

Päätöksentekoa tukevan tietotarpeen otsikko: Työmarkkinoiden toiminta

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja (€): 150 000 €  
Aikajänne: 1/2017–09/2017

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Korkea pitkäaikais- ja rakenteellinen työttömyys on yksi keskeinen Suomen talouden ongelma ja työllisyysasteen kasvua hidastava tekijä. Viime vuosina työttömyys on kasvanut samaan aikaan kun avoimien työpaikkojen määrä on pysynyt likimain vakiona. Työttömyys on kasvanut suhteellisesti eniten suurissa kaupungeissa, joissa myös avoimet työpaikat ovat kehittyneet verrattain myönteisesti.

Työmarkkinoiden tehokkuutta kuvaava ns. Beveridge-käyrä on kehittynyt tavalla, joka viittaa rakenteellisen työttömyyden lisääntymiseen<sup>1</sup>. Tämä viittaa kasvaneisiin ongelmiin avoimien työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaamisessa. Toisaalta mm. talouspolitiikan arviointineuvosto on esittänyt, että ilmiön taustalla on ainakin osittain tilastointikäytännön muutos eikä rakenteellinen työttömyys olisi finanssikriisin jälkeen olennaisesti lisääntynyt.<sup>2</sup>

Työvoimahallinnon mukaan elokuussa 2016 työttömyystilastoissa noin 220 000 henkilöä, jotka ovat olleet yli vuoden yhdenjaksoisesti tai toistuvasti työttömänä tai työllistämistoimenpiteissä. Näin määritellyn rakenteellisen työttömyyden osuus oli noin 2/3 kaikista työttömistä ja on viime vuosina noussut (osin tilastointikäytännön muutoksen seurauksena).

Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmien taustalla voivat periaatteessa olla joko ammatillisiin valmiuksiin tai alueelliseen epätasapainoon liittyvät syyt. Myös työnhaun aktiivisuuteen sekä verotuksen ja sosiaaliturvan aiheuttamiin kannustinloukkuihin liittyvät tekijät voivat osaltaan vaikeuttaa avoimien työpaikkojen täyttämistä, pahentaa kohtaanto-ongelmia ja nostaa rakenteellista työttömyyttä.

Rakenteellinen työttömyys ja sen taustalta osittain löytyvät kannustinongelmat koskevat erityisesti pienipalkkaista, suhteellisen matalan tuottavuuden työvoimaa, jonka työllisyysaste on keskimääräistä alempi. Maahanmuuttajien osuus tässä kohderyhmässä on suhteellisen korkea ja siksi potentiaalisten kitkatekijöiden identifiointi ja poistaminen on tärkeää maahanmuuton positiivisten työllisyysvaikutusten turvaamiseksi. Myös ikääntyneillä on kohonnut riski ajautua pitkäaikaistyöttömäksi.

Esimerkki kannustinloukkuihin liittyvistä ongelmista on kasvukeskuksissa tapahtunut vuokra-asumisen kallistuminen, jonka taustalla on vuokrien kanavoituminen toimeentulotukeen. Tämä on lisännyt toissijaisen sosiaaliturvan käyttöä ja voimistanut kannustinloukkuja etenkin pääkaupunkiseudulla, jossa vuokra-asuminen on yleistä. Kehityksen seurauksena työllistymisen kynnyispalkat ovat nousseet erityisesti yksinhuoltajilla hyvin korkeiksi. Vuokrien kohoaminen kasvukeskuksissa on myös omiaan heikentämään työvoiman alueellista liikkuvuutta.

Rakenteellisen työttömyyden kehityksen ja siihen vaikuttavien syiden tunnistaminen on keskeinen

<sup>1</sup> Ks. Esim. Obstbaum M. ja Tuomala J. Rakenteellisen työttömyyden riski kasvaa, VATT Policy Brief 2/2015.

<sup>2</sup> Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014, tammikuu 2015.

edellytys työllisyyttä edistävien politiikkatoimien kohdentamiselle ja oikealle mitoitukselle. Tämän vuoksi on tärkeää tuottaa ajantasaista ja huolellisesti tutkittua tietoa työmarkkinoiden toimivuudesta, työttömyyden luonteesta ja työllistymisen esteistä. Analyysin pohjalta tulee tehdä yleisiä politiikkasuosituksia sekä arvioida julkisessa keskustelussa esiin nostettujen konkreettisten politiikkatoimien osuvuutta.

Tutkimushankkeessa on syytä selvittää perusteellisesti Beveridge-käyrän havaitun siirtymän taustalla vaikuttavat tekijät ml. työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen tilastointiin liittyvät ongelmat. Mahdollisuuksien mukaan tutkimukseen tulee tältä osin liittää alueellinen ulottuvuus tarkastelemalla ja vertailemalla eri alueiden Beveridge-käyriä. Analyysia tulee täydentää mahdollisilla muilla näkökulmilla rakenteellisen työttömyyden ja työmarkkinoiden toiminnan viimeaikaiseen kehitykseen. Olisi arvokasta, mikäli analyysin pohjalta voitaisiin arvioida paitsi rakenteellisen työttömyyden laajuutta myös sen jakautumista taustatekijöiden suhteen (ammattillinen/alueellinen kohtaanto, kannustimet, työnhaun aktiivisuus jne.).

Vuokra-asumisen hinnan ja tukijärjestelmän välisiä kytköksen laajuus ja vaikuttavuus tulisi selvittää huolellisen ja mahdollisimman tuoretta aineistoa hyödyntävän empiirisen tutkimuksen avulla. Tässä on huomioitava sekä vaikutukset vuokratasoon että työn tarjontaa koskeviin päätöksiin. Toimeentulotuen ohella on syytä huomioida myös muun relevantin sosiaaliturvan vaikutus työn vastaanottamisen kannustimiin eri ansiotasoilla ja kotitaloustyypeillä. Työssä on pyrittävä kvantifiimaan havaittujen kannustinongelmien suuruus ja yleisyys ja tekemään ehdotuksia politiikkatoimenpiteiksi, joilla ongelmia voitaisiin ehkäistä.

Edelleen tutkimuksessa voitaisiin pohtia mahdollisia politiikkasuosituksia liittyen mm. työnhaun aktiivisuuden edistämiseen, jonka on arvioitu Suomessa olevan muita pohjoismaita heikompa.<sup>3</sup> Tältä osin kysymykseen voi tulla esimerkiksi työmarkkinapolitiikan keinovalikoimassa tapahtuneiden muutosten vaikutusarviointi ja yksi mahdollinen lähestymistapa voi olla TE-toimistojen käytäntöjen vertailu eri Pohjoismaissa.

Tulosten pohjalta tulee tehdä politiikkasuosituksia sekä arvioida esillä olleiden politiikkatoimien osuvuutta. Jälkimmäiseen liittyen kysymykseen tulevat mm. palkkatuki, liikkuvuusavustus, työn vastaanottovelvollisuuden ehdot. Arvioissa otetaan huomioon myös valmisteilla olevat politiikkatoimet.

Hankkeessa tulee hyödyntää mahdollisimman ajantasaisia ja riittävän yksityiskohtaisia (yksilö- ja yritystason) aineistoja.

Hanke voidaan toteuttaa joko yhden toimittajan tai konsortion kokonaisuutena tai harkinnan mukaan erillisinä osa-hankkeina. Jälkimmäisessä tapauksessa on syytä kiinnittää huomiota eri osahankkeiden valmisteluaikaiseen yhteydenpitoon synergiaetujen ja koherentin kokonaiskuvan varmistamiseksi.

Tutkimuskysymyksiä:

- Mitkä tekijät ovat Beveridge-käyrän havaitun siirtymän takana?
- Miten Beveridge-käyrä on kehittynyt eri alueilla ja mitä alueelliset erot kertovat työmarkkinoiden toiminnasta?
- Mikä on arvio Suomessa vallitsevasta rakenteellisen työttömyyden tasosta (eri menetelmillä)?

<sup>3</sup> Langenbucher, K. How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 166, OECD 2015.

- Mitkä tekijät ovat rakenteellisen työttömyyden taustalla ja mikä on niiden suhteellinen merkitys?
- Mitkä ovat keskeiset työllistymisen kynnyispalkkoja nostavat kannustinloukut ja millaisia kotalouksia ne koskevat? Kuinka merkittävä ongelma tässä suhteessa on toimeentulotuen kapitalisoituminen vuokriin ja mitä asian korjaamiseksi voitaisiin tehdä?
- Onko työnhaun aktiivisuus Suomessa vähäisempää kuin vertailumaissa ja tarvitaanko sen edistämiseen uusia toimenpiteitä erityisesti työvoimapalveluiden osalta?
- Millaisia politiikkatoimenpiteitä analyysin valossa tulisi ottaa harkintaan jo päätettyjen/valmistelussa olevien lisäksi pitäen silmällä erityisesti työllisyysasteen nostamista koskevan tavoitteen saavuttamista?

Yhteydet hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelmaan, valtioneuvoston strategioihin ja muuhun selvitys- ja tutkimustoimintaan:

Liittyy strategisen hallitusohjelmansa työllisyys ja kilpailukyky kilpailukyvyn painopistealueeseen ja kärkihankkeisiin: *Työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja puretaan ja rakenteellista työttömyyttä alennetaan ja Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi.*

Tietotuotannon pääasialliset muodot: Tilannekuva-analyysi, politiikkatoimien arviointia