

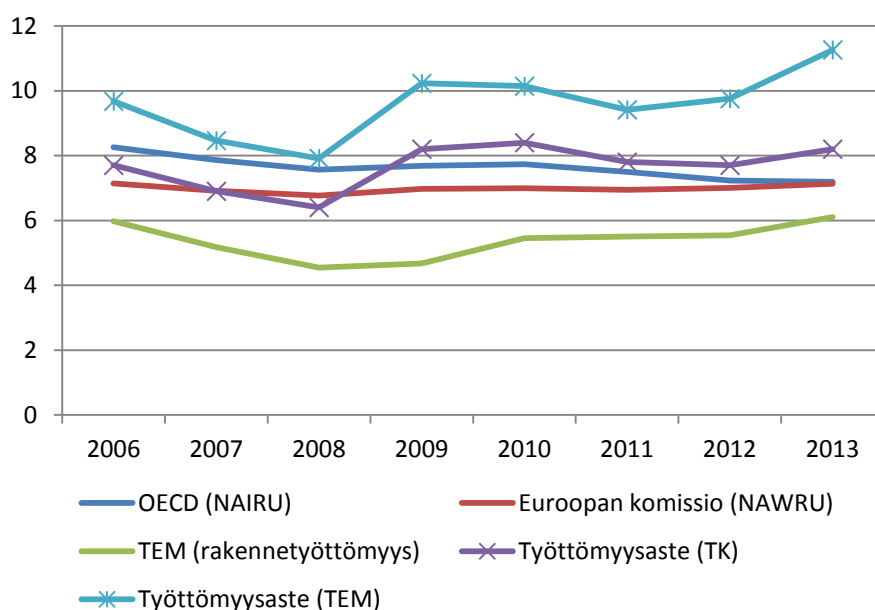
Toimet rakenteellisen työttömyysasteen alentamiseksi ja niiden vaikutuksista

Taloustieteessä rakenteellisella työttömyydellä tarkoitetaan työttömyyden tasoa, joka vallitsisi talouden tasapainotilassa. Lyhyellä aikavälillä työttömyyden ja inflaatiiovauhdin välillä on negatiivinen yhteys, mutta pitkällä aikavälillä työttömyys on tasapainotasollaan eikä riipu inflaatiiovauhdista. Tasapainotyöttömyyteen vaikuttavina rakenteellisina tekijöinä voidaan nostaa esille työttömyysturva, verokiila, järjestäytymisaste ja työvoimapolitiikka.

OECD ja Euroopan komissio arvioivat rakenteellisen työttömyyden tasoa NAIRU/NAWRU menetelmillään.¹ Kuviossa 1 ja Taulukossa 1 on esitetty näiden menetelmien antamat arviot Suomen rakenteellisesta työttömyydestä, ja verrattu niitä Työnvälitystilaston kuukausittaisen rakennetyöttömyyden vuosikeskiarvoon. Mukaan on otettu myös Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksen työttömyysaste ja TEM:n Työnvälitystilaston perusteella laskettu vastaava työttömien työnhakijoiden prosenttinen osuus työvoimasta.

Kuviosta huomataan, että OECD:n menetelmällä Suomen rakenteellinen työttömyys on ollut jonkin verran suurempi kuin mikä on komission arvio. Työnvälitystilaston perusteella laskettu rakenneyöttömyyden osuus työvoimasta on kumpaakin pienempi, vaikka se lähentyikin muita mittareita vuonna 2013. Työnvälitystilastoon pohjautuvan luvun suhteellista pienuutta selittää mm. se, että siinä ei oteta huomioon kitkatyöttömyyttä. Tätä luonnollista ”hyvää” työttömyyttä esiintyy kuitenkin aina jossain määrin, minkä takia se sisältyy OECD:n ja komission rakenteelliseen työttömyyden mittareihin. OECD:n ja Euroopan komission rakenteellisen työttömyyden mittarit ovat kummatkin todellista työttömyysastetta pienempiä, mikä viittaa siihen, että osa Suomen nykyisestä työttömyydestä olisi suhdanneluontoista.

Kuvio 1: Rakenteellisen työttömyyden ja työttömyysasteen arvioita 2006–13 (% työvoimasta).



Lähde: OECD, AMECO, Työnvälitystilasto ja omat laskut.

¹ NAIRU (non-accelerating inflation rate of unemployment) käsitettä käyttää OECD. Euroopan komissio sen sijaan käyttää läheistä käsitettä NAWRU (non-accelerating wage rate of unemployment).

Taulukko 1: Rakenteellisen työttömyyden ja työttömyysasteen arvioita (% työvoimasta).

	OECD (NAIRU)	Euroopan komissio (NAWRU)	TEM (rakennetyöttömyys)	Työttömyysaste (TK)	Työttömyysaste (TEM)
2006	8.3	7.1	6.0	7.7	9.7
2007	7.9	6.9	5.2	6.9	8.5
2008	7.6	6.8	4.5	6.4	7.9
2009	7.7	7.0	4.7	8.2	10.2
2010	7.7	7.0	5.5	8.4	10.1
2011	7.5	6.9	5.5	7.8	9.4
2012	7.2	7.0	5.5	7.7	9.8
2013	7.2	7.1	6.1	8.2	11.3

Lähde: OECD, AMECO, Työnvälitystilasto ja omat laskut.

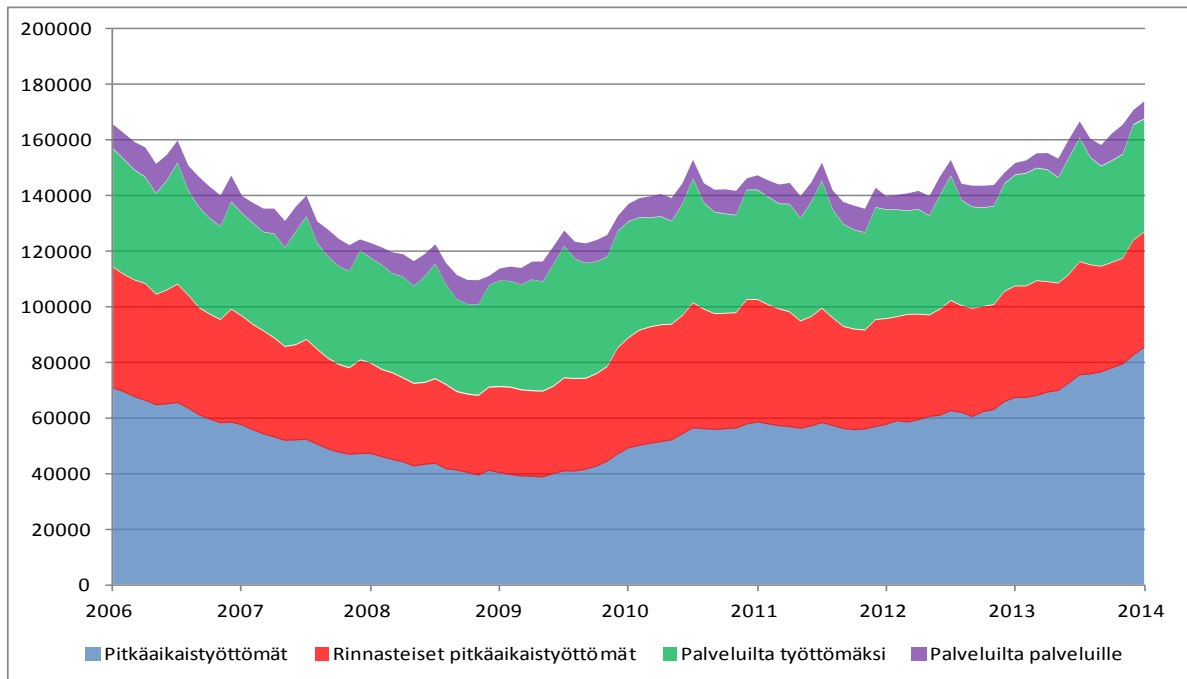
Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilastossa *rakennetyöttömiksi* lasketaan:

- Pitkäaikaistyöttömät
 - o Vähintään vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä työnhakijana olleet
- Rinnasteiset pitkäaikaistyöttömät
 - o Viimeisen 16 kuukauden aikana vähintään 12 kuukautta työttöminä työnhakijoina olleet
- Palveluilta työttömäksi jääneet
 - o Viimeisen 12 kuukauden aikana työllistämässä, työharjoittelussa tai työelämävalmennuksessa, työvoimakoulutuksessa, valmennuksessa, kokeilussa, vuorottelupaasijaisena, omaehtoisessa opiskelussa tai kuntouttavassa työtoiminnassa olleet, joiden työllistäminen on päätynyt 3 kuukautta ennen laskentapäivää ja jotka ovat kuukauden laskentapäivänä työttöminä työnhakijoina
- Palvelulta palvelulle sijoitetut
 - o Työllistämässä, työharjoittelussa tai työelämävalmennuksessa, työvoimakoulutuksessa, valmennuksessa, kokeilussa, vuorotteluvapaasijaisena, omaehtoisessa opiskelussa tai kuntouttavassa työtoiminnassa laskentapäivänä olevat, jotka ovat olleet viimeisen 16 kuukauden aikana em. palveluissa, joka on kuitenkin päätynyt 3 kuukautta ennen laskentapäivänä voimassa olevan palvelun alkua. Lisäksi henkilön on täytynyt olla viimeisen 16 kuukauden aikana yhteensä vähintään 12 kuukautta työttömänä työnhakijana tai em. palvelussa.

Näin laskettuna Suomessa oli rakennetyöttömiä 174 000 henkilöä tammikuussa 2014. Kasvua vuodentakaisesta oli noin 22 000 henkilöä (14,6 prosenttia). Vuonna 2013 rakennetyöttömyyden kuukausikeskiarvo oli 159 000 henkilöä.

Kuviossa 2 on eritelty Työnvälitystilaston rakenteellinen työttömyys eri osatekijöihin. Kuviosta nähdään, että suurimman osan rakennetyöttömistä muodostavat pitkäaikaistyöttömät. Rinnasteisten pitkäaikaistyöttömien ja palveluilta työttömäksi jääneiden määrät ovat suurin piirtein yhtä suuret, noin puolet pitkäaikaistyöttömien määrästä. Palvelulta palvelulle sijoitettujen määrä on suhteellisen pieni.

Kuvio 2. Operationaalisesti määritelty rakenteellinen työttömyys ja sen koostumus v. 2006-2014 (tammikuu). Lähde: TEM, työnvälitystilastot



Rakennepoliittisen ohjelmaan sisältyvien toimenpiteiden vaikutuksesta rakennetyöttömyyteen

Seuraavassa tarkastellaan rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteiden vaikutuksia rakenteelliseen työttömyyteen. Ne voivat syntyä periaatteessa kahta kautta:

- 1) ennaltaehkäisevänä vaikutuksena, jolloin myönteinen vaikutus ohentaa valumavirtoja pitempikestoiseen työttömyyteen, mikä näkyy rakenteellisen työttömyyden supistumisena keskipitkällä aikavälillä
- 2) vaikutuksena olemassa olevaan rakenteellisen työttömyyden varantoon, jolloin myönteinen vaikutus kiihdyttää varannon purkautumista. Tämä vaikutus voi alkaa näkyä välittömästi.

Rakennepoliittisen ohjelman tavoitteena on alentaa rakennetyöttömyyttä yhdellä prosenttiyksiköllä. Määrällinen arviointi perustuu toisaalta teoreettiseen NAIRU-työttömyyteen ja toisaalta operationaaliseen vaikeasti työllistyvien määrään. Jos oletetaan, että rakennetyöttömyys on n. 7 % OECD:n ja Komission viimeisimpien arvioiden mukaisesti, niin rakennetyöttömyyden alentaminen 1 %-yksiköllä tarkoittaisi n. 28 000 rakennetyöttömän vähemmän vuoden 2014 työllisyyden tasossa. TE-Min operationaalisen rakennetyöttömyyden mittarilla vähennystarve on hiukan pienempi, n. 27 000, koska rakennetyöttömien osuus työvoimasta on tällä hetkellä n. 6 %. Jos tämä vähennys pyritäisiin toteuttamaan esim. pitkäaikaistyöttömyyttä vähentämällä, se tarkoittaisi sitä, että pitkäaikaistyöttömien määrän pitäisi palata hieman alle vuosien 2011-2012 tason, mutta ei aivan vuoden 2009 tasolle asti. Ottaen huomioon edellä mainittu, laskentatapaan liittyvä tulkinnanvaraisuus, näitä arvioita on pidettävä suuntaa-antavina.

Rakennepoliittisessa ohjelmassa yhtenä toimenpidekokonaisuutena on työttömyysturvan ja asumistuen suojaosuuden käyttöön otto. Työttömyysturvan suojaosassa työtulot eivät pienennä työttömyysturvaetuutta 300 euroon asti. Asumistuen suojaosuus puolestaan tarkoittaa, että työtulot eivät pienennä yleistä asumistukea 400 euroon asti. Työttömyysturvan ja asumistuen suojaosuuksien vaikutuksia on arvioinut Kotamäki (2014). Kotamäen simulointimenetelmiin perustuvien arvioiden mukaan **suojaosuuksia koskevat toimenpiteet lisäävät työllisyyttä n. 6000-7000 henkilöllä.**

Seuraavassa on arvioitu muita rakenteelliseen työttömyyteen vaikuttavia rakennepoliittisen ohjelman toimenpiteitä. **Kaikkia toimenpiteitä ei ole voitu arvioida** johtuen esimerkiksi siitä, että arvioimiseen vaadittavia tilastotietoja ei ole ollut saatavilla. **Niiden toimenpiteiden osalta kun arviot on pystytty tekemään, vaikutukset yhdessä työttömyysturvan ja asumistuen suojaosuuksien kanssa on n. 7 500 – 11 000 työllistä.** Vaikutukset rakenteelliseen työttömyyteen ovat tätä pienemmät sillä toimenpiteet kohdistuvat myös lyhytkestoisempaan työttömyyteen. Lisäksi, toimenpiteeseen 11 (ks. alla) liittyvää lisäaktivoimisen tilastoitujen työttömien määrää vähentävää vaikutusta ei ole otettu huomioon, sillä tämä ei aidosti paranna työllisyyttä.

Arviointityö on suoritettu yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön virkamiesten kanssa. Toimenpiteiden tehostamishdotukset ovat lähtöisin valtiovarainministeriöstä.

Rakenteellisen työttömyyden alentamiseen tähtäävien toimenpiteiden vaikutuksista

- 1. Sovelletaan johdonmukaisesti nykyistä aktiiviseen työnhakuun, työllistymissuunnitelman noudattamiseen sekä työn ja aktiivitoimien vastaanottamiseen velvoittavaa järjestelmää ja sen mukaisia sanktioita.**

Toimenpiteellä on mahdollisesti työllisyysvaikutuksia useamman vaikutusmekanismin kautta. Ensiksi, toimenpide saattaa lisätä annettujen sanktioiden määrää. Toiseksi, vaikka sanktioiden määrät eivät lisääntyisi, voi tieto sanktioiden aikaisempaa systemaattisemmasta soveltamisesta vaikuttaa työllisyyteen ns. uhkavaikutuksen kautta.

On vaikea antaa tarkkaa arviota siitä, miten paljon sanktiojärjestelmän systemaattisempi soveltaminen vaikuttaisi sanktioiden määrään. Jonkin verran on kuitenkin näyttöä siitä, että järjestelmän systemaattisessa soveltamisessa on puutteita. Tähän viittaa esimerkiksi ELY-keskuksille ja TE-toimistoille vuonna 2010 tehdyn kyselyn tulokset. Kyselyyn vastanneista 10 % oli sitä mieltä, että huoli työnhakijan toimeentulosta ym. vastaavat tekijät vaikuttavat työttömyysturvaseuraamuksen asettamiseen osittain. Edelleen 8 % prosenttia oli sitä mieltä, että se, että työnhakija tunnetaan TE-toimistossa, vaikuttaa työttömyysturvaseuraamuksen asettamiseen. Lähes 20 % vastanneista katsoi työttömyysturvaseuraamuksen asettamisesta johtuvan väkivallan uhkan vaikuttavan työttömyysturvaseuraamuksen asettamiseen.

Sanktioiden vaikutuksesta työn etsintäintensiteettiin ja siirtymisiin työttömyydestä työllisyyteen löytyy jonkin verran kansainvälistä tutkimusta. Tutkimustulokset viittaavat siihen, että sanktioilla on merkittäviä positiivisia vaikutuksia uudelleentyöllistymistodennäköisyyteen, joskin tulokset vaihtelevat paljon maasta ja sanktiojärjestelmästä riippuen. Esimerkiksi Ruotsia koskevien tutkimusten mukaan sanktiot kasvattavat uudelleentyöllistymisastetta n. 20 % (Van den Berg ja Vikström 2009), mutta myös paljon suurempia estimaatteja on esitetty.

Nivalaisen Suomea koskevan tutkimuksen mukaan työmarkkinatuella olevien poistumisaste työllisyyteen on n. 60 % ja päivärahaa saavilla n. 70 %.

TEM:n tietojen mukaan sanktioita saaneiden henkilöiden määrä oli vuonna 2013 n. 50 000. Douglasin ym. (2011) mukaan työmarkkinatukea saaneiden osuus työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn perusteella annetun lausunnon saaneista on ollut n. 65 %.

Edellä esitettyihin tutkimustuloksiin ja kyselyihin nojautuen olettamalla, että i) sanktio kasvattaa poistumisastetta työttömyydestä työllisyyteen 20–40 %:lla, ii) sanktiojärjestelmän systemaattisempi soveltaminen kasvattaa sanktioiden määrää 15 %:lla nykyisestä, niin **työllisyysvaikutukseksi saadaan n. 1000–2000 henkilöä.**

Yllä esitetyn lisäksi toimenpiteellä saattaa olla vaikutuksia myös ns. uhkavaikutuksen kautta. Tarkempaa arviota uhkavaikutuksen merkityksestä tässä yhteydessä ei ole kuitenkaan pystytty tekemään.

Toimenpiteen tehostaminen:

Viime vuosina sanktioita saaneista henkilöistä n. 65 % on ollut työmarkkinatuella olevia, ansiosidonnaisella olevien osuus on ollut n. 35 % (Douglas ym. 2011). Kuitenkin ansiosidonnaista saavien määrä on korkeampi kuin työmarkkinatuella olevien määrä (n. 143 000 vs. 131 000).

Sytä, miksi ansiosidonnaisella olevat saavat merkittävästi vähemmän sanktioita kuin työmarkkinatuella olevat huolimatta siitä, että ansiosidonnaisella olevia on määrällisesti enemmän kuin työmarkkinatuella olevia, ei ole selvitetty.

Yksi mahdollinen eroja selittävä tekijä on se, että ansiosidonnaisella olevat voivat tyypillisemmin olla omatoimisen työnhaun piirissä kun taas työmarkkinatukea saaville kohdistetaan enemmän työ- ja aktivointitarjouksia.

Omatoiminen työnhaku on perusteltua, mutta on mahdollista, että pidempään ansiosidonnaisella oleville ei tarjota työtarjouksia tai aktivointitoimia siinä mitassa, kun ehkä olisi tarvetta. Mikäli näiden kohdalla työtarjousten antamista tai aktivointia lisättäisiin, olisi toimenpiteellä mahdollisesti merkittäviäkin vaikutuksia työllisyyteen mm. sanktioiden välityksellä. Olettamalla, että työtarjousten ja aktivoinnin lisääminen ansiosidonnaista saavien kohdalla johtaa siihen, että ero sanktioiden suhteessa tuella oleviin puolittuu työmarkkinatukea ja ansiosidonnaista saavien välillä, tämä lisäisi sanktioiden määrää n. 9000:lla. Yllä esitettyjen oletusten ollessa voimassa tämä tarkoittaisi, että **toimenpiteen työllisyysvaikutus olisi n. 1900–3700 työllistä** (1000–2000 työllisen sijaan).

2. Tehdään työtarjouksia laajasti erilaisiin työmahdollisuuksiin

Työtarjouksien lisääminen vaikuttaa työllisyyteen paitsi suoraan niin myös välillisesti sanktiojärjestelmän välityksellä. Suoran vaikutuksen suuruus määräytyy siitä, kuinka paljon työtarjouksien määrä on mahdollista lisätä ja toisaalta, mikä on työtarjousten vaikutukset työllistymistodennäköisyyteen.

Työtarjouksella tarkoitetaan sitä, että TE-toimisto kehottaa työtöntä työnhakijaa hakemaan tiettyä avointa työpaikkaa. Jos työnhakija ei noudata kehotusta, hän voi menettää oikeutensa työttömyysturvaan. TE-toimiston työttömälle työnhakijalle välittämän työtarjouksen arvioidaan lyhentävän avoimen työpaikan täyttämiseen käytettyä aikaa. Räisäsen (2013) arvion mukaan työtarjouksen tekeminen voi lyhentää avoimena olon kestoa n. 2 viikkoa. Työtarjousten vaikutus työttömyysjaksojen kestoihin on kuitenkin epäselvä.

Työ- ja elinkeinotoimistot tekivät vuonna 2012 noin 203 000 työtarjousta noin 95 000 eri henkilölle. Samana vuonna työttömiä työnhakijoita oli keskimäärin 253 000 ja vuonna 2013 294 000. Vuonna 2013 työtarjouksia tehtiin suhteessa avoimena olleisiin työpaikkoihin noin 35 %. Suhteessa työttömyysjaksojen määrään työtarjouksia tehtiin noin 21 %.

Koska alueelliset erot työtarjouksien tekemisessä ovat edelleen suuria, samoin kuin aiemmat tiedot ammattiryhmäkohtaisista eroista, TEM:n mukaan on edelleen hyviä edellytyksiä lisätä laadukkaita työtarjouksia. Tarkan lukumäärän esittäminen on kuitenkin vaikeaa. TEM on arvioinut, että jos työtarjoukset lyhentävät ei-hakuajallisten paikkojen täyttymisen kestoa n. kahdella viikolla, **työllisyys voisi kasvaa n. 500 henkilöllä.**

Toimenpiteen potentiaali voi kuitenkin olla selvästi suurempi mm. sanktiojärjestelmän kautta välittyvien epäsuorien vaikutusten takia. Tämän epäsuoran vaikutuskanavan merkitystä ei ole pystytty arvioimaan.

Toimenpiteen tehostaminen:

Työtarjousten määrällisen lisäämisen lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että työtarjouksia ryhdytään tekemään riittävän pian työttömyyden alkamisen jälkeen.

3. Siirrytään uuteen sähköiseen työllistymissuunnitelman seurantajärjestelmään 2014

TE-toimistojen on tullut seurata työllistymissuunnitelmien toteutumista myös tähän asti. Seurannassa on kuitenkin havaittu käytännössä puutteita. Käyttöön otettavan sähköisen seurantajärjestelmän uskotaan tältä osin parantavan työllistymissuunnitelmien seurantaa.

Uuden sähköisen järjestelmän avulla TE-toimiston virkailija saa automaattisesti järjestelmästä kehotuksen tarkistaa työnhakijan tilanne ja hänen oikeutensa työttömyysturvaan. Järjestelmä mahdollistaa myös automaattiset selvityspyynnot työnhakijalle. Edelleen uusi järjestelmä mahdollistaa sen, että asiakkaat voivat ilmoittaa työllistymissuunnitelman toteutumisesta sähköisesti ilman puhelin yhteydenottoa tai käyntiä TE-toimistossa, mikä oli tilanne aikaisemmassa seurantajärjestelmässä.

Yllä kuvatun mukaisesti sähköiseen järjestelmään siirtymisellä on mahdollisia työllisyysvaikutuksia ainakin kahden mekanismin välityksellä: i) työllistymissuunnitelmien seuranta tehostuu, mikä yhdessä sanktiouhan kanssa voi lisätä siirtymisiä työttömyydestä työllisyyteen, ii) uudistus vapauttaa TE-toimistojen henkilöstöresursseja muihin tehtäviin.

Koska uusi sähköinen järjestelmä on ollut käytössä vasta hyvin lyhyen aikaa, järjestelmän käyttöönoton vaikutuksista työllistymissuunnitelman seurannan tehostumiseen tai TE-toimiston asiantuntijaresurssien vapautumiseen muihin tehtäviin ei ole olemassa määrällisiä

seurantatietoja. Näin ollen myös toimenpiteen vaikutuksesta työllisyyteen on vaikea esittää tarkkoja kvantitatiivisia arvioita.

Olemassa olevan tutkimustiedon valossa voidaan kuitenkin esittää joitakin huomioita toimenpiteen mahdollisista vaikutuksista ja nostaa esille tekijöitä, jotka ovat toimenpiteen työllisyysvaikutusten kannalta keskeisiä.

Ensiksi, vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin toimenpide vapauttaa TE-toimistojen asiantuntijaresursseja muuhun käyttöön. Hainmueller ym. (2009) tarkastelivat 14 saksalaista työvoimatoimistoa (jobcentre), missä henkilökunnan määrää lisättiin niin, että kunkin virkailijan asiakasmäärä puolittui. Tämä johti työttömien määrän pienentymiseen 10 %:lla. Hofmann ym. (2010) edelleen osoittivat, että vaikutusten kannalta keskeistä oli se, mihin vapautuvat resurssit käytetään.

On luultavaa, että toimenpide johtaa selkeästi pienempään resurssien vapautumiseen kuin mikä yllä kuvatussa tutkimuksessa oli tilanne, missä tapauksessa myös positiiviset vaikutukset työllisyyteen jäivät merkittävästi pienemmiksi.

Edelleen toimenpiteen työllisyysvaikutukset riippuvat keskeisesti siitä, kuinka paljon työllistymissuunnitelmien seuranta toimenpiteen ansiosta tehostuu. Melko monet tutkimukset, joissa on tarkasteltu työttömien monitoroinnin lisäämisen vaikutuksia, ovat havainneet, että tällä on positiivisia, mutta melko pieniä vaikutuksia siirtymiseen työttömyydestä työllisyyteen. Esim. Van der Berg & van der Klaauw (2006) havaitsivat Hollantia koskevassa tutkimuksessaan, että monitoroinnin lisääntyminen kasvatti virtoja työttömyydestä työllisyyteen, mutta vaikutukset eivät olleet tilastollisesti merkitseviä.

Viimeiseksi, toimenpiteen työllisyysvaikutusten suuruus riippuu myös siitä, missä määrin työnhakijat hyödyntävät uutta sähköistä palvelua. Toimenpide ei velvoita työnhakijoita sähköiseen järjestelmään siirtymiseen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ottaen huomioon i) mekanismit, joiden välityksellä toimenpide mahdollisesti vaikuttaa työllisyyteen ja mitä tutkimustieto viestii näiden mekanismien potentiaalista, ja että ii) sähköiseen järjestelmään siirtyminen ei ole työttömiä velvoittavaa, niin **toimenpiteellä on positiivinen, mutta todennäköisesti pieni työllisyysvaikutus.**

Toimenpiteen tehostaminen:

Toimenpiteen tehoa voitaisiin lisätä velvoittamalla työttömät työnhakijat sähköisen järjestelmän käyttöön.

Edelleen toimenpiteen tehoa voidaan lisätä varmistamalla, että vapautuvat TE-toimiston resurssit käytetään niihin toimiin, jotka tutkimusten valossa näyttävät työllistämisen kannalta kaikkein tehokkaimmilta. Näitä toimia ovat esimerkiksi työttömien henkilökohtainen konsultointi ja yrityskontakteista huolehtiminen ja parantaminen.

4. Työllistymissuunnitelmassa sovitaan, millä tavoin työnhakija itse hakee työtä ja miten TE-toimisto tukee työnhakua. Suunnitelmassa sovitaan, mitä palveluja työnhakijalle tarjotaan ja mihin palveluihin työnhakija itse hakeutuu. Työnhakija veloitetaan raporttoimaan säännöllisesti suunnitelman noudattamisesta joko sähköisesti tai TE-toimistossa.

Toimenpide ei tarkoita merkittävää muutosta nykytilanteeseen verrattuna. Myös tällä hetkellä työllistymissuunnitelmissa sovitaan toimenpiteessä kuvatuista asioista. Edelleen työllistymissuunnitelmissa sovitaan miten ja kuinka usein työnhakijan tulee raportoida työllistymissuunnitelman raportoinnista. Koska toimenpide muuttaa nykytilannetta verrattain vähän voidaan arvioida, että **toimenpiteen työllisyysvaikutukset jäävät vähäisiksi.**

Toimenpiteen tehostaminen:

Toimenpiteen tehokkuus riippuu keskeisesti siitä, kuinka paljon työllistymissuunnitelmaan sisällytetään velvoittavia toimia. Huolehtimalla siitä, että suunnitelmia laadittaessa ollaan riittävän kunnianhimoisia, toimenpiteen merkitys työllisyyden kannalta kasvaa.

Myös työllistymissuunnitelman laadinnassa on ollut puutteita. Koko maan tasolla n. 90 % tapauksista työllistymissuunnitelma on laadittu 1 kk sisällä työttömyyden alkamisesta. Työllistymissuunnitelman laadinnassa on myös merkittäviä alueellisia eroja, joihin tulee kiinnittää huomiota.

5. Tarjotaan avoimia työpaikkoja 3 kk ammattisuoja-ajan jälkeen myös työttömän oman ammattialan ulkopuolelta

Tarkempaa arviota toimenpiteen työllisyysvaikutuksesta ei ole mahdollista tehdä, koska ei ole saatavissa tietoa oman ammattialan ulkopuolelle suuntautuneiden työtarjousten tehokkuudesta. Oman ammattialan ulkopuolelle suuntautuneita työtarjouksia tehdään tällä hetkellä kuitenkin vähän, joten tässä suhteessa **toimenpiteellä on potentiaalia.** Tammikuun 2014 tietojen mukaan koko maassa vain n. 9,3 prosenttia tehdyistä työtarjouksista tehtiin oman ammattialan ulkopuolelle.

Toimenpiteen tehostaminen:

Oman ammattialan ulkopuolelle kohdistuneita työtarjouksia tehdään tällä hetkellä paitsi yleisesti ottaen vähän, niin erityisen vähän niitä tehdään yli 3 kk työttömänä olleille. Ottaen huomioon, että yli 3 kk työttömänä olleet eivät voi ammattisuojaan vedoten kieltäytyä hakuammatin ulkopuolelle kohdistuvista työtarjouksista menettämättä oikeuttaan työttömyysturvaetuuteen, niin sanktiojärjestelmään liittyvän uhkavaikutuksen kautta tarjousten lisääminen erityisesti yli 3 kk työttöminä olleille todennäköisesti tehostaisi toimenpidettä. Tässä tulee kuitenkin kiinnittää huomiota työtarjousten osuvuuteen. Mikäli työtarjousten lisääminen johtaa osuvuuden heikentymiseen, työnantajat vähentävät ilmoituksiaan TE-toimistoissa.

- 6. Tarjotaan avoimia työpaikkoja yli 80 km säteellä työttömän kodista. Työttömyysturvalakia muutetaan siten, että tällainenkin työ on otettava vastaan, jos päivittäinen työmatka joukkoliikennettä käyttämällä ei kokoaikatyössä ylitä 3 tuntia, osa-aikatyössä vastaava aikaraja on 2 tuntia.**

TEM:n asiakastietojärjestelmän mukaan vuonna 2012 tehtiin kaikkiaan työtarjouksia noin 203 000, joista työnhakijan kotikuntaan noin 124 000, muualle saman ELY-keskuksen alueelle noin 60 000 ja muualle Suomeen noin 20 200.

Isojen kaupunkien ympäristöstä tehdään eniten työtarjouksia kotikunnan ulkopuolelle. Uudellamaalla ja lähikunnissa (Espoo, Vantaa, Järvenpää, Kerava, Kirkkonummi, Mäntsälä ja Nurmijärvi) tehtiin noin 20 000 työtarjousta, joissa työpaikka olisi ollut työnhakijan kotikunnan ulkopuolella, mikä vastaa noin kolmannesta kaikista kotikunnan ulkopuolelle, mutta saman ELY-keskuksen alueella tehdyistä työtarjouksista. Tielaitoksen matkalaskurin perusteella kaikissa näissä kunnissa (ainakin kuntakeskuksessa) asuvat ovat alle 80 kilometrin säteellä Helsingistä, joten lakimuutos ei koskisi heitä.

Voidaan olettaa, että myös lopuista 40 000:stä oman kotikunnan ulkopuolelle, mutta saman ELY-keskuksen alueelle tehdystä työtarjouksesta suuri osa on tällä hetkellä sellaisia, jotka jo nyt osuvat 80 kilometrin säteelle.

Muutoksen vaikutukset riippuvat myös liikenneyhteyksistä, sillä työmarkkinajärjestöjen kanssa käynnistyneessä valmistelussa on rajattu, että työssäkäyntialueen laajennus puoleentoista tuntiin koskee ainoastaan julkista liikennettä. Tämän johdosta esimerkiksi Hämeenlinna, Lahti, ja Turku, jotka sijaitsevat yli 80 km:n päässä Helsingistä olisivat yksityisautolla puolentoista tunnin päässä Helsingistä (Espoosta ja Vantaasta), mutta ei välttämättä julkisilla, ellei koti ja työpaikka satu olemaan aivan radan varressa.

Noin 10 prosenttia työtarjouksista (20 200/203 000) tehtiin muualle maahan kuin työnhakijan asuinkuntaan tai saman elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueelle. Tällaisen työtarjouksen saaneista osa ei ole työttömiä, eikä työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin liittyvä muutos sen vuoksi koskisi heitä. Työttömistä työnhakijoista puolestaan osa hakee tarjottua työtä ja on valmis ottamaan työpaikan vastaan riippumatta siitä, olisiko näin välttämätöntä toimia työttömyysetuuden saamiseksi.

Yhteenvedona voidaan todeta, että toimenpiteen vaikutukset ovat todennäköisesti vähäisiä.

Toimenpiteen tehostaminen:

Toimenpiteen työllisyysvaikutusta heikentää sen rajaaminen joukkoliikenteellä tapahtuvaan työmatkaliikenteeseen. Vaikutuksia voitaisiin tehostaa laajentamalla toimenpide käsittämään myös yksityisautolla tapahtuva työmatkaliikenne.

Muutoksen vaikuttavuus todennäköisesti kasvaisi, jos työpaikasta kauempana asuville tehtäisiin nykyistä enemmän työtarjouksia. Työttömyysetuuden saamisen edellytysten muuttaminen ei kuitenkaan suoraan vaikuta työ- ja elinkeinotoimistojen työtarojousten tekemistä koskeviin käytäntöihin.

)

7. Jos henkilölle ei ole tarjottu avointa työpaikkaa 3 kk työttömyyden jälkeen, hänelle tarjotaan tuolloin aktiivitoimia.

Ennakkotietojen mukaan toimenpide koskisi vain työvoimapalvelujen palvelulinjaa 1 ja aktivointitoimena olisi 10 pvän työnhakuvalmennus. TE-toimistoissa on käytössä kolme palvelulinjaa, joista ensimmäisessä painopiste on omatoimisessa työhaussa ja sen tukemisessa, toisessa osaamisen kehittämisestä ja kolmannessa tuetussa työllistämässä. Ensimmäiseen kuuluu siis työttömät joilla on suurin työllistymistodennäköisyys. Palvelulinjalla 1 oli alkaneita työttömyysjaksoja vuonna 2013 noin 336 000, ja niistä 37 % eli noin 124 000 pitkittyi yli 3 kuukauden mittaiseksi.

Aktivointi (etenkin kestoaltaan pitkä ja laajamittainen) näin varhaisessa työttömyyden vaiheessa maksaa huomattavan paljon, sillä suuri osa työttömyysjaksoista jatkuu kolmen kuukauden kohdalla. Aktivointitoimien kohdejoukon kokona ei kuitenkaan, useista eri syistä voi pitää kaikkia, joilla työttömyys pitkittyy yli 3 kk mittaiseksi. TEM:n alustava arvio työnhakukoulutuksen volyyminä tässä ryhmässä on n. 50 000. Työnhakukoulutuksesta on vuoden 1998 aineistoon perustuvaa vaikuttavuustutkimusta, jonka mukaan vaikutukset osallistuneiden työllistymiseen ja työllisyysasteeseen olivat vähäisiä. Uudistuksella voi olla **pieniä vaikutuksia työttömyyden keston**, mutta tästä ei ole käytettävissä tutkimustuloksia.

8. Annetaan 2014 alussa toimeentulotukeen liittyen STM:n uusi ohje, jossa edellytetään nyky-lainsäädännön mukaista tuen aleneman yhtenäistä soveltamista, jos henkilö kieltäytyy töistä tai aktiivitoimesta. Samalla vastuutetaan TE-toimistot tarjoamaan 2014 alkaen toimeentulotukea saaville työttömille aktiivitoimia viimeistään 3 kk työttömyyden alkamisesta.

Toimeentulotuen aleneman nykyistä yhtenäisempi soveltaminen vaikuttaa ennen kaikkea uhkavaikutuksen kautta. Tämän työllisyysvaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida. Uhkavaikutuksen merkitys riippuu mm. sovellettavista aktivointitoimista. Mikäli aktivointitoimenpiteet ovat lyhytkestoisia, jäävät uhkavaikutukset todennäköisesti pieniksi. Edelleen arviointia vaikeuttaa se, että olemassa oleva tutkimustieto siitä, mihin toimeentulotuen aleneminen töistä tai aktiivitoimesta kieltäytymisen johdosta, on johtanut sanktion jälkeen, on puutteellista. Lisäksi, ei ole olemassa kattavaa tilastotietoa siitä, kuinka paljon toimeentulotuen alenemia on tähän asti käytetty. Näistä syistä johtuen **toimenpiteen vaikutuksia ei ole pystytty arvioimaan**.

9. Lakisääteistetään ja valtakunnallistetaan työvoiman palvelukeskusten verkosto.

Vuoden 2014 alussa TYP-toiminnan piirissä oli 124 kuntaa. Vaikka huomattava osa kunnista on siis tällä hetkellä TYP-toiminnan ulkopuolella, niin verkoston laajentaminen koko valtakuntaa koskevaksi ei aiheuta merkittävää muutosta TYP-toiminnan asiakasvirtoihin. Tämä johtuu siitä, että valtaosa TYP-toiminnan ulkopuolella olevista 180 kunnasta on pieniä kuntia.

)

TEM:n esittämän arvion mukaan Työvoiman palvelukeskusten laajentaminen koko valtakunnan kattavaksi lisää asiakasvirtoja kaiken kaikkiaan n. 20 %. Näin ollen TYP:ien asiakaskunnan voidaan arvioida kasvavan n. 2400 henkilöllä nykyisestä.

Työvoiman palvelukeskukset ovat toimineet vielä suhteellisen lyhyen aikaa eikä tutkimustietoa niiden vaikuttavuudesta ole saatavilla. Tulokset haastattelu- ja kyselyaineistoista viittaavat kuitenkin siihen, että Työvoiman palvelukeskusten toiminnalla on parhaiten kyetty vaikuttamaan sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen, mutta että vaikutukset asiakkaiden työmarkkinavalmiuksien paranemiseen on arvioitu olevan vähäinen tai korkeintaan kohtuullinen (TEM 19/2008).

Ottaen huomioon arviot toimenpiteen vaikutuksesta asiakasvirtoihin ja olemassa oleva tieto kyselytutkimuksiin perustuen TYP:ien vaikuttavuudesta työmarkkinavalmiuksen parantamisessa, toimenpiteen **työllisyysvaikutusten arvioidaan jäävän vähäisiksi, korkeintaan joihinkin satoihin.**

Toimenpiteen tehostaminen

TEM:n arvion mukaan ulosvirtaus TYP:eistä on tällä hetkellä hyvin vähäistä, mm. siksi, että asiakkaiden ongelmat ovat vaikeita. TYP:ien asiakkaiden vähäinen vaihtuvuus voi myös kertoa puutteista toimintatavoissa. Tähän tulee jatkossa kiinnittää huomiota vaikuttavuuden lisäämiseksi.

10. Siirrytään palkkatuen joustavampaan haku- ja maksatusjärjestelmään siten, että sähköinen maksatushakemus otetaan käyttöön tammikuussa 2014.

Palkkatukea on voinut hakea sähköisesti vuoden 2012 kesäkuusta lähtien. Näin ollen palkkatuen haun osalta toimenpide ei tarkoita merkittävää muutosta nykytilanteeseen verrattuna.

Palkkatukipäätöksen saatuaan työnantajan tulee erikseen hakea tuen maksatusta. Tätä ei ole aikaisemmin voinut tehdä sähköisesti. Tältä osin toimenpide on selkeä muutos nykytilaan.

Sähköisten järjestelmien käyttöönoton vaikutusta palkkatuen käyttöön ei ole tutkittu. Työ- ja elinkeinoministeriö teki vuonna 2013 laajan kyselyn työnantajien kokemuksista palkkatuen hakumenettelystä. Kysely tehtiin erikseen tukea ensi kertaa hakeneille ja aikaisemmin hakenneille. Kyselyssä tiedusteltiin erikseen kokemuksen palkkatuen hakemisesta ja maksatuksesta.

Kyselytuloksia tarkastelemalla voidaan saada jokin käsitys siitä, tekeekö sähköinen järjestelmä palkkatuen hyödyntämisestä työnantajien silmissä houkuttelevamman tekemällä haku- ja maksatusprosessista helpomman (millä puolestaan saattaisi olla vaikutuksia palkkatuen käyttöön ja edelleen työllisyyteen). Yksi tapa saada tästä tietoa on tarkastella niiden työnantajien kokemuksia, jotka olivat hakenneet palkkatukea sekä vuosina 2009–2012 että vuonna 2013. Vuonna 2013 sähköinen hakujärjestelmä oli jo käytössä kun taas vuosina 2009–2012 sähköistä järjestelmää ei ollut (lukuun ottamatta vuoden 2012 jälkipuoliskoa). Tässä työnantajajoukossa 54 % koki hakemisen muuttuneen joko erittäin paljon helpommaksi tai hel-

)

pommaksi verrattaessa vuoden 2013 tilannetta aikaisempiin vuosiin. Vastaavasti n. 8 % vastaajista koki hakemisen muuttuneen vaikeammaksi.

Tarkasteltaessa kyseisessä työnantajajoukossa maksatukseen liittyviä kokemuksia 49 % vastaajista koki maksatuksen muuttuneen helpommaksi ja vastaavasti n. 11 % vaikeammaksi. Koska maksatuksen osalta sähköistä järjestelmää ei ole ollut käytössä, viittaavat kokemusten erot palkkatuen haun ja maksatuksen osalta siihen, että sähköinen järjestelmä ainakin joltain osin helpottaa palkkatuen käyttöä, tosin vaikutukset eivät näytä olevan kovin suuria. Tarkasteltaessa kokemuksia ensikertalaisten kohdalla ja vertailemalla tuloksia palkkatuen hakemisen ja maksatuksen välillä, päädytään samanlaiseen johtopäätökseen.

Tutkimustulosten perusteella palkkatuella on positiivisia työllisyysvaikutuksia yksityisellä sektorilla. Hämäläisen ja Tuomalan (2006) tulosten mukaan vuoden työttömyyden jälkeen aloittaneista yksityisen sektorin tukityöllistyneistä olisi noin puolet työllistynyt ilman toimenpiteitä. Yksityisen sektorin tukityön ansiosta työllistyneiden osuus nousee 60 prosenttiin. Julkisella sektorilla vastaavia positiivisia työllisyysvaikutuksia ei havaita.

Yksityisen sektorin palkkatukityöllistettyjen määrä on vaihdellut viime vuosina 13 000 ja 15 000 välillä. Yllä esitettyjen työnantajakokemusten perusteella voidaan odottaa, että sähköinen järjestelmä tulee lisäämään palkkatuen käyttöä jonkin verran sitä kautta, että työnantajat kokevat palkkatuen hakemisen ja maksatuksen aikaisempaa helpommaksi. Kyselytulosten perusteella ei kuitenkaan ole odotettavissa suurta lisäystä palkkatuen käyttöön. Olettamalla, että sähköisen järjestelmän myötä palkkatuen käyttö kasvaa 10 % nykyisestä (sekä yksityisellä että julkisella sektorilla) ja hyödyntämällä Hämäläisen ja Tuomalan (2006) tutkimustuloksia yksityisen sektorin palkkatuen työllisyysvaikutuksista, voidaan **toimenpiteen työllisyysvaikutukset arvioida vähäisiksi, n. 100–200 henkilöksi.**

Lisäksi toimenpiteen työllisyysvaikutukset näkyvät todennäköisesti vasta keskipitkällä aikavälillä. TEM:n tekemästä kyselystä käy ilmi, että vaikka sähköinen palkkatuen hakujärjestelmä on ollut käytössä jo vuodesta 2012 kesäkuusta lähtien, vuonna 2013 palkkatukea ensi kertaa hakeneista työnantajista alle puolet hyödynsi sähköistä hakujärjestelmää.

Toimenpiteen tehostaminen:

Koska palkkatuella on tutkimuksen perusteella positiivisia työllisyysvaikutuksia erityisesti yksityisellä sektorilla, tulisi yksityisen sektorin osuutta palkkatuetusta työstä edelleen kasvattaa.

TEM:n arvio mahdollisuudesta muuttaa palkkatuen rakenne yksinkertaisemmaksi valmistuu 30.4.2014 mennessä. Jos palkkatukijärjestelmää esitetään muutettavaksi, jatkovalmistelussa tulisi huomioida mm. seuraavat kysymykset:

- Onko perusteltua, että palkkatuki voidaan myöntää heti työttömyyden alusta? Nyky-mallissa tukea kohdistuu myös sellaisille työttömille, jotka työllistyisivät muutoinkin.
- Voisiko palkkatuki olla ajassa vähenevä? Henkilön tuottavuus on tyypillisesti alhaisempi työsuhteen alussa ja kohdistamalla tukea enemmän työsuhteen alkuun, lisätään mahdollisesti työnantajien kiinnostusta palkata työtön palkkatuen turvin.

)

- Pitäisikö yksityisen sektorin palkkatuen koskea vain toistaiseksi voimassa olevia työsuhteita?

11. Pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitusvastuu siirtyy kunnille

Tällä hetkellä KELAn maksaman työmarkkinatuen rahoitus tulee aluksi kokonaan valtiolta, mutta työmarkkinatukea vähintään 500 työttömyyspäivältä saaneen henkilön työmarkkinatuki rahoitetaan puoliksi valtion ja kunnan kesken.

Toimenpiteen tarkoituksena on siirtää yli 300 päivää työmarkkinatuella olleiden pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitusvastuuta kunnille v. 2015 alusta lukien. Tavoitteena on 150 miljoonan euron säästö työmarkkinatukimenoihin. Valmistelussa lähtökohtana on ollut myös se, että lisääktivointi vähentäisi kunnille tulevia uusia menoja.

Avoimna ovat olleet kysymykset siitä, millä kustannusten jaolla rahoitusuudistus toteutetaan ja vaikuttaako tehtävä uudistus myös nykyisten yli 500 –päiväisten rahoitusosuuksien muutostarpeeseen sekä se, mitä aktivointia kohderyhmälle käytetään ja kuinka se rahoitetaan.

Työmarkkinatukiuudistuksella on potentiaalia rakennetyöttömyyden alentamisessa. Tehtävät ratkaisut ovat kuitenkin toistaiseksi avoimia, minkä vuoksi toimenpiteen vaikutuksia on vaikea arvioida.

Ainoa toimenpide, jolla kunta voi suoraan vaikuttaa toimenpiteen kohderyhmän aktivointiin, on kuntouttava työtoiminta, sillä muista aktivointitoimista päättää työhallinto. Mikäli työmarkkinatukiuudistuksen yhteydessä aktivointia ei lisätä nykyisestä, tapahtuu ainoastaan rahoitusvastuun siirto valtiolta kunnille. Tämä vaihtoehto johtaisi ilmeisesti kuntouttavan työtoiminnan runsaaseen tarjontaan, millä kunnat pyrkisivät siirtämään kustannuksiaan valtiolle. Valtio rahoittaa kuntouttavan työtoiminnan aikaisen työmarkkinatuen ja kulukorvauksen sekä kunnille maksettavan korvauksen toimintapäivistä. Mikäli kohderyhmää päätettäisiin aktivoida myös muilla toimilla kuin kuntouttavalla työtoiminnalla, mutta määrärahoja tähän ei erikseen osoitettaisi, merkitsisi tämä lisääktivointi muiden kohderyhmien aktivoinnin vastaavaa vähentymistä. Rahoitusvastuun jaosta ja aktivointitoimista riippuen on siis mahdollista, että 300-499 –päiväisten aktivoinnin lisääminen vähentää yli 500-päiväisten aktivointia. 300-499 –päiväisiä työttömiä oli vuonna 2013 16 500 ja vuonna 2015 heitä arvioidaan olevan keskimäärin 17 700 henkilöä. TEM:n arvion mukaan, tähän kohderyhmään on mahdollista kohdentaa n. 2000-3000 hengen lisääktivointi. Toimenpiteen vaikutus muodostuu toisaalta käytettävien toimenpiteiden työllisyysvaikutuksen kautta ja toisaalta se vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä suoraan siksi, että lisääktivoinnissa olevia henkilöitä ei tilastoida työttömiksi vaan palveluissa oleviksi.

Lisäaktivoinnin työllisyysvaikutus riippuu käytettävästä aktiivitoimesta. Tutkimuksen mukaan aktiivitoimien vaikuttavuus vaihtelee karkeasti ottaen 0-20 % välillä. Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuudesta tiedetään vähän. Jos oletetaan, että vaikutus olisi 10 % luokkaa, mikä on melko optimistinen oletus, niin rakennetyöttömyys voisi alentua n. 200–300 henkilöllä. Lisäksi varantovaikutus voisi TEM:n arvion mukaan olla keskipitkällä aikavälillä n. 1000 – 1500 henkilöä, kun otetaan huomioon myös paluuvirta työttömyyteen.