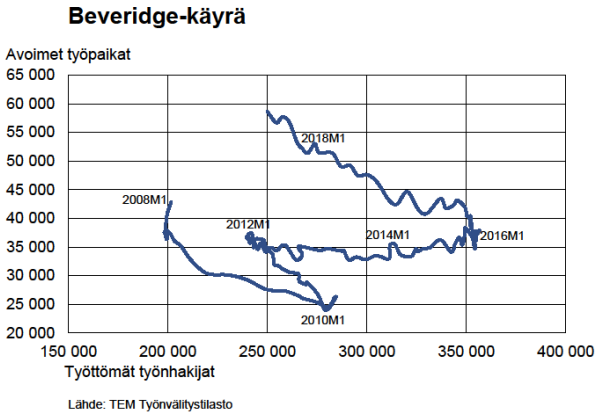
Annaliina Kotilainen, VM/KO
Jukka Mattila, VM/BO

Tarkastusvaliokunta/ tiistai 5.2.2019 klo 12.30/ K 11/2018 /Asiantuntijapyyntö

Työmarkkinoiden kohtaanto

Työllisyys on viime aikoina kehittynyt suotuisasti sekä hyvän suhdannetilanteen että hallituskauden aikana tehtyjen uudistusten johdosta. Suotuisan suhdannetilanteen seurauksena työn kysyntä on kasvanut, mikä on näkynyt nousuna avoimien työpaikkojen määrässä suhteessa työttömiin työnhakijoihin. On kuitenkin viitteitä siitä, että työmarkkinoilla on kohtaanto-ongelmia. Työmarkkinoiden kohtaanto kuvaa työmarkkinoiden toimivuutta eli sitä, miten tehokkaasti yhtäältä avoimet työpaikat saadaan täytettyä ja toisaalta työttömät työnhakijat työllistyvät. Työmarkkinoiden kohtaantoon vaikuttavat muun muassa työn kysynnän ja tarjonnan alueellinen, ammatillinen ja osaamisen yhteensopivuus, työnhakuprosessin sujuvuus sekä institutionaaliset tekijät kuten palkanmuodostus, työlainsäädäntö sekä työnteon kannustimet. Ongelmat työn kysynnän ja tarjonnan kohtaannossa voivat lisätä rakenteellista työttömyyttä sekä rajoittaa työllisyyskehitystä ja kasvua.

Yksi tapa tarkastella työmarkkinoiden kohtaantoa on Beveridge-käyrä, joka kuvaa avoimien työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden välistä suhdetta. Vuoden 2012-2015 välillä Beveridge-käyrä siirtyi ulospäin. Osin tämä johtui tilastokäytäntöjen muutoksesta, mutta se viittaa myös työmarkkinoiden kohtaannon heikentymiseen (Valtiovarainministeriö, 2018). Avoimien työpaikkojen ja työttömien työnhakijoitten suhdetta kuvaavan Beveridge-käyrän laskemiseen liittyy monia erityiskysymyksiä ja tilastollisia haasteita. Edellä kuvattu Beveridge-käyrän siirtymä ulospäin on kuitenkin havaittavissa eri tavoin lasketuissa Beveridge-käyrissä (ks. Pehkonen ym., 2018; Obstbaum ja Tuomala, 2015). Vuoden 2015 jälkeen kohtaannossa ei Beveridge-käyrän valossa ole tapahtunut muutoksia. Mahdollisia syitä kohtaannon heikentymiselle 2012-2015 ovat muun muassa uusien työpaikkojen syntyminen eri toimialoille tai alueille kuin missä työttömät työnhakijat sijaitsevat, epäsuhta työttömien osaamisen ja uusien työpaikkojen osaamisvaatimusten välillä sekä erot palkkaodotusten ja tarjotun palkan välillä (Pehkonen ym., 2018).



Työmarkkinoilla käynnissä oleva toimiala- ja ammattirakenteen muutos on osin saattanut lisätä yhteensopivuusongelmia ja siten heikentää työn tarjonnan ja kysynnän kohtaantoa. Viime aikoina palvelu-, terveys- ja sosiaalialojen työllisyysosuus on noussut, kun taas teollisuusalojen työllisyysosuus on laskenut (Pehkonen ym., 2018). Myös ammattirakenteessa on tapahtunut muutoksia. Rutiininomaisia, keskitason tuotanto- ja toimistotehtäviä sisältävien ammattien osuus on pienentynyt, kun taas matalan osaamistason palveluammattien sekä korkean osaamistason erityisasiantuntija-ammattien osuus on kasvanut (Pehkonen ym., 2018; Pekkala-Kerr ym., 2016). On todennäköistä, että toimialarakenteen muutos jatkuu myös tulevaisuudessa. Sama pätee tehtävärakenteeseen. Informaatioteknologia, robotiikka, keinoäly ja ulkomaille tapahtuvat ulkoistukset todennäköisesti muuttavat tehtävärakennetta tulevaisuudessakin (Kauhanen, 2016).

Se, että tietyillä ammattialoilla on työvoiman ylitarjontaa samaan aikaan, kun esimerkiksi usealla terveydenhuollon sekä kaupan ja palvelualan ammattialalla on työvoiman saatavuusongelmia, viittaa myös työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuusongelmiin. Työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuuteen vaikuttaa myös se, miten työn kysyntä ja tarjonta vastaavat toisiaan alueellisesti. Suomessa alueelliset työttömyyserot ovat suuria, vaikka erot työttömyysasteissa ovatkin parin viime vuoden aikana pienentyneet hieman. Myös työnantajien kokemassa työvoimapulassa ja avoimien työpaikkojen määrässä suhteessa työttömiin työnhakijoihin on alueellista vaihtelua. Tämä viittaa siihen, että työn tarjonta ja kysyntä eivät täysin kohtaa alueellisesti.

Työmarkkinoiden kohtaantoon vaikuttaa moni tekijä, kuten yllä todettiin (mm. työn kysynnän ja tarjonnan alueellinen, ammatillinen ja osaamisen yhteensopivuus, työnhakuprosessin sujuvuus sekä institutionaaliset tekijät kuten palkanmuodostus, työlainsäädäntö sekä työnteon kannustimet). Ei siis ole olemassa yhtä toimenpidettä, jolla kohtaanto-ongelmat voitaisiin ratkaista. Monien toimenpiteiden vaikuttavuudesta ei myöskään ole olemassa näyttöön pohjautuvaa tietoa. Näin ollen pitäisi tarkemmin selvittää eri keinoja ja niiden mahdollisia vaikutuksia.

Alueellinen liikkuvuus sekä koulutus ovat esimerkkejä asioista, joiden kautta kohtaanto-ongelmia voidaan pyrkiä pienentämään parantamalla työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuutta. Koulutuksen osalta merkittävien panostusten kannattavuus on parempaa, mitä nuorempana ne tehdään. Alueellisen liikkuvuuden kannalta suuri merkitys on asuntomarkkinoilla ja niiden toiminnalla. Asuntomarkkinoiden yksi keskeinen ongelma on korkeat asumiskustannukset kasvukes-

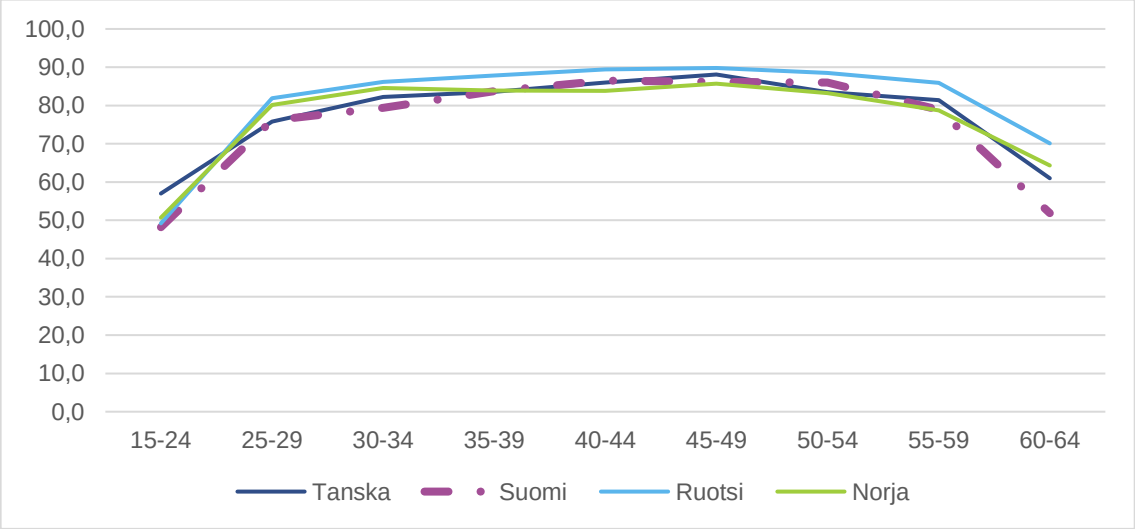
kuksissa. Yksi keino vaikuttaa asumisen hintatasoon on asuntotarjonnan kasvattaminen lisäämällä tonttitarjontaa kaavoituksen ja täydennysrakentamisen kautta. Myös omistusasumisen korkea osuus Suomessa rajoittaa alueellista liikkuvuutta. Omistusasumisen tukemista on viime aikoina purettu pienentämällä asuntolainan korkovähennysoikeutta. Tämän lisäksi liikkuvuusavustus ja asuntovähennys ovat esimerkkejä keinoista, joilla on pyritty edistämään alueellista liikkuvuutta.

Ihmisten toimialoittaisella ja ammatillisella liikkuvuudella on myös merkitystä työn kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuuden kannalta. Koulutuksen kautta toimialoittaista ja ammatillista liikkuvuutta voidaan helpottaa esimerkiksi edistämällä jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia työuran aikana. Tärkeää on, että tavoitetaan erityisesti henkilöt, joiden osaaminen ei vastaa työmarkkinoiden vaatimuksia. Kohtaanto-ongelmien kannalta merkitystä on myös sillä, että jatkuva oppiminen kohdistuu opiskeluun, joka edistää henkilön työllisyyskehitystä: aikuisiän koulutusinvestointien kannattavuuden kannalta yhteiskunnan ei ole tarkoituksenmukaista kustantaa lisäkoulutusta yksilöille, joiden työllisyysnäkymät ovat jo lähtökohtaisesti vahvat. Työn tarjonnan ja kysynnän yhteensopivuuteen voidaan pyrkiä vaikuttamaan koulutuksen kautta myös muilla keinoin. Vuoden 2018 alussa tuli esimerkiksi voimaan ammatillisen koulutuksen uudistus, jonka yksi tavoite on muokata ammatillista koulutusta siten, että se vastaisi paremmin tulevaisuuden työelämän tarpeita ja vaatimuksia. Ammatillisen koulutuksen aloituspaikkoja on myös päätetty lisätä erityisesti aloilla, joilla on työvoimatarvetta. Myös mm. sosiaaliturvaan ja työelämän poissaoloihin liittyvillä säännöksillä on vaikutusta työn tarjontaan.

Lisäksi aktiivisella työvoimapolitiikalla ja työvoimapalveluilla voidaan pyrkiä vaikuttamaan työmarkkinoiden kohtaantoon. Niillä voidaan tukea muun muassa kouluttautumista sekä tehostaa työllistymis- ja työnhakuprosessia. Tältä osin olisi tärkeää kehittää työvoimapalveluita sekä toimenpiteitä vaikuttavampaan suuntaan samalla luopuen heikosti vaikuttavista toimenpiteistä.

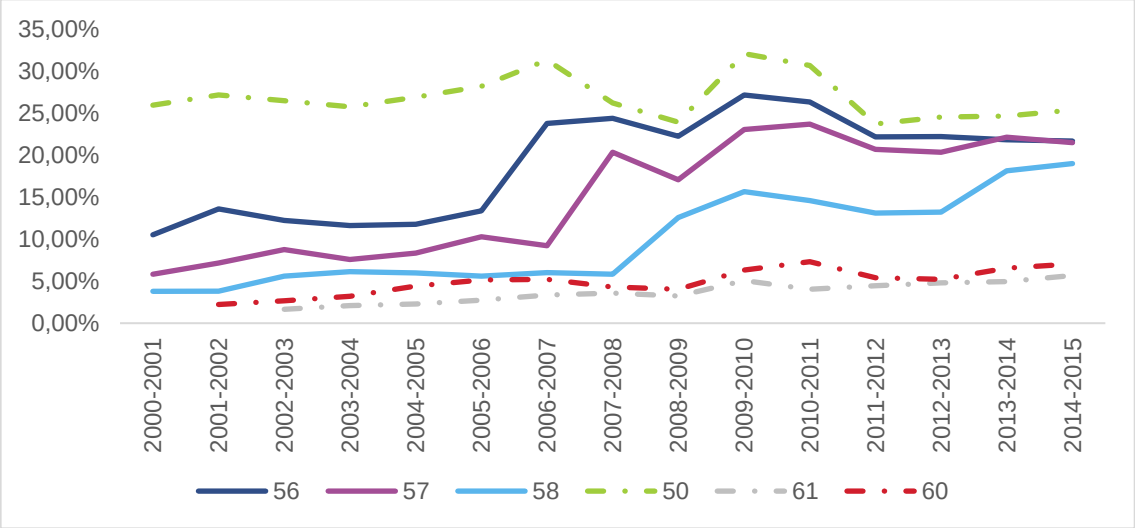
Työllisyyden edistämisen keskeisiä kipupisteitä: tuetut poissaolot työelämästä

Työllisyyden edistämisen keskeisten kipupisteiden osalta viime aikoina keskustelua ovat herättäneet mm. vanhempien ikäluokkien muita pohjoismaita heikompi työllisyystilanne (kuva 1).



Kuva 1: Työllisyysasteet (%, vasen akseli) ikäryhmittäin pohjoismaissa, Q3/2018. Lähde: Eurostat.

Kuvasta 1 havaitaan, että muihin pohjoismaihin verrattuna erityisesti 55-64 –vuotiaiden ikäryhmien työllisyysaste on Suomessa heikko. Vaikka ns. työttömyysputkesta on luovuttu, on lainsäädännössä edelleen useita kohtia, jotka toimivat ikääntyneiden työntekijöiden varhaisen työelämästä poistumisen väylinä. Näitä ovat mm. työttömyysturvalain erityiset vanhempia ikäluokkia koskevat säännökset (mm. 2002/190, 5. luku 4a§, 2002/190 6.luku 8§, 2002/190 3. luku 9§ sekä 2006/395 3. luku 3 35§) joissa säädetään ikääntyneiden työttömyysturvaoikeutta koskevista erityisehdoista. Näistä tunnetuin lienee työttömyysturvan lisäpäivät.



Kuva 2: Työttömien henkilöiden todennäköisyys työllistyä (pystyakseli) vuodesta toiseen, ikäluokittain. Laskelmat VM/BO Tilastokeskuksen FLEED-aineiston perusteella.

Kuvasta 2 havaitaan, että vuosina 2005-2009 vanhan ns. työttömyysputken poistaminen vaikutti todennäköisesti merkittävästi 56-58 –vuotiaiden ikäluokkien työllistymistodennäköisyyden (todennäköisyys siirtyä työttömästä työlliseksi vuoden aikana) kasvuun; verrokkina toimivien 50-vuotiaiden vastaava todennäköisyys on säilynyt melko vakaana. Nykymuotoiset työttömyysturvan lisäpäivät todennäköisesti vaikuttavat mm. 60-61-vuotiaiden työllistymistodennäköisyyden mataluuteen suhteessa muihin ikäluokkiin. Muita keskeisiä vanhempien ikäluokkien työllisyyteen liittyviä tekijöitä ovat mahdollisesti työkyvyttömyyseläkkeisiin liittyvät erityissäännökset.



Kuva 3: Työkyvyttömyyseläkkeiden alkavuustodennäköisyydet (pystyakseli) eri vuosina eri ikäluokilla.

Pohdintaa herättävä ilmiö tältä osin on 60 vuoden ikää lähestyvän ikäluokan poikkeava kehitys (kuva 3). Siinä missä 50- ja 55-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkealkavuudet ovat laskeneet, todennäköisesti mm. yleisen koulutus- ja terveyskehityksen johdosta, 60-vuotiaiden vastaava todennäköisyys on kasvanut. Tällä voi olla tekemistä mm. vanhan työttömyysputken poistamisen kanssa: työkyvyttömyyseläkkeen osalta iäkkäiden työntekijöiden osalta sovelletaan nuoremmista poikkeavaa harkintaa siltä osin, oletetaanko heidän esimerkiksi voivan siirtyä uusiin tehtäviin (ks. Työeläkelakipalvelu, työkyvyttömyyseläkkeen soveltamisohje). Erityisen huomionarvoista ikääntyviä koskevissa säädöksissä on, että toisin kuin varsinaisen eläkeiän ikärajat, yhtäkään näiden poikkeussäännösten ikärajoista ei ole sidottu elinajanodotteeseen. Tästä seuraa, että esimerkiksi työttömyysturvan lisäpäivien merkitys kasvaa vuosi vuodelta. Mikäli ajatellaan, että merkittävä työn tarjonnan parantamisen potentiaali löytyisi vanhemmista ikäluokista, tulisi näitä kysymyksiä pohtia.

Vanhempia ikäluokkia koskevien säännösten lisäksi on useita muita työelämästä poissaoloa tukevia ratkaisuja. Vuorotteluvapaalla (2002/1305) oli ansioturvan osalta vuonna 2017 noin 9 500 henkeä. Aikuiskoulutustukea (2000/1276) maksettiin vuonna 2007 noin 23 400 henkilölle; viimeaikainen tutkimus ei ole havainnut aikuiskoulutustuen osalta merkittäviä positiivisia työllisyys- tai ansiotasovaikutuksia (ks. Kauhanen 2018). Työttömyysturvaetuudella opiskeli omaehtoisesti vuonna 2017 Fivan tietojen mukaan noin 17 000 ansioturvan saajaa ja Kelan tietojen mukaan noin 42 500 työmarkkinatuen tai peruspäivärahan saajaa. Omaehtoisen opiskelun osalta ei ole vahvaa tutkimusnäyttöä, mutta viimeaikainen tutkimus (ks. Aho ym. 2018) on antanut viitteitä siitä, että silläkään ei olisi aikanaan erityisen merkittäviä vaikutuksia.

Lähteet:

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

Kauhanen, A. (2018): The effects of an education-leave program on educational attainment and labor market outcomes. ETLA working papers No 56.

Obstbaum, Meri ja Tuomala, Juha (2015). Rakenteellisen työttömyyden riski kasvaa. VATT Policy Brief, 2-2015.

Pehkonen, Jaakko ja Huuskonen, Jussi ja Tornberg, Kalle (2018). Kohtaanto työmarkkinoilla – havaintoja ja politiikkajohtopäätöksiä. Valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 15/2018.

Pekkala-Kerr, Sari, ja Maczulskij, Terhi ja Maliranta, Mika (2016). Within and Between Firm Trends in Job Polarization:Role of Globalization and Technology. ETLA Working Papers No 41. http://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-41.pdf

Valtiovarainministeriö (2018). 19 kysymystä ja vastausta Suomen työmarkkinoista ja työvoimakapeikoista. Työryhmän raportti 17.1.2018. https://vm.fi/documents/10623/6248314/Julkaisu_tyovoimakapeikkoraportti/3352515b-506a-4812-90b0-13262857a406?version=1.0

Valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoro, helmikuu 2019.