Heikki Räisänen, tutkimusjohtaja, dosentti
työ- ja elinkeinoministeriö
p. 029 504 7118

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuuleminen
28.9.2016 klo 11.30

Liittyy: HE 113/2016 vp

Työttömyysturvan uudistusehdotuksen työllisyysvaikutukset sekä työvoiman saatavuusongelmat ja työvoimapula (HE työttömyysturvalain muuttamisesta)

Työllisyysvaikutukset

Hallituksen lakiehdotuksessaan esittämien ansioturvan enimmäiskeston 100 maksupäivän lyhentämisen, omavastuuajan kahden päivän pidennyksen, palvelujen ajalta maksettavan korotetun ansio-osan alentamisen ja pitkän työuran jälkeisen korotusosan lopettamisen vaikutuksia on arvioitu valtiovarainministeriön 29.10.2015 päivätyssä ja verkkosivuillaan julkistamassa muistiossa. Laskelmat perustuvat tutkimuskirjallisuuden pohjalta muodostettuihin arvioihin, joihin on sovellettu havaittuja työttömyysvirtoja. VM:n arviossa päädytään siihen, että uudistusesityksen työllisyysvaikutus on noin 9 000 henkilötyövuotta. Valtaosa vaikutuksesta, noin 7 500 henkilötyövuotta, muodostuu ansioturvan enimmäiskeston lyhentämisestä.

Alan tutkimustuloksia voi yleisesti arvioida niin, että ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvaustasolla ja etuuden enimmäiskestolla on merkittäviä vaikutuksia työttömyyden kestoon ja uudelleentyöllistymiseen. Tutkimustulokset eivät ole kuitenkaan yksiselitteisiä. Ne riippuvat työmarkkinatilanteesta ja valitun muutoksen kohdentamisesta. Myös arviointituloksiin sisältyy epävarmuutta ja ne eivät ole aina yleistettävissä. Mikäli pitkä työhistoria on edellytyksenä etuustasolle tai sen kestolle, merkitsee tämä käytännössä ikääntyneempiin painottuvia sääntöjä. Ikääntyneiden henkilöiden työttömyyden kestot ja uudelleentyöllistyminen poikkeaa epäedullisesti nuorempien vastaavista. Etuuskestoon tehty muutos ei vaikuta vain tätä enimmäiskestoa lähestyviin, vaan voi vaikuttaa jo heti työttömyysjakson alussa työnhakukäyttäytymiseen. Monimutkaiset säännöt, jotka koskevat esim. etuustason muutoksia, eivät ole työnhakijoille helposti läpinäkyviä ja ne ovat myös hallinnollisesti hankalampia toimeenpanna kuin keston muutokset. Sanktioilla on vaikutusta uudelleentyöllistymiseen.

VM:n arvio perustuu ulkomaisten tutkimusten näyttöön. Kotimaisista alan tutkimuksista voidaan mainita esimerkiksi Uusitalo ja Verho (2007), Kyyrä ja Wilke (2007) sekä Busk (2014). Näiden perusteella vahvistuu ulkomaisten tutkimusten perusteella saatu kuva siitä, että etuuksilla ja sanktioilla on huomattavaa merkitystä työttömyyden kestoon.

Vaikutusmekanismi toimii ansioturvan lyhentämisessä niin, että paitsi ansioturvan enimmäiskeston lähentyessä, myös koko työttömyysjakson aikana työttömän työnhakijan kannusteet työllistymiselle paranevat, kun työstä saatu ansio muuttuu suhteellisesti edullisemmaksi työttömyysturvan keston lyhentyessä. Tällöin työnhakukäyttäytyminen tehostuu ja työn vastaanottohalukkuus kasvaa. Koska ansioturvan kesto on uudessakin tilanteessa kansainvälisesti kohtuullisen pitkä, täyttää

työttömyysturva varsin hyvin tehtävänsä tilapäisen työnhaun aikaisen toimeentulon turvaajana. Työnhakijalla on edelleen aikaa monipuolisesti perehtyä tarjolla oleviin työmahdollisuuksiin ja pyrkiä työllistymään mahdollisimman hyvin työkokemustaan, osaamistaan, koulutustaan ja ammatillisia toiveitaan vastaavaan työhön. Tämä on tuottavuuden sekä talouden ja työmarkkinoiden dynamiikan kannalta tarpeellista.

Hallituksen budjettineuvotteluissaan tekemä päätös, jonka mukaan työttömät työnhakijat haastatellaan jatkossa 3 kuukauden välein TE-toimistossa, antaa hyvät mahdollisuudet työttömyysturvauudistuksen vaikutusten parantamiseen, kun työnhaun seurantaa ja sen raportointia voidaan tehostaa. Tämä on OECD:n julkaiseman arvion mukaan (Langenbucher 2015) Suomessa kansainvälisesti suhteellisen löyhää.

Arvioon sisältyy epävarmuuksia, jotka on pääosin asianmukaisesti todettu. Arviolaskelma on tehty pääosin vuoden 2014 tasossa, jolloin työttömyysvirtojen muutokset ja niiden kestorakenteen muutokset voivat vaikuttaa lopputulokseen. Eräs epävarmuuden lähde on se, lisääkö työttömyyden aleneminen täysimääräisesti työllisyyttä. Pitkäkestoisessa työttömyydessä näin ei aina ole, vaan osa työttömyydestä poistumisesta johtuu työmarkkinoilta poistumisesta. Itse tutkimuksista johdettu kerroinvaikutus on epävarma, mutta VM:n arviossa se on valittu maltillisesti.

Katson VM:n julkistaman ja esityksen pohjana olevan vaikutusarvion päteväksi. Erilaisia tarkentavia tekijöitä voidaan esittää useita, mutta ne eivät näyttäisi systemaattisesti tai olennaisesti poikkeavan kumpaankaan suuntaan esitetystä arviosta.

Työvoiman saatavuusongelmat ja työvoimapula

Työmarkkinoilla esiintyy samanaikaisesti korkeaa työttömyyttä ja vaikeuksia täyttää avoimia työpaikkoja. Tällaista tilannetta kutsutaan kohtaanto-ongelmaksi. Suomessa laajalla alueella oleva pieni väestöpohja aiheuttaa lähtökohtaisesti haasteita kohtaannon tehokkuudelle.

Työvoiman saatavuusongelmia kutsutaan yleensä rekrytointivaikeuksiksi. Edellytyksenä on, että työnantajalla on työtä tarjolla, hän hakee siihen soveltuvia työntekijöitä ja täyttää työpaikan sopivan hakijan löydyttyä. Rekrytointivaikeudessa esiintyy hankaluuksia paikan täytössä, mutta lopulta paikka kuitenkin saadaan täytettyä. Mikäli käy niin, ettei paikkaa lopulta saada täytettyä, on kyse työvoimapulasta. Rekrytointivaikeuksien ja työvoimapulan kriteerit (käytettävissä olo, haku ja vastaanotto) ovat vastaavat kuin työttömyysuhkan ja työttömyyden kriteerit.

Rekrytointiongelmien ja työvoimapulan esiintyminen on Tilastokeskuksen työnantajahaastattelun tietojen perusteella (Maunu 2016) vähentynyt vuodesta 2012 vuoteen 2014, mutta kasvoi vuonna 2015. Rekrytointiongelmien esiintyminen laski vuoden 2012 31 %:n tasolta 25 %:iin, mutta nousi vuonna 2015 taas 27 %:iin. Esiintyminen kuvaa niiden toimipaikkojen osuutta, jotka ovat hakeneet työvoimaa toimipaikan ulkopuolelta ja kokeneet siinä vaikeuksia suhteessa kaikkiin toimipaikan ulkopuolelta työvoimaa hakeneisiin toimipaikkoihin. Vastaavasti työvoimapulan osuus laski 12 %:sta 9 %:iin vuodesta 2012 vuoteen 2014, mutta nousi vuona 2015 taas 10 %:iin.

Vuoden 2016 kahden ensimmäisen kvartaalin aikana (Tilastokeskuksen työnantajahaastattelun kvartaalitaulut, julkaisematon) rekrytointiongelmien taso ei ole mitenkään poikkeuksellinen vuoteen 2015 nähden, 1. kvartaalilla sitä esiintyi 26 %:ssa ja toisella 28 %:ssa työvoimaa hakeneista

toimipaikoista. Yksityisellä ja kuntasektorilla ongelmia esiintyy yleisimmin. Valtiolla rekrytointiongelmien esiintyminen on ollut vuonna 2016 hyvin vähäistä. Kummankin kvartaalin aikana sosiaali- ja terveydenhuoltoala on selvästi keskimääräistä tasoa korkeamman rekrytointiongelmien esiintymisen ala. Myös majoitus- ja ravitsemusalalla sekä kuljetus- ja varastointialalla ongelmia esiintyi yleisesti alkuvuodesta. Rekrytointiongelmiin liittyy myös kausiluontoisuutta, kuten maatalous- ja rakennusaloilla keväällä esiintyvä melko yleinen rekrytointivaikeus. Myös eri alueiden välillä on eroja ongelmien esiintymisessä. Suurista alueista Uudellamaalla ja Pirkanmaalla esiintyi alkuvuodesta runsaasti rekrytointiongelmia, Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla taas keskimääräistä vähemmän.

Myös työvoimapulan esiintyminen näytti alkuvuoden aikana olevan liki edellisvuoden tasolla, 1. neljänneksellä 10 % ja toisella 11 %. Ensimmäisellä neljänneksellä työvoimapulaa esiintyi yleisimmin majoitus- ja ravitsemustoiminnassa (19 %), teollisuudessa (16 %) sekä liike-elämän palveluissa (14 %) ja toisella neljänneksellä kuljetuksessa ja varastoinnissa (21 %), rakentamisessa (17 %) sekä informaatiossa ja viestinnässä (16 %). Työvoimapulan esiintymisen yleisyyttä puhuttelevampaa voi olla niiden työpaikkojen määrä, joka on jäänyt syntymättä kun sopivaa työvoimaa ei ole ollut saatavissa. Vuonna 2015 työvoimapulan takia jäi syntymättä kaikkiaan 23 161 työpaikkaa, joihin työnantaja haki työvoimaa.

Ammattibarometri (www.ammattibarometri.fi) tarkastelee alueittain runsaan 200 ammatin työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainotilannetta. TE-toimistojen tekemä arvio perustuu sekä tilastotietoihin että muuhun tietoon. Maaliskuussa 2016 työvoimapula-ammatteja oli 12. Ylitarjonta-ammatteja oli huomattavasti enemmän. Työvoimapula-ammatit painottuivat julkisen sektorin korkea-asteen koulutusta edellyttäviin tehtäviin.

Syyskuussa 2016 valtakunnallisia työvoimapula-ammatteja oli 15. Ylitarjonta-ammatteja oli edelleen huomattavasti enemmän (61 ammattia) ja tasapainossa oli runsaat 140 ammattia. Eniten pulaa oli ylilääkäreistä ja erikoislääkäreistä, yleislääkäreistä, kuulontutkijoista ja puheterapeuteista, hammaslääkäreistä, myyntiedustajista, erityisopettajista, puhelin- ja asiakaspalvelukeskusten myyjistä, sosiaalityön erityisasiantuntijoista, sairaanhoitajista, ylihoitajista ja osastonhoitajista, lastentarhanopettajista, suuhygienisteista, rakennusalan työnjohtajista, kattoasentajista ja –korjaajista sekä betonirakentajista ja -raudoittajista. Uudellamaalla oli syyskuussa 37 ammattia, joissa esiintyi pulaa hakijoista ja Varsinais-Suomessa peräti 42 ammattia. Uudellamaalla 6 ammatissa oli paljon pulaa hakijoista, näistä 5 oli terveydenhuoltoalan ammatteja. Pula-ammattien määrä oli muilla alueilla vähäisempi. Työvoimapula voi esiintyä joko keskittyneenä tiettyihin ammatteihin tai hajautuneena laajempaan ammattien ryhmään. Kunkin alueen ja ammatin erityispiirteitä tulisi tarkastella yksityiskohtaisemmin erikseen kattavan kuvan saamiseksi. Tällaiseen tarkasteluun Ammattibarometri antaa hyvät mahdollisuudet.

Työttömyysturvan uudistuksen vaikutus alkaa uudesta työttömien virrasta, johon uusia säädöksiä aletaan soveltaa. Vaikka kenenkään työttömyysturvan enimmäiskesto ei muutu vielä vuoden 2017 aikana ehdotetun lainsäädännön perusteella, vaikuttaa uudistus kuitenkin jo työttömyysjaksojen alusta lähtien myös rekrytointiongelmiin ja työvoimapulaan. Osa rekrytointiongelmista ja työvoimapulasta on sellaista, johon tehokkaampi työn haku ja vastaanotto vaikuttavat. Osa on puolestaan sellaista, ettei työttömyysturvan uudistuksella ole siihen välittömiä vaikutuksia, vaan

kyse voi olla osaamisen puutteista, asuntomarkkinoiden tilanteesta, julkisten liikenneyhteyksien heikkouksista ja myös työn ominaisuuksista. Joka tapauksessa arvioin, että työttömyysturvan uudistuksella on myönteisiä vaikutuksia työvoiman saatavuuteen ja siten rekrytointiongelmiin ja työvoimapulaan verrattuna tilanteeseen, ettei työttömyysturvan uudistusta tehtäisi. Vaikutusta voi odottaa etenkin niissä ammateissa, joissa kannustavuudella on paljon merkitystä esimerkiksi koulutukseen ja osaamiseen verrattuna. Syyskuun 2016 keskeisistä valtakunnallisista työvoimapula-ammateista esimerkiksi myyntityö ja rakennusalan työ ovat tällaisia. Eri alueilla tällaisia ammatteja on enemmän. Pidän myös mahdollisena, että uudistuksella on myönteistä vaikutusta esimerkiksi hoitotyön työvoiman saatavuuteen.