Analyysi

Miten kasvattaa työvoiman tarjontaa Suomessa?

Suomen talous | 22.12.2022 | Matti Virén, Juhana Hukkinen

KIRJOITTAJAT



Matti Virén
Konsultti



Juhana Hukkinen
Neuvonantaja

Viime vuodet suomalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa on ykkösaiheena ollut työvoiman riittävyys. Useat työnantajille tehdyt kyselyt kielivät, että työvoiman saanti on yksi pahimmista pullonkauloista toiminnan jatkamisessa ja laajentamisessa.



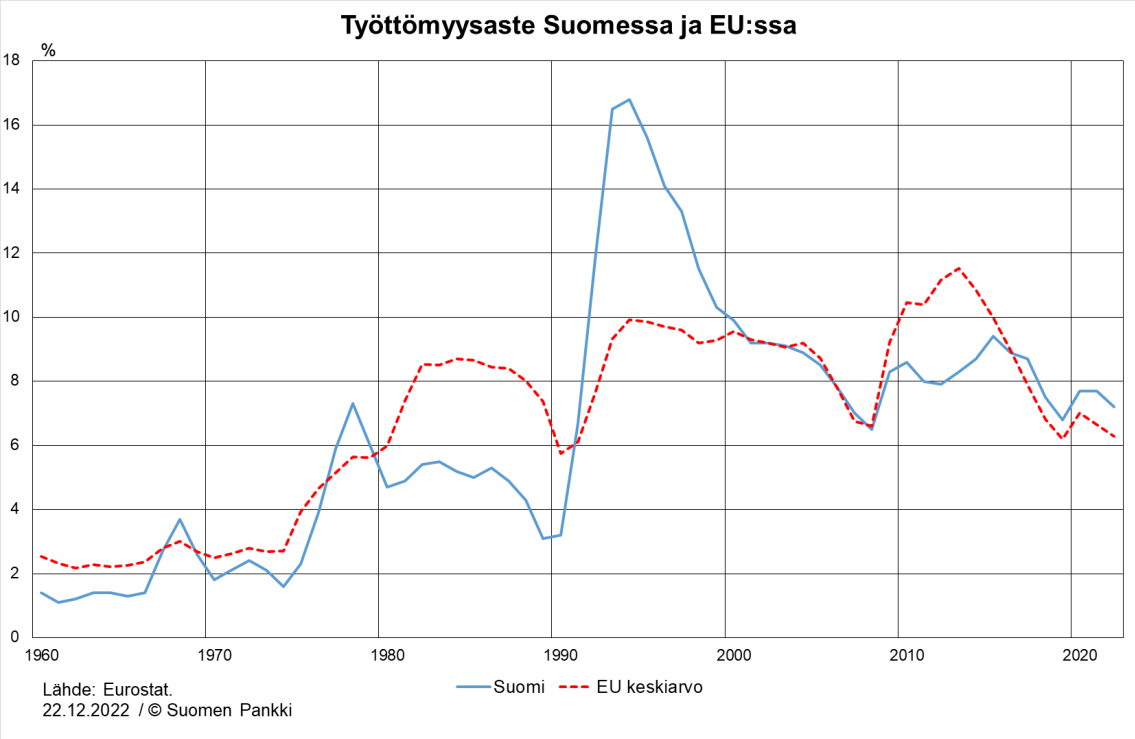
Työllisyydestä tullut yksi suurimmista kiistakysymyksistä

Ekonomistinäkökulmasta ongelmaan pitäisi olla hyvin yksinkertainen ratkaisu: tukeutuminen markkinoihin. Työvoiman liikakysyntä nostaa palkkoja, jotka puolestaan kasvattavat työvoiman tarjontaa intensiivisen (työtunnit) ja ekstensiivisenkin (työllistyminen) marginaalin puitteissa.

Samalla korkeammat palkat vähentävät työvoiman kysyntää niin, että markkinat tasapainottuvat. Ongelman ratkaisu ei käytännössä ole näin yksinkertainen. Lukuisat institutionaaliset rajoitteet estävät tasapainon löytymisien. Ajatellaan vaikka eläkejärjestelmää, verotusta, tulonsiirtoja, työaikajärjestelyjä, ylityökorvauksia, vuosilomia, arkipyhiä ja niin edelleen.

Monet näistä institutionaalisista piireistä ovat perua 1970- ja 1980-luvuita, jolloin ongelma ei suinkaan ollut riittämätön työvoiman tarjonta vaan liian suuri työvoiman tarjonta. Tuolloin kuviteltiin, että luonnollinen työttömyysaste on vain parin prosentin luokkaa, vaikka todellisuudessa oli jo edetty viiden prosentin tasolle (ks. Kuvio 1) [1]. 1980-luvulla politiikka keskittyikin työttömyysasteen palauttamiseen kuvitellulle ”normaalitasolle” ja helpoimpana ratkaisuna pidettiin vanhojen työntekijöiden päästämistä ennenaikaiselle eläkkeelle.[2] Seurauksena oli keskimääräisen efektiivisen eläkeiän jääminen alle 60 ikävuoteen aina vuoteen 2012 asti huolimatta siitä, että eliniän odote oli jo silloin kasvanut lähes 20 vuotta.

Kuvio 1.



Neljä vuosikymmentä sitten pidettiin itsestään selvänä, että työssäolo loppui, kun lakimääräinen eläkeikä saavutettiin. Tilanne on kuitenkin sen jälkeen muuttunut huomattavasti. Työllisyysastetta ei enää lasketa vain 15–64-vuotiaille, vaan haarukkaa on venytetty 74 ikävuoteen asti. 65–74-vuotiaiden työssäolo ei enää pidetä kummajaisena.

Eläkejärjestelyt ei ole ainoa rakenteellinen rajoite, joka vaikuttaa työllisten lukumäärään. 30–60-vuotiaiden ikäluokissa työllisyys- ja osallistumisasteet ovat kaikissa maissa järjestään korkeita, joten niiden kasvattaminen voi olla vaikeaa. Ongelmallisempi on ikäryhmä 15–29-vuotiaat, joiden osalta työllisyysasteet poikkeavat huomattavasti maittain riippuen koulujärjestelmistä, asevelvollisuudesta, lasten lukumäärästä ja niin edelleen. Koska Suomen luvut ovat hyvin lähellä naapurimaiden ja OECD:n keskiarvoja, voisi kuvitella, että tältä osin ”matalla riippuvia hedelmiä” työvoiman tarjonnan kasvattamisessa on vähän.

Huomio on siksi suunnattava intensiiviseen marginaaliin: työtunteihin sekä lomiin ja poissaoloihin. Niiden molempien osalta on selvästi parantamisen varaa. Kuten jäljempänä ilmenee, Suomessa vuosilomat ja arkipyhät ovat eurooppalaisittain ja koko OECD:tä ajatellen selvästi kärkipäässä. Sama koskee muita poissaoloja, kuten sairaspoissaoloja. Suurempi asiakokonaisuus on kuitenkin työtunnit: keskimääräiset viikoittaiset työtunnit ja vuosittaiset työntekijää kohden lasketut kokonaistyötunnit. Efektiivistä työpanosta ajatellen työtuntien kokonaismäärä on ratkaiseva ainakin nykyaikaisessa yhteiskunnassa, jossa osa-aikatyö on hyvin yleistä ja jo hyvin lyhyt työjakso, esimerkiksi tunti viikossa, riittää rekisteröitymään työlliseksi työvoimatutkimuksissa.

Suomen kannalta tilanne on siinä mielessä huono, että sekä viikoittainen työaika että työtunnit vuodessa ovat selvästi verrokkimaiden ja OECD keskiarvon alapuolella. Suomessa on keskitytty tarkastelemaan pelkästään työllisten lukumääriä työllisyysasteen muodossa ilmaistuna. Silloin on tarkasteltu vain ikäryhmää 15–64-vuotiaat. Suomen luvut pärjäävät tältä osin kohtuullisesti kansainvälisissä vertailuissa, mutta heti kun muutetaan aikajännettä ja/tai siirrytään työtunteihin, Suomen ”sijoitus” muuttuu ratkaisevasti ”huonompaan–” suuntaan. Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään Suomesta; OECD-maita koskeva paneeliaineisto kertoo, että työllisyysasteet korreloivat vain hyvin heikosti, jos olleenkaan tuotannon kasvun kanssa – päinvastoin kuin työtunteja koskevat luvut.

Esittelemme näitä lukuja seuraavassa jaksossa ja pohdimme sen jälkeen mahdollisuuksia kehittää indikaattoreita, jotka antaisivat paremman kuvan työllisyystilanteestamme.

Työllisyysasteet ja työtunnit Suomessa ja verrokkimaissa

Tarkastellaan seuraavassa lähemmin edellä jo mainittuja työvoiman tarjonnan kannalta kriittisiä elementtejä: työllisten määrää, työtunteja ja työurien pituutta. Nämä elementit ovat luonteeltaan kovin erilaisia kuin esimerkiksi kansantalouden tilinpidon suureet. Luvut ovat kaikki lukumääriä, ne eivät kerro mitään työvoiman laadun muutoksista. Laatua voi yrittää kuvata disagregoimalla lukumääriä esimerkiksi koulutusasteen suhteen, mutta tällöinkin olemme kovin kaukana volyymi-indeksistä, joka kertoisi paljon efektiivinen työpanos on kehittynyt. Kuitenkin juuri tällaista indikaattoria tarvitsisimme, jos peräämme, mistä johtuvat muutokset tuotannon määrässä ja

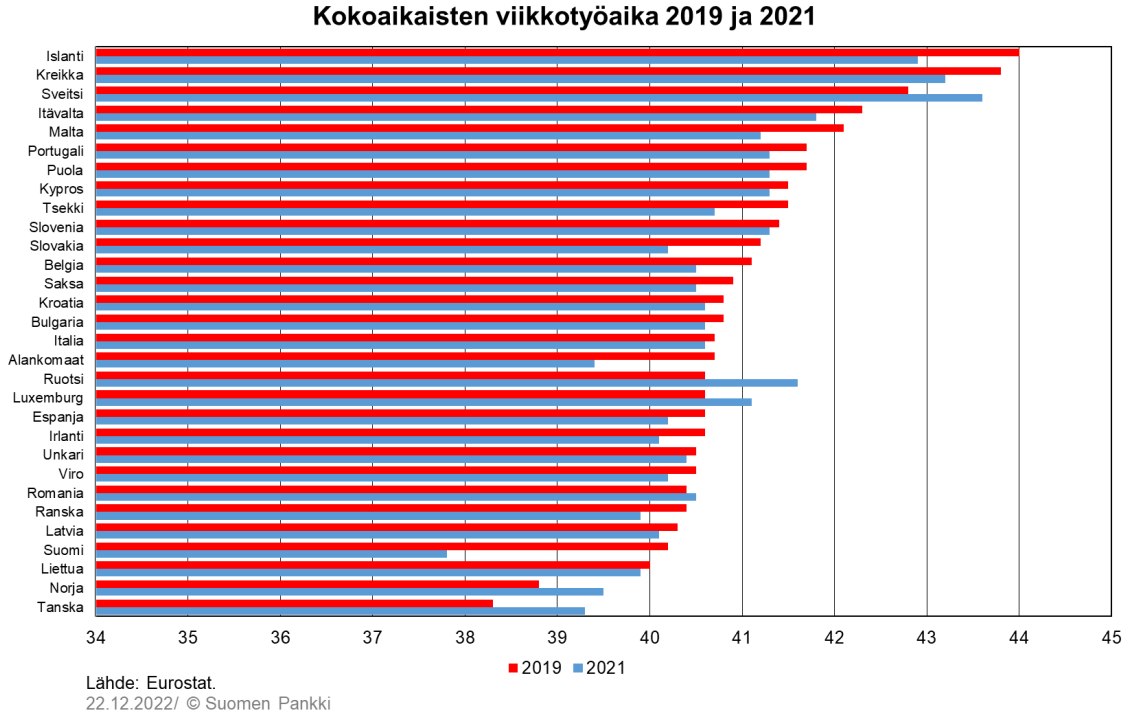
tuottavuudessa. Periaatteessa tällainen indeksi olisi laskettavissa, jos käytetään laadun (tuottavuuden) indikaattoreina (painoina) palkkatietoja. Tavallaan yksinkertainen versio tällaisesta indeksistä on palkkasumman ja ansiotasoindeksin osamäärä. Ansiotasoindeksi päivitetään viisivuosittain, joten sen perusteella voi päätellä ainakin jotain työmarkkinoilla tapahtuneiden rakennemuutosten suuruudesta ja ajoittumisesta.

Mutta käsitellään aluksi perinteisiä työllisyyden mittareita ja aloitetaan työtunneista. Niiden osalta voidaan tehdä oheisten kuvioiden avulla tehdä seuraavat päätelmät:

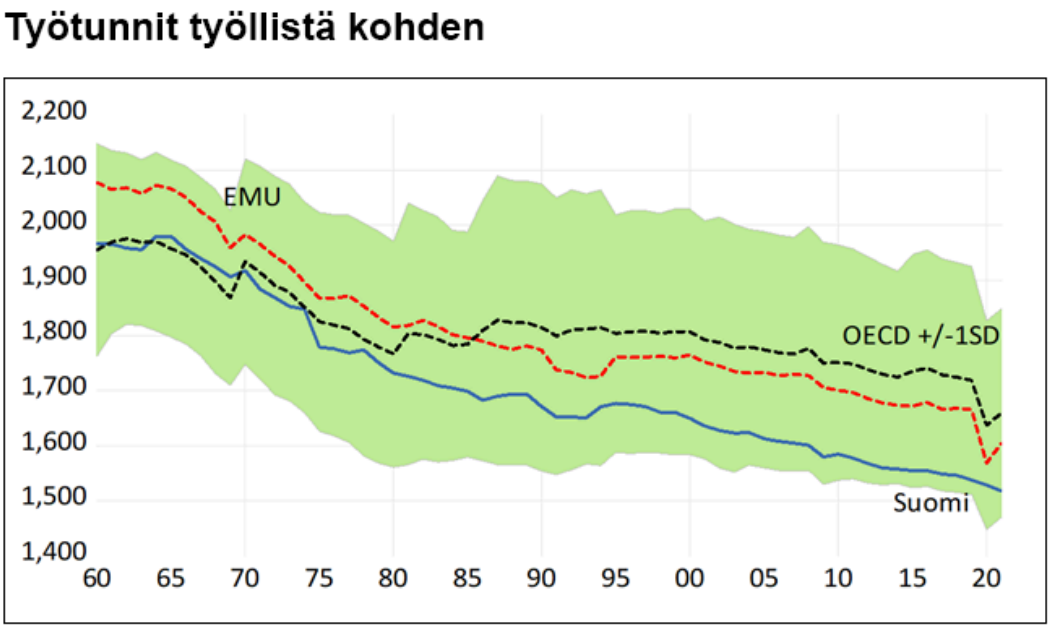
- Suomessa keskimääräiset viikoittaiset työtunnit ovat lyhimmästä päästä Euroopassa (kuvio 2)
- Myös vuosittaiset työtunnit ovat selvästi kansainvälisen (OECD) tason alapuolella, ennen 1980-luvun puoliväliä oltiin vielä samalla tasolla (kuvio 3)
- Työntien vähyys selittyy pitkillä lomilla, lukuisilla arkipyhillä ja muilla poissaoloilla

Työtuntien kehitys kulkee eri suuntaa kuin työllisyysasteen, johtuen paljolti siitä, että osa-aikatyö on lisääntynyt [3].

Kuvio 2.



Kuvio 3.



Lähteet: OECD ja Eurostat.
22.12.2022 / © Suomen Pankki

Työtuntien, eli työpäivän pituuden mittaamiseen liittyy erilaisia ongelmia johtuen muun muassa siitä, onko kyse koko- vaiko osa-aikaisista työntekijöistä ja onko kyse säännöllisestä työajasta vai kaikesta työajasta, mukaan lukien ylityöt ja tarkastellaanko eri sukupuolia erikseen vaiko kaikkia yhteensä (ks., lähemmin Kauhanen, 2015)). Kuviossa 2 kyse on kokoaikaisten työntekijöiden säännöllisen työajan työtunneista, jotka ovat ehkä edustavin indikaattori työtuntien lukumäärästä., Suomi on sijoittunut melko heikosti, eritoten vuoden 2021 lukujen valossa. Itse asiassa Suomen luku 37.8 on alhaisin. Osa-aikaisten työtunnit, eivät juuri muuta tätä isoa kuvaa, Suomen luku 13.0 vuodelle 2021 ei juuri poikkea EU:n eikä Euroalueen luvuista (11,1 %) [4]. Mitä tulee vuosittaisiin työtunteihin, niiden osalta kirjo on paljon suurempi, etenkin kun katsotaan kaikkia OECD maita (kuvio 3). Olennaista on kehityskulku yli ajan. Senkään suhteen Suomen tilanne ei näytä kovin mairittelevalta. Suomi on kaiken aikaa ollut euroalueen keskiarvon alapuolella. OECD-maiden joukossa Suomi sijoittuu koko maajoukon alarajalle.

Mitä tulee työllisyysasteisiin, Suomessa on painotettu 15–64-vuotiaiden työllisyysasteen roolia kestävyysvajeen umpeen kuromisessa. Mutta on oltava varovainen useiden mittausongelmien suhteen. Seurannassa käytetään kuukausittain julkaistavan Työvoimatutkimuksen kyselyn tuloksia, jotka ovat herkkiä työllisyyskriteerille. Koska kyselyssä edellytetään vain yhden tunnin työskentelyä viikossa, määritelmä on paljolti riippuvainen osa-aikatyön määrästä ja ajoittumisesta.

Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto antaa aika erilaisen tuloksen etenkin, jos tarkastelemme sukupuolten välisiä eroja. Yleisesti ottaen työssäkäyntitilaston luvut ovat alhaisempia. Näistä eroista johtuen olisi ehkä järkevämpää tarkastella työllisyyden kehitystä työtuntien perusteella. Myös palkkasumma antaa viitteitä työllisyyden kehityksestä, jos ansiotasoindeksin avulla voidaan konstruoida reaalinen aikasarja.

Ennen kuin puhutaan sitä, on paikallaan tarkastella ekstensiivisen marginaalin kehitystä perehtyen vanhempiin ikäluokkiin. Kuten jo johdannossa todettiin, ikävuosiin 50–60 asti työllisyysasteet ovat niin Suomessa kuin muuallakin korkeita. Sen jälkeen hajonta maiden välillä kasvaa ja selvästi erottuu niiden maiden joukko, joissa työllisyysaste pysyy korkeana aina ikävuoteen 74 asti. Suomi ei kuulu tähän joukkoon (Euromaiden vertailusta ks. Bodnar ja Nerlich (2020)). Kaikissa viiden vuoden ikäryhmissä 60–64, 65–69 ja 70–74 Suomi on sekä OECD keskiarvon että myös muiden Pohjoismaiden perässä. Suomi pärjää vertailuissa Etelä- ja Keski-Euroopan maihin. Maailmalta löytyy lukuisia esimerkkejä maista, joissa 70–74-vuotiaiden työllisyysaste on 30 prosentin luokkaa siinä, missä Suomen luku (v. 2021) on vain 8,0 % OECD:n keskiarvon ollessa 11.5 %. 65–69-vuotiaiden osalta vastaavat luvut ovat 16,0 ja 23,3 % (taulukko 1). Ero demografisten ongelmien kanssa painivien maiden, kuten Japanin ja Korean suhteen on aivan eri luokkaa. Erikoisia tapauksia löytyy toki enemmän, esimerkiksi Uusi Seelanti, jonka koreita lukuja selittänee se, että maassa ei ole pakollista työeläkevakuutusjärjestelmää.

Vanhempien ikäryhmien työllisyysasteita vuonna 2021

Maa	60–64-vuotiaat	65–69-vuotiaat	70–74-vuotiaat
Suomi	56,9	16,0	8,1
Viro	64,2	32,9	13,6
Ruotsi	68,2	27,6	10,9
Norja	68,1	30,3	12,5
Tanska	62,3	21,3	7,7
Islanti	76,5	47,6	14,1
Saksa	61,1	17,2	7,7
Ranska	35,5	8,6	2,6

Lähteet: OECD ja Eurostat.

Vanhempien ikäryhmien työllisyysasteita vuonna 2021			
Italia	39,5	13,6	4,1
Espanja	45,3	8,9	1,8
Korea	59,9	49,4	36,8
Japani	71,5	50,4	32,6
Uusi Seelanti	73,5	45,7	25,2

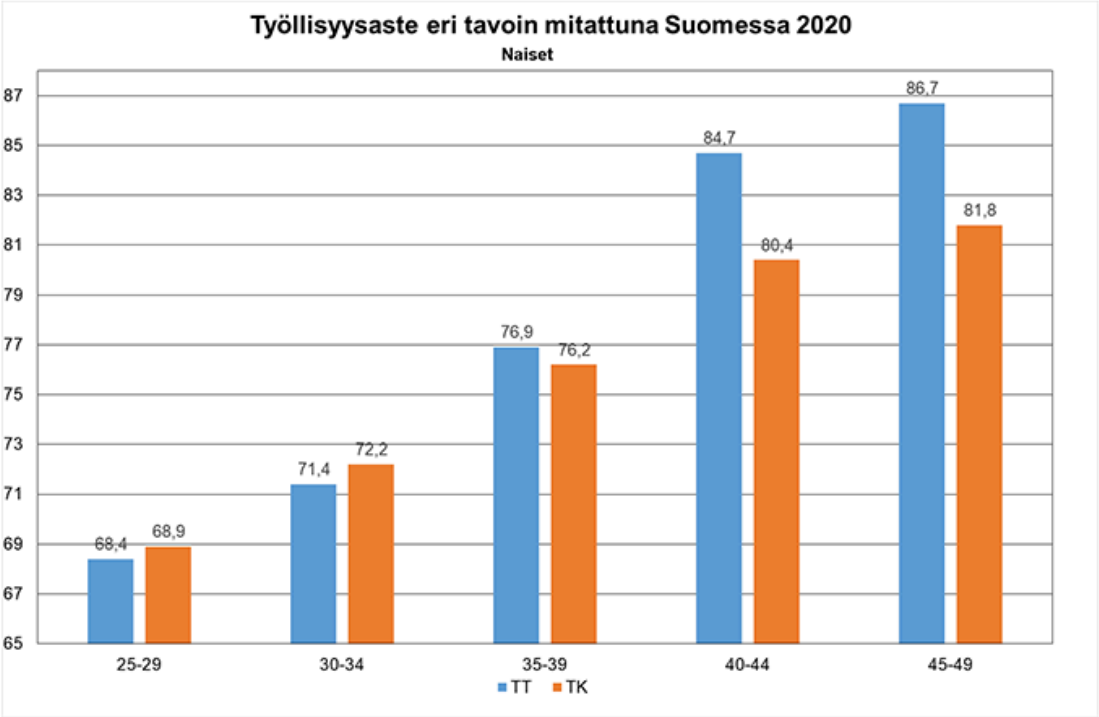
Lähteet: OECD ja Eurostat.

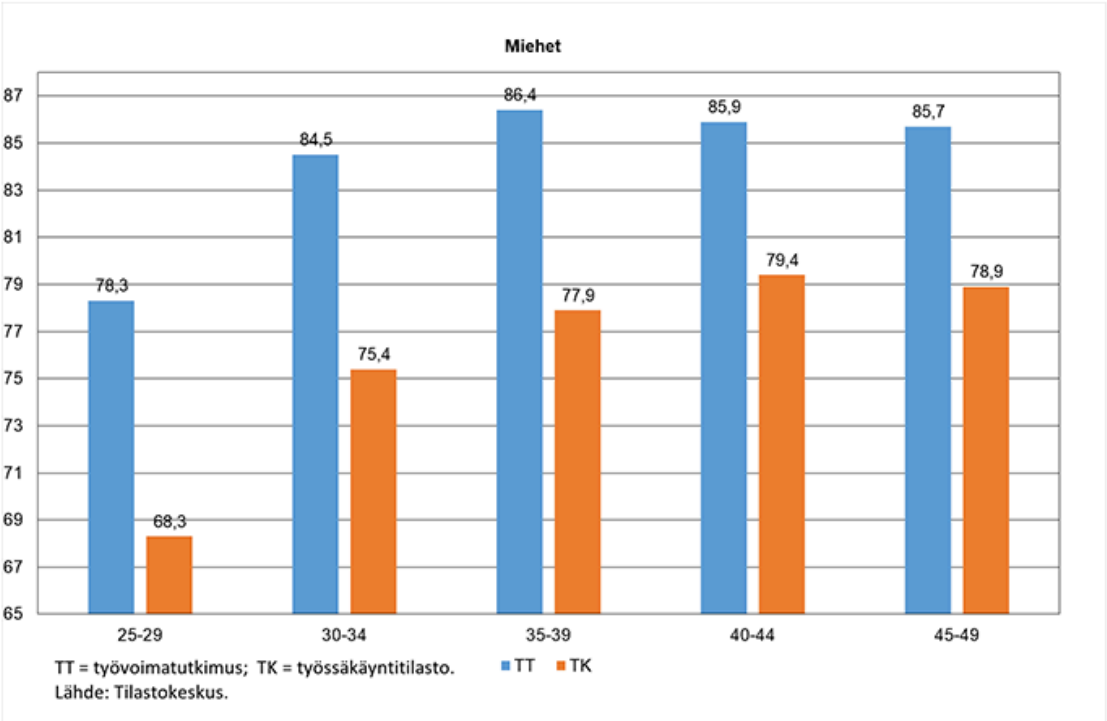
Etelä-Euroopassa tilanne on erilainen, mikä saattaa selittää siellä esiintyvät ongelmat työllisyyden kasvattamisessa ja veropohjan laajentamisessa. Ainakin osin syynä alhaisiin numeroihin ovat toimet, joilla on pyritty hankaloittamaan vanhojen työntekijöiden irtisanomista ja estämään heidän palkkojensa heikentyminen. Hyvä tarkoittavat toimet ovat johtaneet siihen, että vanhoja työntekijöitä ei enää rekrytoida, koska tuottavuus ei vastaa työvoimakustannuksia ja mahdollisia irtisanomiskorvauksia (ks. Saint-Paul (2009)). Näiden kokemusten valossa olisi olennaista välttää hallinnollisia toimia, joilla osapuolia pyritään pakottamaan valintoihin, jotka ovat ristiriidassa markkinatalouden pelisääntöjen kanssa.

Kansainväliset vertailut osoittavat, että Suomen työllisyysluvut olivat hyvin samanlaisia verrokkimaiden kanssa aina 1980-luvun puoliväliin asti, jolloin työllisyyspolitiikassa omaksuttiin ajatus korjata liian korkeaksi koettu työllisyysastetta supistamalla työvoiman tarjonta lähinnä vanhempien työntekijöiden osalta. Tällöin avattiin työttömyyseläkeputki ja ylipäätään helpotettiin eläkkeelle pääsyä. Jälkikäteen näitä muutoksia on korjattu, mutta yhäkin tilanne on se, että keskimääräinen efektiivinen eläkkeellesiirtymisikä on vain marginaalisesti yli 60 vuotta, vaikka eliniän odote on lähes 80 vuotta. Selvästikin ”tilaa” olisi nostaa keskimääräistä eläkkeelle siirtymisikää paljon aiempia kaavailuja enemmän.

Palataan vielä työllisyysasteeseen työvoiman tarjonnan ja työmarkkinoiden tilan indikaattorina. Kuten jo edellä todettiin, mittariin liittyy useita mittausteknisiä ongelmia. Ongelmista saa käsityksen kuviosta 4, johon on piirretty vuoden 2020 arvojen perusteella ikäryhmittäiset työllisyysasteet sukupuolen mukaan. Ainakin miesten osalta erot ovat huolestuttavan suuria.

Kuvio 4.



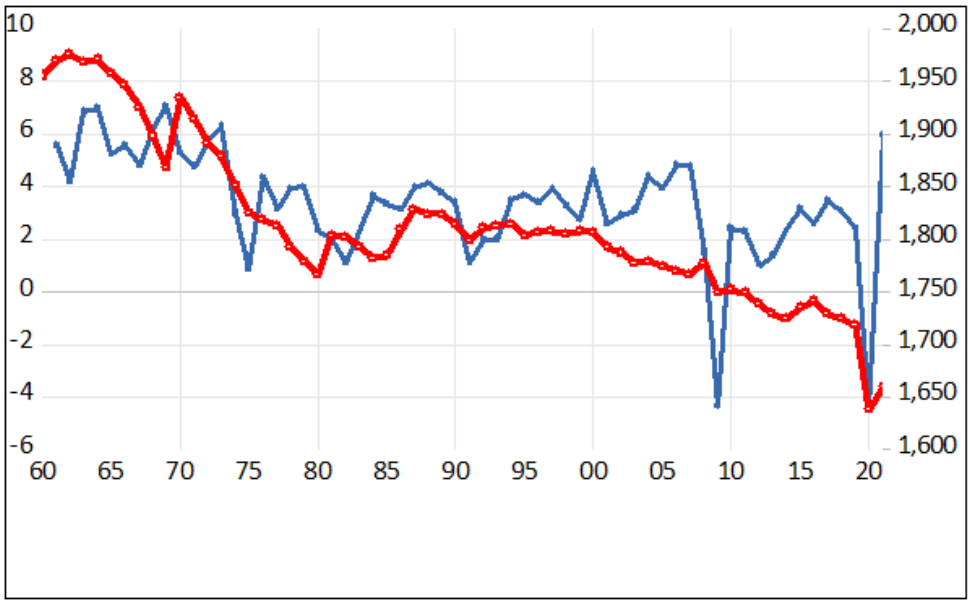


Yritimme myös OECD-maita koskevan paneeliaineiston avulla selvittää, miten työllisyysaste

suhteutuu BKT:n kasvuun tilanteessa, jossa on erilaisia talouden rakennetta kuvaavia kontrolleja, sekä kiinteät maa- ja aikavaikutukset. Jos mallissa on mukana työtuntien muuttuja ja muuttujat oli estetty viiden vuoden liukuvan keskiarvon muodossa, työllisyysasteen kerroin oli niin epätarkka, että tuloksena ei voitu hylätä hypoteesia, jonka muukaan kerroin olisi nolla. Sen sijaan työtuntien kerroin oli kaikissa mallitäsmennyksissä selvästi merkitsevä ja positiivinen. Tämäkin viittaisi siihen, että työllisyysasteita, vaikka ne ovatkin sinänsä hyödyllisiä mittareita, on syytä käyttää varoen talouspoliittisten päätösten perustana (kuvio 5).

Kuvio 5.

Työtunnit ja BKT:n kasvu



Luvut ovat keskiarvoja.
Lähde: OECD.
22.12.2022 / © Suomen Pankki

Työllisyyskeskusteluun tarvitaan uusia avauksia

Viime aikoina Suomessa työvoiman tarjontaa koskevan keskustelun keskiössä on ollut – ei niinkään tarjonnan kasvattaminen – vaan hankkeet, jotka ovat etsineet keinoja lyhentää työaikaa ainakin viikko- ja vuositasolla. Tilanne vaikuttaa nurinkuriselta ajatellen haasteita, jotka liittyvät julkisen talouden tasapainoon ja huoltosuhteeseen ylipäätään.

Ajatellaan vaikka mahdollisuutta, että saataisiin 60–74-vuotiaiden työllisyysaste nostettua samalle tasolle kuin Ruotsissa. Vuoden 2021 tietojen perusteella se tietäisi lähes 100 000 työllistä lisää (tarkasti ottaen 91 000). Kyse ei siis ole triviaalista asiasta. Kuriositeettina mainittakoon, että

tarkasteluajanjakson alussa v. 1963 Suomen (60–64-vuotiaodem) työllisyysaste oli korkeampi kuin Ruotsin. Viikoittaisten työtuntien hinaaminen euroalueen keskiarvon tasolle toisi huomattavasti enemmän lisäystä työllisyyteen. Vuoden 2021 arvojen perusteella lisäys olisi peräti 170 000 henkeä. Muutaman arkipyhän nipistäminen vuosittain voisi tuoda 34 000 työllistä lisää, eli kaiken kaikkiaan lähes 300 000.

Usein seurattu Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen 15–64-vuotiaiden työllisyysaste on noussut yli 70 prosentin tason. Nousu on ehkä luonut väärän mielikuvan työllisyystilanteesta ja työvoimareservien käytöstä. Työllisyyspolitiikan kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää, että käytettävissä olisi luotettavampia mittareita työllisyyden kehityksestä ja vielä niin, että mittareissa huomioitaisiin työllisten lukumäärän kehityksen lisäksi myös laadulliset tekijät. Laadulliset tekijät muodostavat valtavan haasteen tilastotoimelle, onhan huomioitava paitsi koulutukseen myös työkokemukseen, työkykyyn ja jopa työmotivaatioon liittyvät tekijät. Periaatteessahan ratkaisu on helppo: samalainen kuin se tapa, jolla laskemme hedonisia hintoja esimerkiksi asuntomarkkinoilla. Oli miten oli, työllisyyskehityksen seuraaminen edellyttää nykyistä analyyttisempää otetta ainakin työllisyyden mittareiden suhteen.

Lähdeviitteitä

Bick, A., Bruggemann, B and Fucks-Schundeln, N. (2019) Hours Worked in Europe and the United States: New Data, New Answers. Scandinavian Journal of Economics 121(4), 1381–1416. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/sjoe.12344

Bodnar, K. and C. Nerlich (2020) Drivers of rising labor force participation – the role of pension reforms. ECB Economic Bulletin 5/2020. https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2020/html/ecb.ebart202005_02~986ead40e8.en.html

Botelho, V., A. Dias de Silva (2021) Hours Worked in the Euro area. ECB Economic Bulletin 6(/2020. https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.ebart202106_01~9c1a646a58.en.html

Holm. P. and Somervuori, E. (1996) Structural Unemployment in Finland, Government Institute for Economic Research. Reseach reports. 137. https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148045/k136.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kiander, J. (2017) Johdatus eläkejärjestelmiin. https://blogs.helsinki.fi/ta2-kurssi/files/2016/09/Kiander.pdf

Kauhanen, A. (2015) Euroopan lyhyin viikko – neljä havaintoa suomalaisten työajoista, EVA Analyysi 43. https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2015/11/

EVA_Analyysi_Euroopan_lyhyin_viikko.pdf

Kekkonen, U. (1977) Uudenvuodenpuhe 1977. https://kaino.kotus.fi/korpus/teko/meta/presidentti/kekkonen/kekkonen_1977_rdf.xml

Saint-Paul, G. (2009) Does the welfare state make older workers unemployable? https://cepr.org/publications/dp7490

Viitteet

1. Arvioita luonnollisen työttömyysasteen suuruudesta on tuolta ajalta kovin vähän. Ks. kuitenkin Holm ja Somervuori (1997). Heidän arvioidensa mukaan luonnollinen työttömyysaste (tai NAIRU) olisi ollut selvästi alempi kuin tilastoitu työttömyysaste 1980-luvun alussa. Ehkä äärimmäinen esimerkki on presidentti Kekkosen (1977) uudenvuodenpuhe, jossa hän tuomitsi koko luonnollisen työttömyysasteen käsitteen. ↑
2. 1980-luvun puolivälissä säädettiin varhennetut vanhuuseläkkeet, yksilölliset varhaiseläkkeet ja osa-aikaeläkkeet- Työttömyyseläkeputki oli aluksi 53-vuotiaille. Ks. Kiander (2017). ↑
3. Mielenkiitoista on, että Euroalueen ja USA:n kehitys on tyystin erilaista. USA:ssa (kokonais)työtunnit ja työllisyysaste käyttäytyvät hyvin samalla tavalla heijastaen lähinnä suhdannevaihteluita. Euroalueella kehitys on enemmän trendinomaista, jossa ilmeisenä moottorina on lyhentyminen ja osa-aikatyön yleistyminen (ks. Botelho ja Dias de Silva (2021 ja Bick ym. (2019))). ↑
4. Sukupuolten välillä on kovin vähän eroa työtunneissa. V. 2021 Suomen luvut olivat miesten osalta 38.6 ja naisten 36.9. Erotus 1.7 on muuta täsmälleen sama kuin EU:n keskiarvo. ↑

Tässä artikkelissa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajien omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin näkemystä.

Asiasanat

työllisyys, työvoiman tarjonta