuuttajia. OECD kiinnittää huomiota siihen, että pandemia koskettaa voimakkaimmin heitä, joiden asema työmarkkinoilla on muutenkin heikoin. Parhaassa asemassa ovat työntekijät, jotka ovat voineet vetäytyä etätöihin ja säilyttää työsuhteen.

teensa. Maailman talousfoorumin (WEF 2020) havainto on, että pandemian torjuntatoimien vuoksi uusien työpaikkojen syntyminen on hidastunut aikaisempiin vuosiin verrattuna samalla, kun työpaikkoja menetetään kiihtyvään tahtiin. Tämä jakaa yhteiskuntaa heihin, joiden työura on voinut jatkua, sekä heihin, joiden työura on katkenut ja joiden kohdalla näkymä sen jatkumisesta on heikko.

Polarisaatiokohitystä vahvistaa vielä se, että työsuhteessa olevien keskuudessa etätyö on pandemian torjuntatoimien myötä merkittävästi kasvanut, mikä on johtanut työllisten digitaalisten taitojen paranemiseen. Ne, jotka ovat jääneet työyhteisöjen ulkopuolelle, jäävät yhä enemmän jälkeen digitaalisten taitojen karttumisessa. Kun kehityskulkuna nähdään, että työ yleisesti ottaen yhä enenevässä määrin pitää sisällään erilaisten digitaalisten sovellusten, välineiden ja palveluiden käyttöä, on digitaalisten taitojen ja myös muun osaamisen kehittäminen työuran aikana ja sen erilaisissa tilanteissa välttämätöntä. Maailman talousfoorumin mukaan sujuva ammatillinen liikkuvuus edellyttää yhteiskunnan tarjoamia turvaverkkoja sekä työpaikoilla tapahtuvaa oppimista. Yhteiskunnan tuki on tärkeää, jotta osaamisen kehittämisen olisi yksilöille taloudellisesti mahdollista.

OECD peräänkuuluttaa kaikkien yhteistä vastuunkantoa, jotta talous ja työmarkkinat saadaan taas toimimaan pandemia hellitetyä. Yrityksiä OECD kannustaa investoimaan ja palkkaamaan ihmisiä töihin. Jos poliittisella päätöksentekijällä on rohkeutta hyödyntää tilanne ja tehdä rakenteellisia uudistuksia, kriisistä voi nousta aiempaa kestävämpi talous – niin sosiaalisesti kuin ekologisesti, näkee OECD.

Investoinnit osaamiseen ja tuottavuuteen ovat nyt tärkeämpiä kuin koskaan.

Teknologian käyttöönottoa ja leviämistä tukevien politiikkatoimien merkitys korostuu covid-19-pandemian aiheuttaman syvän taantumun vuoksi. Uusimmat kokonaistuotavuutta selittävät taloustieteen mallit ovat löytäneet yhteyden teknologian käyttöönoton ja matalan tuottavuuskasvun välillä. Mallissa tuottavuuskasvu hidastuu paitsi innovaatiotoiminnan vähetessä myös siksi, että yritykset eivät ota uusia innovaatioita käyttöön, vaikka sellaisia syntyisi. Talouden kriisit ovat havaintojen mukaan heikentäneet yritysten kykyä ottaa käyttöön uusia innovaatioita: käyttöönottoon liittyy aina kustannuksia, ja jos kysyntä taloudessa heikkenee, yritysten kynnys ottaa uusia teknologioita käyttöön nousee. Myös TKI-panostukset vähenevät, kun investoinnin odotettu tulovirta pienenee heikon kysynnän vuoksi. Näin taantuma hidastaa tuottavuuden kasvua, mikä vähentää tuotannon kasvua. Pahimmillaan kierre johtaa syvään ja pitkäkestoiseen taantumahan. Jotta näin ei kävisi, vastalääkkeeksi tarvitaan panostuksia koulutukseen ja uudelleen koulutautumiseen, jotta yritysten mahdollisuudet ottaa käyttöön uutta teknologiaa paranisivat. Niin ikään toimenpiteet, jotka edistävät teknologioiden leviämistä koko talouteen, ovat tärkeitä politiikkatoimia osaamiseen perustuvan talouskasvun vauhdittamiseksi. (Schmöller 2019.)

2.6 Ajatus elinikäisestä oppimisesta investointina haastaa nykyiset rakenteet

Koko maailmaa koskettava poikkeuksellinen tilanne korostaa kokonaisvaltaisen tarkastelun merkitystä elinikäisestä oppimisesta ja sen rahoitusta koskevassa päätöksenteossa. Tarve systeemiseen ajatteluun ja yhteisesti ymmärrettyyn tilannekuvaan pohjautuvaan, pitkäjänteiseen päätöksentekoon on yhteiskunnallisessa keskustelussa jo tunnustettu (Sitra 2019, Ranki 2020a).

Osana tätä keskustelua valtiovarainministeriössä (2019) ja Valtiontalouden tarkastusvirastossa (2020b) on punnittu erilaisia vaihtoehtoja soveltaa kokonaisvaltaista budjetointia tunnistettujen yhteiskunnallisten ilmiöiden, kuten elinikäisen oppimisen, ohjauksessa. Investointiajattelun tuominen elinikäisen oppimisen rahoitukseen tuo kokonaisvaltaiseen tarkasteluun myös aikaulottuvuuden: kun vuotuisia budjettimenoja arvioidaan ilmiölähtöisen budjetoinnin periaatteiden mukaisesti kokonaisvaltaisesti, pohjana tulisi olla näkemys siitä, mitä tulevaisuuden tuottoja vuoden aikana tehdyillä panostuksilla saadaan karttumaan.

Tämä on tärkeää, sillä kuten Poutvaara (2019) muistuttaa, Suomen talouden kasvun kannalta kaikkein keskeisimmät kysymykset liittyvät resurssien tehokkaaseen kohdentamiseen. Päätöksenteossa pitäisi siis voida huomioida investointiajattelu, vaikka valtion talousarviosuunnittelussa investointeja ei teknisesti voidakaan kirjata investointeina samalla tavalla kuin yrityksissä tai kunnissa. Päätöksenteossa olisi tärkeää kiinnittää huomiota myös osaamisen kehittämisen rakenteiden uudistamiseen, jotta investointien tehokkuus paranee. Rakenteilla tarkoitetaan tässä hallinnon rakenteita ja linjauksia, yhteisiä käytäntöjä sekä eri toimijoiden vuorovaikutusta.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään (2018) tunnistanut elinikäi-

sen oppimisen investointiluonteen. Valiokunta pohtii sellaisten menoerien käsittelyä budjetissa, ”jotka ovat pitkäaikaisten vaikutustensa takia hyvin samankaltaisia kuin investointimenot”. Esimerkkinä mietinnössä mainitaan koulutusmenot, ”joilla voi myös olla suurempi tulevaa kasvua lisäävä vaikutus kuin aineellisilla investoinneilla.”

Valtiovarainministeriö (2019) avaa tarkastusvaliokunnankin mietintöönsä kirjaamia perusteluja sille, miksi valtion talousarvio ei mahdollista menojen käsittelyä investointeina. Ensinnä valtiontalous ei tunne poistoja eli mahdollisuutta jaksottaa investointiin tehtyjä menoja kirjanpidossa usealle vuodelle, vaan menot huomioidaan niiden syntyhetkenä. Toisena ongelmana nähdään vaikeus määritellä, miten investointien tuottamia hyötyjä pitäisi arvioida. Mitä pidemmällä aikavälillä ne kertyvät, sitä vaikeampi niitä on mitata. Kolmas keskeinen syy liittyy rajanvetoon: jos ajateltaisiin, että talouden kasvuedellytyksiä tukevat investoinnit voitaisiin siirtää valtiontalouden menoja pitkällä aikavälillä säätelevän ns. kehysjärjestelmän ulkopuolelle, jouduttaisiin ongelmallisiin rajanvetokeskusteluihin siitä, mikä katsotaan kasvuedellytyksiä tukevaksi investoinniksi ja mikä ei. Tarkastusvaliokunta kuitenkin esittää mietinnössään (2018), että investointimenojen käsittelyn mahdollisuuksia valtiontaloudessa tulee edelleen arvioida.

Lähteet

Ailisto, H., Kortelainen, H., Hiekkänen, K. ja Seppälä, T. (2021). Digitalisaation tuottavuushyöty vaihtelee rajusti toimialoittain. Politiikkasuositus 11.1.2021. Teollisuuden digitaalinen murros-konsortio. Haettu 11.2.2021.

Akava (2018). Korkeakoulutettujen osuus on kasvanut samanaikaisesti työllisyydessä ja työttömyydessä. Akava Works, Artikkelit 19/2018. Haettu 2.3.2021.

Asplund, R., Kauhanen, A. & Vanhala, P. (2015). Ammattirakenteet murtuvat – Mihin työntekijät päätyvät ja miksi? Helsinki: Taloustieto Oy. Haettu 16.2.2021.

Eläketurvakeskus (2020). Mielenterveyden sairaudet yleisin työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen syy. Tiedote 8.4.2020. Haettu 11.2.2021.

Ervasti, J., Väänänen, A., Leino-Arjas, P., Kausto, J., Turunen, J. & Varjo, P. (2020). Työkyvyn tuki edistää mielenterveyttä ja työhön osallistumista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Policy Brief 24/2020. Haettu 18.2.2021.

Holmström, B. & Toivanen, O. (2019). Kasvu perustuu tietoon. Teoksessa S. Honkapohja & V. Vihriälä (toim.) (2019). Suomen kasvu - Mikä määrää tahdin muuttuvassa maailmassa? Helsinki: Taloustieto Oy

Hukkinen, J. & Vilmi, L. (2016). Tuloerot kehittyneissä maissa – syyt ja seuraukset. Euro ja talous 5.12.2016. Haettu 17.3.2021 osoitteesta.

Hulten, C. (2017). The importance of education and skill development for economic growth in the information era. National Bureau of Economic Research, Working Paper 24141. Saatavissa DOI 10.3386/w24141

Huovari, J., Keskinen, P., Kiema, I., Lähdemäki, S. & Villanen, J. (2020). Lyhyen aikavälin kilpailukyvyyn eteenpäinkatsova arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:53.

Hyytinen, A. & Rouvinen, P. (2005). Mistä talouskasvu syntyy? Helsinki: Taloustieto

Kauhanen, A. (2019). Osaavan työvoiman tarjonta ja työmarkkinat. Teoksessa S. Honkapohja & V. Vihriälä (toim.) (2019). Suomen kasvu - Mikä määrää tahdin muuttuvassa maailmassa? Helsinki: Taloustieto Oy

Kauhanen, A. & Riukula, K. (2019). Työmarkkinoiden eriytyminen ja tasa-arvo Suomessa. Teoksessa M. Teräsaho & J. Närvi (toim.). Näkökulmia sukupuolten tasa-arvoon. Analyyseja tasa-arvobarometrista 2017. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos.

Kauhanen, M. (2021). Työvoimapula, työvoiman kohtaanto ja avointen työpaikkojen laatu. Talous ja yhteiskunta 1/2021. Haettu 16.3.2021.

Kiviholma, S. & Kauhanen, M. (2020). Työvoimapula, työvoimakapeikot ja avoimien työpaikkojen laatu – 12 ammattiryhmän tarkastelu. Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 42. Haettu 16.3.2021.

OECD. (2019). OECD Employment Outlook. The future of work. Paris: OECD Publishing. Haettu 2.3.2021.

OECD (2020). OECD Employment Outlook 2020. Worker Security and the Covid-19 Crisis. Paris: OECD Publishing.

Oinas, T., Anttila, T. & Nätti, J. (2016). Parempi työn laatu, pidemmät työurat? Työn laadun vaikutus varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen. Teoksessa N. Järnefelt (toim.): Työolot ja työurat – tutkimuksia työurien vakaudesta ja eläkkeelle siirtymisestä. Helsinki: Eläketurvakeskus

Ojala, S. & Pyöriä, P. (2021). Teknologian työllisyys- ja työuravaikutukset: Paljon populaareja oletuksia, vähemmän empiiristä tietoa. Teoksessa S. Ojala & P. Pyöriä (toim.): Pirstoutuvatko työurat? Teollisuusalat talouden ja teknologian murroksissa. Tampere: Tampere University Press. 15–24.

Ojala, S., Pyöriä, P. & Jokinen, E. (2021). Kehitettävänä työelämän tasa-arvo, kouluttautuminen työuralla ja yritysten kyky luoda uutta menestystä. Teoksessa S. Ojala & P. Pyöriä (toim.): Pirstoutuvatko työurat? Teollisuusalat talouden ja teknologian murroksissa. Tampere: Tampere University Press. 371–400.

Poutvaara, P. (2019). Demokraattinen päätöksenteko ja talouden kehitys. Teoksessa S. Honkapohja & V. Vihriälä (toim.) (2019). Suomen kasvu - Mikä määrää tahdin muuttuvassa maailmassa? Helsinki: Taloustieto Oy

Pyöriä, P. (2021). Työurien tutkimus. Käsitteelliset, teoreettiset ja empiiriset lähtökohdat. Teoksessa S. Ojala & P. Pyöriä (toim.): Pirstoutuvatko työurat? Teollisuusalat talouden ja teknologian murroksissa. Tampere: Tampere University Press. 95–144.

Ranki, S. (toim.) (2020a). Ilmiölähtöisen johtamisen näkökulma elinikäiseen oppimiseen. Miten edistää systeemistä ajattelua. Sitran muistio lokakuu 2020. Haettu 14.3.2021.

Ranki, S. (toim.) (2020b). Työttömien näkökulma elinikäiseen oppimiseen. Miten vastuu tulisi jakaa. Sitran muistio maaliskuu 2020. Haettu 14.3.2021.

SAK. (2020). SAK:n työolobarometri 2020. Haettu 15.3.2021.

Schmöller, M. (2019). Laskusuhdanne voisi hidastaa euroalueen tuottavuuden kasvua entisestään. Euro & talous 4/2019. Haettu 23.2.2021.

Sitra (2019.) Kohti elinikäistä oppimista. Yhteinen tahtotila, rahoituksen periaatteet ja muutoshasteet. Sitran selvityksiä 150. Haettu 3.3.2021.

Sitra. (2020). Elinikäinen oppiminen Suomessa 2019 -kysely. Haettu 3.3.2021.

Talouspolitiikan arviointineuvosto. (2020). Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2019. Suomenkielinen käännös. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Haettu 1.3.2021.

Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 9/2018 vp -K21/2018vp. Haettu 3.3.2021.

Tilastokeskus. (2018). Aikuiskoulutukseen osallistuminen 2017, ennakkotiedot. Aikuiskoulutuksessa 18–64-vuotiaista joka toinen. Haettu 3.3.2021.

Tilastokeskus. (2019). Työolot 2018. Digitalisaatio on läpäissyt suomalaisen työelämän. Haettu 11.2.2021.

Tuomivaara, S. & Alasoini, T. (2020). Digitaalet kuulut ja digivälineiden erilaiset käyttäjät Suomen työelämässä. Helsinki: Työterveyslaitos.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2019). Pitkäaikaistyöttömissä on työvoimapotentiaalia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Työelämä, 2019:12.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020a). Teknologia, investoinnit, rakennemuutos ja tuottavuus – Suomi kansainvälisessä vertailussa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:5.

Työ- ja elinkeinoministeriö. (2020b). Työolobarometri 2019. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Työelämä, 2020:53.

Vainionmäki, J. (2018). Ketkä poistuvat rutiiniammateista ja kuinka se vaikuttaa tulevaan palkkakehitykseen? Yhteiskuntapolitiikka, 83:3, 272–286. Saatavissa

- Vainionmäki, J. & Böckerman, P. (2018). Ammattien tehtäväsisältöjen yhteys niiden palkkojen ja työllisyyden muutoksiin Suomessa. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2018. Haettu 18.3.2021.
- Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Kesä, M., Mayer, M., Nyman, J. & Ålander, T. (2019). Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26. Saatavissa
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2020a). Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2020. Haettu 16.3.2021.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. (2020b). Havaintoja ilmiöpohjaisesta budjetoinnista. VTV:n katsaus 26.10.2020. Haettu 26.10.2020 osoitteesta
- Valtiovarainministeriö. (2019). Ilmiöpohjaiseen budjettiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:9. Haettu 19.10.2020.
- Valtiovarainministeriö. (2019a). Kehysjärjestelmän kehittäminen vaalikaudelle 2019–2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:33.
- Valtiovarainministeriö. (2019b). Tuottavuuden tila Suomessa. Miksi sen kasvu pysähtyi, käynnistyykö se uudelleen? Keskustelualoitteet. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:21.
- Vandeplass, A. & Thum-Thysen, A. (2019). Skills Mismatch & Productivity in the EU. European Commission. Discussion Paper 100. Haettu 1.10.2020.
- Varma (2020). Työn murros ja työkyky – näkökulmia ja välineitä työkykyjohtamisen tueksi. Tietoa työkyvystä 1/2020. Haettu 17.1.2021.
- Ventä, O., Honkatukia, J., Häkkinen, K., Kettunen, O., Niemelä, M., Airaksinen, M. & Vainio, T. (2018). Robotisaation ja automatisaation vaikutukset Suomen kansantalouteen 2030. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 47/2018.
- Vuori, J., Wallin, M. & Kirves, K. (2017). Työn imua seniorivaiheeseen. Kenttäkokeellinen interventiotutkimus 17 työorganisaatiossa. Tampere: Työterveyslaitos.
- Wiley, J., Kowske, B. & Herman, A. (2010). Developing and validating a global model of employee engagement. Teoksessa S. Albrecht (toim.): Handbook of employee Engagement. Perspectives, Issues, Research and Practice. Cheltenham: Edward Elgar
- Woessman, L. (2016). The economic case for education. Education Economics, 24:1, 3–32.
- WEF. (2020). The Future of Jobs Report October 2020. Haettu 3.2.2021.
- Åhman, H., Bärlund, A. & Vatanen, A. (2007). Voittajajohtoryhmät. 7 askelta tulevaisuuden menestyjäksi. Helsinki: WSOYPro

3 Laskelmia osaamisen kehittämisen vaihtoehtoiskustannuksista

Ralf Sund

Kolmannessa luvussa tarkastellaan työn ja osaamisen kehittämisen ulkopuolelle jäämisen kustannuksia. Luvussa esitellään laskentamalli, jonka avulla kustannusten kokonaissuutta arvioidaan neljässä ryhmässä: työttömät, työkyvyttömyyseläkkeellä olevat, työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret sekä vanhuuseläkettä saavat henkilöt.

3.1 Osaamisen kehittämisen yhteiskunnalliset tuotot liittyvät työllisyyteen

Työllisyysasteen nostaminen on keskeinen tavoite suomalaisessa talouspolitiikassa. Se on ollut sitä vuosikymmenten ajan, ja sen tärkeydestä vallitsee hämmentävän laaja yksimielisyys. Koronapandemia on lisännyt työllisyysasteen nostamisen tärkeyttä. Pandemian aiheuttama työttömyys on korostusti kohdistunut nuoriin ikäluokkiin, mikä puolestaan lisää riskiä korkean rakenteellisen työttömyyden pysyvyyteen ja alhaiseen työllisyysasteeseen.

Taustalla on epäedullinen väestökehitys: Suomi ikääntyy ja huoltosuhde heikkenee. Asiaa kuvataan kestävyysvaje-käsitteellä. Kestävyysvaje syntyy, kun maksajat vähenevät ja edunsaajat lisääntyvät. Epätasapainon seurauksena julkisten palvelujen rahoituspohja rapautuu, kun samaan aikaan menot uhkaavat kasvaa ikääntyneen väestön suhteellisen osuuden kasvun myötä.

Keskeinen lääke uhkaavaan julkisen talouden alijäämään ja palvelujen ja menojen

karsimiseen on työllisyysasteen nosto. Muitakin lääkkeitä on, kuten erityisesti julkisen palvelutuotannon tuottavuuden kasvattaminen, nettomaahanmuuton kasvataminen ja syntyvyyden lisääntyminen. Yhtä kaikki: työllisyysasteen nosto on yksi keskeisimmistä keinoista, joilla epätoivottuja päätöksiä voitaisiin välttää.

Alhaiselle työllisyysasteelle on monta syytä. Yksi keskeisimmistä on osaamiseen liittyvät ongelmat. Osaamisen taso ei vastaa nykytyöelämän vaatimuksia. Osaaminen on tässä ymmärretty hyvin laajasti. Kyse ei ole vain ammattitaidon vanhentumisesta, vaan myös esimerkiksi työelämävalmiuksien puutteista. Muita syitä ovat terveyteen liittyvät seikat, kannustinongelmat sekä alueelliset kohtaanto-ongelmat, joihin liittyy myös kasvukeskuksissa asumisen kalleus. On vaikeaa antaa kovin tarkkaa arviota siitä, miten suuri eri tekijöiden määrällinen vaikutus työllisyysasteeseen on.

Työllisyysastetta voidaan nostaa suuntaamalla toimenpiteitä osaamisen kehittämiseen ja muiden työllistymisesteiden poistamiseen. Julkisen talouden kannalta olisi järkevää, että toimenpiteiden kustannukset katettaisiin niiden tuotoilla. Yhteiskunnallisten investointien tulisi tuottaa. Jotta investoinnin kannattavuutta voisi laskea, olisi tärkeää pystyä arvioimaan kaikki tuotot mahdollisimman laajasti. Tuotot ovat tässä tarkastelussa yhtä kuin vähentyneet julkiset menot. Työmarkkinoiden ulkopuolella olemisen kulut kiertyvät julkisen talouden kontolle vähentyneinä verotuloina ja kasvaneina tulonsiirtomenoina.

Yhteiskunnallisten toimenpiteiden tuottolaskennassa tulisi ottaa huomioon kaikki tekijät mahdollisimman laajasti. Työttömyyden tai työelämän ulkopuolella olemisesta syntyy monenlaisia kustannuksia. Osa niistä nähdään budjettikirjasta suoraan, osaa ei sieltä löydy, mutta ne voidaan koh- tuullisen tarkasti arvioida. Lisäksi syntyy muita kustannuksia. Työmarkkinoiden ulkopuolella oleminen korreloi positiivisesti yhteiskunnalle korjaavia menoja aiheutta- vien rikollisuuden ja sairastavuuden kanssa. Tällaisten laajojen kustannusten tarkoista euromääristä ei voida antaa luotettavaa arviota.

Yhteiskunnallisen päätöksenteon kan- nalta olennaisen tärkeitä olisi tietää toimen- piteen kustannusten ja tuottojen suhde. Kustannukset on helppo arvioida. Julkiselle sektorille, lähinnä valtiolle, syntyy kustan- nuksia, kun tehdään toimenpiteitä osaamisen ja osallisuuden lisäämiseksi. Tuottojen täsmällinen euromääräinen arviointi on erittäin hankalaa. Ne myös jakautuvat laajalti julkiselle sektorille, ja niiden aikahorisonttia on vaikea määrittellä täsmällisesti. Nämä tuottolaskelmien epätäsmällisyydet ja vai- keudet aikaansaavat sen, että tuottavia yhteiskunnallisia investointeja jää tekemättä. Tämä on yhteiskunnan kokonaisedun kan- nalta tappiollista.

3.2 Laskentamalli

Seuraavissa kappaleissa avaan laskentamallia, jolla arvioin työttömyyden kautta syntyviä kustannuksia julkiselle sektorille. Niiltä osin kuin työttömyyden taustalla on osaamisen vajetta, laskenta kuvaa osaamisen kehittämi- sen panostamatta jättämisen kustannuksia.

3.2.1 Laskennassa käytetyt oletukset

Tavoitteena on laskea työmarkkinoiden ulkopuolella olemisen kustannuksia julki- selle sektorille. Julkinen sektori ymmärretään laajasti: se kattaa valtion, kunnat ja sosiaali-

turvarahastot. Syrjäytyneisyydestä koituu menetyksiä ja hyvinvointitappioita myös yksilöille, mutta ne kustannukset rajataan tässä tarkastelussa tarkastelun ulkopuolelle. Se, että tarkastelu rajataan julkiseen talou- teen, aliarvioi merkittävästi mahdollisten yhteiskunnallisten toimien kokonaishyötyjä.

Lukuisten suomalaisten ja kansainvälis- ten selvitysten perusteella työmarkkinoilta syrjäytymisestä koituu välillisiä kustannuksia monin tavoin. Rikollisuudella ja sairastavuudella on selvä korrelaatio työmarkkinaposi- tion. Rikollisuudesta, sairastavuudesta, vähäisestä osallisuudesta ja syrjäytymisen periytyemisestä koituu julkiselle vallalle merkittäviä kustannuksia. Niitä ei ole tässä laskelmassa otettu huomioon. Tarkkojen euromäärien arvioiminen on erittäin vai- keaa, ellei mahdotonta. Tiedämme kuiten- kin, että kustannuksia syntyy, joten esitettä- vät laskelmat aliarvioivat vahvasti kustan- nuksia.

Yksi positiivinen vaikutus jää kokonaan laskelmien ulkopuolelle, kun arvioidaan panostusten tuottoja. Panostukset työmark- kinakelpoisuuden parantamiseen osaamisen kautta pitävät sisällään myönteisen tuotta- vuusvaikutuksen. Sen lisäksi, että osaamisen kohentaminen parantaa työllistymistä, se tuottaa myös tuottavuushyötyä. Heikko tuottavuuskehitys on yksi Suomenkin perus- tavaa laatua olevia ongelmia. Vaikutuksen euromäärää on mahdoton arvioida, mutta vaikutus on merkittävä.

Laskentamallissa tuotto on sama asia kuin säästynyt kustannus. Toimenpiteiden tuotto ymmärretään täysin säästyneinä menoina. Näin on luontevaa tehdä, koska sosiaaliturvan kautta kulut kiertyvät julkisen vallan verovaroin katetuiksi tulonsiirroiksi ja palveluksiksi. Yleensä investointiteoriassa tuotto ymmärretään lisätuloksi. Tässä tuotto on säästynyt meno.

Tavoitteena on laskea puuttuvan osaami- sen ja osallisuuden aiheuttamia menetyksiä julkiselle sektorille. Osaaminen ymmärre- tään tässä yhteydessä laajasti. Tavoitteena on laskea tai arvioida kaikki julkiselle koituvat

euromääräiset kustannukset, jotka ovat kohtuullisella varmuudella todennettavissa.

Laskelmien pohjalla on oletus kahden tilan vertaamisesta. Työmarkkinoiden ulkopuolella olevillakin on palkkatuloja, pääosa tuloista on kuitenkin tulonsiirtoja. Näiden tulojen keskinäinen suhde määräytyy sen mukaan, paljonko ne todellisuudessa ovat. Toinen tila on kokoaikainen työllistyminen kynnyspalkalla, joka perustuu tutkimusaineiston (”Työllisyyden laajat kustannukset”) lukuihin. Tarkastellaan siis tiettyjen ryhmien nykytilan eli työttömänä olemisen ja kokoaikaisen työllistymisen välisen muutoksen vaikutusta julkiseen talouteen.

Laskelmien tavoitteena on tuottaa arvioita työttömyyden aiheuttamien kustannusten suuruudesta, jotta työttömyyttä vähentävät toimenpiteet olisivat kannattavia. Tällöin lisäpanostukset saavat aikaan julkisen talouden kohentumista. Investoinnit pienentävät julkista alijäämää ja vähentävät veronkorotuspaineita. Onnistuneen investoinnin tekeminen edellyttää eri toimenpiteiden tuottoarvioita. Tässä selvityksessä ei pyritä arvioimaan eri toimenpiteiden tehokkuuksia.

Laajoista kustannuksista erittäin laajoihin

Esitettävät laskelmat ovat hieman yksinkertaistaen tutkimuksen ”Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle” (Alasalmi ym. 2019) laajennus. Siinä laskettiin mikrosimulaatiomallilla (Tilastokeskuksen Sisu-malli) työmarkkinoiden ulkopuolella olemisen yhteiskunnallisia kustannuksia. Saadut luvut ovat tämän laskelman pohja-aineistoa.

Edellä mainitussa tutkimuksessa laskettiin nettoveroaste. Kun yksilö on työmarkkinoiden ulkopuolella, koituu yhteiskunnalle kahdenlaisia kustannuksia: tulonsiirtomenoja, joista merkittävimmän muodostavat työttömyysturvamenot, ja veromenetyksiä, koska tulonsiirroista maksetaan vähemmän veroja kuin palkkatuloista. Nämä vaikutukset on em. tutkimuksessa huolellisesti laskettu eri ihmisryhmille.

Tässä laskentamallissa edellä kuvattua menetelmää laajennetaan kolmella eri taloudellisella vaikutuksella. Ne ovat toteutumatta jäävän kulutuksen aikaansaama työllisyyden vaje ja erityisesti sen vaikutus julkiseen talouteen, toteutumatta jäävän kulutuksen aiheuttama arvonlisäväjäre ja verokiila-vaikutus. Verokiila tarkoittaa palkasta perittäviä veroja ja maksuja.

Kulutuksen työllisyysvaikutus

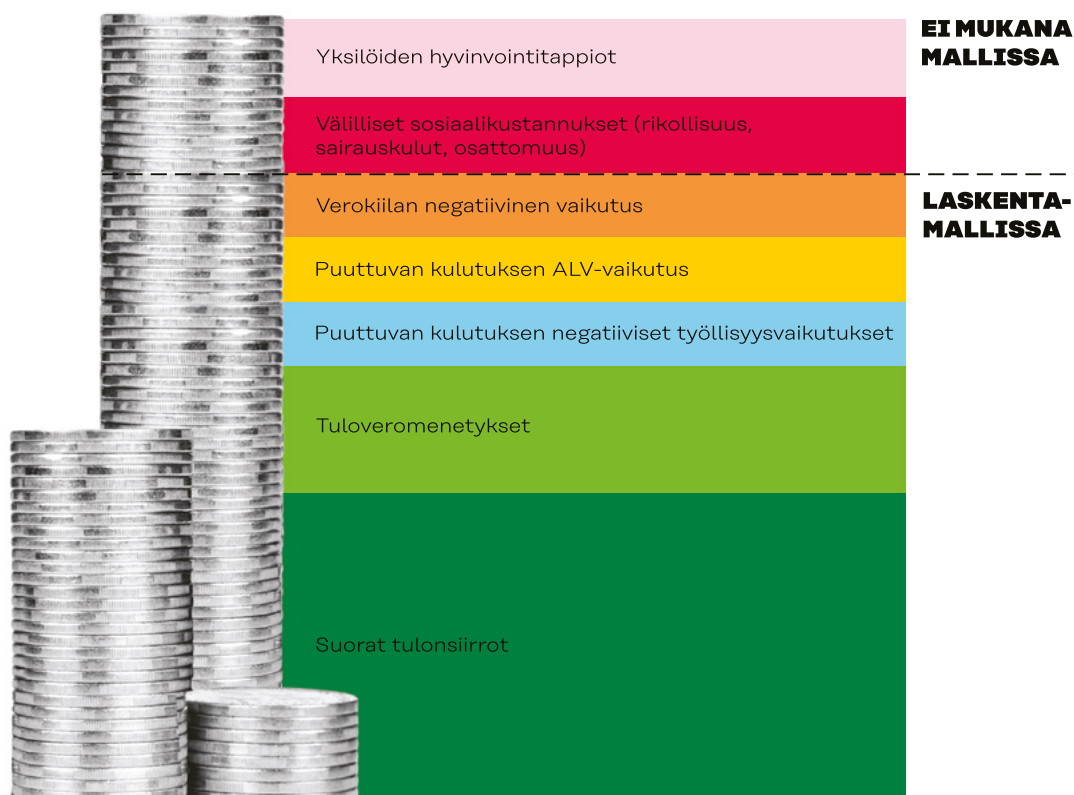
Ensimmäinen näistä eristä on toteutumatta jäävän kulutuksen aikaansaama puuttuva työllisyysvaikutus. Sen merkitys julkiseen talouteen on arvioitu seuraavasti.

Hyödykkeisiin ja palveluihin kohdistuva lisäkulutus tuottaa työllisyyttä, joka puolestaan parantaa julkisen talouden tasapainoa. Kun ei-työllistetty työllistyy, hänen käytettävissään oleva tulonsa, jonka hän kuluttaa, kasvaa 90 prosenttia. Tästä lisäkulutussummasta koituu noin 20 prosentin arvonlisäverokertymän lisäys. Yleinen arvonlisäverokanta on 24 prosenttia, mutta monet alennetut verokannat alentavat keskimääräistä verokantaa.

Esimerkinomaisesti: 100 miljoonan lisäyksestä käytettävissä oleviin tuloihin 90 prosentin kulutusalltiudella kulutetaan 90 miljoonaa, josta 20 prosenttia menee veroihin. Siitä kertyy 72 miljoonaa euroa, joka puolestaan synnyttää työtä. Vaihtoehtoisesti: kun yksilö pysyy työmarkkinoiden ulkopuolella, niin tämä työllisyysvaikutuksen aikaansaama kulutus jää syntymättä, samoin kun sen tuottama työllisyysvaikutus julkista taloutta vakauttavine vaikutuksineen. Tausalla on yksinkertaistava oletus, että työmarkkinoilla on vapaana olevia, helposti työllistettävissä olevia resursseja. Niihin liittyy näin ollen 11 600 euron positiivinen nettoverovaikutus vuodessa. Mikäli oletettaisiin vaikeimmin työllistyvien työllistyvän, olisi positiivinen vaikutus julkiseen talouteen suurempi, 14 600 euroa vuodessa.

Tilastokeskuksen (Suomen virallinen tilasto (SVT), 2020) vuoden 2017 dataan perustuvien panos/tuotos – taulukoiden

Kuva 1. Työn ja osaamisen kehittämisen ulkopuolelle jäämisen kustannusten laskentamalli.



mukaan teollisuuteen syntyy miljoonan euron lisäkulutuksesta kahdeksan vuosityöpaikkaa. Palvelut ovat työvoimaintensiivisempiä, joten oheisissa laskelmissa on käytetty kerrointa kymmenen. Yhden lisäkulutusmiljoonan tuottama työllisyyslisä on siis kymmenen henkilötyövuotta. Näillä lisätyöpaikoilla on puolestaan julkisen sektorin taloutta vahvistava vaikutus. Laskelmissa on käytetty nettoverovaikutuksena yhden henkilötyövuoden osalta 11 600 euroa vuodessa. Luku vastaa 10 000 helpoimmin työllistyvän 116 miljoonan euron nettoverovaikutusta.

Kulutuksen arvonlisävaikutus

Kysynnän myötä kasvanut työllisyys tuottaa julkiselle sektorille tuloja. Laskelmissa on käytetty Alasalmen ym. (2020) tutkimuksen mukaisesti helpoimmin työllistyvien netto-

veromäärää, joka on 10 000 työllistyvän tapauksessa 116 miljoonaa euroa. Laskelmissa on otettu huomioon vain laajat kustannukset.

Laskelmat tehdään 10 000 työllistyvän määrällä. Luku on mielivaltainen, se voisi olla mikä tahansa. Luvun valintaa puolustaa ennen muuta se, että tälle joukolle on jo ”Työttömyyden laajat kustannukset” -raportissa laskettu nettoverovaikutus mikrosimulaatiomallilla. Toinen peruste on se, että 10 000 joukko on kohtuullisen iso (n. 0,4 prosenttia työllisyysasteessa) ja antaa näin ollen melko hyvän kuvan realististen, mutta toki mittavien, toimenpiteiden vaikutuksen suuruusluokasta julkiseen talouteen.

Toinen taloudellinen suora vaikutus työmarkkinoiden ulkopuolella oloon liittyy toteutumatta jääneen kulutuksen arvonlisäverovaikutukseen.

Verokiilan työllisyysvaikutus

Sosiaaliturvamenot pienentyvät työllistymisen myötä, jolloin veroja voidaan alentaa. Alemmalla verokannalla on myönteinen vaikutus työllistymiseen. Veroilla ja työllisyydellä on yhteys niin, että yhden prosentin veroasteen alennus lisää työllisyyttä 0,17 prosenttia. Yhden prosenttiyksikön alennus tuloveroasteessa lisää työllisyyttä 4 250 henkilötyövuodella. Työllisyysjoustokerroin on saatu Jäntin ym. (2015) tutkimuksesta. Tällä työllisyyden lisäyksellä on puolestaan julkista sektoria vahvistava vaikutus.

3.2.2 Laskennan kohderyhmät

Esimerkinomaisesti työttömyyden laajennettuja kustannuksia pyritään arvioimaan neljälle ryhmälle. Nämä ovat työttömät, työkyvyttömyyseläkeläiset, työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret (NEET-nuoret, englanninkielinen lyhenne NEET sanoista Not in Education, Employment or Training) ja eläkeläiset. Euromääräinen arvio tehdään 10 000 ihmisen joukolle.

Työttömät: 10 000 helpoimmin työllistettävän laajat kustannukset

Käytetään Työttömyyden laajat kustannukset -julkaisun kokonaislukuja (Työttömyyden laajat kustannukset: taulukko 11–13 s. 49–51). Korjataan laskelmia kolmella tekijällä:

- 1) Lisäkulutuksen aikaansaamalla työllisyysvaikutuksella ja sen aikaansaamalla julkista sektoria vakauttavilla tekijöillä,
- 2) välillisten verojen vaikutuksella ja
- 3) korkeamman veroasteen työllisyyttä syrjäyttävän vaikutuksen eliminoinnilla.

Tarkasteluesimerkkiin on otettu 10 000 helpoimmin työllistyvän yksilön joukon taloudelliset vaikutukset.

Julkisen vallan säästöt tulonsiirroissa ja tuloverojen kertymän kasvuna ovat nettomääräisesti em. 10 000 ihmisen ryhmälle 116 miljoonaa euroa.

Toinen taloudellinen vaikutus syntyy kulutuksen työllistävän vaikutuksen merkityksestä julkiseen talouteen. Palkkatulo on tulonsiirtoja selvästi suurempi. Kulutus synnyttää puolestaan työtä. 10 000 työttömän työllistyminen tuottaa suuruusluokaltaan 60 miljoonan euron nettotulojen lisäyksen, josta kulutukseen välittyy 55 miljoonaa, kun kulutusaltiudeksi oletetaan 0,9. Sen tuottama arvonlisäveron lisäys on 11 miljoonaa. Varsinainen kulutuslisäys eli 55 miljoonaa euroa vähennettynä 11 miljoonalla eurolla synnyttää uusia työpaikkoja (Tilastokeskus; em. lähde)

44 miljoonaa euroa x 10 henkilötyövuotta
= 440 työpaikkaa

Tämä kerrannaisvaikutus parantaa julkisen sektorin kestävyyttä.

10 000/440 x 116 miljoonaa euroa = 5
miljoonaa euroa

Lisätyöllistyvien nettoverovaikutuksena on käytetty samaa 116:ta miljoonaa euroa 10 000:ta ihmistä kohden.

Lisäksi 10 000:n työllistyminen alentaa kokonaisveroastetta noin 0,14 prosenttiyksikköä. Veronalennuksen määrä on laskettu suoraan osuutena kokonaisveroasteesta. Tältä osin oletus on rohkea, koska veroasteen maksupaineen alenemisen välittyminen itse veroasteeseen on monimutkainen. Maksupaineella tarkoitetaan veroasteen laskuperusteissa tapahtunutta muutosta, joka syntyy, kun ihmisiä siirtyy tulonsiirtojen piiristä töihin. Veroaste ei alennu välittömästi, alentunutta veropainetta voidaan käyttää myös muihin kohteisiin, kuten velan alentamiseen.

Työllisyyden ja veroasteen välillä on käänteinen riippuvuus. Jatkossa tämä riippuvuus oletetaan 0,17:n suuruiseksi eli yhden

prosentin veroasteen aleneminen lisää työllisyyttä 0,17 prosentilla. Kerroin on saatu Jäntin ym. (2015) julkaisusta.

Samaa kaavaa eli samoja oletuksia käyttäen työllisyysvaikutus 10 000 henkilön työllistymisestä olisi

$$0,014 \times 0,017 \times 2\,500\,000 = 735 \text{ lisätyöllistä}$$

Kokonaisveroasteen aleneminen \times veroasteen alenemisen synnyttämä työllisyyslisä \times työllisten määrä kaikkiaan.

Lisätyöllisten vaikutus julkiseen talouteen olisi

$$(735 \text{ lisätyöllistä} / 10\,000 \text{ työllistynyttä}) \times 142 \text{ miljoonaa euroa} = 10 \text{ miljoonaa euroa.}$$

Näin olleen 10 000 työttömän työllistäminen vakauttaisi julkista taloutta vuodessa

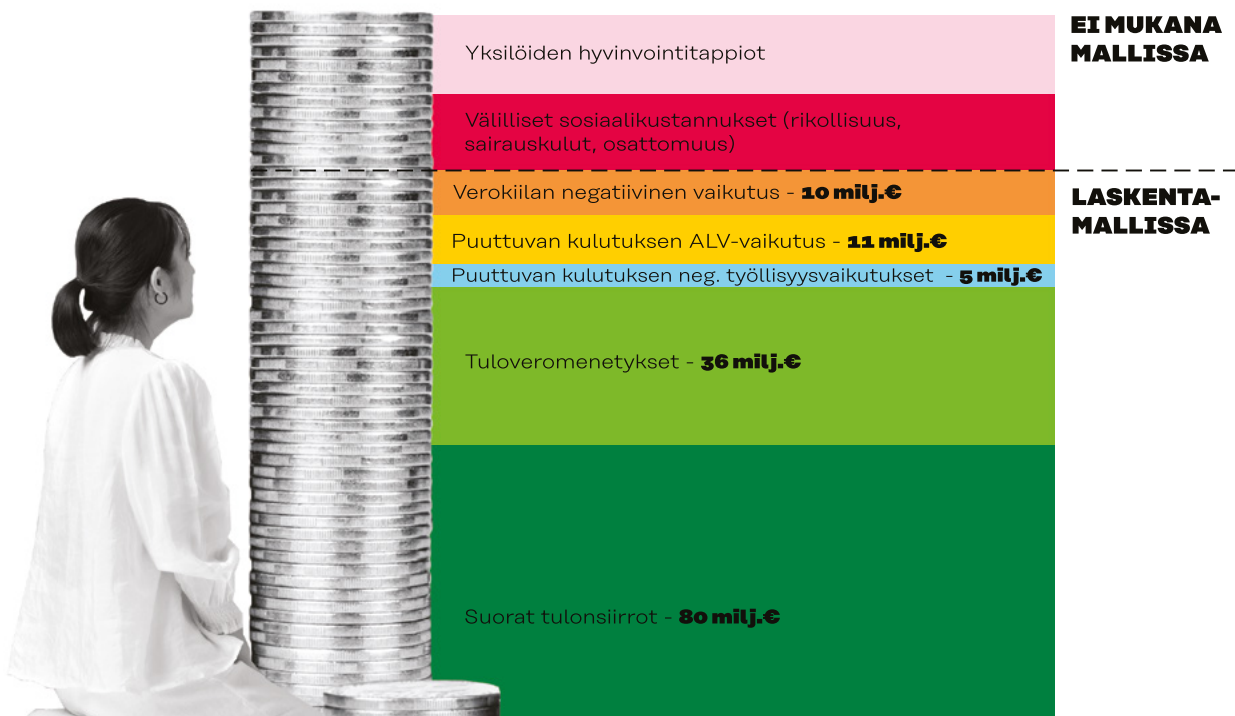
116 miljoonaa euroa + 11 miljoonaa euroa + 5 miljoonaa euroa + 10 miljoonaa euroa = 142 miljoonaa euroa.

Luku on suuruusluokka-arvio. Mikäli oletetaan, että työllistämistoimen (esim. osaamiseen panostaminen, joka työllistää) vaikutus kestäisi viisi vuotta ja työllistäisi 10 000 ihmistä vakauttaisi se julkista taloutta yhteensä 710 miljoonalla eurolla. Tätä halvempi investointikustannus olisi julkisen talouden kannalta kannattava.

Kustannusten määrittelystä riippuen saamme 10 000 työttömän kustannukseksi eri summia:

- suppeat kustannukset eli suorat tulonsiirtomenot ovat 80 miljoonaa euroa vuodessa
- laajat kustannukset eli tulonsiirrot ja tuloverovaikutus ovat yhteensä 116 miljoonaa euroa
- erittäin laajat kustannukset, joihin on laskettu myös välilliset kustannukset (kulutus, verokiila ja alv-tuotto), ovat 142 miljoonaa euroa.

Kuva 2. Arvio kustannuksista, jotka säästetään vuodessa, kun 10 000 työttöntä työllistyy.



10 000 työkyvyttömyyseläkeläistä työllistyy

Suomessa on 195 000 työkyvyttömyyseläkeläistä (31.12.2019), joiden suora eläkemeno on n. 2,4 miljardia euroa. 10 000:ta työkyvyttömyyseläkeläistä kohden meno on 123 miljoonaa euroa. Lisäksi 10 000 työkyvyttömän joukko saa arviolta 16 miljoonaa muita tulonsiirtoja (Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle, s. 51). Näin ollen tulonsiirtomeno on yhteensä 139 miljoonaa euroa.

Työkyvyttömyyseläkeläisiä voidaan laskennallisesti verrata pitkäaikaistyöttömiin, joiden nettoverovaikutus tilojen työtön-työllinen välillä on 10 000 ihmisen osalta 193 miljoonaa (Työttömyyden laajat kustannukset, s. 49). Oletus antaa suuruusluokaltaan oikeita lukuja, koska työttömyyskorvaukset ja eläke ovat samaa luokkaa.

Käytettävissä olevien tulojen lisäys olisi 122 miljoonaa euroa, josta säästöön arvioidaan siirtyvän 12 miljoonaa euroa. Kulutuslisäys 10 000 työkyvyttömyyseläkeläisen työllistymisestä on arviolta 110 miljoonaa euroa, joka tuottaa 22 miljoonan arvonlisäverotuoton lisäyksen.

Työllistävään kulutukseen jää 88 miljoonaa euroa. Tällä lisäyksellä on puolestaan työllistävä vaikutus, joka on suuruudeltaan 880 ihmisen suuruinen. Näiden ihmisten työllistyminen puolestaan parantaa julkisen sektorin tasapainoa 10 miljoonaa euroa. Laskelmissa on käytetty nettoverovaikutuksena helpoimmin työllistyvien nettoverovaikutusta, joka on 10 000:ta ihmistä kohden 116 miljoonaa euroa.

Verokiilan vaikutus muodostuu alhaisemman työeläkemaksun teoreettisesta/laskennallisesta alenemisesta: 10 000 työkyvyttömyyseläkeläisen työllistyminen mahdollistaisi eläkemaksun 0,7 prosentin alentamisen eli maksu voisi alentua 0,17 prosenttiyksikköä. Käyttäen työllistymiskerrointa 0,17 saadaan työllistymisen lisäykseksi 0,03 prosenttia eli 722 henkilöä, joiden nettoverot olisivat

(722 työllistyvää/10 000 työkyvyttömyyseläkeläistä x 116 miljoonaa euroa) = 8 miljoonaa euroa.

Näin ollen edellä esitetyn hypoteettisen 10 000 työkyvyttömyyseläkeläisen työllistyminen tuottaisi julkiselle vallalle (eläkejärjestelmä ymmärretään osaksi julkista sektoria) säästyneinä menoina

193 miljoonaa euroa + 22 miljoonaa euroa + 10 miljoonaa euroa + 8 miljoonaa euroa = 233 miljoonaa euroa.

Tämän laskentatavan antama työkyvyttömyyseläkkeiden kokonaiskustannus julkiselle vallalle on (koelaskelman 10 000:n osuus kaikista 200 000 työkyvyttömyyseläkeläisestä)

20 x 233 miljoonaa euroa = 4 660 miljoonaa euroa

eli noin 1,5-kertainen suoraan työkyvyttömyyden aiheuttamaan eläkemenoon verrattuna.

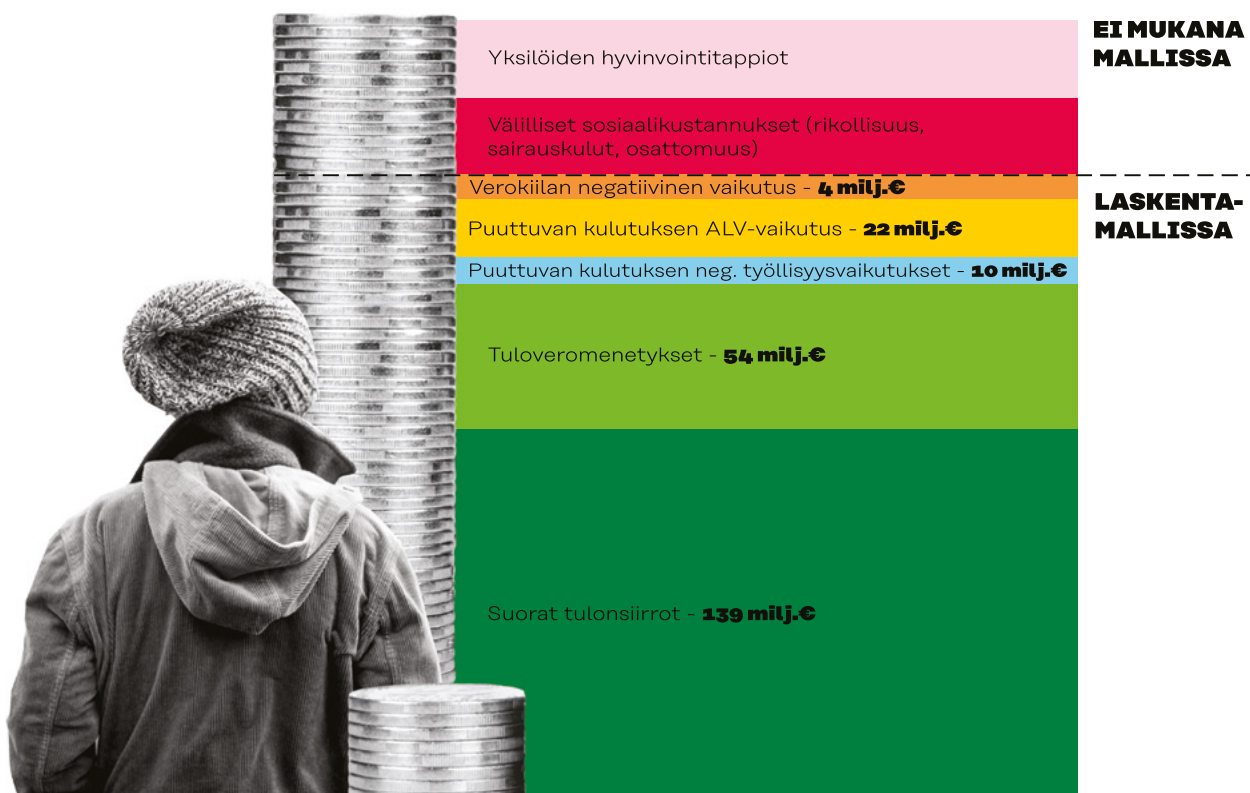
Kustannusten määrittelystä riippuen saamme 10 000 työkyvyttömyyseläkeläisen kustannukseksi eri summia:

- a. suppeat kustannukset eli suorat tulonsiirtomenot ovat 150 miljoonaa euroa vuodessa
- b. laajat kustannukset eli tulonsiirrot ja tuloverovaikutus ovat 193 miljoonaa euroa
- c. erittäin laajat kustannukset, joissa on mukana myös välilliset kustannukset (kulutus, verokiila ja alv-tuotto), ovat 233 miljoonaa euroa.

10 000 työn ja koulutuksen ulkopuolella olevan nuoren työllistäminen

Pitkäkestoisimmat kustannukset julkiselle vallalle aiheutuvat nuorten syrjäytymisestä.

Kuva 3. Arvio kustannuksista, jotka säästetään vuodessa, kun 10 000 työkyvyttömyyseläkeläistä työllistyy.



Syrjäytymisen negatiiviset vaikutukset kertautuvat kymmenien vuosien ajalle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ovat yhteisessä katsauksessaan (19.2.2019) viitanneet OECD:n vuotuisen Education at a Glance julkaisuun ja todeneet sen syksyllä 2016 kiinnittäneen huomion työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten aikuisten (ns. NEET-nuoret, neither in employment nor in education or training) kasvaneeseen ja kansainvälisesti korkeaan osuuteen Suomessa. ”On huomattava, että NEET-tilanne ei vielä suoraan kerro syrjäytymisestä vaan nuorten elämäntilanteet vaihtelevat. Nuoret esimerkiksi odottavat opiskelujen tai varusmies- tai siviilipalveluksen alkamista, viettävät väli-vuotta, lukevat pääsykokeisiin tai lomailevat kesällä ilman kesätyötä. NEET-tilanne on kuitenkin etenkin vuosia jatkuessaan yhtey-

dessä psyykkisiin ja sosiaalisiin ongelmiin.” kirjoittavat ministeriöiden virkamiehet.

Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten aikuisten osuus on laskenut huomattavasti viime vuosina. Vuonna 2015, kun osuus oli korkeimmillaan, 15,1 prosenttia 20–24-vuotiaista kuului tähän ryhmään. Vuonna 2018 osuus oli laskenut 11,8 prosenttiin. Tämä tarkoittaa, että Suomessa oli noin 38 000 työn ja koulutuksen ulkopuolella olevaa 20–24-vuotiaista nuorta vuonna 2018. Esimerkkilaskelmissa tarkastelu rajataan tähän ryhmään.

10 000:n työn ja koulutuksen ulkopuolella olevan nuoren eli neet-nuoren suorat työttömyysturvamienot ovat vain 36 miljoonaa euroa. Luku on muihin ryhmiin verrattuna pieni, koska suurin osa heistä saa työmarkkinatukea. Laajat kustannukset ovat myös melko pienet, vain 64 miljoonaa euroa (Työttömyyden laajat kustannukset s. 45).

Työllistymiseen liittyvän kynnyispalkan oletetaan olevan 2 100 euroa kuukaudessa. Nettotulojen lisäys on tällöin 10 000 nuoren tapauksessa 64 miljoonaa euroa, josta kulu- tukseen käytetään 58 miljoonaa euroa. Tämä kulutukseen käytetty summa kasvattaa arvonlisäverosta saatavaa tuottoa 12 miljoonalla eurolla ja työllistävä kulutus synnyttää 460 työpaikkaa, josta julkisen vallan talou- dellinen hyöty on viisi miljoonaa euroa.

Verokiilan vaikutus on marginaalinen, arviolta neljä miljoonaa euroa.

Näin ollen kokonaishyöty julkiselle vallalle 10 000 työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevan nuoren työllistämistä kokaikaisesti on vuodessa

64 miljoonaa euroa + 12 miljoonaa euroa + 5 miljoonaa euroa + 4 miljoonaa euroa = 85 miljoonaa euroa.

Kustannusten määrittelystä riippuen saamme 10 000 työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevannuoren työttömyydestä aiheutuviksi kustannuksiksi eri summia:

- suppeat kustannukset eli suorat tulonsiirtomenot ovat 36 miljoonaa euroa vuodessa
- laajat kustannukset eli tulonsiirrot ja tuloverovaikutus ovat 64 miljoonaa euroa vuodessa
- erittäin laajat kustannukset, joihin on laskettu mukaan myös välilliset kustannukset (kulutus, verokiila ja alv-tuotto), ovat 85 miljoonaa euroa.

10 000 vanhuuseläkkeellä olevan työllistyminen

Osa vanhuuseläkeläisistä haluaisi jatkaa työuraansa. Se on estynyt pääosin asenteiden, jäykkien työmarkkinarakenteiden ja osaamisvajeiden vuoksi.

Mikäli 10 000 jo vanhuuseläkkeellä olevaa työllistyisi, poikkeavat sen vaikutukset julkiseen talouteen edellä mainituista.

Oletamme, että keskeisimmälle tulonsiirrolle eli eläkkeelle ei tapahdu mitään, joten verokiilavaikutusta ei esiinny lainkaan. Eläkkeellä tehty ansiotyö kartuttaa uutta eläkettä.

Kuva 4. Arvio kustannuksista, jotka säästetään vuodessa, kun 10 000 työn ja koulutuksen ulkopuolella olevaa nuorta työllistyy.



Oletuksena on, että eläkejärjestelmä on kustannusten ja tuottojen osalta tasapainossa. Oletamme, että eläkeläiset työllistyvät 3 000 euron kuukausipalkalla kokoaikaisesti ja rajaveroaste on 40 prosenttia.

Tällöin vaikutukset liittyvät verotuottoihin

$(10\,000 \text{ työllistyvää työkyvyttömyyseläkeläistä} \times 36\,000 \text{ euron vuosiansio} \times 0,40 \text{ prosentin rajaveroaste}) = 144 \text{ miljoonaa euroa}$

ja kulutuksen kautta syntyviin tuottoihin

$(\text{kulutusalttius } 0,9 \times 216 \text{ miljoonaa euroa}) = 194 \text{ miljoonaa euroa}$

josta alv:n vaikutus on 19 miljoonaa ja työllistävän kysynnän vaikutus

$(194 \text{ miljoonaa euroa} - 19 \text{ miljoonaa euroa} \times 10 \text{ henkilötyövuotta}) = 1\,750 \text{ henkilötyövuotta}$

jonka vaikutus julkiseen talouteen on

$(1\,750 \text{ henkilötyövuotta} / 10\,000 \times 116 \text{ miljoonaa euroa}) = 20 \text{ miljoonaa euroa}$

Näin ollen 10 000 vanhuuseläkeläisen työllistyminen vuodeksi tuottaisi julkiseen talouteen

$144 \text{ miljoonaa euroa} + 19 \text{ miljoonaa euroa} + 20 \text{ miljoonaa euroa} = 183 \text{ miljoonaa euroa.}$

Kustannusten määrittelystä riippuen saamme 10 000 vanhuuseläkeläisen kustannukseksi seuraavat summat:

- a. suppeat kustannukset eli suorat tulonsiirtomenot ovat 0 miljoonaa vuodessa
- b. laajat kustannukset eli tulonsiirrot ja tuloverovaikutus ovat 144 miljoonaa euroa
- c. erittäin laajat kustannukset, joihin on laskettu mukaan myös välilliset kustannukset (kulutus, verokiila ja alv-tuotto), ovat 183 miljoonaa euroa.

Kuva 5. Arvio kustannuksista, jotka säästetään vuodessa, kun 10 000 vanhuuseläkkeellä olevaa työllistyy.



Vanhuuseläkeläisten osalta mahdollisten panostusten tuoton aikajänne on lyhyt, joten kannattavat investoinnit jäävät melko pieniksi.

Kustannukset voidaan kerätä yhteen eri ryhmien osalta ja näin voidaan tarkastella eri ryhmien yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Suppeilla kustannuksilla tarkoitetaan vain suoria tulonsiirtomenoja, jotka julkiselle vallalle syntyvät, kun eri ryhmissä 10 000 ihmistä on työmarkkinoiden ulkopuolella. Jos poliittinen päätöksentekojoutuisi toimenpiteiden edullisuutta arvioidessaan vain suoriin kustannuksiin, jäisi moni kannattava investointi tekemättä.

Laajoissa kustannuksissa on huomioitu suorien tulonsiirtojen ja tuloverovaikutuksen määrä. Se saadaan, kun lasketaan yhteen suorat tulonsiirrot ja tuloverovaikutukset em. ryhmien osalta. Laskentamenetelmää on laajasti selostettu julkaisussa ”Työttömyyden laajat kustannukset”.

Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleviin nuoriin liittyvät kustannukset ovat

alhaisempia kuin muilla tarkastelluilla ryhmillä. Nuorilla tulonsiirtomenot ovat alhaisia osittain siksi, että osa heistä asuu vanhempiensa taloudessa ja osittain siksi, että työllistymiseen liittyvä palkka on alhaisempi kuin muilla ryhmillä. Tällöin työllistymisen aikaansaama verolisäys on pieni. Nuorten palkkaoletus perustuu tilastoaineistoon nuorten palkkatasosta.

Eläkeläisten ryhmässä ei ole säästyviä tulonsiirtomenoja, koska eläkkeiden maksu jatkuu. Verokiilavaikutus on myös nolla, koska vanhuuseläkeläisten työskentely ei vaikuta veroluonteisiin maksuihin. Korkeiden rajaveroasteiden vuoksi summat ovat jonkin verran taulukossa olevia suurempia.

Erittäin laajat kustannukset koostuvat edellä mainituista kustannuksista ja verokiilan, arvonlisäverovaikutuksen ja kulutuksen aikaansaamasta työllisyysvaikutuksesta.

Luvut kuvaavat julkiselle vallalle koituvia kustannuksia, kun kuhunkin ryhmään kuuluvat 10 000 ihmistä ovat työmarkkinoiden ulkopuolella sen sijaan, että he olisivat työelämässä.

Taulukko 1. 10 000:n työmarkkinoilla olevan työelämään siirtymisen vaikutukset julkiselle sektorille, miljoonaa euroa eri kohderyhmien osalta.

Kun 10 000 henkilöä jää työllistymättä	Suppeat kustannukset	Laajat kustannukset	Erittäin laajat kustannukset
työtön	80	116	142
työkyvyttömyyseläkkeellä	139	193	233
nuori, joka ei työssä eikä koulutuksessa	36	64	85
eläkeläinen	0	144	183

Taulukosta nähdään, että laajojen ja erittäin laajojen kustannusten välillä on n. 15–20 prosentin ero. Erittäin laajojen ja suppeiden kustannusten ero on noin kaksikertainen.

Taulukosta nähdään, että ajan myötä kustannusten määrä kertaantuu nopeasti. Työmarkkinoiden ulkopuolelle jääneiden nuorten pysyvän syrjäytymisen yhteiskunnalliset kustannukset 30 vuoden aikana ovat kokonaisuudessaan 10 miljardia euroa (3,8 x 2,55 miljardia euroa).

Laskelma on tietysti lähinnä suuruusluokka-arvio, joka rakentuu yksinkertaistavien oletusten varaan. On syytä kuitenkin muistaa, että laskelmassa taustalla olevissa oletuksissa on sekä lukua aliarvioivia että niitä yliarvioivia oletuksia.

3.2.3 Laskentatulosten tulkintaa

Luvut ovat suuntaa antavia, mutta kokoluokaltaan perusteltavissa. Laskelmat perustuvat yksinkertaistaviin oletuksiin. Osa oletuksista aliarvioi tuloksia ja osa yliarvioi niitä. Olennaista on, että kun laskelmia laajennetaan uusiin ja kiistattomiin välillisiin julkisen sektorin taloudellisiin vaikutuksiin, kustannukset kasvavat noin kaksinkertaisiksi

suoriin kustannuksiin verrattuna. Mikäli päätöksenteko nojautuisi vain suoriin kustannuksiin, jäisi moni julkisen talouden kannalta kannattava investointi osallistumista ja työllisyysastetta lisäävään osaamiseen tekemättä.

Koelaskelmien perusteella voidaan myös arvioida kokonaiskustannus, joka työmarkkinoiden ulkopuolella olemisesta yhteiskunnalle koituu. Edellä on laskelmia tehty vain 10 000 ihmisen koejoukolla.

Työttömyyden laajat kustannukset ovat Alasalmen ym. (2020) mukaan noin kymmenen miljardia euroa. Laskelmien laajentaminen kolmella taloudellisella tekijällä kasvat-
taa julkisen talouden kustannuksia 22 prosenttia, joten kokonaiskustannukset työttömyyden osalta ovat kaikkiaan yli 12 miljardia euroa.

Työkyvyttömyyseläkkeiden osalta kolmen miljardin euron eläkemeno kasvaa 55 prosenttia eli kokonaiskustannukset ovat yli 4,6 miljardia euroa.

Pelkästään näiden kahden kohderyhmän osalta julkisen talouden kustannukset ovat lähes 17 miljardia euroa. Kun huomioidaan lisäksi työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten tuomat lisäkustannukset, on kokonaiskustannus julkiselle sektorille n. 18 miljardia euroa. Lukua ei voi käyttää perus-

Taulukko 2. Työllistymättä jäämisen kustannukset pitkällä aikavälillä per 10 000 henkeä (milj. euroa).

Kun 10 000 henkilöä jää työllistymättä	3 v.	5 v.	10 v.	20 v.	30 v.
työtön	426	710	1 420	2 840	
työkyvyttömyyseläkkeellä	699	1 165	2 330	4 660	
nuori, joka ei työssä eikä koulutuksessa	255	425	850	1 700	2 550
eläkeläinen	549				

telemaan toimenpiteitä sellaisenaan, koska on mahdotonta päästä työttömyydestä tai työkyvyttömyyseläkkeistä kokonaan eroon millään toimenpiteillä. Luku antaa kuitenkin kuvan siitä, minkä hintaisista kustannuksista kaiken kaikkiaan on kyse.

3.2.4 Osaamisen kehittämisen kannattavat investoinnit

Luvut antavat viitteen siitä, minkä suuruusluokan investoinnit voisivat olla kannattavia. Perusoletuksena on julkisen talouden kannalta kannattavien osaamisinvestointien tekeminen. Tällöin huomio kiinnittyy investointien tehokkuuteen. Samoin korostuvat pitkävaikutteiset menot.

Taulukon luvuista voi suoraan lukea, minkä hintaiset investoinnit ovat julkiselle taloudelle kannattavia. Jos arvioidaan, että panostuksella olisi keskimäärin 30 prosentin teho ja oletetaan, että panostuksen ajallinen tuotto olisi kolme vuotta, niin helpoimmin työllistyvien työttömien kohderyhmään suunnattuna se voi maksaa 213 miljoonaa euroa (0,3 x 710 miljoonaa euroa).

Olettaen toimenpiteen tehoksi saman 30 prosenttia ja tuottojen aikajännteeksi 20 vuotta, työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten tapauksessa investointi on kannattava, jos se maksaa enintään 510 miljoonaa euroa.

Panostusten tehoja on vaikea arvioida. Useissa tutkimuksissa (esim. Aho ym. 2018, Hämäläinen ja Mäkiäho 2018, Alasalmi ym. 2020) on voitu osoittaa eri toimenpiteiden erilaisia vaikutuksia. Parhaimmillaan päästään yli 30 prosentin tehokkuuteen. Tutkimuksissa on myös käynyt ilmi, että työllistymistä ajatellen osa panostuksista on hyvin heikkotuottoisia (esimerkiksi palkkatuki julkisella ja kolmannella sektorilla).

Nuoriin kohdistettavien toimenpiteiden ajallisesti pitkäkestoinen tuotto nostaa nuoret kohderyhmänä taloudellisesti kannattavaksi. Esimerkkinä todennäköisesti hyvin

kustannustehokkaasta toimenpiteestä on oppisopimuskoulutus. Saksan kokemukset ovat rohkaisevia.

3.2.5 Osaamisen kehittämiseen tehtyjen investointien tuottojen sektoroitumisen ongelmista

Investoinnin ja investointien tuotto eivät kohdistu tasaisesti eri sektoreiden kesken. Se lienee yksi syy sille, ettei kaikkia julkisen sektorin tasapainoa lisääviä toimenpiteitä tehdä.

Osaamiseen liittyvien panostusten hyödyt eli syntyneet säästöt jakautuvat usealle eri sektorille (valtio, kunnat, eläkejärjestelmä, yksilö), mikä saattaa vaikeuttaa - jopa estää - kannattavan yhteiskunnallisen investoinnin tekemisen. Investoinnin tehtävän sektorin näkökulmasta se ei ole välttämättä kannattava, mutta yhteiskunnan kokonaisuhyödyn kannalta hyvinkin tuottava.

Julkisen sektorin päätökset perustuvat pääosin sektorikohtaisiin tuottoihin. Jos valtio panostaa esimerkiksi 100 miljoonaa euroa osaamisen kartuttamiseen työllisyysasteen nostamiseksi, jakautuu tuotto myös muille sektoreille kuin valtiolle. Kuntien tulot kasvavat, eläkejärjestelmä vahvistuu ja yritysten kilpailukyky paranee, mutta valtion alijäämä saattaa kasvaa.

Työeläkejärjestelmä panostaa työkyvyn palauttamiseen toimenpiteinä ja kustannuksina. Itse eläkejärjestelmälle kannattavuuden kriteerit ovat tosi tiukat, mutta koko julkiselle sektorille kannattavuusraja on alhainen. Työkyvyttömyyseläkeläisissä on valtava potentiaali.

Kokonaistaloudellisesti kannattavien investointien tekeminen edellyttäisi jonkinlaista tuottojen ja kustannusten täsmentämistä sektoreiden kesken. Kokonaistaloudellinen arviointi päätöksenteon pohjana on välttämätöntä. Valtion rooli on tietysti keskeinen.

3.3 Panostuksia osaamisen kehittämiseen on varaa lisätä

Koelaskelmat osoittavat, että osattomuudesta ja alhaisesta osaamisesta koituvat kustannukset julkiselle taloudelle ovat vuosittain yli 18 miljardia euroa. Nämä ovat kustannuksia, jotka voidaan kohtuullisen luotettavasti jäljittää. Kaikkien kustannusten tunnistaminen yhteiskunnallisia investointeja arvioitaessa on olennaista. Suoriin välittömiin kustannuksiin nähden kustannukset ovat noin kaksinkertaisia, kun kaikki taloudelliset vaikutukset arvioidaan.

Eri kohderyhmien kohdalla työttömyydestä aiheutuvat kustannukset poikkeavat toisistaan merkittävästi. Asialla on merkitystä, kun suunnitellaan investointeja, joilla kustannuksia vähennetään eli saadaan tuottoja.

Mitä suuremmat todelliset kustannukset ovat, sitä useampi investointi osaamiseen ja osallisuuden lisäämiseen tulee julkisen talouden näkökulmasta kannattavaksi.

Investointien tuoton ajallisen keston arviointi on epävarmaa. Varsinkin nuoriin

syрjätymisuhan kohteena oleviin nuoriin kohdistetut tehokkaat toimenpiteet kertautuvat moninkertaisiksi. Siksi aineistosta kumpuaa vahva suositus kohdentamiseen ja suositus toimenpiteisiin, joilla voisi olla pitkäkestoisia vaikutuksia.

Toimenpiteiden tehokkuudesta on olemassa tietoa, vaikka niiden kestoä koskeva tieto on epävarmaa.

Mallilla tehdyt koelaskelmat nojaavat vahvoihin oletuksiin, joten tuloksien tulkinassa on muistettava, että ne ovat luotettavia tietyllä vaihteluvälillä. Osa mallin oletuksista aliarvioi tuloksia ja osa yliarvioi. Kokonaisuudessaan malli antaa kustannuksista varovaisen arvion.

Vahva suositus päätöksentekijöille on lisätä panostuksia osaamiseen, vaikka tuottoarviosta (eli kustannusten vähenemisestä) voidaan tehdä vain suuruusluokka-arvioita. Panostusten lisääminen kohdennetusti pienentää julkisen sektorin alijäämää.

Toinen vahva suositus liittyy sektorijaot ylittävän päätöksenteon välttämättömyyteen. Osaoptimointi ei johda parhaaseen kokonaistulokseen.

Lähteet

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K., & Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K., & Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.

Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V. V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O & Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019.

Alasalmi, J., Henna, B., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T., & Viikari-Juntura, E. (2020). Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2020.

Haltia, P., Savolainen, J., & Palola, E. (2019). Koulutuksen ja työn ulkopuolella olevan (NEET) nuoret, katsaus tilanteeseen ja toimenpiteisiin. Saatavana osoitteesta. Viitattu: 17.3.2021.

Jäntti, M., Pirttilä, J., & Selin, H. (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates?. *Journal of Public Economics*, 127, 87–99.

Suomen virallinen tilasto (SVT). (2020). Panos-tuotos 2017. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavana osoitteesta. Viitattu: 17.3.2021.

4 Osaamisen kehittäminen välityömarkkinoilla

Jussi Ahokas, Päivi Rouvinen-Wilenius, Iina Santamäki

Tässä artikkelissa tarkastelemme sitä, mitä osaamisen kehittäminen tarkoittaa välityömarkkinoilla. Jäsenämme osaamisen kehittämistä välityömarkkinoilla osaamisen tuottamisen moniulotteisena prosessina. Välityömarkkinatoimijoiden haastattelujen pohjalta tarkennamme osaamisen kehittämisen kuvaa. Välityömarkkinoiden osaamisen kehittämisen prosessit eroavat yleisistä työelämän ja koulutuksen osaamisen kehittämisen prosesseista sekä toimintaympäristöltään että tavoitteenasettelultaan.

Välityömarkkinoilla esimerkiksi oppimisprosessit, oppimisen tapojen tunnistaminen ja erilaiset oppimistavat korostuvat. Kun ymmärrämme riittävän hyvin osaamisen kehittämisen kokonaisuuden, voimme arvioida, miten välityömarkkinat tällä hetkellä vastaavat osaamisen kehittämisen haasteeseen ja mitä välityömarkkinoiden osaamisen kehittämisen laiminlyönti voi tarkoittaa yksilöille ja yhteiskunnalle.

4.1 Osaamisen kehittäminen kuuluu kaikille

Kolmenkymmenen yhteiskunnallisen toimijan tuottamassa ja Sitran julkaisemassa *Kohti osaamisen aikaa* -tahtotilajulistuksessa yhdeksi tavoitteeksi nostetaan se, että ”osaamisen jatkuva kehittäminen on mahdollista kaikille” (Sitra, 2019, 17). Jotta tämä tavoite toteutuisi, pitäisi saavuttaa tilanne, jossa jokaisen ihmisen ”tarpeisiin ja tilanteisiin on olemassa entistä paremmin soveltuvia osaamisen kehittämisen keinoja” (emt.). Toisin sanoen osaamisen kehittämisen pitäisi olla tulevaisuudessa tarvelähtö-

sempää ja paremmin yksilölliset tilanteet huomioivaa.

Ajatus tarvelähtöisestä tuesta, palveluista ja interventioista on keskeinen välityömarkkinoilla. Välityömarkkinat ovat alue työllisyyden ja työvoiman ulkopuolella olemisen välillä. Käytännössä välityömarkkinat ovat sellaisten palveluiden ja tukitoimenpiteiden kokonaisuus, joka vastaa ihmisten moninaisiin tarpeisiin ja joka tukee ihmisiä heidän työelämäpoluillaan (SOSTE 2019). Kun välityömarkkinapalvelut saavuttavat tavoitteensa, välityömarkkinoilla olevien ihmisten voimavarat lisääntyvät ja heidän toiminta- ja työkykynsä vahvistuu (emt., 16). Silloin positiiviset siirtymät kohti avoimia työmarkkinoita tulevat mahdollisiksi, kun myös osaamisen kehittämisen edellytykset paranevat ja työkyky vahvistuu.

Kun osaamisen kehittäminen halutaan tehdä kaikille mahdolliseksi, ovat välityömarkkinat yksi keskeinen toimintakenttä. Ensinnäkin siellä osaamisen kehittäminen on yksi johtavista toimintaa jäsentävistä ja määrittävistä tavoitteista. Toistaiseksi osaamisen kehittämisen prosesseja välityömarkkinoilla on analysoitu Suomessa melko vähän, mutta tarve systemaattiselle tarkastelulle on tunnistettu. Toiseksi välityömarkkinat toimivat kynnyksettömyyden periaatteella, jolloin periaatteessa kaikilla ihmisillä taustoista ja tilanteista riippumatta on pääsy välityömarkkinoille. Välityömarkkinat luovat siis osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia ihmisille, jotka muuten todennäköisesti jäisivät niistä paitsi – avoimilla työmarkkinoilla tai koulutusjärjestelmän piirissä.

Mietittäessä osaamisen kehittämisen positiivisia yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia

vaikutuksia sekä hahmoteltaessa osaamisen kehittämisen laiminlyönnin mahdollisia haittoja ja kustannuksia välityömarkkinat tarjoavat mielenkiintoisen tarkastelukohteen. Keskusteluun kustannusvaikuttavuudesta ja laajemmista yhteiskunnallista vaikutuksista voidaan osallistua vasta, kun on pystytty kuvaamaan osaamisen kehittämisen tavoitteet, prosessit ja mekanismit välityömarkkinoilla. Kun ymmärrämme riittävästi tätä kokonaisuutta, voimme arvioida, miten välityömarkkinat tällä hetkellä vastaavat osaamisen kehittämisen haasteeseen. Kääntäen voidaan myös arvioida sitä, mitä välityömarkkinoiden osaamisen kehittämisen tekemättä jättäminen voi tarkoittaa.

Tässä artikkelissa pyrimme luomaan kuvan siitä, mitä osaamisen kehittäminen välityömarkkinoilla tarkoittaa, miten sitä toteutetaan 2020-luvun alussa Suomessa ja millaisia tuloksia sillä nähdään saavutettavan. Artikkelimme perustuu teoreettiseen jäsennykseen välityömarkkinoiden osaamisen kehittämisestä sekä empiiriseen analyysiin, jonka aineistona on 13 välityömarkkinoitoimijoiden haastattelua. Haastatellut edusta-

vat järjestöjä, säätiöitä, työpajoja ja yhteiskunnallisia yrityksiä, jotka ovat keskeisiä tuen ja palveluiden tuottajia suomalaisilla välityömarkkinoilla. Esittelemme välityömarkkinoiden osaamisen kehittämisen jäsennyksen. Tämän jälkeen esittelemme empiirisiä havaintoja tähän jäsennykseen nojaten.

4.2 Osaamisen tuottaminen välityömarkkinoilla

Vaikka osaamisen kehittämisestä on viime vuosikymmeninä puhuttu paljon, yhtä yksiselitteistä ja kaikkien jakamaa määritelmää osaamisen kehittämiselle ei ole olemassa. Määrittelemme tässä artikkelissa osaamisen kehittämisen hyödyntämällä kahta sille läheistä ja siihen oleellisesti liittyvää käsitettä. Ne ovat osaaminen ja oppiminen. Lisäksi pidämme tärkeänä erottaa oppimisen kontekstiin, ympäristöön ja olosuhteisiin liittyvän tavoitteellisen prosessin, eli osaamisen tuottamisen. Näiden käsitteiden välinen suhde on avattu kuvassa 6.

Kuva 6. Osaamisen kehittämisen ja osaamisen tuottamisen prosessit.



Käytännössä **osaamisen kehittäminen** pitää aina sisällään **oppimisprosessin**, jota tuetaan erilaisilla **osaamisen tuottamisen** tavoilla. Oppiminen tapahtuu yksilötasolla, kun taas osaamisen tuottaminen on aina sosiaalinen, yhteisöllinen ja vuorovaikutteinen prosessi. Lisäksi on huomioitava osaamisen kehittämisen laajempi konteksti, oppimisympäristö ja oppimisen edellytykset, jotka omalta osaltaan määrittävät sekä oppimisprosessia että osaamisen tuottamisen prosessia. Toisaalta nämä prosessit vaikuttavat vastavuoroisesti myös osaamisen kehittämisen kontekstiin, mitä kuvion pienet nuolet kuvaavat (Ks. Tynjälä 1999, Poikela 1999 sekä Helakorpi 2005).

Kun välityömarkkinat määritellään tietynlaisten tarvelähtöisten palveluiden kokonaisuutena, luontevaksi näkökulmaksi osaamisen kehittämiseen välityömarkkinoilla muodostuu osaamisen tuottaminen. Käytännössä siis välityömarkkinatoimijat ja heidän tekemänsä työ synnyttävät osaamisen tuottamisen prosessin, jossa välityömarkkinoilla olevien yksilöiden oppimisprosessi sitten tapahtuu.

Välityömarkkinoilla osaamisen tuottaminen tarkoittaa yksinkertaisimmillaan sitä, että yksilö pääsee mukaan oppimista edistävään toimintaan. Koska monet välityömark-

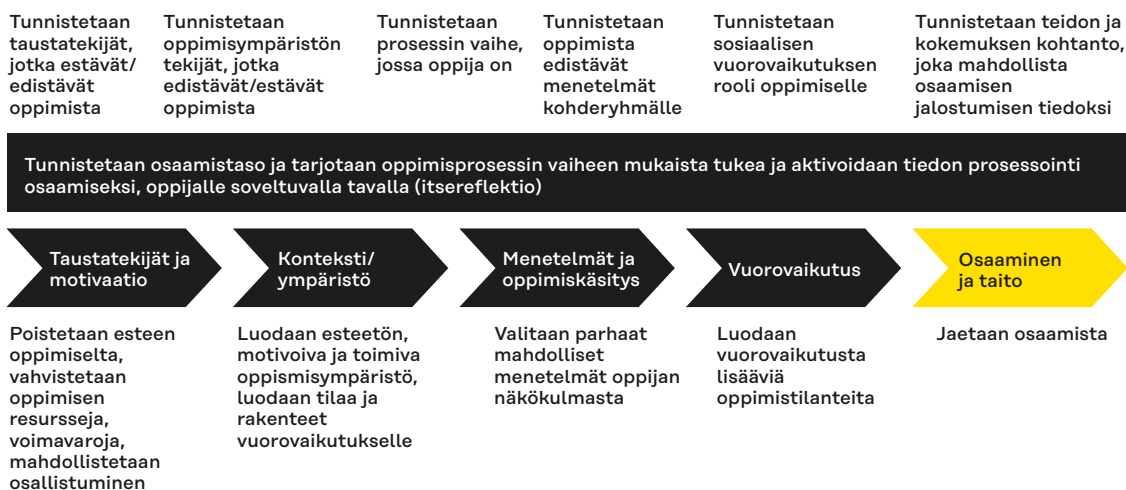
kinoiden palveluista ovat kynnyksettömiä ja matalan kynnyksen palveluita, välityömarkkinat tuottavat osaamista kohderyhmille, jotka muuten voisivat jäädä kokonaan osaamisen kehittämisen ulkopuolelle. Siksi välityömarkkinoilla on erityinen rooli suomalaisen osaamisen kehittämisen kentällä.

Välityömarkkinoilla osaamisen tuottaminen nojaa pitkälti yleisimpiin osaamisen tuottamisen lähtökohtiin. Välityömarkkinapalveluissa tunnistetaan tärkeitä voimavara- ja resurssitekijöitä, valitaan oppijalle soveltuvia menetelmiä ja vahvistetaan oppimista edistäviä olosuhdetekijöitä. Näihin on olemassa erilaisia keinoja, tapoja ja välineitä, joihin palaamme artikkelin seuraavassa luvussa.

Prosessinäkökulmasta välityömarkkinoiden osaamisen tuottamisen tehtävänä on tunnistaa oppimiseen vaikuttavien tekijöiden nykytila ja tarpeet siten, että niihin vastamalla voidaan edistää osaamista ja elämäntähtäilyä ja siten mahdollistaa oppiminen oppijalle soveltuvin tavoin. Osaamisen tuottamisen tehtävä on käynnistää oppimisprosessit tai tukea niitä.

Kuvassa 7 kuvataan osaamisen tuottamisen kohteet suhteessa oppimisprosessiin vaikuttaviin eri tekijöihin välityömarkkinoi-

Kuva 7. Välityömarkkinoiden osaamisen tuottamisen tehtävät ja oppimisprosessi.



den kontekstissa. Osaamisen tuottamisen tehtävänä on mahdollistaa oppimisprosessin eteneminen tavoitteellisena toimintana, jolla saavutetaan haluttuja oppimistuloksia. Toisin sanoen osaamisen tuottamisen painopiste on luoda edellytyksiä osaamisen kehittämiseen välityömarkkinoilla oleville ihmisille.

Myös välityömarkkinoilla osaamisen tuottamiselle on tärkeää asettaa konkreettiset tavoitteet, joihin toiminnalla pyritään. Kun arvioidaan osaamisen kehittämisen vaikuttavuutta, sitä tulee tehdä nimenomaisesti suhteessa näihin tavoitteisiin. On tiedostettava, että välityömarkkinoilla osaamisen tuottamisen (tai laajemmin kehittämisen) tavoitteet voivat erota siitä, mitä ne ovat esimerkiksi työpaikoilla, koulutusjärjestelmän prosesseissa tai muilla yhteiskunnan alueilla, joilla osaamisen kehittämistä tapahtuu.

Osaamisen tuottamisen kentällä tavoitteita asetetaan yleensä:

1. organisaatiossa toimimisen näkökulmasta, jolloin painopiste on työyhteisön osaamisen vahvistamisessa organisaation tavoitteita tukevalla tavalla
2. yhteisön osaamisen näkökulmasta, jolloin painopiste on tiedon vuorovaiikutteisessa lisäämisessä
3. virallisten opetustavoitteiden näkökulmasta, jolloin tavoitellaan yhteisiä määriteltyjä opetuksen tavoitteita
4. yksilön tarpeiden näkökulmasta, jolloin tavoitellaan yksilön tilanteesta ja toimintakyvystä sekä yhteisön ja yhteiskunnan vaatimuksista nousevia oppimistuloksia
5. yhteiskunnallisen toimijuuden näkökulmasta, jossa tavoitekokonaisuus tähtää yksilön voimaantumiseen.

Välityömarkkinoilla edellä mainituista näkökulmista korostuvat kaksi viimeistä, mutta myös muut tavoitteet ovat laajasti läsnä. Osaamisen tuottamisella voidaan olettaa olevan myös laajempia yhteiskunnallisia sekä kansantaloudellisia vaikutuksia

riippumatta siitä, missä kontekstissa osaamista kehitetään, keiden osaamista kehitetään ja mitä sillä ensisijaisesti tavoitellaan. Tutkimusnäyttöä yleisen koulutusjärjestelmän ulkopuolisen osaamisen kehittämisen laajamittaisista hyödyistä on kuitenkin toistaiseksi melko vähän.

Yleisesti ottaen koulutuksella on Kokkisen (2012) mukaan todettu olevan kansantaloutta ja BKT:ta vahvistava vaikutus. Koulutus ja osaamisen kehittäminen voidaan nähdä myös investointina tulevaisuuden hyvinvointiin (esim. Rinne 2014) ja eriarvoisuutta vähentävänä investointina (esim. Sipilä 2011). Kun pohditaan osaamisen kehittämisen laiminlyöntiä ja sen seurauksia, viitataan yleensä kustannuksiin, jotka syntyvät juuri menetetyin hyvinvoinnin ja toimintakyvyn kautta.

Seuraavaksi tarkastelemme empiirisesti, miten tässä luvussa yleisellä tasolla kuvatut osaamisen tuottamisen prosessit ja niiden tavoitteet ilmenevät tällä hetkellä suomalaisilla välityömarkkinoilla sekä sitä, millaisia vaikutuksia välityömarkkinoiden osaamisen kehittämisellä voi olla. Lisäksi koitamme hahmottaa niitä mahdollisia kustannuksia ja negatiivisia seurauksia, joihin osaamisen tuottamisen heikentyminen välityömarkkinoilla saattaisi johtaa.

4.3 Havaintoja osaamisen kehittämisestä välityömarkkinoilla

Välityömarkkinoilla osaamisen kehittäminen jäsentyy ennen kaikkea osaamisen tuottamisena. Seuraavaksi tarkastelemme empiirisesti sitä, mitä tämä käytännössä tarkoittaa Suomen välityömarkkinoilla 2020-luvun alussa. Tarkastelussa pyrimme vastaamaan kolmeen kysymykseen: mitä osaamisen kehittäminen ja tuottaminen konkreettisesti on välityömarkkinoilla, millaisia yksilöllisiä ja yhteiskunnallisia vaikutuksia toiminnalla on ja mitä voisi seurata, jos tällaista toimintaa tehtäisiin vähemmän tai sitä ei olisi lainkaan.

Analyyssimme perustuu keväällä 2021 tehtyihin haastatteluihin ja puolistrukturoituun haastattelumenetelmään. Haastatteluihin osallistui yhteensä 13 välityömarkkina-toimijaa järjestöistä, säätiöistä, sosiaalisista yrityksistä ja työpajoilta eri puolilta Suomea. Toimijat tarjoavat osaamisen kehittämisen palveluitaan laaja-alaisesti muun muassa työn ja koulutuksen ulkopuolella oleville nuorille, vammaistauksittaisille ihmisille, mielenterveyskuntoutujille, rikostaustaisille kuin myös pitkäaikaistyöttömille työikäisille.

4.3.1 Osaamisen tuottaminen suomalaisilla välityömarkkinoilla

Kuvaamme aluksi sitä, millaisten konkreettisten prosessien kautta osaamisen tuottaminen suomalaisilla välityömarkkinoilla ilmenee, millaisiin tarpeisiin sillä pyritään vastaamaan ja millaisia tavoitteita osaamisen tuottamisessa asetetaan. Tämän kuvauksen myötä kuva välityömarkkinoiden osaamisen kehittämisestä kirkastuu ja on helpompi hahmottaa sitä, mistä lähtökohdista ja millaisten mallien avulla toimintaa tehdään.

4.3.2 Osaamisen tuottamisen yleiskuva

Osaamisen tuottamisen prosessi tapahtuu välityömarkkinoilla organisaatioissa, jotka pyrkivät määrätietoisesti luomaan yksilöllisiin tarpeisiin vastaavia oppimisympäristöjä ja oppimisprosesseja. Osaamisen tuottaminen edellyttää näissä organisaatioissa laaja-alaista henkilöstön osaamisen kehittämistä, joka puolestaan mahdollistaa monipuolisen osaamisen hyödyntämisen asiakastyössä. Lisäksi organisaatiotasolla alueellinen ja valtakunnallinen vaikuttamis-, viestintä- ja kehitystyö ovat tärkeässä roolissa osaamisen kehittämisen väylien ja eri koulutusmuotojen saavutettavuuden vahvistamisessa. Välityömarkkinatoimijoilla on myös tärkeä rooli luottamuksen sillan raken-

tajana yksilöiden ja työnantajien tai oppilaitosten välillä.

Yksilötasolla valmennus ja yksilöllinen tavoitteiden asettelu ovat osaamisen tuottamisen keskiössä ja niiden välineenä on työnteko tai muu toiminnallinen tekeminen, jonka jälkeen kerätty osaaminen voidaan osoittaa näyttöpohjaisesti. Minäpystyvyys ja sen vahvistaminen on tärkeä perusta osaamisen kehittämiselle ja tuottamiselle. Minäpystyvyyden vahvistaminen kattaa yksilölähtöisen tavoitteiden asetteluun erilaisten polkujen mahdollistamiseksi sekä yksilön omien vahvuuksien löytämisen ja niiden sanoittamisen. Välityömarkkinakentällä osaamisen kehittämiseen sisältyvät niin perustaitojen vahvistaminen, osaamisen tunnistaminen ja osaamisaukkojen paikkaaminen, opinto- ja työelämävalmiuksien kehittäminen ja vahvistaminen, työkokemuksen ja osaamistodistuksien kerryttäminen sekä osatutkintojen suorittaminen.

Osaamisen kehittämiselle ei löydy yhtä aukikirjoitettua prosessia. Toimijoiden prosesseista löytyvät kuitenkin seuraavat yhteiset tekijät:

1. alku- tai tavoitekeskustelu (sisältäen aikaisemman osaamisen tunnistamisen)
2. perehdytysprosessi/tutustumisjakso
3. työ-, toiminta- tai valmennusjakso – tekemisen kautta oppiminen (sisältäen yksilö-, työ- ja ryhmävalmennuksen)
4. väliarviointi – tavoitteiden täydennys
5. havaintojen dokumentointi/osaamisen todentaminen (esim. osaamistodistukset) ja osoittaminen näyttöpohjaisesti
6. arviointi sekä jatkopolun rakentaminen.

Osaamisen kehittämisen ja tuottamisen prosessin tavoitteet ovat yksilöllisiä, tarvelähtöisiä ja helposti mitattavia. Tavoitteet asetetaan yhdessä yksilön kanssa ja päivitetään säännöllisesti. Ryhmämuotoista val-

mennusta järjestetään yksilöille, joilla on samanlaiset tarpeet ja/tai tavoitteet.

Välityömarkkinoilla osaamista kehitetään ja tuotetaan koko prosessin aikana koulutukseen ja työllistymiseen johtavien jatkopolkujen mahdollistamiseksi. Osaamisen kartoittaminen sekä yksilölliset tavoitteet, valmennus, toiminnallinen tekeminen, henkilöstön havainnot ja osaamisen osoittaminen näyttöpohjaisesti mahdollistavat laaja-alaisen ja tarvelähtöisen osaamisen kehittämisen, minäpystyvyyden vahvistumisen, ammatillisen tutkinnon ja tutkinnon osien suorittamisen sekä yksilöille räätälöityjen jatkopolkujen rakentamisen. On huomattava, että välityömarkkinoilla yksilöllisten elämänhallintataitojen vahvistaminen voi olla yksilötasolla yhtä merkittävä tulos kuin työllistyminen tai koulutukseen pääsy.

4.3.3 Asiakastarpeet, yksilölliset tavoitteet ja osaamisen tuottaminen

Välityömarkkinatoimijoiden osaamisen kehittämisen kohderyhmään kuuluu laaja joukko ihmisiä hyvin erilaisista taustoista ja elämäntilanteista. Täten myös osaamisen kehittämisen tarpeiden kirjo on laaja ja tarpeet ovat yksilöllisiä tai kohderyhmäspesifejä. Osaamisen kehittämisen tarpeet voidaan kuitenkin jakaa seuraaviin teemoihin:

1. oppimaan oppimisen valmiuksien kehittäminen
2. kouluttautuminen (uudelleen koulutus, jatkokoulutus tai kesken jääneen koulutuksen loppuun suorittaminen)
3. osaamisen sanoittaminen ja minäpystyvyyden vahvistaminen
4. työelämätaitojen kehittäminen
5. ammatillisten ja akateemisten taitojen kehittäminen.

Yksilöiden muut tarpeet ovat vahvasti yhteyksissä osaamisen kehittämisen tarpeisiin ja toimivatkin usein perustana osaamisen kehittämiselle. Haastatteluisia esiintyvät seuraavat muut tarpeet:

1. arjen taidot ja elämänhallinta
2. hyvinvoinnin ja terveydenhuollon tarpeet
3. riippuvuuksien hallinta
4. perustarpeiden turvaaminen ja ylläpitäminen.

Oppiminen ja välittömistä tarpeista huolehtiminen voivat tapahtua myös samanaikaisesti – arjen rakenteet luovat toivoa tulevaisuudelle ja tukevat kuntoutumista. Tämä on tärkeä huomio ja kuvaa osaltaan sitä, kuinka laaja-alaista oppimisen välityömarkkinoilla on ja kuinka oppimisen tuottamista tehdään hyvin erilaisten ja eritasoisten oppimisprosessien ympärillä.

Moninaiset tarpeet asettavat oppimisympäristöille sekä yhteisöllisiin että yksilöllisiin tekijöihin liittyviä vaatimuksia. Yhteisöllisiin tekijöihin ovat aidon työympäristön tarjoaminen, yhteisön tuki, lainsäädännön soveltamisen käytännössä sekä henkilöstön monialaisen osaamisen ja jaksamisen tukeminen. Yksilön näkökulmasta oppimisympäristö mahdollistaa yksilöllisen, tarpeista nousevien tavoitteiden asettelun, pitkäkestoisen tuen ja rinnalla kulkemisen sekä tarpeiden näkyväksi tekemisen.

Lisäksi oppilaitosyhteistyö on isossa roolissa ammatillisen tutkinnon ja tutkinnon osien suorittamisessa. Tärkeässä roolissa on myös yksilöllinen, eteenpäin suuntaava, asiakaslähtöinen ohjaus, jossa huomioidaan yksilöiden erilaiset taustat ja ohjataan tarvittaessa muihin palveluihin. Yksilön osaamisen kehittämisen tukena ovat usein yksilö-, työ- ja ryhmävalmentaja.

Toimintaa ohjaavina oppimiskäsityksinä mainittiin erityisesti elinikäinen oppiminen, humanistinen oppimiskäsitys sekä tekemällä oppiminen ja käytännönläheisyys.

4.4 Osaamisen tuottamisen vaikutukset

Osaamisen tuottaminen välityömarkkinoilla on tarvelähtöistä ja monipuolista. Sekä tavoitteet että toiminta pyritään rakentamaan yksilölähtöisesti, vaikka tietyt periaatteet toistuvat lähes kaikessa osaamisen tuottamisessa. Seuraavaksi tarkastelemme sitä, millaisia tuloksia ja vaikutuksia osaamisen tuottamisesta välityömarkkinoilla syntyy.

4.4.1 Välityömarkkinoitoimijoiden palveluihin osallistuvien palaute

Osallistujilta saatu palaute on ollut pääosin hyvin myönteistä. Osallistujat ovat ilmaisseet kiitollisuutensa siitä, että ovat saaneet olla osallisena yhteisössä. Lisäksi osallistujat ovat kokeneet saaneensa arvokasta kohtelua sekä tunteneet itsensä yhteiskunnan jäseneksi, osa jopa ensimmäistä kertaa elämässään. Osallistujat ovat kokeneet, että toiminta on tukenut heidän elämänsä etenemistä positiiviseen suuntaan, ja lähes kaikki suosittelisivat toimintaa muille. Kun näitä palautteesta nousevia arvioita peilataan edellä kuvattuihin välityömarkkinoiden oppimisen tuottamisen tavoitteisiin, näyttäytyä toiminta varsin vaikuttavana. Keskeistä tässäkin on havaita, että oppimisprosessit välityömarkkinoilla ovat moninaisia ja liittyvät usein työmarkkinaosaamisen lisäksi myös elämäntalouteen ja muun perustavan tason osaamiseen.

Palautteen mukaan osallistujat ovat kokeneet osaamisen kehittämisen pääsääntöisesti merkityksellisenä, ja monilla alueilla toiminnan tarpeellisuutta kuvaa asiakashäiriön kasvu viime vuosina. Osallistujien

palautteen kerääminen osaamisen kehittämisen näkökulmasta ei ole ollut systemaattista, vaan usein epävirallisesti kerättyä. Välityömarkkinakentän eri toiminta-alueilla, kuten työpajakentällä, vaikuttavuustietoa kerätään kuitenkin vuosittain opetusministeriön ja AVI:n toimesta. Tarkemman vaikuttavuustiedon saaminen koko välityömarkkinakentältä edellyttääkin systemaattisempaa ja tutkimuksellista arviointitietoa.

4.4.2 Palveluiden tuottajien näkökulma lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksiin

Yleisellä tasolla toimijat arvioivat välityömarkkinoiden osaamisen tuottamisen saavan aikaan seuraavia lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia: työllistymisen ja kouluttautumisen edistäminen, elämänlaadun parantuminen, vähentynyt yhteiskunnallisten palveluiden tarve sekä laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset.

Työllistymisen ja kouluttautumisen edistäminen näkyy esimerkiksi välittömänä hyötynä yksilön tuettuun työllistymiseen tai avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, joka heijastuu positiivisesti myös yksilön taloudelliseen tilanteeseen. Toiminnan vaikuttavuus näkyy lisäksi osaamisen sanoittamisena ja kehittämisenä, joka mahdollistaa työllistymisen ja kouluttautumisen. Vaikutukset ovat kuitenkin hyvin yksilöllisiä arjen pienistä helpotuksista osa- ja kokotutkintojen suorittamiseen. Pidemmällä aikavälillä tämä näkyy koulutustason nostamisena sekä opintojen keskeyttämisen vähentymisenä. Osa haastateltavista arvioi, että nuoremmilla henkilöillä on paremmat mahdollisuudet työllistyä työjakson tai muun palvelun jälkeen.

Elämänlaadun parantuminen näkyy yksilöiden hyvinvoinnin vahvistumisena, yksilöllisen polun etenemisenä, voimaantumisen kokemuksena, minäpystyvyyden vahvistumisena sekä yhteisöön kuulumisen tunteen vahvistumisena. Eräs toimijoista

sanoi, että minäpystyvyyden tunne ja vahvistuneet voimavarat ovat kuin rahaa pankissa. Ne kantavat ja tukevat yksilön polkua vielä pitkään työjakson tai muun palvelun jälkeenkin. Lisäksi onnistumisen kokemuksen jakaminen muille herättää toivoa positiivisista tulevaisuudennäkymistä.

Pitkän aikavälin yhteiskunnalliset vaikutukset näkyvät muun muassa syrjäytymisen ennaltaehkäisemisenä, rikollisuuden vähentymisenä, välityömarkkinoihin liittyvien ennakkoluulojen murtamisena, rakenteellisten esteiden poistamisena sekä vähentyneenä (erikois-)sairaalahoitoon tarpeena.

Haastatteluissa ilmeni, että toiminnan vaikuttavuutta on hankala mitata erityisesti sen jälkeen, kun työjaksosta tai palvelusta on kulunut yli puoli vuotta. Työjakson tai muun palvelun jälkeen yksilön tilanteeseen vaikuttaa moni toiminnasta ja sen tuloksista riippumaton tekijä. Tämän takia moni toimija ei ole kerännyt tietoa toiminnan lyhyen tai pitkän aikavälin vaikutuksista. Eräs toimija kertoi, että heille ainoa luotettava mittari on tieto siitä, mihin yksilö sijoittuu välittömästi työjakson tai muun palvelun jälkeen. Kiristyneen tietosuojalain myötä jatkopolkujen seuraaminen on välityömarkkinatoimijoille entistä hankalampaa. Pitää myös huomioida, että toiminnan vaikutukset korreloivat aina työmarkkinatilanteen kanssa. Esimerkiksi koronan myötä vuoden 2020 työjaksojen tai muiden palveluiden jälkeen avoimille työmarkkinoille työllistyneiden määrä oli huomattavasti pienempi kuin vuonna 2019. Myös alueellisten erojen huomiointi on tärkeää. Eräs toimijoista totesi, että laadulliselle työlle on hankala löytää laadullisia mittareita, jotka olisivat valtakunnallisesti vertailukelpoisia.

Vaikutukset näkyvät syrjäytymisen ennaltaehkäisemisenä, rikollisuuden vähentymisenä sekä vähentyneenä sairaalahoitoon tarpeena.

4.4.3 Vaikuttavuus syntyy yksilölähtöisestä ja yhteisöllisestä oppimisen tuottamisen prosessista

Verkostomainen työote sekä yhteistyö eri toimijoiden välillä nähtiin haastatteluissa yhtenä keskeisenä tekijänä onnistumiselle. Lisäksi pitkäkestoinen tarpeenmukainen tuki sekä rinnalla kulkeminen nähtiin toisena keskeisenä tekijänä yksilön minäpystyvyyden sekä motivaation vahvistamiselle, yksilön osaamisen sanoittamiselle sekä joustavien jatkopolkujen rakentamiselle. Rakenteellisista tekijöistä yhteisöllisyys, suvaitsevaisuus, henkilöstön osaamisen tukeminen sekä johdon tuki ja koko organisaation tahtotila ovat merkittäviä tekijöitä onnistumiselle.

4.5 Osaamisen tuottamisen rajallisuuden seuraukset ja kustannukset välityömarkkinoilla

Kuten edellä kuvattiin, välityömarkkinoilla tehty osaamisen tuottaminen voi saada aikaan monia positiivisia vaikutuksia sekä yksilötasolla että laajemmin yhteiskunnassa. Vaikka kattavaa vaikuttavuustietoa on toistaiseksi vähän, osaamisen tuottamisen prosessit ovat monin paikoin pitkälle hiottuja, ihmisten tarpeet huomioivia ja asetettuja tavoitteita kohti määrätietoisesti pyrkiviä. Jos toimintaa ei olisi tai sitä olisi vähemmän, harvempi saisi tarpeidensa mukaista tukea ja palvelua.

Seuraavaksi pohdimme osaamisen tuottamisen prosessien saatavuuden kautta, millä tavalla välityömarkkinoiden osaamisen tuottaminen tällä hetkellä vastaa olemassa olevaan kokonaistarpeeseen. Kuinka moni palvelua tarvitseva sitä tällä hetkellä saa ja jääkö joku tukea tarvitseva osaamisen tuottamisen ulkopuolelle? Lopuksi pohdimme

yleisesti vielä niitä mahdollisia negatiivisia suoria vaikutuksia, joita välityömarkkinoiden osaamisen tuottamisen puuttuminen voisi saada aikaan.

4.5.1 Osaamisen tuottamisen palveluiden saatavuus

Toiminnan saatavuuden osalta toimijat ovat saaneet vaihtelevaa palautetta. Ne yksilöt, jotka ovat jo toiminnassa mukana, kokevat, että toiminnan piiriin on helppo päästä. Toimijat kuitenkin tiedostavat, että toiminnan ulkopuolelta löytyy yksilöitä, joilla ei ole tarvittavia voimavaroja hakea toiminnan piiriin. Lisäksi tietosuojalaki hankaloittaa näiden ihmisten kartoittamista. Kaikille halukkaille ei myöskään aina löydy resursseja, ja moni joutuu olemaan vuoden työttömänä, ennen kuin heillä on edes mahdollisuus ohjautua palveluiden piiriin. Toimijat tiedostavat myös puutteita toiminnan tunnettavuudessa kohderyhmän keskuudessa. Yhteenvetona voidaan siis todeta, että kaikki, jotka siitä hyötyisivät, eivät vielä saa tarvitsemaansa osaamisen tuottamisen palvelua ja tukea oppimisprosessiinsa välityömarkkinoilta. Silti saatavuus lienee ainakin kohtalaisen hyvällä tasolla tunnistetuissa kohderyhmissä.

4.5.2 Palveluiden saatavuutta parantavat toimet

Välityömarkkinoilla tiedostetaan hyvin saatavuuteen vaikuttavia tekijöitä ja osataan esittää keinoja saatavuuden tehostamiseksi. Ohjaavat eli palveluihin lähettävät tahot ovat vahvasti yhteyksissä saatavuuden parantamiseen. Haastateltujen mukaan pitää ennen kaikkea varmistaa, että esimerkiksi TE-toimisto ja kuntien ohjaavat yksiköt ovat kaikille välityömarkkinoiden kohderyhmille näkyvillä ja helposti saavutettavissa. Yhteiskunnan tukirakenteet ja TE-toimiston

linjaukset nähdään osittain haitallisina yksilön kokonaisvaltaisten tarpeiden näkökulmasta.

Haastatellut mainitsivat erilaisia tilanteita, joissa yksilön toimeentulon kannalta tärkeitä tukia on katkaistu, kun on selvitetty yksilön oikeutta etuuteen esimerkiksi tilanteessa, jossa työjakson aikana osaamista osoitetaan näytöin. Tarvelähtöisyys pitäisi huomioida myös esimerkiksi ohjauksen ympärivuotisuudessa – yksilöllä pitäisi olla mahdollisuus ohjautua palveluihin myös lomakausina, jolloin moni ohjaava taho on yleensä kiinni. Lisäksi saatavuudessa pitäisi huomioida myös alueelliset erot ja mahdollistaa yhdenvertaiset rakenteet myös väestökeskittymien ulkopuolella. Lisäksi korona-aikana TE-toimiston ohjauspalveluiden resursipula on aiheuttanut useammalle haastatellulle toimijalle ennakoitavuusongelmia – toimijoilla olisi tilaa uusille osallistujille, mutta TE-toimisto ei ole pystynyt ohjaamaan ihmisiä toiminnan piiriin.

Julkisen sektorin osalta toiminnan rahoituksen turvaaminen, toiminnan tunnistaminen sekä osaamisen kehittämistä edistävät tukirakenteet ovat ensisijaisen tärkeitä toiminnan onnistumisen kannalta. Pysyvä toiminnan rahoitus luo turvaa ennen kaikkea asiakkaille. Lisäksi välityömarkkinoiden kohderyhmät tarvitsevat keskimäärin enemmän yksilöllistä valmennusta kuin esimerkiksi suoraan avoimilla työmarkkinoilla työskentelevät tai töitä etsivät.

4.5.3 Kumulatiiviset yhteiskunnalliset kustannukset ja haitat

Haastattelujen perusteella ja osaamisen kehittämisen sekä tuottamisen yleisempiin tavoitteisiin peilaten voidaan vielä haaruroida mahdollisia välityömarkkinoiden osaamisen tuottamisen laiminlyönnin kustannuksia ja haittoja, jotka pidemmän päälle heijastuvat laajemmin yhteiskunnalliseen kehitykseen. Jos nämä vaikuttavat

esimerkiksi ihmisten työmarkkina-asemaan, työelämäpolkuihin ja työllistymiseen, niillä on suora yhteys tässä julkaisussa tehtyihin laskelmiin siitä, voidaanko osaamisen kehittämisen panostuksia lisäämällä pienentää korjaavia kustannuksia ja lisätä pidemmällä aikavälillä karttuvaa tuottoja.

Haastattelujen perusteella voidaan tehdä oletus, että mikäli tätä työtä tehtäisiin vähemmän (tai ei ollenkaan):

1. tukea elämän eri osa-alueilla ilmenevien haasteiden kohtaamiseen olisi saatavilla vähemmän
2. yksilöllinen elämänhallintaitojen kehittäminen olisi vähäisempää
3. työllistyminen olisi monelle vaikeampaa
4. rikollistaustan taakse jättäminen olisi harvinaisempaa
5. ammatillisia tutkintoja ja osatutkintoja suoritettaisiin vähemmän
6. jatkolopkua koulutukseen ja työllistymiseen olisi tarjolla vähemmän
7. yksinäisyys ja syrjään joutuminen olisi yleisempää
8. luottamus yhteisöön ja muihin ihmisiin olisi vähäisempää
9. yhdenvertaisuus (työmarkkinoilla ja työelämässä) toteutuisi huonommin.

Selvitystyömme pohjalta on mahdotonta sanoa, missä suhteessa osaamisen tuottamisen lisääminen välityömarkkinoilla nykytastosta voisi vielä vähentää näitä ”kustannuksia”. Tämä edellyttää yksityiskohtaisempaa ja eri toimenpiteisiin pureutuvaa arviointitutkimusta sekä tarkempaa tietoa siitä, kuinka moni jää edelleen ilman tarvitsemaansa tukea. Myös laajempien yhteiskunnallisten vaikutusketjujen hahmottaminen on edelleen vaikeaa. Joka tapauksessa haastattelujen pohjalta piirtynyt kuva on se, että nykyiselläänkin välityömarkkinoiden osaamisen tuottaminen pystyy toimijoiden arvion mukaan vähentämään pitkän aikavälin yhteiskunnallisia haittoja. Työn vaikutta-

vuutta on lisäksi mahdollista parantaa entisestään muun muassa vahvistamalla eri toimijoiden yhteistyötä ja hyödyntämällä hyviä käytäntöjä entistä laajemmin.

4.6 Johtopäätökset

Osaamisen kehittäminen välityömarkkinoilla on tarve- ja yksilölähtöistä osaamisen tuottamista. Suomessa välityömarkkinatoiminnalla on jo pitkät perinteet. Osaamisen tuottamista tehdään eri puolella Suomea ja eri kohderyhmien kanssa niin, että toiminnan kattavuus ja saatavuus on hyvää. Selvityksemme perusteella myös välityömarkkinatoimijat pitävät toimintaa vaikuttavana ja näkevät, että sille asetettuja tavoitteita saavutetaan varsin hyvin. Siksi toimintaan kannattaa suunnata resursseja jatkossakin, ja toimintaa kannattaa kehittää tarttumalla havaittuihin parannusehdotuksiin.

Haastateltujen välityömarkkinatoimijoiden mukaan osaamisen tuottaminen välityömarkkinoilla tavoittaa ihmisiä, jotka voisivat muuten jäädä jatkuvan osaamisen kehittämisen ulkopuolelle. Välityömarkkinoilla on tärkeä rooli kansallisen osaamisen kehittämisen kentällä. Välityömarkkinoilla osaamisen tuottamisessa korostuvat sekä yksilön tarpeiden näkökulma että yhteiskunnallisen toimijuuden näkökulma. Yksilönäkökulmasta tavoitellaan oppimistuloksia, jotka nousevat yksilön tilanteesta ja toimintakyvystä sekä yhteisön ja yhteiskunnan vaatimuksista. Yhteiskunnallisen toimijuuden tavoitekokonaisuus tähtää yksilön voimaantumiseen ja luo edellytykset osallisuudelle sekä yhdenvertaisuudelle.

Osaamisen tuottamiseen välityömarkkinoilla tulee kiinnittää tulevaisuudessa enemmän huomiota, koska sen avulla voidaan saada aikaan monia positiivisia vaikutuksia sekä yksilötasolla että laajemmin yhteiskunnassa. Vaikka kattavaa vaikuttavuustietoa koko välityömarkkinakentältä on toistaiseksi vähän, tehtyjen haastattelujen pohjalta voidaan todeta, että osaamisen tuottamisen

prosessit ovat monin paikoin pitkälle hiottuja, ihmisten tarpeet huomioivia ja asetettuja tavoitteita kohti määrätietoisesti pyrkiviä.

Haastateltavat toivat esiin näkemyksiä toiminnan yhteiskunnallista hyödyistä. Heidän kokemuksensa mukaan pitkän aikavälin yhteiskunnalliset vaikutukset näkyvät muun muassa syrjäytymisen ennaltaehkäisemisenä, rikollisuuden vähentymisenä, rakenteellisten esteiden hallintana sekä vähentyneenä terveydenhuollon palvelujen tarpeena.

Jos toimintaa ei olisi tai sitä olisi vähemmän, harvempi saisi tarpeidensa mukaista tukea ja palvelua. Tällöin monet suorat ja positiiviset vaikutukset ihmisten tilanteisiin jäisivät toteutumatta. Jos ajatellaan, että näillä vaikutuksilla on pidemmän päälle merkitystä ihmisten työmarkkinatilanteeseen, toimintakykyyn sekä osallisuuteen, välityömarkkinoilla tapahtuvalla osaamisen tuottamisella olla ymmärrettyä suurempi yhteiskunnallinen merkitys esimerkiksi työllisyysasteen ja kansalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta.

Lähteet

Kokkinen, Arto (2012) Inhimillinen pääoma edistää merkittävästi talouskasvua. Hyvinvointikatsaus- Tilastollinen aikakauslehti 4, 23–28.

Helakorpi, Seppo (2005) Työn taidot. Ammatillisen opettajakorkeakoulun julkaisuja 1/2004. Hämeenlinna.

Poikela, Esa (1999) Kontekstuaalinen oppiminen: oppimisen organisoituminen ja vaikuttava koulutus. Tampere University Press, Aikuiskasvatus - Adult Education, Kasvatustieteiden tiedekunta - Faculty of Education.

Rinne, Risto (2014) Koulutus investointina tulevaisuuden hyvinvointiin. Teoksessa Hyvinvointitalous (toim.) Särkelä, Riitta; Siltaniemi, Aki; Rouvinen-Wilenius, Päivi; Parviainen, Heikki ja Ahola, Eija. Suomen sosiaali ja terveys ry:n julkaisuja. Helsinki: Trio-Offset.

Sipilä, Jorma (2011). Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina: älä anna köyhälle kalaa vaan koulutus! Yhteiskuntapolitiikka 76 (4), 359–372.

Sitra (2019) Kohti osaamisen aikaa, 30 yhteiskunnallisen toimijan yhteinen tahtotila elinikäisestä oppimisesta. Sitran selvityksiä 146. Helsinki: Sitra.

SOSTE (2019) Välityömarkkinat ja tarvelähtöiset työllisyyspalvelut. SOSTEn julkaisuja 3/2019. Helsinki: SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry.

Tynjälä, Päivi (1999) Oppiminen tiedon rakentamisena: konstruktivistisen oppimiskäsityksen perusteita. Helsinki: Kirjayhtymä.

5 Yhteenveto ja päätelmät

Elinikäisen oppimisen haastavimmat kysymykset liittyvät rahoitukseen, eli yksinkertaistaen kysymykseen siitä, miten yksilön osaamisen kehittämisen kustannukset ja tuotot jakautuvat. Inhimilliseen pääomaan investoivana toimijana julkinen sektori eroaa yksityisistä työnantajista ja yksilöistä pääosin siinä, että sen tekemät investoinnit vaikuttavat koko kansantalouteen. Julkisten osaamisinvestointien tavoitteena on tuottaa hyvinvointia kansalaisille ja lisätä talouden tuotantopotentiaalia, jolloin tuotot kertyvät julkiselle sektorille positiivisten ulkoisvaikutusten kautta.

Selvityksen esimerkkilaskelmat ja kirjallisuuskatsaus osoittavat, että hyvinvoinnin tuottaminen osaamista kehittämällä ja kestävä julkinen talous voivat toteutua samanaikaisesti. Siksi pitkän aikavälin ajattelu julkisen talouden vahvistamisessa on tärkeää.

5.1 Osaamisen kehittämisen ja koulutuksen roolia osana kestävä työllisydenhoitoa kannattaa arvioida laajasti

Elinikäisen oppimisen kokonaisuudessa työuran aikaisella osaamisen kehittämisellä on keskeinen rooli – erityisesti kun tavoitellaan parempaa työllisyysastetta ja kestäviä työuria. Aikuiskoulutuksen viheliäiseksi ongelmaksi mainitaan usein sen heikko kohdentuminen juuri niihin ryhmiin, jotka koulutuksesta eniten hyötyisivät. Kohdentumisen lisäksi aikuiskoulutuksen tehoa kritisoidaan. Tutkimusten mukaan esimerkiksi aikuiskoulutustuella opiskelun hyödyllisyys ei näy ainakaan lyhyellä tarkastelujaksolla parantuneena työllisyytenä tai korkeampina tuloina. Aikuisena (uudelleen) kouluttautuminen voi kuitenkin lisätä työssä

jaksamista tai tarjota mahdollisuuden tarpeelliseen ja joskus välttämättömään alanvaihtoon. Tässä selvityksessä on käyty systemaattisesti läpi koulutuksen positiivisia ulkoisvaikutuksia, ja näiden laajuus huomioiden on syytä olettaa, että aikuiskoulutuksen hyödyllisyyttä on tarpeen arvioida laajemmin kuin palkkasumman kehityksellä ja lyhyen aikavälin työllisyystulemilla.

Sitran selvityksen Työelämä tutkimus 2017 mukaan noin kolme kymmenestä työkäisestä on kouluttautunut työuransa aikana uuteen ammattiin ja vajaa neljännes suunnittelee tekevänsä niin. Useimmiten alanvaihdon syynä ovat terveydelliset syyt tai ihmisen oma arvio nykyisen työn päättymisestä. Haasteeksi uuden osaamisen hankkimisessa koetaan pirstaleinen koulutusjärjestelmä ja toimeentulon järjestäminen siirtävävaiheissa. Näiden havaintojen perusteella voi olettaa, että kestäviä työuria olisi mahdollista tukea tarjoamalla kaikilla koulutus- ja osaamistasoilla saavutettavampia mahdollisuuksia osaamisen kehittämiseen ja alan vaihtamiseen.

5.2 Oppimista vaikeuttaviin tekijöihin on kannattavaa puuttua mahdollisimman varhain

Vaikka työuran aikaisella osaamisen kehittämisellä luodaan mahdollisuuksia työuran jatkamiseen tai sen suunnan muuttamiseen, on muistettava, että kaikkia oppimisen haasteita ei voida korjata aikuiskoulutuksessa. Aikuisuuteen tultaessa ihmisten potentiaali ja mahdollisuudet uuden osaamisen hankkimiseen vaihtelevat voimakkaasti. Taustalla vaikuttavat lukuiset sosiaaliset, taloudelliset ja inhimilliset tekijät perhetaustasta terveydentilaan. Lähtökohtaisesti on kuitenkin mahdollista tasoittaa aktiivisilla toimilla. Lapsiperheiden varhaisen vaiheen

tuella saavutettavat hyödyt koulumenestykseen, opintojen loppuun saattamiseen sekä oppimiskykyyn aikuisena voivat tuottaa paitsi mittavia säästöjä myös hyvää elämää nykyistä useammalle suomalaiselle. Vanhemmuuden varhaisen tuen kustannusvaikeuttavuutta ja pitkän aikavälin vaikutuksia kannattaisikin tutkia Suomessa tarkemmin.

5.3 Huoltosuhteen heikkeneminen ja alhainen työllisyysaste korostavat osaamisen merkitystä

Pelkästään osaamista kehittämällä ei voida ratkaista Suomen väestö- ja talouskehitykseen liittyviä rakenteellisia ongelmia, mutta sillä on merkittävä rooli valtiontalouden pitkän aikavälin kestävyyskannalta. Yhteiskunnallisten investointien tuottoja ja kustannuksia tulee arvioida mahdollisimman laajasti, jotta tietoon perustuva pitkän aikavälin päätöksenteko koulutuksen ja osaamisen kehittämisen kaltaisissa asiakokonaisuuksissa on mahdollista. Elinikäisen oppimisen ja koulutuksen kustannukset on kartoitettu Sitran aiemmassa Millä rahalla? -selvityksessä (2018), ja nyt käsissäsi oleva selvitys antaa verraten karkeisiin oletuksiin perustuvan arvion tuotoista, joita työelämän ulkopuolella olevien osaamista kehittämällä olisi mahdollista saavuttaa. Huomionarvoista on erityisesti se, että työn ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisen kustannusarvio julkiselle taloudelle nousee noin kaksinkertaiseksi, kun tarkastelu ulotetaan kiistatomiin välillisiin vaikutuksiin pelkkien suorien kustannusten sijaan. Tällä on merkitystä, kun pohditaan osaamisinvestointien kannattavuutta.

Lisää tietoa tarkempien kustannus-hyötyanalyysien tueksi tarvittaisiin erityisesti toimenpiteiden tehokkuudesta ja vaikutuksen kestosta toimenpiteen jälkeen. Oman haasteensa toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin aiheuttavat esimerkiksi tietosuojakäytännöt, kulloinkin vallitseva työmark-

kinatilanne sekä muut toimenpiteistä itsensä riippumattomat tekijät.

5.4 Väli työmarkkinoilla tuotetaan edellytyksiä työllisyyden ja hyvinvoinnin kasvuksi

Työuran aikaisen osaamisen kehittämisen kokonaisuutta tarkasteltaessa korostuvat usein oppilaitosten ja työelämän tarjoamat palvelut sekä näiden välisen rajapinnan toiminta. Vähemmälle huomiolle on jäänyt merkittävä osaamisen kehittämisen arena, joka sijaitsee avoimien työmarkkinoiden ja työvoiman ulkopuolella olemisen välissä.

Väli työmarkkinoilla vahvistetaan palveluihin osallistuvien voimavaroja sekä työ- ja toimintakykyä ja näin mahdollistetaan positiivisia siirtymiä kohti avoimia työmarkkinoita. Toiminta perustuu kynnyksettömyydelle, joten väli työmarkkinat tarjoavat osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia juuri sellaisille henkilöille, joilla muuten olisi riski jäädä osaamisen kehittämisen ulkopuolelle. Palveluita tuotetaan muun muassa työn ja koulutuksen ulkopuolella oleville nuorille, vammaistaustaisille ihmisille, mielenterveyskuntoutujille, rikostaustaisille kuin myös pitkäaikaistyöttömille työikäisille.

Osaamisen tuottaminen väli työmarkkinoilla on yksilö- ja tarvelähtöistä, ja palveluiden räätälöinti on yleistä. Tämä vaikeuttaa osaltaan toiminnan kustannusten ja tuottojen arviointia. On kuitenkin täysin oleellista, että toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa huomioidaan alueelliset ja yksilölliset tarpeet – vaikka se tekisikin valtakunnallisen vertailun vaikeammaksi. Mitä haastavampi ihmisen elämäntilanne on, sitä tärkeämmäksi muodostuu yksilöllisten ratkaisujen löytäminen. Ero nopeaan työllistymiseen tähtääviin palveluihin verrattuna on se, että väli työmarkkinoilla yksilöllisten elämänhallintataitojen vahvistuminen voi olla yksilötasolla yhtä merkittävä tulos kuin työllistyminen tai koulutukseen pääsy.

Välityömarkkinoiden toiminnan pitkän aikavälin yhteiskunnalliset vaikutukset näkyvät muun muassa syrjäytymisen ennaltaehkäisemisenä, rikollisuuden vähentymisenä, sekä vähentyneenä (erikois-)sairaanhoidon tarpeena. Näiden menoluokkien kokoa on arvioitu erikseen useissa eri yhteyksissä, ja ne ovat julkisen talouden kokonaisuuden kannalta kiistatta merkittäviä.

Vaikuttavilla välityömarkkinapalveluilla on selvitykseen tehtyjen haastattelujen perusteella mahdollista vaikuttaa yksilöiden toimintakykyyn ja osallisuuteen. Näin ollen välityömarkkinoilla tapahtuvalla osaamisen tuottamisella voi olla ymmärrettyä suurempi yhteiskunnallinen merkitys esimerkiksi työllisyysasteen ja kansalaisten hyvinvoinnin näkökulmasta.

5.5 Yhteiskunnan on taloudellisesti kannattavaa panostaa osaamisen kehittämiseen nykyistä enemmän

Ajattelua, jossa panostukset koulutukseen ja osaamisen kehittämiseen nähdään yksipuolisesti budjettitalouden menoina, tulisi uudistaa. Koska koulutus on suuri menoerä, on se kokonsa vuoksi altis leikkauksille vahvaa budjettikuria korostavina aikoina. Tutkimuskirjallisuuden tukeutuen on kuitenkin mahdollista esittää lukuisia argumentteja sen puolesta, että osaamispanostuksiin tulisi suhtautua investointeina, joiden tuotot kantavat hedelmää vielä pitkään budjettikauden tai käsillä olevan hallituskauden päätyttyä. Näitä argumentteja ovat esimerkiksi seuraavat:

- inhimillinen pääoma on innovaatioiden lähde ja talouskasvun merkittävä taustatekijä
- koulutustason ja hyvinvoinnin osatekijöiden välillä on osoitettavissa lukuisia yhteyksiä – ja näin potentiaalisia säästöjä hyvinvointimenoissa
- lapsille, perheille ja nuorille kohdistettavat tukitoimet parantavat tehokkaasti oppimistuloksia ja opintojen suorittamista – silloinkin, kun toimien teho suhteutetaan niiden kustannuksiin
- digitalisaation merkitys kansantalouteen on pitkällä aikavälillä huomattava, joten ICT-pääomaan ja digiosaamiseen kannattaa investoida
- suhdanteen heikkoudesta ja odottamattomista shokeista johtuva työttömyys osuu tyypillisesti matalasti koulutettuun työvoimaan ja aiheuttaa riskin pitkittyvälle työttömyydelle
- riittämättömästä osaamistasosta johtuva työvoimapula vähentää yritysten tekemiä tutkimus- ja kehitysinvestointeja ja näin hidastaa talouden uudistamista

Ajattelu- ja puhutavan uudistaminen vaatii rohkeutta. On kyettävä käymään yhteiskunnallista keskustelua mittavista investoinneista osaamisen uudistamiseen, vaikka investointien tuottoihin liittyy epävarmuutta ja ne ovat pitkällä tulevaisuudessa. Tämän epävarmuuden ylittämiseksi on onneksi olemassa riittävä määrä tutkittua tietoa osaamisen ja hyvinvoinnin osatekijöiden yhteyksistä.

6 Keskeiset havainnot

1

Työn ja osaamisen kehittämisen ulkopuolelle jäämisen kustannukset on nähtävä nykyistä laajemmin

Riittämätön investointi osaamisen kehittämiseen aiheuttaa korjaavia kustannuksia kaikilla sektoreilla. Selvityksen koelaskelmat osoittavat, että työn ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisen kustannukset julkiselle taloudelle ovat vuosittain yli 18 miljardia euroa. Työllisyyttä ja osallisuutta voidaan edistää osaamista kehittämällä.

2

Kustannukset pienenevät ja tuotot kasvavat, kun osaamisen kehittämiseen investoidaan vaikuttavasti

Panostuksilla osaamisen kehittämiseen on kaksoishyöty: lisääntyvä hyvinvointi ja kohoava työn tuottavuus aiheuttavat sektorista ja kohderyhmästä riippuen säästöjä ja tulovirtoja. Tietoa toimenpiteiden tehoista ja vaikutusten kestosta tarvitaan lisää.

3

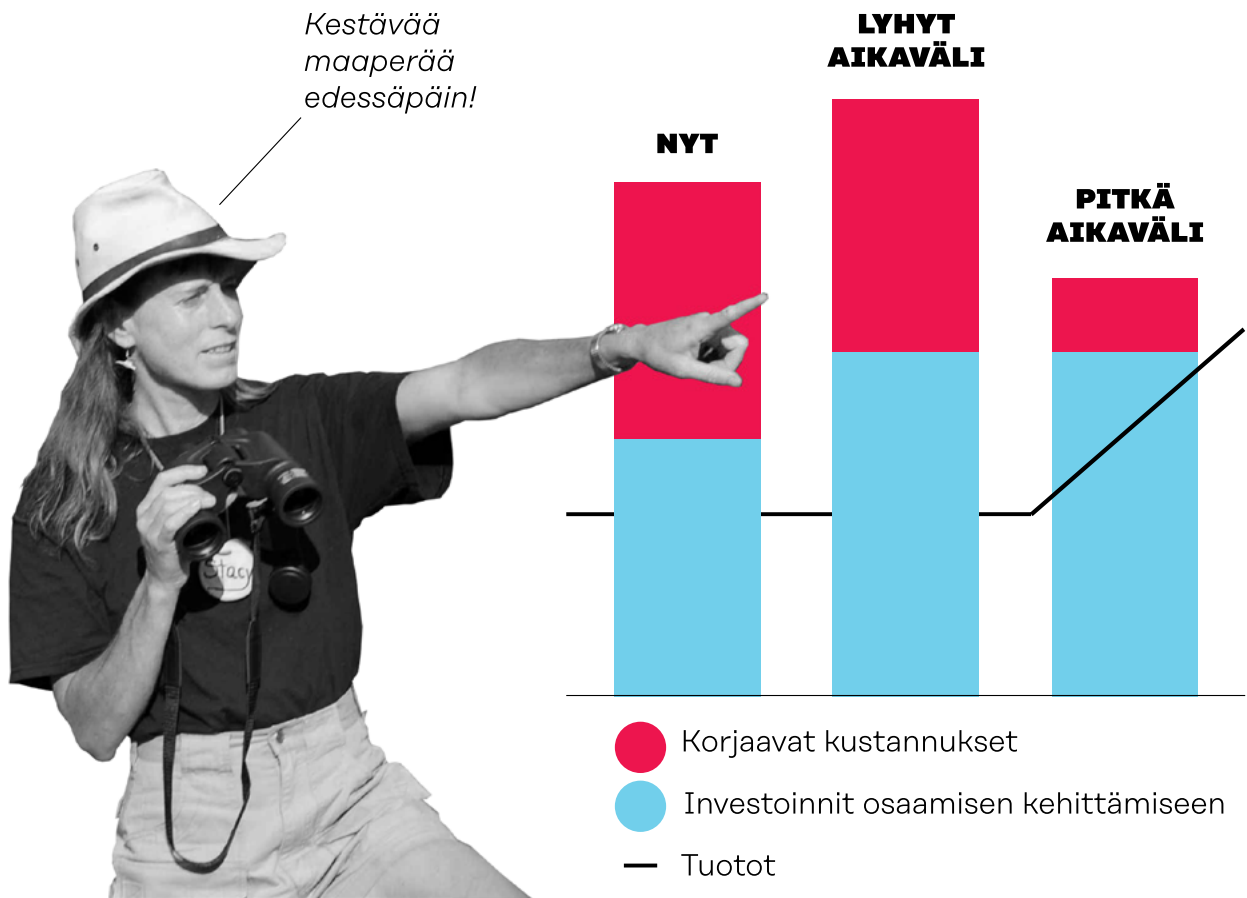
Investoinnin kannattavuus tulee esiin pitkällä aikavälillä

Osaamisen kehittämisen tuottojen aikajänne on pitkä, ja kestävimmat vaikutukset syntyvät nuoriin panostamalla. Julkisen sektorin on kannattavaa huomioida osaamisinvestointien aikajänteenä koko ihmisen elämä, sillä yhteiskunta kantaa vastuun myös koko elämänsä aikana syntyvistä kustannuksista.

4

Ajattelutapaa on muutettava: osaamiseen panostaminen ei ole menoerä vaan investointi

Investointien lisääminen kasvattaa kokonaiskustannuksia lyhyellä aikavälillä, mutta pitkällä aikavälillä säästää korjaavista menoista ja kasvattaa verotuloja. Osaamisen kehittämiseen voidaan taloudellisesti kannattavasti panostaa huomattavasti enemmän kuin nyt.

Kuva 8. Osaamisen kehittämiseen tehtyjen investointien arvioitu vaikutus julkiseen talouteen.

SITRA

SITRAN SELVITYKSIÄ 186

Sitran selvityksiä -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-223-5 (PDF)
www.sitra.fi

SITRA.FI

Itämerenkatu 11-13,
PL 160,
00181 Helsinki
Puhelin 0294 618 991
 @SitraFund