

Työ- ja elinkeinoministeriö
Heikki Räisänen, tutkimusjohtaja, dos.
p. 050-3963658
heikki.raisanen@tem.fi

Asiantuntijalausunto

23.3.2020

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle
TyV@eduskunta.fi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt kirjallista asiantuntijalausuntoa aiheesta **työ- ja elinkeinoministeriön tilannekatsaus tämänhetkisestä työllisyystilanteesta**. Esitän lausuntona seuraavaa:

Tiivistelmä:

Pandemiakriisin talous- ja työmarkkinavaikutusten arviointi on tässä talouden alkushokin vaiheessa hyvin epävarmaa. Terveysviranomaisten julkistamien tietojen perusteella voidaan arvioida, että noin 1 090 000 työllistä sairastuu. Tästä seuraa välitön noin 42 000 hengen vuosityöpanoksen menetys. Tuotannon menetykset eivät ole aivan yhtä suuria kuin työllisyyden, koska sairastavuus painottune palvelusektoriin. Suurin vaikutus ja epävarmuus liittyy kuitenkin rajoitustoimiin. Eri arvioiden mukaan bkt supistuu Suomessa vuositasolla mahdollisesti 4-5 % v. 2020. Lomautusten ja työttömyyden kasvu alkoi näkyä välittömästi 16.3. lukien. Työllisyyden menetykset voisivat olla vuositasolla esimerkiksi noin 50 000 henkilöä ja työttömyyden kasvu samaa tasoa. Tämä toteutuu kuitenkin jyrkästi ja suhteellisen lyhytkestoisesti. Lomautusten ja työttömien määrä voi nousta nopeasti satoihin tuhansiin henkilöihin. Mikäli vaikutus kestää yli yhden kvartaalin, nousevat myös vuositason työllisyystappiot. Työllisyystappiot kohdentuvat oikeastaan kaikkiin muihin sektoreihin, paitsi yhteiskunnan kannalta kriittisiin toimintoihin, joissa työskentelee noin 800 000 henkilöä. Siellä menetykset liittyvät sairastavuuden vaikutuksiin. Myös pysyviä tuotannon ja työllisyyden menetyksiä voi ilmetä, pandemian toistuvuus lisää niitä, mutta kokonaisuutena ne voi kuitenkin arvioida suhteellisen pieniksi. Julkisen sektorin talouteen kohdistuvien kriisitoimien vaikutuksia ei ole tässä pyritty arvioimaan. Arvioihin liittyy huomattavaa epävarmuutta ja tilanne voi muuttua hyvin nopeasti.

1. Kriisin vaikutusmekanismeista

Pandemiakriisi on johtanut äkillisiin muutoksiin kansalaisten, yritysten ja muiden organisaatioiden toiminnassa, millä on laajoja vaikutuksia talouteen ja työmarkkinoihin. Tässä lausunnossa pyritään kuvaamaan pandemiakriisin mahdollisia työmarkkinavaikutuksia sekä ensi vaiheen havaintoja. On selvää, että kaikkiin arvioihin sisältyy suuria epävarmuuksia.

Pandemiakriisin vaikutukset taloudessa ja työmarkkinoilla voidaan karkeasti jakaa kahteen osaan: 1) väestön sairastavuus ja sen kesto sekä 2) pandemiatilanteeseen liittyvien rajoitustoimien vaikutukset.

Osa vaikutuksista on työmarkkinoilla melko välittömiä, osa ilmenee viiveellä ja myös pysyviä vaikutuksia voi ilmetä.

Pandemiakriisin vaikutukset talouteen ja työmarkkinoihin voivat edetä a) shokkivaiheen, b) sopeutumisen ja c) palautumisen kautta. Nyt, kriisin alussa, eletään shokkivaihetta, jolloin tarkan tilannekuvan muodostaminen on hyvin vaikeaa ja huomio voi kiinnittyä yksittäisiin, satunnaisiin ja nopeasti

vaihteleviin tekijöihin. Kriisin jatkuessa, aletaan sen joihinkin vaikutuksiin jo sopeutua ja kriisin vaikutusta taloudessa ja työmarkkinoilla saadaan rajattua. Kriisivaiheen rajoitusten poistuttua, siirrytään taloudessa ja työmarkkinoilla todennäköisesti elpymisvaiheeseen.

Näistä tekijöistä tunnetaan tai voidaan arvioida Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen 18.3.2020 julkistamien tietojen (THL:n verkkosivut) perusteella väestön sairastavuus ja sen kesto. Sen sijaan hallituksen päättämien rajoitustoimien vaikutuksia taloudessa ja työmarkkinoilla ei tunneta. Niitäkin voidaan silti pyrkiä hahmottamaan esille tulleiden tietojen ja arvioiden pohjalta.

2. Sairastavuuden ja sen keston vaikutukset työpanokseen

THL arvioi työpaperissaan, että 42 % väestöstä saa tartunnan. Oletetaan työvoiman sairastavuus samaksi kuin väestön. Oletetaan sairauden kestoksi 2 viikkoa. Tämä merkitsisi, että suhteutettuna vuoden 2019 2 566 000 työlliseen, 1 078 000 työllistä sairastuisi. Yksilötasolla työssä oleva henkilö pysyy työllisenä sairauden jälkeenkin, mutta talouden tasolla työpanosta menetetään. Työpanoksen menetys yksinomaan sairastavuuden perusteella voidaan arvioida näin:

$2/52$ viikkoa * 1 078 000 henkilöä = 41 500 henkilöä vuositasolla.

Pelkän sairastavuuden perusteella menetettäisiin em. arvion perusteella tänä vuonna 42 000 henkilön vuosityöpanos, kun lähtökohtana pidetään THL:n arviota. Työikäisten kuolleisuus supistaa työvoimaa.

Sairastavuuden vaikutuksia on mahdollista jossain määrin kompensoida rekrytoimalla työttömiä, opiskelijoita ja koululaisia sekä työvoiman ulkopuolisia. Tällä voisi olla merkitystä etenkin pandemiakriisin jatkuessa.

Sairastavuudessa voi ilmetä alakohtaisia eroja. On todennäköistä, että palvelusektorilla asiakaskontaktien takia sairastavuus on yleisempää kuin teollisuudessa, rakentamisessa ja suojaustoimia käyttävässä terveydenhuollossa. Tämän seurauksena tuotanto ei supistu aivan yhtä voimakkaasti kuin työpanos.

3. Rajoitustoimien vaikutukset talouteen ja työmarkkinoihin

Rajoitustoimien vaikutusta on hyvin vaikeaa arvioida. Rajoitustoimet vaikuttavat työhön osallistumiseen ja työnteon tapoihin. Rajoitustoimien vaikutuksena kulutuskäyttäytyminen muuttuu. Kansalaiset ovat mahdollisesti laajassa mitassa siirtyneet lähinnä perusvälttämättömyyksien kuluttajiksi, jolloin kulutus alenee tavallaan kuin työttömäksi jäädessä. Joidenkin, etenkin palveluyritysten kysyntä voi merkittävästi heikentyä tai loppua. Tästä seuraa puolestaan lomautuksia, irtisanomisia ja konkurssseja. Rajoitustoimien vuoksi voi myös syntyä uudenlaisia palveluja tai joidenkin olemassa olevien palvelujen kysyntä voi kasvaa. Esimerkiksi kauppa-asointipalvelujen tai kotiin tilatun ruoan kysyntä voi kasvaa. Verkkokauppa eri aloilla voi kasvaa. Median käyttö painottuu mahdollisesti entistä enemmän verkkomedian käyttöön, mistä voi jäädä käyttöön pysyväisluontoisempiakin käytäntöjä. Talouden toimintaympäristön epävarmuus vaikeuttaa ja viivästää taloudellista päätöksentekoa sekä kotitalouksissa, yrityksissä että julkisella sektorilla.

Kun THL arvioi, että pandemiavaihe kestää 188 päivää, on tämä noin 13,5 –kertainen yksittäisen henkilön sairauden kestoon nähden (oletuksella, että sairaus kestää keskimäärin 2 viikkoa). Pandemiavaiheen työllisyys ei häviä, vaan kokee rajoituksia.

Alakohtaisesti tuotanto ja työllisyys kokevat menetyksiä etenkin palvelu-, henkilökuljetus- ja matkailualoilla, mutta laajemminkin. Oikeastaan vain yhteiskunnan kannalta kriittisiksi määritellyillä aloilla ei lähtökohtaisesti koeta tuotannon ja työllisyyden menetyksiä. Ne seuraavat näillä aloilla ai-noastaan sairastavuudesta, minkä vaikutuksia on osalla näistä aloista mahdollista korvausrekrytoin-nein osittain paikata. Kriittisillä aloilla on työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan työllisiä lähes 800 000 henkilöä.

3.1 Rajoitustoimien ensi vaikutuksista

Rajoitustoimien vaikutuksesta etenkin monien palveluyritysten kysyntä on heikentynyt tai loppunut äkillisesti. Osa tästä seuraa suoraan rajoitustoimista, osa niiden aiheuttamista käyttäytymisvaikutuk-sista.

Työ- ja elinkeinoministeriö on yhdessä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hal-lintokeskus KEHAN kanssa kehittänyt alkaviin lomautuksiin ja työttömyyksiin päiväkohtaisen seu-rannan. Päiväkohtaisissa tiedoissa ei esiintynyt normaalikehityksestä poikkeavaa ennen 16.3.2020. Tuolloin lomautusten ja työttömien määrät nousivat odotettua korkeammiksi. Sama on jatkunut koko ajanjakson 16.-20.3.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakasilmoitusten ruuhkan sekä asiakaspalvelutietojärjestelmän teknis-ten ongelmien vuoksi kaikkia uusia ilmoittautumisia lomautetuiksi ja työttömiksi työnhakijoiksi ei ole voitu kirjata tai raportoida järjestelmästä ajantasaisesti. Maanantaista 16.3. torstaihin 19.3. saadut tiedot osoittavat, että uusissa lomautettuna työ- ja elinkeinotoimistoon ilmoittautuneissa on lisäystä normaalitrendiin nähden noin 2500 henkilöä. Määrän kasvu on jyrkkää. Uusia työttömiä työnhaki-joita on vastaavana aikana tullut noin 1000 henkilöä normaalitrendiä enemmän.

Viikon 16.3.-22.3. aikana joko työttömänä tai lomautettuna TE-toimistoon ilmoittautui päivää koh-den 2,5 –kertaisesti työnhakijoita kahden edellisen viikon päiväkeskiarvoon nähden. Uusia työttömiä tai lomautettuja tuli 1 386 henkilöä päivässä, kun kahden edellisen viikon taso oli 546 henkilöä päi-vässä. Luvut sisältävät myös viikonloput. Poistumatietoja ei ole tässä seurattu.

Päiväkohtaisen seurannan lukuihin on suhtauduttava varovaisesti ja suuntaa-antavina ensi indikaati-oina. Ne eivät ole työväilytilaston tavoin Suomen virallisen tilaston lukuja, vaan asiakaspalvelu-järjestelmään jyrkän muutostilanteen ensi vaiheessa kirjattuja tietoja, joissa on puutteita ja epävar-muuksia. Ne antavat kuitenkin suuntaa-antavasti kehityskuvaa.

4. Pandemiakriisin vaikutuksia tuotantoon ja työllisyyteen v. 2020

Pandemiakriisin vaikutukset talouteen ja työmarkkinoihin voidaan jakaa lyhyen aikavälin vaikutuk-siin ja pidemmän ajan vaikutuksiin.

Lomautusten määrä voi nousta jopa useisiin satoihin tuhansiin henkilöihin, mutta niiden kesto voi jäädä suhteellisen lyhytkestoiseksi. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA arvioi, että Suomen bkt voi supistua 1-5 % kuluvana vuonna. Suomen Pankki arvioi, että koronapandemia aiheuttaa 1,5 – 4 %:n supistumisen.

Käytettäessä näitä arvioita työllisyyskehityksen arvioinnin pohjana, olisi tavanomainen tapa viivastää vaikutusta puolella vuodella. Siten heikoin arvio, ETLAn todennäköisimpänä pitämä 5 %:n supistuminen merkitsisi normaalitilanteessa vuoden 2019 1 %:n talouskasvun kanssa viivästettynä vain -2 %:n¹ työmarkkinavaikutusta. Talouden äkillinen pysähdys ja välittömät reaktiot työmarkkinoilla (lomautukset, työttömyys, yt-ilmoitukset) osoittavat, että viive voi todennäköisesti vaikuttaa kuluvana vuonna työmarkkinoiden kehitykseen vain maaliskuun puoliväliin saakka.

Vaikka toipumisvaihe olisi nopea, olisivat työllisyyden menetykset vuositasolla kuitenkin -5 %:n bkt:n laskun tilanteessa todennäköisesti ainakin noin 50 000 työpaikkaa, kun normaalikehityksen oloissa työllisyyden menetykset jäisivät vain runsaaseen puoleen tästä. Työttömien työnhakijoiden määrän kasvu olisi vuositasolla samaa luokkaa, noin 50 000 henkilöä, vaikka se normaalitilanteessa jäisi vain noin 30 000 hengen kasvun tasolle. Kriisivaiheessa menetykset ovat jonkin aikaa huomattavasti vuositason menetyksiä suuremmat. Tässä vaiheessa voidaan olettaa, että menetykset toteutuvat jyrkkinä, mutta myös toipuminen voi olla nopeaa.

Lomautusten määrä saattaa pandemiakriisin rajoitustoimien vaiheessa nousta joka satoihin tuhansiin henkilöihin, mutta todennäköisesti niiden kesto ei ole kovin pitkä. Ensi tietojen perusteella tavanomaisiin suhdannekäänteisiin kuuluva lomautusvaiheesta työttömyyden kasvun vaiheeseen liittyvä viive näyttäisi hävinneen, koska myös työttömien työnhakijoiden määrä reagoi välittömästi muutokseen. Laajamittaiset palvelusektorin lomautukset ovat myös uusi ilmiö, tavanomaisesti lomautuksia on käytetty teollisuudessa.

Varsinaisen ennusteen laatiminen ei ole vielä kovin mielekästä, vaan sitä varten tarvitaan lisää informaatiota. Hallituksen julkistaman laajan talouden toimintaa ylläpitävän toimenpidekokonaisuuden vaikutuksia ei ole tässä pyritty mitenkään arvioimaan. Niillä on kuitenkin vaikutusta.

Suomessa työttömyysturvan ja muiden sosiaalimenojen nousu työttömyyden kasvaessa toimii ns. automaattisena vakauttajana, jolloin suhteellisen välittömästi kulutukseen menee runsaasti lisää rahaa. Tämä ylläpitää kansalaisten ostovoimaa talouden kriisitilanteessa. Valtion työttömyysturvamenot tulevat kasvamaan arviolta vähintään satoja miljoonia euroja vuositasolla².

Pandemiakriisillä voi olla myös pysyväisluonteisia tuotantoa ja työllisyyttä alentavia vaikutuksia. Pandemian toistuvuus lisää tätä riskiä. Tämä pysyvä työpanosta alentava vaikutus jää kuitenkin todennäköisesti vähäiseksi.

5. Kansainvälisiä arvioita

Kansainvälinen työjärjestö ILO arvioi globaalisti koronapandemian vaikutuksesta menetettävän jopa 25 miljoonaa työpaikkaa. Kriisillä on vaikutusta myös työpaikkojen laatuun. OECD arvioi vielä maaliskuun alussa, että koronavirus laskee maailman bkt:tä 0,5 %-yksikköä. OECD:n arvio on todennäköisesti jo nopeasti vanhentunut, koska useissa maissa pandemiatilanteen eteneminen ja siihen liittyvät rajoitukset on toteutettu vasta tuon ajankohdan jälkeen. EU:n komissio arvioi 13.3.2020 tiedonannossaan (liite 1), että EU:n bkt voisi laskea kriisin seurauksena 2,5 %. Siinäkin oletetaan lyhyttä ja voimakasta vaikutusta. Komission arvio perustuu alustaviin skenaariolaskelmiin. Nämä arviot kuvastavat sitä, että tilanne on selkiintymätön ja muuttuu nopeasti.

¹ viivästetty vaikutus olisi: $(+1 + -5)/2 = -2$

² Esimerkiksi 50 000:n lisätyöttömän vuosikustannus olisi peruspäivärahan osuudella arvioituna valtiolle noin 434 M€.

Lähteet

Etlä: Suomen bkt voi supistua tänä vuonna jopa 5% koronaviruspandemian takia

<https://www.etla.fi/ajankohtaista/etla-suomen-bkt-voi-supistua-tana-vuonna-jopa-5-koronaviruspandemian-takia/>

Ennusteita hidastamistoimien vaikutuksista 18.3.2020, Terveystieteiden tutkimuskeskus

https://thl.fi/documents/533963/1449651/Ennusteita_hidastamistoimien_vaiikutuksesta_2020_03_18.pdf/b5f1ec87-565a-59f6-0f5b-6090390c9bc8?t=1584516033014

European Commission (13.3.2020); Coordinated economic response to the Covid-19 outbreak. Communication from the commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup. 13.3.2020 (com (2020) 112 final) https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-coordinated-economic-response-covid19-march-2020_en.pdf

ILO (2020); COVID-19 and the world of work, <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/lang-en/index.htm>

OECD (2020); OECD Interim economic assessment: Coronavirus: The world economy at risk.

https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2019/issue-2_7969896b-en#

Roger Wessman: Ennusteet: Korona iskee talouteen jyrkemmin kuin finanssikriisi mutta vaikutus jää lyhyemmäksi – työllisyys voi notkahtaa enemmän, MustRead 20.3.2020

Suomen Pankki (18.3.2020); Suomen talous taantumaan koronapandemian takia

<https://www.suomenpankki.fi/fi/media-ja-julkaisut/tiedotteet/2020/suomen-talous-taantumaan-koronapandemian-takia/>