

## Työllisyysryhmän taustaraportti\*

### Sisällys

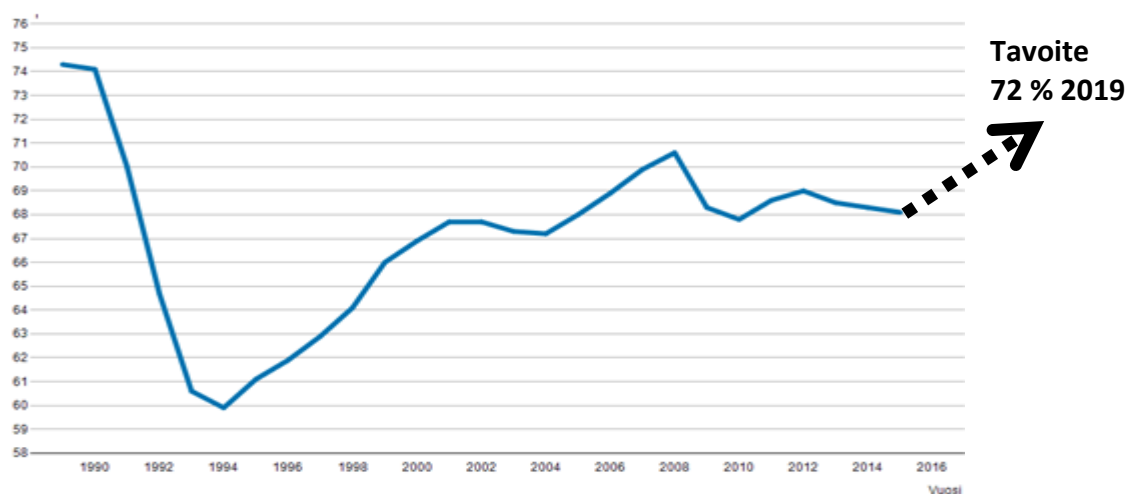
1. Johdanto	2
2. Matalien työllisyysasteiden vaikutus julkiseen talouteen	5
3. Työttömyyden keskeiset muutokset koko maassa ja suurimpien ELY-keskusten alueilla	7
4. Työttömyyden kasvun syistä	8
5. Lopuksi	16
Liite 1: Työttömyys, työttömyysturvan saajien rakenne ja työttömyyden menot	17
Liite 2: Työttömyystilastot ja työttömyyden pituuden mittaaminen	21
Liite 3: Avoimien työpaikkojen kehitys	22
Liite 4: Työttömyyden pitkittyminen	26
Liite 5: Uusista työpaikoista ja rekrytointiongelmista 2015	31
Liite 6: Osaaminen sekä sen käytön ja lisäämisen kannattavuus	22
Liite 7: Työttömyyden tulojakovaikutuksista	35
Liite 8: Julkisen talouden tasapainon ja kestävyysriippuvuus työllisyysasteesta	36
Liite 9: Pitkäaikaistyöttömyydestä ja Tanskan toimista sen lyhentämiseksi	45
Liite 10: Työttömyyden kesto	54

\*Taustaraportti on työllisyysryhmän sihteeristön kuvaus eräistä keskeisistä työllisyyteen ja työttömyyteen liittyviä kehityspiirteistä. Työryhmä ei ole ottanut kantaa taustaraporttiin.

## 1. Johdanto

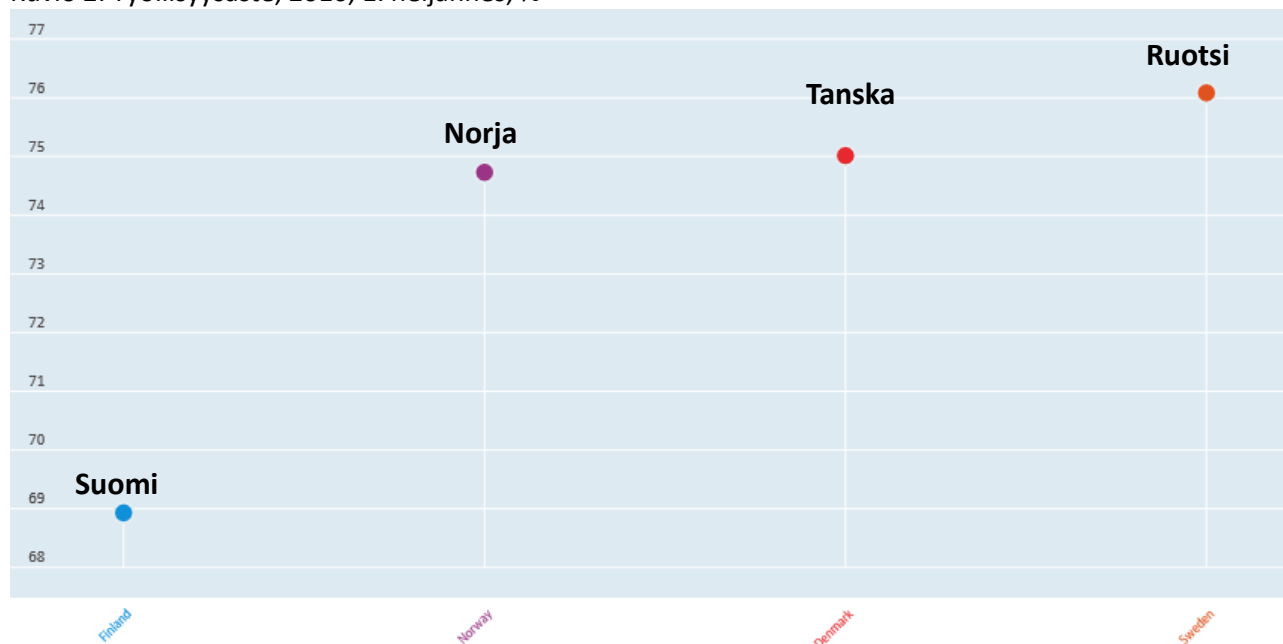
Julkisen talouden kestävyys riippuu ratkaisevasti työllisasteen kehityksestä. Muistio tarkastelee työttömyyden nousun syitä ja sen perusteella esittää toimia, joilla hallituksen työllisyystavoite toteutuisi.<sup>1</sup> Hallituksen työllisyysastetavoite vuodelle 2019 on 72 % (kuvio 1). VM:n kansantalousosaston ennuste vuodelle 2018 on 69,1 % ja on todennäköistä, ettei tavoite toteudu ilman varsin voimakkaita uusia toimia. Suomen työllisyysaste on selvästi muita Pohjoismaita alempi (kuvio 2). Suomen työllisyysasteen mataluutta Ruotsiin nähden ei selitä esim. ulkomaalaisväestön (jonka työllisyysaste on keskimääräistä matalampi) suurempi osuus, koulutuserot, osa-aikatyön pienempi osuus tai pidempi keskimääräinen vuosityöaika.

Kuvio 1. Työllisyysaste, %



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Kuvio 2. Työllisyysaste, 2016, 1. neljännes, %

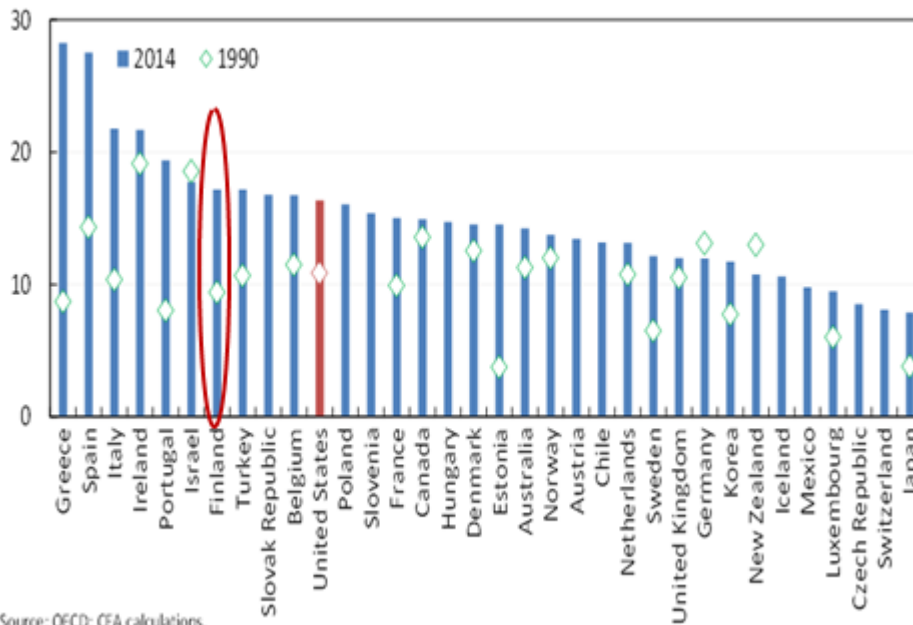


Lähde:OECD

<sup>1</sup> Käsillä oleva muistio ei käsittele esimerkiksi globalisaation ja teknologian vaikutuksia työllisyyteen, tuottavuuteen ja palkkakehitykseen, vaan niitä käsittelee erillinen muistio (Martti Hetemäki, Increased wage inequality – causes, consequences and policies. Käsikirjoitus, 23.6.2016.)

Suomessa parhaassa työiässä (25-54-v.) olevien miesten työllisyysaste on kansainvälisesti vertailten matala ja selvästi matalampi kuin OECD-maissa keskimäärin (kuvio 3). Suomessa heidän työllisyysaste on laskenut 10 prosenttiyksiköllä vuoden 1990 toukokuusta vuoden 2016 toukokuuhun.

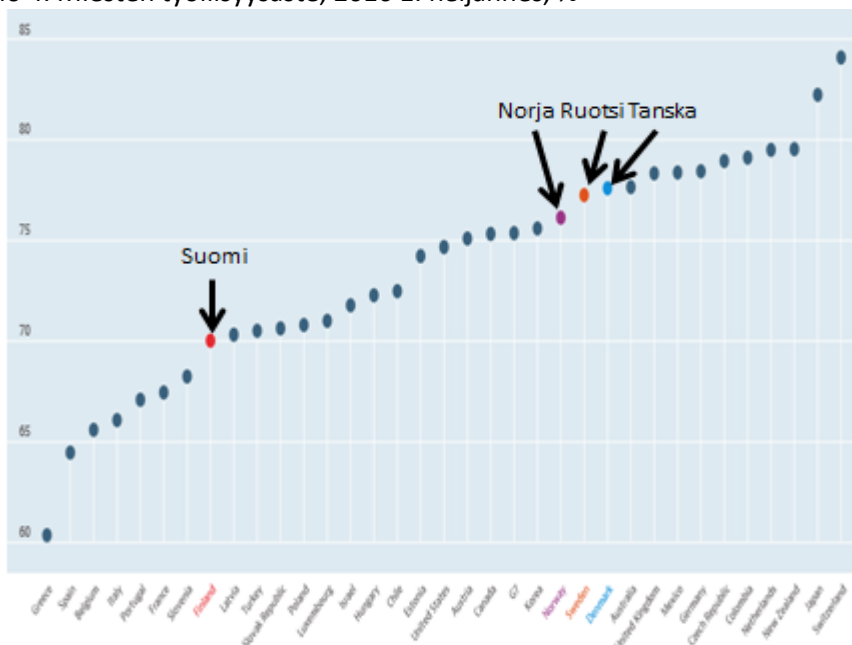
Kuvio 3. Osuus 25-54-vuotiaista miehistä, jotka eivät olleet töissä 1990 ja 2014, %



Source: OECD; CEA calculations.

Suomessa miesten työllisyysaste on selvästi muita Pohjoismaita matalampi (kuvio 4). Suomen matala työllisyysaste ei johtune heikosta osaamistasosta. OECD:n selvitykset viittaavat Suomen osaamistason olevan muita Pohjoismaita korkeamman (Liite 6). Eikä se johdu myöskään muita Pohjoismaita korkeammasta maahanmuuttajien – joiden työllisyysaste on yleensä selvästi kantaväestöä matalampi - osuudesta. Varusmiespalvelu alentaa miesten työllisyysastetta muihin Pohjoismaihin nähden noin 0,5 %-yksiköllä. Miesten työllisyysaste-ero muihin Pohjoismaihin nähden on kuitenkin yli 10 kertaa suurempi kuin tuo ero.

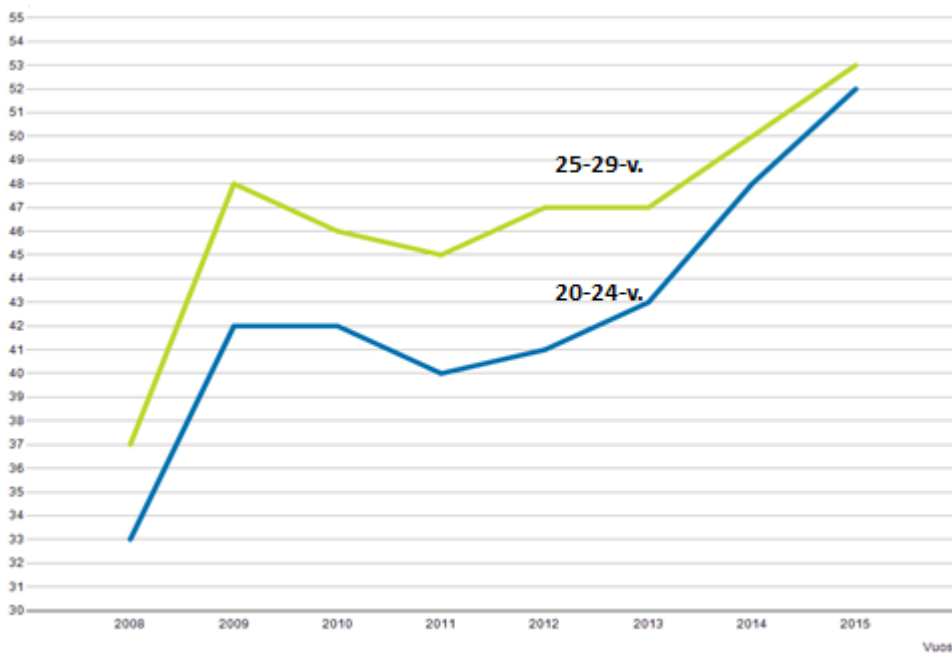
Kuvio 4. Miesten työllisyysaste, 2016 1. neljännes, %



Lähde: OECD

Useissa maissa merkittävä osa nuorista on työn ja koulutuksen ulkopuolella. Heistä käytetään termiä NEET (Not in Employment, Education or Training). Suomessa NEET-nuorten määrä on kasvanut nopeasti. Ei-työllisten ja ei koulutuksessa tai varusmiespalveluksessa olevien 20-29-v. määrä kasvoi 50 % vuodesta 2008 vuoteen 2015, jolloin heitä oli 105 000 henkilöä (kuvio 5). Varusmiespalveluksessa olevien määrä ei ole käytännössä vaikuttanut kehitykseen, koska se on pysynyt vakaana n. 10 000 henkilössä 20-24-vuotiaista.

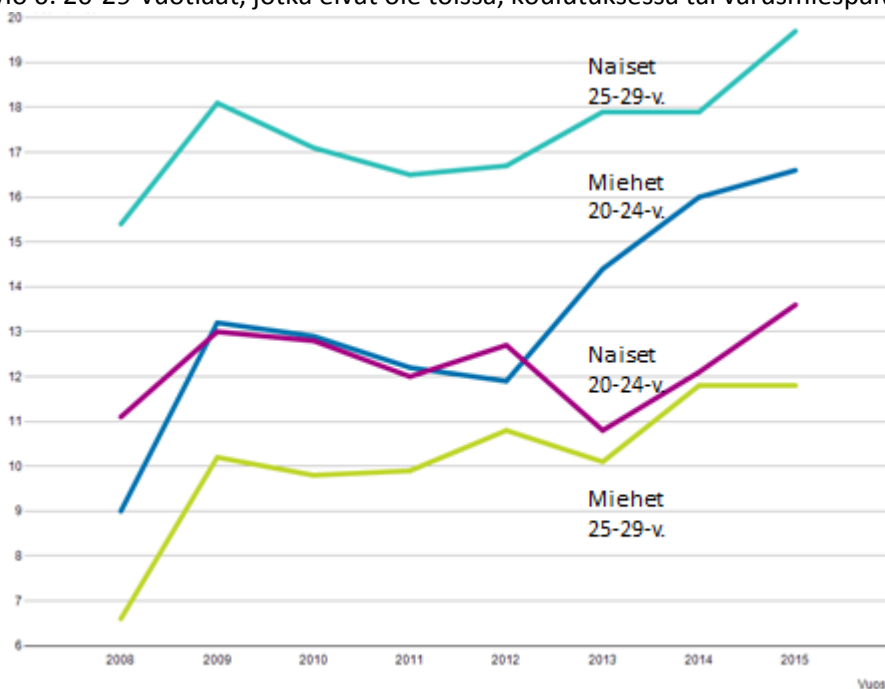
Kuvio 5. Ei-työlliset 20-29-v., jotka eivät ole koulutuksessa tai varusmiespalvelussa, 1 000 henkilöä



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Esimerkiksi työn, koulutuksen ja varusmiespalvelun ulkopuolella olevien miesten osuus ikäluokasta on lähes kaksinkertaistunut vuodesta 2008 vuoteen 2015 (kuvio 6).

Kuvio 6. 20-29-vuotiaat, jotka eivät ole töissä, koulutuksessa tai varusmiespalveluksessa, % ikäluokasta



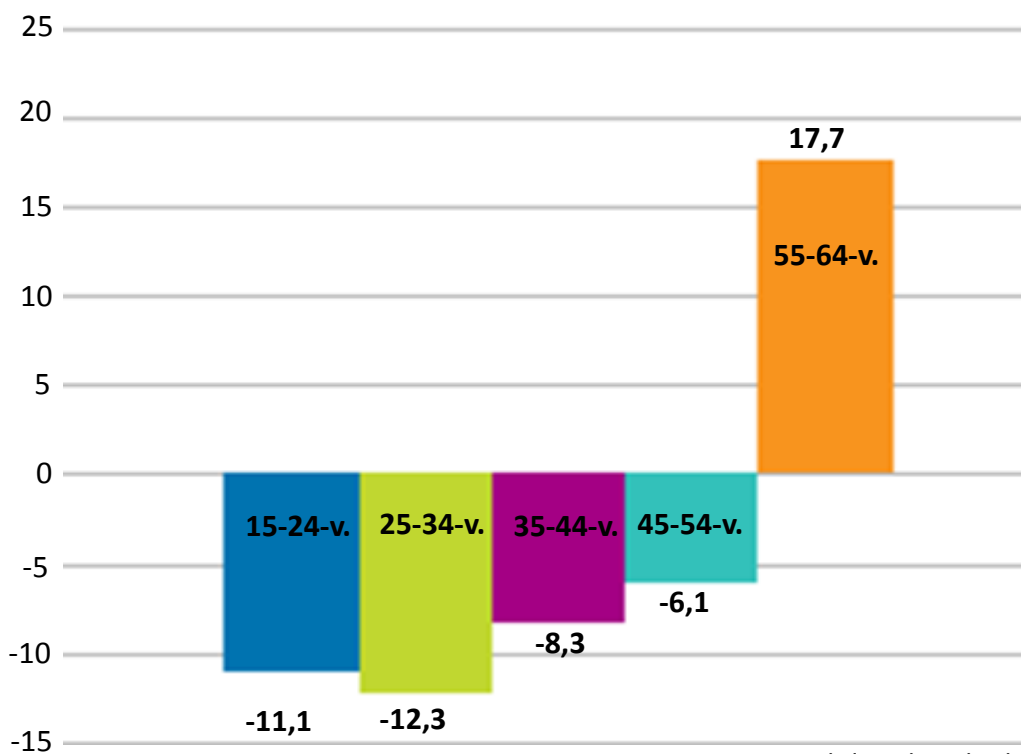
Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

## 2. Matalien työllisyysasteiden vaikutus julkiseen talouteen

Ikäryhmien työllisyysasteen muutokset vuodesta 1990 vuoteen 2016 ovat suuria (kuvio 7). Todennäköisesti muutokset ikäryhmien työllisyysasteissa heijastavat merkittävässä määrin pysyvämpiä, rakenteellisia muutoksia työllisyysasteissa. Ei ole uskottavaa, että nykyiset suhdanteet olisivat suosineet erityisesti 55-64-vuotiaiden työllisyyttä ja syrjineet nuorempien ikäluokkien työllisyyttä.

55-64-vuotiaiden työllisyysasteen nousuun on vaikuttanut se, että 55-64-vuotiaat ovat nyt paremmin koulutettuja ja terveempiä kuin runsas 25 vuotta sitten v. 1990. Sen sijaan on ilmeistä, ettei nuorempien ikäluokkien työllisyysasteiden laskun takana ole koulutus- tai terveystekijät.

Kuvio 7. Ikäryhmien työllisyysasteiden muutos, toukokuu 1990 – toukokuu 2016, %-yksikköä



Jos parhaassa työiässä olevien, 25-54-vuotiaiden työllisyysaste olisi pysynyt toukokuun 1990 tasolla, olisi työllisyys ollut toukokuussa 2016 173 000 henkilöä korkeampi ja jos toukokuun 2010 tasolla, olisi se ollut 50 000 henkilöä korkeampi. On todennäköistä, että työllisyysasteissa on merkittävä kohorttivaikutus. Nykyisten nuorten ikäluokkien matalat työllisyysasteet heijastunevat kyseisten kohorttien työllisyysasteisiin tulevaisuudessa. Eli on todennäköistä, että nyt nuorempien kohorttien vanhetessa heidän työllisyysasteensa pysyvät varsin matalina ellei heidän työllisyyttä lisätä esimerkiksi työn kannustimia selvästi parantamalla.

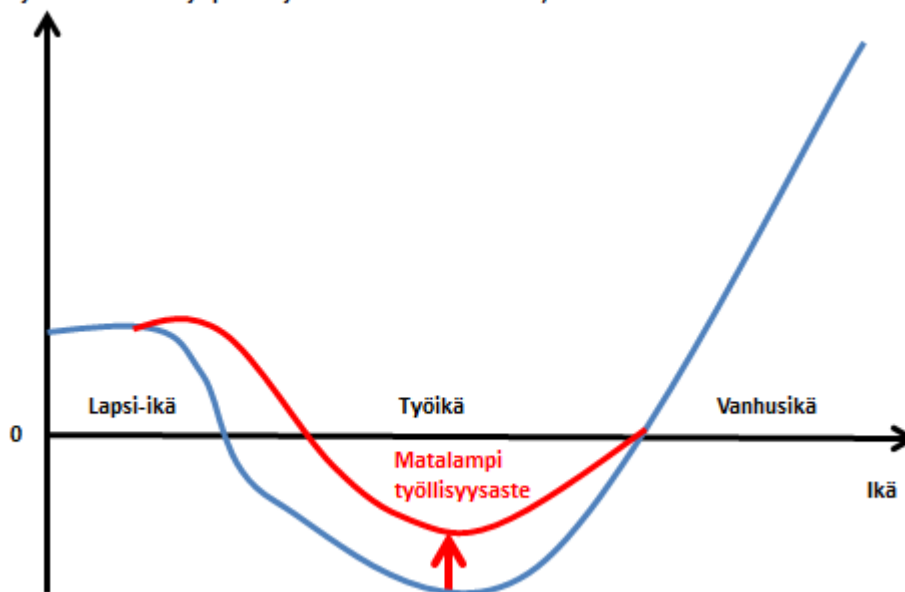
Kun on todennäköistä, että nyt työn ja opiskelun ulkopuolella olevien 20-29-vuotiaiden (sivun 3 kuvio 5) eli NEET-nuorten työllisyysasteet ovat keskimääräistä matalampia heidän ollessa vanhempia, on tällä merkittävä vaikutus julkisen talouden kestävyteen. Yleisemmin nuorempien ikäluokkien tuntuvasti alentuneet työllisyysasteet merkitsevät, että julkisen talouden kestävyysongelma on todennäköisesti aliarvioitu.

Mm. eläkkeiden ja julkisten palvelujen rahoitus perustuu tietysti kriittisesti siihen, että työikäisten netto-kontribuutio julkiseen talouteen (maksetut verot ja maksut miinus saadut etuudet ja palvelut) on riittävä suuri, jotta se rahoittaa lasten ja eläkeikäisten julkisen talouden nettorasituksen (kuvio 8).

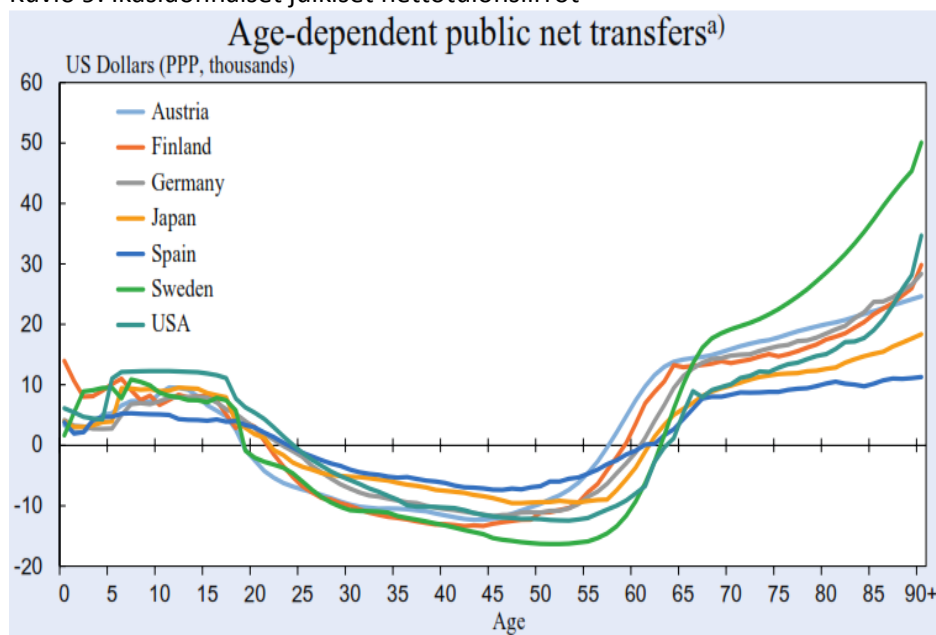
Kuvio 8 pelkistää hyvinvointiyhteiskunnan rahoitusperiaatteen. Työkäiset ovat julkisen talouden nettomaksajia ja lapset sekä vanhusikäiset ovat nettosaajia. Kuvio 9 on kuvion 8 empiirinen versio eräiden maiden aineistolla. Liitteen 8 pelkistetty tarkastelu osoittaa, että riittävän korkea työllisyysaste on ratkaisevaa julkisen talouden rahoituksen kannalta. Työllisyysaste on työllisten ja työkäisen väestön suhde. Kuvio 8 kuvaa, miten matalampi työllisyysaste pienentää rahoitusta, joka tarvitaan lapsista ja vanhuksista huolehtimiseen.

Kuvio 8. Julkisen talouden rahoitusperiaate pelkistään (työkäiset rahoittavat lapset ja vanhusikäiset)

**Ikäsidonnaiset julkiset nettotulonsiirrot**  
(Saatujen etuisuuksien ja palvelujen arvo – maksetut verot)



Kuvio 9. Ikäsidonnaiset julkiset nettotulonsiirrot



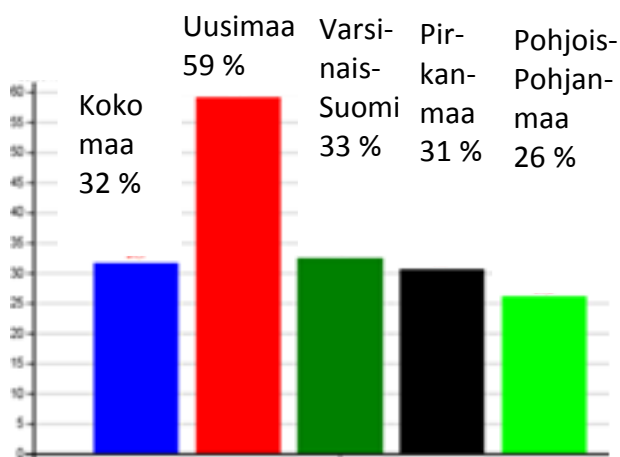
Lähde: Andersen, Torben M., Giuseppe Bertola, John Driffill, Harold James, Hans-Werner Sinn, Jan-Egbert Sturm and Branko Urošević, "Chapter 2: Intergenerational Fairness", *EEAG Report on the European Economy 2016*, 2016, 54-69  
<https://www.cesifo-group.de/ifoHome/publications/docbase/details.html?docId=19189725>

### 3. Työttömyyden keskeiset muutokset koko maassa ja suurimpien ELY-keskusten alueilla

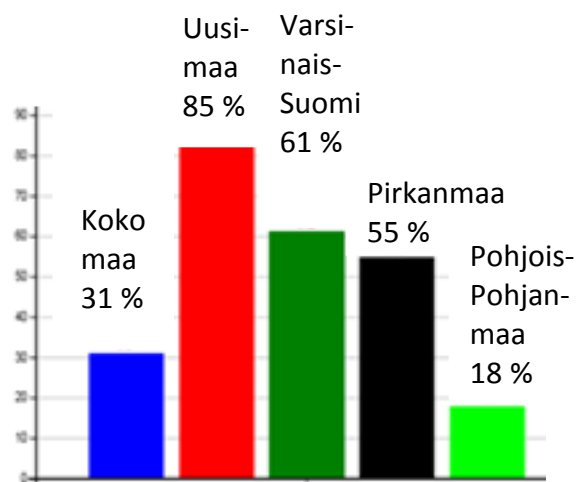
Kuviossa 10 on pyritty tiivistämään keskeiset työttömyyteen liittyneet muutokset 2010-luvulla. Työhaun keskimääräisestä kestoista on vain kuntakohtainen tieto saatavissa TEM:n tietokannasta, minkä takia kuviossa on esitetty kyseinen tieto ELY:jen keskuskaupunkien kohdalla.

Kuvio 10. Työttömyyden, avoimien työpaikkojen ja alkaneiden työttömyysjaksojen muutos koko maassa ja suurimpien ELY-keskusten alueella sekä työhaun keskimääräisen keston muutos koko maassa ja suurimpien ELY-keskusten keskuskaupungeissa, toukokuu 2010 – toukokuu 2016, %

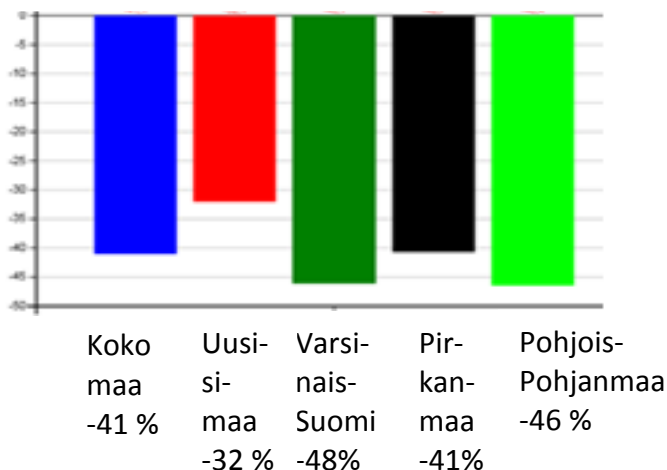
Työttömien työnhakijoiden määrän muutos



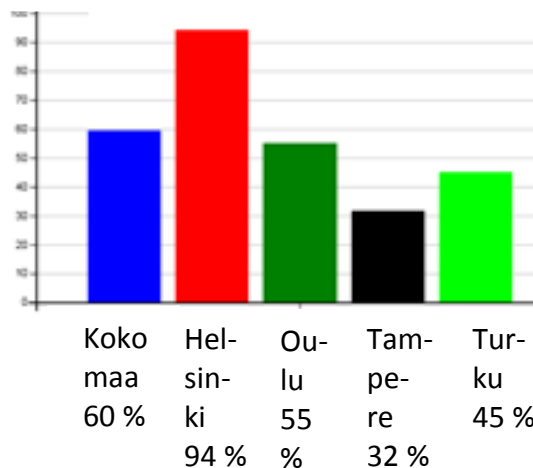
Avoimien työpaikkojen määrän muutos



Alkaneiden työttömyysjaksojen määrän muutos



Työhaun keskimääräisen keston muutos



Lähde: TEM

Yllä olevan kuviokoosteen keskeisiä havaintoja 2010-luvun kehityksestä ovat:

- Koko maassa ja suurimpien ELY-keskusten alueella työttömyys ja avoimet työpaikat ovat kasvaneet
- Koko maassa ja suurimpien ELY-keskusten alueella alkaneet työttömyydet ovat vähentyneet
- Työttömyyden kesto on pidentynyt enemmän kuin työttömyys on noussut (kestosta ei ole ELY-keskusten osalta tietoa, mutta ainakin niiden keskuskaupungeissa kesto on pidentynyt paljon)
- Työttömyys on noussut pelkästään sen pitkittymisen takia, ei uusien työttömyyksien kasvun takia
- Avoimien työpaikkojen kasvu ja alkaneiden työttömyyksien väheneminen viittaavat, ettei työvoiman kysynnän heikkeneminen ole uskottava selitys 2010-luvun työttömyyden kasvulle

#### 4. Työttömyyden kasvun syistä

Työttömyyskehitystä mittaa kaksi eri tilastoa; Tilastokeskuksen ja TEM:n tilastot. Liite 2 tarkastelee näiden tilastojen eroja, joista keskeiset ovat seuraavat: TEM:n tilasto sisältää myös työttömät, jotka eivät hae aktiivisesti työtä, kun taas Tilastokeskuksen tilasto laskee työttömiksi töitä hakevat päätoimiset koululaiset ja opiskelijat. TEM:n tilasto sisältää käytännössä henkilöt, jotka saavat työttömyysturvaa.

TEM:n tilastoimaan työttömyyteen on viime vuosina vaikuttanut työttömyyseläkejärjestelmän lakkautus. Se lisäsi 60-64-vuotiaiden työttömien määrää, koska työttömyyseläkkeellä olleita ei laskettu työttömiksi työnhakijoiksi. Toukokuusta 2010 toukokuuhun 2016 60-64-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi 22 785 henkilöllä. Työttömyyden todellisen kasvun arvioimiseksi onkin perusteltua tarkastella 20-59-vuotiaiden työttömien työnhakijoiden määrän kasvua.

2010-luvun työttömyyden kasvulle ovat olleet leimallisia seuraavat piirteet:

- Työttömyys on kasvanut etenkin Helsingin seutukunnassa. Sen osuus koko maan alle 50-v. työttömyyden kasvusta on ollut 46 %; Helsingin seutukunnassa alle 50-v. työttömyys on kasvanut 60 % ja muualla Suomessa 20 % (taulukko 1).
- Nuorten ikäluokkien työttömyys on kasvanut selvästi vanhempia ikäluokkia nopeammin (kuviot 9).
- Työttömyyttä on lisännyt sen pitkittyminen, ei työttömyysriskin kasvu (kuviot 10, 11 ja 12).
- Avoimet työpaikat ovat kasvaneet selvästi nopeimmin Helsingin seutukunnassa (Liite 3).

Taulukko 1. Työttömät työnhakijat, toukokuu 2010 ja 2016, henkilöä

		Työttömät yhteensä	Yli 50-v. työttömät	Alle 50-v. työttömät
2010M05	KOKO MAA	252104	91036	161068
	Helsinki Seutukunta	53675	18577	35098
	Muu Suomi	198429	72459	125970
2016M05	KOKO MAA	332143	125030	207113
	Helsinki Seutukunta	86772	30667	56105
	Muu Suomi	245371	94363	151008
Muutos 2010:5-2016:5	KOKO MAA	80039 32 %	33994 37 %	46045 29 %
	Helsinki Seutukunta	33097 62 %	12090 65 %	21007 60 %
	Muu Suomi	46942 24 %	21904 30 %	25038 20 %

Lähde: TEM

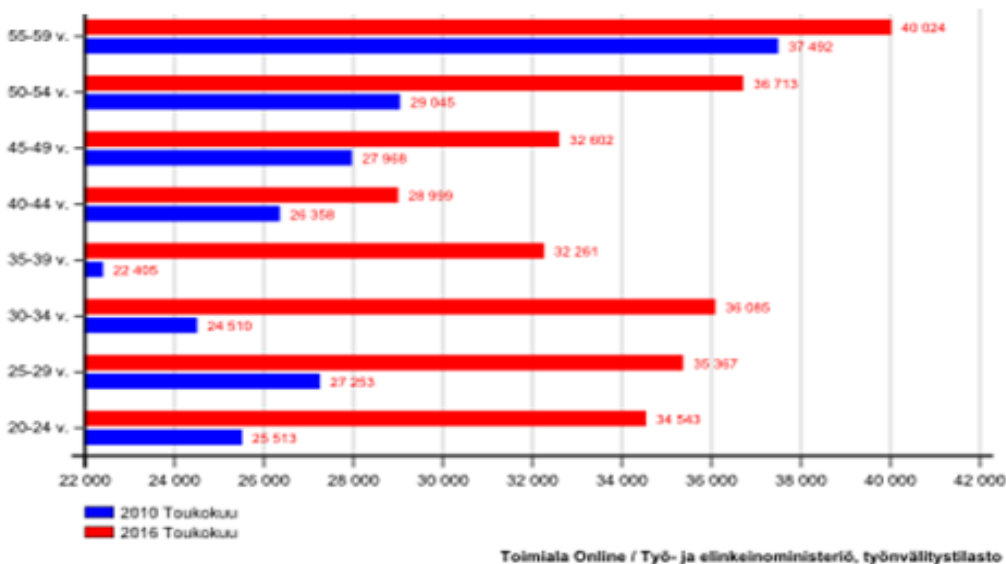
Yli 50-v. työttömyyden kasvua on siis keinotekoisesti nostanut työttömyyseläkejärjestelmän lakkauttaminen. Tämän takia alle 50-v. työttömyyden kehitys kuvaa paremmin työttömyyden todellista kehitystä.

Vaikka ulkomaalaisten osuus Helsingin seutukunnassa ja Uudellamaalla on koko maata korkeampi, ei ulkomaisten työttömien kasvu ole merkittävä syy työttömyyden poikkeuksellisen nopealle nousulle (Liite 1, taulukko 4). Varsinais-Suomessa ulkomaalaisten osuus työttömyyden noususta on ollut yhtä suuri kuin Uudellamaalla. Liite 8 tarkastelee lähemmin työttömyyden kasvua suurimmissa maakunnissa ja pääkaupunkiseudulla 2010-luvulla.



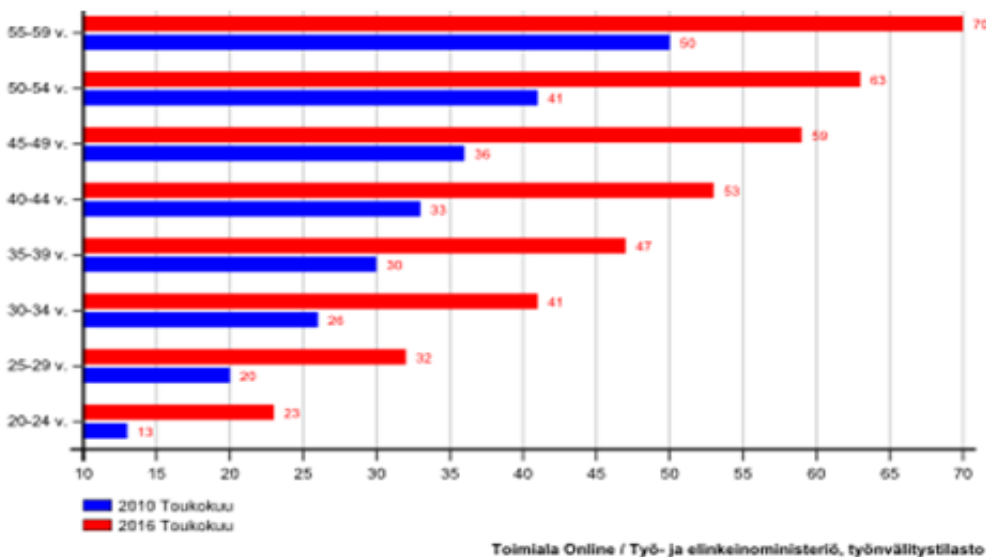
Nuorempien ikäluokkien työttömyys on 2010-luvulla kasvanut vanhempia ikäluokkia enemmän. 20-39-vuotiaiden työttömyys on kasvanut 38,5 % ja 40-59-vuotiaiden 14,5 % (2010:5 – 2016:5) eli nuorempien työttömyys on kasvanut selvästi nopeammin kuin vanhempien (kuvio 11).

Kuvio 11. Työttömät työnhakijat (20-59-v.) ikäryhmittäin toukokuussa 2010 ja 2016, henkilöä



Työttömyyden keskimääräinen kesto on pidentynyt 2010-luvulla kaikissa ikäryhmissä (kuvio 12).

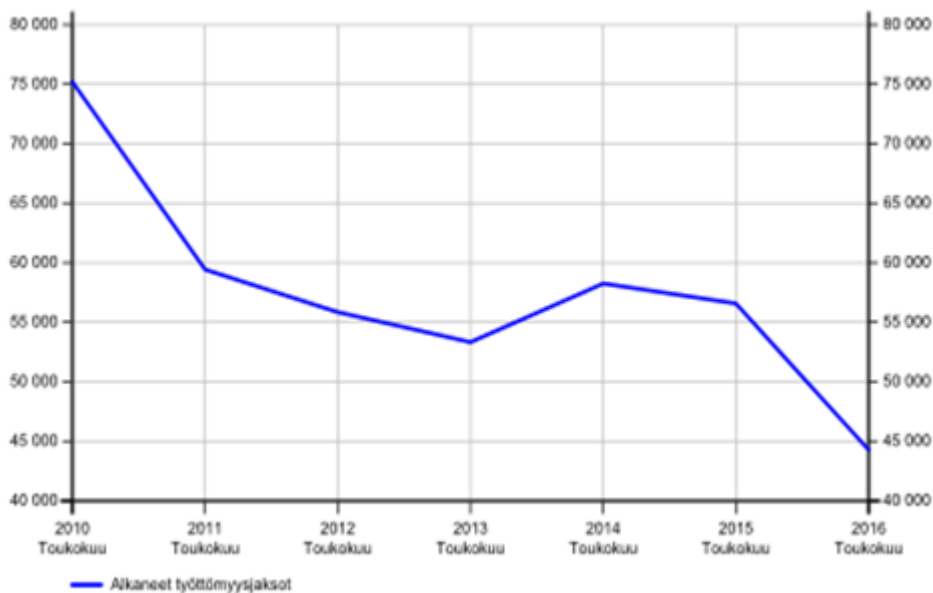
Kuvio 12. Työhaun keskimääräinen kesto ikäryhmittäin toukokuussa 2010 ja 2016, viikkoa



Liite 9 tarkastelee lähemmin työttömyyden pitkittymistä. Työhaun keskimääräisen kesto on pidentynyt koko maassa 36 viikosta huhtikuussa 2010 58 viikkoon huhtikuussa 2016. Helsingissä tuo kesto on pidentynyt 67 viikkoon ja Espoossa 66 viikkoon

Työttömyden riski on alentunut, kun alkaneiden työttömyyksien määrä on alentunut (kuvio 13).

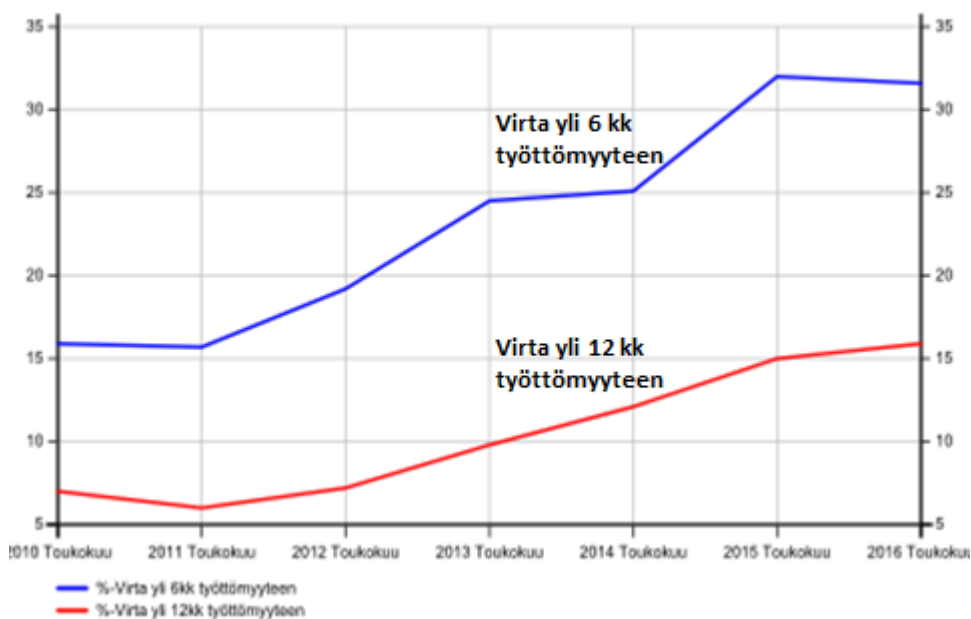
Kuvio 13. Alkaneet työttömyysjaksot, toukokuu 2010 – 2016, henkilöä



Toimiala Online / Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

Työttömyyden kohtaannon eli riskin vähentymisestä huolimatta työttömyys on noussut, koska työttömyysjaksot ovat pitkittyneet ja kasvava osa työttömyyksistä on kestänyt yli 6 kk ja 12 kk (kuvio 14).

Kuvio 14. Virta yli 6 kk ja 12 kk työttömyyteen, toukokuu 2010 – toukokuu 2016, %



Toimiala Online / Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

## Vaikeimmat ja yleisimmät kannustinongelmat

Heikki Viitamäki (2015) on tehnyt kattavan analyysin kannustinongelmista<sup>2</sup>. Viitamäen mukaan:

- ”Kannustimiin vaikuttavat etenkin toimeentulotuki, soviteltu työttömyysetuus, yleinen asumistuki ja marginaaliverotus. Toimeentulotuen marginaalivaikutus on pääsääntöisesti 100 prosenttia, eli muista tulolähteistä saatu tulo vähentää tukea koko määrällään.”
- ”Pienituloisilla lapsiperheillä ongelmat kärjistyvät ja taloudelliset kannustimet ovat käytännöllisesti katsoen olemattomat laajalla tuloalueella, ylettyen jopa keskipalkkisiin. Tämä johtuu pääosin siitä, että lasten lukumäärän kasvaessa yleinen asumistuki lisääntyy, jolloin sen marginaalivaikutus ulottuu korkeammalle tulotasolle. Mitä enemmän lapsia, sitä pitemmälle tuloasteikossa vaikutus ulottuu.”

Viitamäki tarkastelee suuren määrän esimerkitapauksia, mutta hän ei pyri arvioimaan niiden yleisyyttä. Sekä perusturvaa että ansioturvaa saavilla vaikeita kannustinongelmia aiheutuu etenkin, kun korkeita asumiskustannuksia korvataan yleisellä asumistuella. Vuokraan voi saada yleisen asumistuen lisäksi myös toimeentulotukea. Korkeisiin asumiskustannuksiin, yleiseen asumistukeen ja toimeentulotukeen liittyvät vaikeat kannustinongelmat koskevat kuitenkin pääasiassa vain työttömyyden perusturvan saajia.

Kesäkuussa 2016 yleisen asumistuen työttömien perusturvalla olevia ruokakuntia oli koko maassa 5,1 kertaa enemmän kuin ansioturvalla olevia ruokakuntia ja Uudellamaalla peräti kuusi kertaa enemmän (Liite 1, taulukko 3).

Ansioturvalla olevan työttömän työllistymisveroasteet ja reservaatiopalkat vaihtelevat suuresti mm. ansioturvan ja asumistuen suuruuden perusteella. Sen sijaan perusturvalla olevien työttömien työllistymisveroasteet ja reservaatiopalkat vaihtelevat lähinnä vain kunnan toimeentulotuella korvattavan kohtuullisen vuokrasuosituksen perusteella seuraavista syistä:

- Peruspäiväraha on kiinteä
- Peruspäivärahan saaja asuu tyypillisesti vuokralla
- Peruspäivärahaa saavan tulot ovat niin matalat (peruspäivärahalla olevan yleistä asumistukea saavan ruokakunnan keskimääräiset tulot olivat 773 euroa/kk toukokuussa 2016), että hän saa todennäköisesti vuokransa korvattua pitkälti toimeentulotuen kautta edellyttäen, ettei vuokra ylitä kuntakohtaista suositusta toimeentulotuella korvattavasta vuokrasta

Esim. Helsingin kaupungin toimeentulotuella korvattava yksinäisen kohtuullisen vuokran raja oli 675 euroa/kk 2015 (taulukko 2). Helmikuussa 2016 vapaarahoitteisessa yksiosä asuvan yleistä asumistukea saavan keskimääräinen vuokra oli Helsingissä 625 euroa/kk.

Olettavasti myös muissa suurissa kaupungeissa vuokrat pysyvät yleisesti toimeentulotuella korvattavan normin lähellä varsinkin, kun ottaa huomioon, että vuokranantajat tietävät kyseiset normit ja ettei vuokrala olijalla ole kannustinta tinkiä vuokrasta. Vuokranantajan ja vuokralla olijan kannustimien perusteella voisi itse asiassa olettaa, että peruspäivärahalla olevien vapaarahoitteisissa vuokra-asunnoissa asuvien vuokrat määräytyvät melko pitkälti kuntakohtaisten toimeentulotuella korvattavien vuokratasojen suositusten perusteella.

---

<sup>2</sup> Viitamäki, H. (2015), Työnteon kannustimet - mitä jää käteen? VATT Mimeo 50  
[http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/muistio\\_50.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/muistio_50.pdf)

Taulukko 2. Espoon, Helsingin ja Vantaan kaupunkien suositukset kohtuullisesta vuokratasosta toimeentulotukea myönnettäessä perheen henkilöluvun mukaan 2015, euroa/kk

Perheen henkilöiden lukumäärä	1	2	3	4	5
Espoon kohtuuvuokrataso e/kk	675	800	925	1053	1235
Helsingin kohtuuvuokrataso e/kk	675	800	925	1 053	1 225
Vantaan kohtuuvuokrataso e/kk	675	798	926	1 055	1 185

Lähteet:

<http://www.espoo.fi/download/noname/%7BCAFACC5B-9393-443A-A914-0CF35899A7EE%7D/59435>

<http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/sosiaali-ja-terveyspalvelut/sosiaalinen-tuki-ja-toimeentulo/toimeentulotuki/asumismenot>

<http://docplayer.fi/3193630-Vantaan-toimeentulotukiohjeet-vantaan-sosiaali-ja-terveyslautakunta-13-4-2015.html>

Pohjoismaat ovat perinteisesti pyrkineet huolehtimaan työttömien työhaun aktiivisuudesta hallinnollisin keinoin, mikä on kompensoinut suhteellisen hyvän työttömyysturvan työnhakua vähentävää vaikutusta. Eli työttömyysturvan saantiehtot ovat olleet Pohjoismaissa perinteisesti tiukat, mikä on tasapainottanut työttömyysturvan ja verotuksen työnteon kannustimia heikentävää vaikutusta.

OECD:n selvityksen mukaan muissa Pohjoismaissa työttömiin kohdistuvat vaatimukset ovat työhaun ja työmarkkinoiden käytettävissä olon osalta Suomea tiukemmat.<sup>3 4</sup> Näitä vaatimuksia OECD:n 2012 ja 2015 selvitykset arvioivat mm. seuraavien kriteerien perusteella:

- Käytettävissä olo työvoimapolitiittisten toimien aikana
- Ammatillisen liikkuvuuteen liittyvät vaatimukset
- Alueelliseen liikkuvuuteen liittyvät vaatimukset
- Muut hyväksyttävät syyt työtarjouksista kieltäytymiseen

Suomessa on periaatteessa ankarat sanktiot, jos kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiittisesta toimenpiteestä. Toisaalta, vaikka työtarjouksia onkin tehty viime vuosina aiempaa enemmän, on ilmeistä, ettei aktiivitoimia tai työtarjouksia ole kohdistettu kattavasti työttömille. Taulukko 3 kuvaa pelkistäen työn vastaanoton vaatimusten ja työnteon kannustimien tasapainoa. Muissa Pohjoismaissa työnteon heikkojen kannustimien vastapainona työttömien edellytetään olevan työmarkkinoiden käytettävissä. Liitteen 9 taulukossa 1 on vertailutiedot eri maiden työhaun velvoittavuudesta.

Taulukko 3. Työn vastaanoton vaatimukset ja työnteon kannustimet pelkistäen

	Huonot kannustimet	Hyvät kannustimet
Tiukat työn vastaanoton vaatimukset	Muut Pohjoismaat	Saksa
Löysät työn vastaanoton vaatimukset	Suomi	USA

<sup>3</sup> Venn, D. (2012), "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 131, OECD Publishing, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>

<sup>4</sup> Langenbucher, K. (2015), "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 Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxtk1zw8f2-en>

## Työvoimapolitiikan keinot

Suomessa hallitukset ovat jo pitkään pyrkineet työnhaun kattavaan aktivointiin muiden Pohjoismaiden tapaan. Kyse ei ole niinkään korkean kustannuksen aktiivitoimista, vaan työhaun tukemisesta, työttömien säännöllisistä käymisistä ja sen varmistamiseksi, että työttömyysturvan vastineena työtön on työmarkkinoiden käytettävissä ja hän hakee aktiivisesti töitä. OECD:n vuosien 2012 ja 2015 selvitykset ovat kuitenkin ilmeisen suuntaa-antavia siitä, että muissa Pohjoismaissa menettelyt ovat Suomea tiukemmat. Tämä osaltaan selittää, miksi liitteen 9 kuviossa 1 Suomessa pitkäaikaistyöttömistä huomattavasti suurempi osa työttömistä saa työttömyysturvaa esimerkiksi Ruotsiin ja Tanskaan verrattuna. Varsin yleinen käsitys on, että esimerkiksi työttömyysturvan lisäpäivillä olijoiden työmarkkinoiden käytettävissä oloa ei seurata ja varmistettava kattavasti, vaikka tästä ei olekaan olemassa tilastotietoa.

Jos työttömiltä ei vaadita aktiivisuutta työnhaussa, kasvaa hänen riskinsä syrjäytyä työmarkkinoilta riippumatta hänen iästään. Työnhaun passiivisuudesta ei tule syyttää työtöntä, jos työnhaun kannustimet ovat huonot ja hallinto ei varmista kattavasti työnhaun aktiivisuutta.

Tuore katsaus hyvin suureen määrään työvoimapolitiikan vaikutusarviointeihin korostaa juuri matalan kustannusten työnhaun aktivointitoimien kuten työnhakuvalmennuksen merkitystä (taulukko 4). Käytännössä nämä toimet pyrkivät huolehtimaan työnhaun aktiivisuudesta velvoittamalla työttömät mm. fyysisesti käymään säännöllisesti työvoimatoimistoissa. Esimerkiksi Tanskassa tutkimukset ovat osoittaneet, että säännölliset lyhyetkin tapaamiset työvoimatoimiston virkailijan lisäävät merkittävästi työllistymistä. Jotta kyseiset toimet tehoaisivat esimerkiksi pääkaupunkiseudun hyvin heikkojen työn kannustimien oloissa, tulisi niiden olla luonnollisesti kattavia, ei vain osaa työttömistä koskevia.

Taulukko 4. Yhteenveto\* työvoimapolitiikan vaikutusarvioinneista (yli 200 viimeikaista arviointia)

	Työnhakuvalmennus	Työvoimakoulutus	Palkkatuki yrityksille	Palkkatuki julk. sektoriin
Valtion kustannus	Matala	Keskit./korkea	Korkea	Korkea
Vaikutus lyhyellä aikavälillä	Myönteinen	Kielteinen	Myönteinen	(Myönteinen)
Vaikutus pitkällä aikavälillä parhaimmillaan	Pieni myönteinen	(Suuri) myönteinen	Pieni myönteinen	Nolla
Vaikutus pitkällä aikavälillä heikommillaan	Pieni kielteinen	Pieni kielteinen	Kielteinen	Suuri kielteinen
Syrjäytysvaikutus muihin työpaikk.	Keskitaso	Matala	Korkea	Korkea
Sopivuus suhdanteilanteeseen	Aina, lisää taantumassa	Aina, lisää taantumassa	Aina	Taantumassa

\*Lähde: Card, D., J. Kluge and A. Weber (2015) "What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations", NBER WP 21431, IZA Discussion Paper 9236, Presentation OECD, November 3, 2015.

## Kannustimet

Eräät pahimmista kannustinloukuista aiheutuvat, kun korkeiden vuokrien maksuun saa asumistuen lisäksi toimeentulotukea ilman omavastuuta. Vuokraansa toimeentulotukea saavat ovat yleensä perusturvalla. Liitteen 1 taulukon 2 mukaan vuoden 2015 lopussa esimerkiksi pääkaupunkiseudulla oli työttömyyden perusturvan saajia n. 50 000 (49 363) henkilöä.

Yleisen asumistuen saajien keskimääräiset tulot ovat niin matalat, että he ilmeisen yleisesti saavat myös toimeentulotukea vuokran maksuun (70 % toimeentulotuen saajista sai myös asumistukea 2014). Yleisessä asumistuessa on 20 %:in omavastuu. Tällä omavastuulla ei ole kuitenkaan merkitystä työttömyyden perusturvan saajalle, jos hän saa viime kädessä 100 %:in korvauksen vuokrasta toimeentulotuen kautta. On myös ilmeistä, että vuokran täysimääräinen korvaaminen valuu vuokriin. Vuoden 2005 1. neljänneksestä vuoden 2016 1. neljännekseen PKS:n vapaarahoitteisen yksikön neliövuokra nousi 52 %. PKS:lla yleisen asumistuen yksiössä asuvista saajista 72 % asuu vapaarahoitteisessa yksiössä (helmikuu 2016).

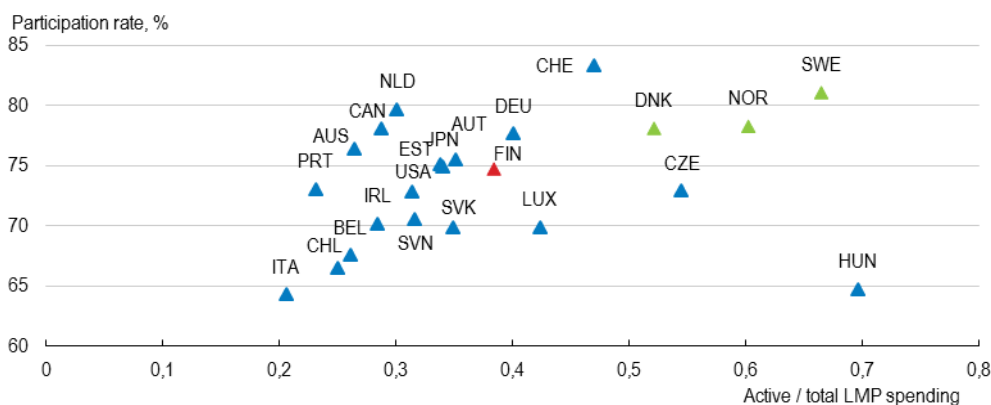
Vuokran täysimääräinen korvaus yhdessä korkeiden vuokrien kanssa aiheuttaa vaikeita kannustinloukkuja perusturvan saajille. Pelkästään kannustinnäkökulmasta tarkastellen olisikin perusteltua palauttaa toimeentulotuen asumismenoihin 7 %:in omavastuu, joka siitä poistettiin v. 2005. Tällaiseen muutokseen liittyisi kuitenkin todennäköisesti kysymyksiä perusoikeuksien näkökulmasta. Toisaalta perusoikeuksien kannalta ei ehkä ole myöskään ongelmatonta, jos omavastuun puuttuminen tekee työstä kannattamatonta, mikä monien kohdalla voi johtaa pysyvämpään syrjäytymiseen työelämästä.

Työttömyysturvan 300 euron suojaosuudella on ollut ilmeisesti sekä hyviä että huonoja vaikutuksia. Yhtäältä se on kannustanut ottamaan vastaan pätkätöitä. Toisaalta se kannustaa osa-aikaisen työn lisäämiseen kokoaikaisen työn kustannuksella. Lisäksi suojaosa kannustaa ja jaksottamaan töitä niin, että suojaosuus voidaan hyödyntää täysimääräisesti. Jos suojaosaa nostettaisiin, lisääntyisivät myös sen haitalliset vaikutukset.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ajallisen porrastuksen on todettu lukuisten tutkimusten tulosten perusteella lyhentävän työttömyyden kestoja. Viime vuosina työttömyyden taso on siis noussut ennen muuta työttömyyden keskimääräisen keston pidentymisen seurauksena.

Kannustinongelmien kielteisiä työllisyysvaikutuksia vähentäisi, jos työnhaun aktiivisuuden velvoittavuus olisi yhtä tiukkaa kuin muissa Pohjoismaissa. Aktiivimenojen suhde työttömyyden hoidon kokonaismenoihin on Suomessa selvästi matalampi kuin Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa (kuvio 15).

Kuvio 15. Työvoimaosuus ja aktiivisen työvoimapolitiikan menot työvoimapolitiikan kokonaismenoista (ml. työttömyysturvamenot)



Lähde: OECD

Tanskan aktiivisen työvoimapolitiikan menot suhteessa BKT:een ovat jo pitkään olleet OECD-maiden korkeimmat. Tästä huolimatta työttömyysmenot ovat pysyneet suurina. Tämän johtopäätöksen voi vetää myös kuvion 16 perusteella. Korkeista aktiivisen työvoimapolitiikan menoista huolimatta Tanskassa myös passiivi-

sen politiikan menot – eli työttömyysturvamenot – ovat suuret siten, että aktiivisen politiikan menojen osuus on Norjaa ja Ruotsia jonkin verran matalampi.

Tanskassa on sovittu lokakuussa 2015 merkittävistä kannustimia parantavista uudistuksista, joilla pyritään parantamaan erityisesti pitkään työttömänä olleiden pysymistä ja paluuta työelämään. Näitä Tanskan uudistuksia on käsitelty lähemmin liitteessä 9. Tanskan hallitus, sosiaalidemokraattinen puolue ja Tanskan kansanpuolue pääsivät lokakuussa 2015 sopimukseen Tanskan työttömyysturvan uudistuksesta, jonka pää-tarkoituksena on tehdä työnteosta kannattavaa ja parantaa työttömien työmarkkinoilla käytettävissä oloa. Tanskan kansanedustuslaitos hyväksyi uudistuksen 17.3.2016.

Lisäksi Tanskassa astui 1.1.2016 voimaan kuntien maksamien etuuksien uusi valtion rahoitusjärjestelmä. Siinä valtio rahoittaa kaikkia etuuksia samalla osuudella, joka alenee sen perusteella, miten pitkään etuuden saaja saa etuutta. Ensimmäisten 4 viikon ajan valtio rahoittaa 80 %, viikkojen 5-26 osalta 40 %, viikkojen 27-52 osalta 30 % ja yli 52 viikon etuusjaksoilta 20 % etuuksista. Vastaavasti kunnat rahoittavan esim. ensimmäisten 4 viikon osalta 20 % ja yli 52 viikon etuusjaksoilta 80 % etuuksista. Uudistuksen tarkoituksena on lisätä kuntien kannustimia estää työttömien työttömyyden pitkittyminen. Uudistus kattaa 14 eri etuutta (ml. työttömyysetuudet). Se ei kata etuuksia, joiden osalta kunta ei voi tai voi vain rajoitetusti vaikuttaa etuuden saajien määrään (esim. vanhuseläkkeet).

Liitteen 9 taulukko 1 ja kuvio 1 viittaavat, että Suomessa sekä työttömyysturvan saannin vaatimukset että työttömyysturvan pitkän ajan saatavuus poikkeavat Pohjoismaiden lisäksi monien muiden EU-maiden järjestelmistä. Nämä poikkeavuudet todennäköisesti selittänevät osaltaan myös liitteen 9 kuvion 2 tulemaa, jonka mukaan pitkäaikaistyöttömien todennäköisyys poistua työttömyydestä on EU-maiden matalampia.

Hyvän ja riittävän pitkään jatkuvan työttömyysturvan tehtävänä on jakaa riskiä ja mahdollistaa uuden työn riittävän pitkän etsintä, jotta henkilön osaaminen tulisi mahdollisimman hyvään käyttöön. Samalla pitkään jatkuva työttömyysturva heikentää kuitenkin työn kannustimia, mikä lisää riskiä ajautumisesta pitkäaikais-työttömyyteen. Tästä aiheutuu väistämätön tavoiteristiriita, jonka ratkaisu Suomessa on painottunut pitkään työttömyysturvaan ja sen helppoon saatavuuteen nopean työllistymisen kannusteiden kustannuksella.

Suomessa heikot työn kannustimet yhdistettynä muuta Pohjoismaita vähäisimpiin vaatimuksiin työmarkkinoiden käytettävissä olosta työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan saannin ehtona ovat olleet pitkittä-mässä työttömyyttä. Liitteen 4 loppu käsittelee tiiviisti, miten tutkimustiedon valossa pitkäaikaistyöttömyydestä tulee helposti itseään vahvistava kierre, johon liittyy mm. osaamisen heikkeneminen ja työnsaannin vaikeutuminen.

Pitkään työttömänä olleiden siirtyminen työttömyydestä työllisyyteen pysyy heikkona, vaikka talous elpyisi ja työvoiman kysyntä kasvaisi. Todennäköisempää on, että pitkään työttömänä olevat siirtyvät tosiasiaassa työvoiman ulkopuolelle. Tämä tilanne vallitsee huomattavalla osalla esimerkiksi työttömyysturvan lisäpäivillä olevista. On ilmeisen yleistä, että lisäpäivillä olija ja ehkä myös työvoimavirkailija mieltävät lisäpäivillä olijan eläkkeellä oljaksi, ei henkilöksi, jonka työttömyysturvan vastineena tulisi hakea aktiivisesti töitä.

On myös ilmeistä, että tarvitaan merkittäviä muutoksia nykyisten käytäntöjen ja kannustimien muuttamiseksi, jotta työttömyyden keskimääräinen kesto lyhenisi nykyisestä runsaasta vuodesta esimerkiksi puoleen vuoteen saati neljännesvuoteen, joka oli keston taso 1980-luvulla. Passiivista suhtautumista työttömyysturvan saannin ehtoihin perustellaan joskus tarpeella päästää työllistymismahdollisuuksiltaan heikot nykyiset työttömät pois työelämästä. Kyse ei ole kuitenkaan vain nykyisistä työttömistä, vaan virrasta pitkäaikais-työttömyyteen, joka ei vähene elleivät työn kannustimet parane ja työnhaun aktiivisuudesta huolehdita.

## 5. Lopuksi

Suomen viime aikojen työllisyys- ja työttömyyskehitykseen liittyviä piirteitä ovat olleet:

- Parhaassa työiässä olevien (25-54-vuotiaiden) työllisyysaste on jatkanut laskuaan.
- Työllisyysasteen mataluutta muihin Pohjoismaihin nähden ei selitä esimerkiksi heikompi koulutustaso tai suurempi maahanmuuttajaväestö, jonka työllisyysaste on kantaväestöä matalampi.
- Tilastokeskuksen ja TEM:n tiedot viittaavat, että avoimet työpaikat ovat lisääntyneet 2010-luvulla.
- Työttömyys on kasvanut 2010-luvulla työttömyyden pitkittymisen, ei työttömyysriskin kasvun takia.
- Työttömyys on pitkittynyt kaikilla koulutustasoilla eikä vähiten korkeasti koulutetuilla.
- Työttömyys on pitkittynyt suhteellisesti eniten nuorissa ikäluokissa. Koko maassa alle 55-v. työttömyys on pitkittynyt yli 50 % ja Helsingissä yli 100 % ajanjaksolla 2010:5-2016:5.

Työttömyys on kasvanut eniten siellä, missä on ollut eniten työvoiman kysyntää. Työttömyys on lisääntynyt melko tasaisesti eri koulutustasoilla. Kehitys viittaa kannustinongelmien pahentumiseen. OECD:n tilastoima osaamistaso on Suomessa muita Pohjoismaita korkeampi. Työllisyysasteella mitaten osaamisen käyttö on kuitenkin muita Pohjoismaita vähäisempää.

Perusturvalla olijoiden pahimmat kannustinongelmat aiheutuvat, kun korkeat vuokrat korvataan pitkälti tuilla.

Työllisyys on kääntynyt tänä vuonna kasvuun ja kilpailukyky sopimuksen odotetaan vahvistavan työvoiman kysyntää. Suurimpien kaupunkien 2010-luvun kehitys viittaa kuitenkin, että työvoiman kysynnän kasvu voi tukahtua kannustinongelmiin. Kannustinongelmien kielteisiä työllisyysvaikutuksia vähentäisi, jos työnhaun aktiivisuuden velvoittavuus olisi yhtä tiukkaa kuin muissa Pohjoismaissa.

Kun nuorempien ikäluokkien nykyiset matalat työllisyysasteet heijastunevat ilman merkittäviä uusia toimia kyseisten kohorttien työllisyysasteisiin tulevaisuudessa, on julkisen talouden kestävyysongelma todennäköisesti oletettuakin suurempi. Kysymys ei ole myöskään vain keskipitkän tai pitkän ajan ongelmasta. Pelkät työttömyyden suorat menot olivat 3 mrd. euroa korkeammat 2015 kuin 2008. Samalla on selvää, että työttömyyden kasvu on ollut tärkein pienituloisuutta lisännyt tekijä (Liite 6).

Suomen talouspolitiikan reunaehdot ovat varsin ankarat. Valuuttakurssijoustoa ei ole, korkotaso on jo nollassa, finanssipolitiikka on jo elvyttänyt taloutta julkisen talouden taseen ja taseen ulkopuolisilla toimilla (Suomen julkisen talouden takaukset/BKT olivat 25 % suhteessa BKT:een eli 28 EU-maan kolmanneksi suurimmat 2014). Tätä taustaa vasten kilpailukyky sopimus on tärkeä. Työllisyys ja julkinen talous vahvistuvat tavoitteiden mukaisesti kuitenkin vain vaikuttavilla ja työttömyyden syihin puuttuvilla lisätoimilla.

Pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan rahoitus perustuu korkeaan työllisyysasteeseen. Työttömyyden keston lyhentämisen ja työllisyysasteen nostamisen realistisena vaihtoehtona on nykytasoisista julkisista palveluista ja tulonsiirroista luopuminen.



## Liite 1: Työttömyys, työttömyysturvan saajien rakenne ja työttömyyden menot

Uudenmaan osuus työttömien työnhakijoiden koko kasvusta oli 44 % 2010:4-2016:4 (taulukko 1). Työttömyys kasvoi pääkaupunkiseudulla (PKS) 65 %, Uudellamaalla 58 % ja muualla Suomessa 22 % (taulukko 1). Yli 60-vuotiaiden tilastoitua työttömyyttä on lisännyt työttömyyseläkejärjestelmän lakkauttaminen, koska työttömyyseläkeläisiä ei luokiteltu työttömiksi, päinvastoin kuin nyt työttömyysturvan lisäpäivillä olevat yli 60-vuotiaat työttömät. Tämä ei muuta kuitenkaan työttömyyskehityksen kokonaiskuvaa. Alle 60-v. työttömyys kasvoi toukokuusta 2010 toukokuuhun 2016 PKS:lla 60 % ja muualla Suomessa 18 % (koko maa 25 %).

Taulukko 1. Työttömät työnhakijat, 2010 huhtikuu ja 2016 huhtikuu

	PKS	Uusimaa	Varsinais-Suomi	Pirkanmaa	Pohjois-Pohjanmaa	Koko maa	Muu Suomi, pl. Uusimaa
2010 huhtikuu	41 339	58 655	22 004	28 026	21 240	262 140	203 485
2016 huhtikuu	68 183	92 978	26 624	36 528	26 609	340 941	247 963
Muutos, 2010:4-2016:4	26 844	34 323	4 620	8 502	5 369	78 801	44 478
Muutos, 2010:4-2016:4, %	65 %	58 %	21 %	30 %	25 %	30 %	22 %

Lähde: TEM, toimiala online

Pääkaupunkiseudun (PKS: tässä Espoo, Helsinki, Vantaa) työttömät olivat 73 % koko Uudenmaan työttömistä huhtikuussa 2016. PKS:lla peruspäivärahalla olevia on n. kaksinkertainen määrä ansiopäivärahalla oleviin nähden, kun muualla Suomessa nämä kaksi ryhmää ovat karkeasti yhtä suuret (taulukko 2).

Taulukko 2. Työttömyyden perus- ja ansioturvan saajat 2015 lopussa

	Espoo	Helsinki	Vantaa	Koko maa	Muu Suomi (pl. PKS)
Perusturva	9 731	29 382	10 250	238 508	189 145
Ansioturva	5 092	14 643	5 154	189 880	164 991
Perusturva/ansioturva	1,9	2,0	2,0	1,3	1,1

Lähde: Kela, Kelasto

PKS:lla toimeentulotukimenot ovat kasvaneet nopeasti (taulukko 3). Se on nostanut näiden menojen kokonaiskasvua. Uudenmaan toimeentulotukimenot olivat 44 % koko maan toimeentulotukimenoista v. 2014. Uudellamaalla toimeentulomenoilla korvataan merkittävässä määrin alueen korkeita vuokria (taulukko 4).

Taulukko 3. Toimeentulotukimenot asukasta kohti, euroa

	Uusimaa	Espoo	Helsinki	Vantaa	Koko maa
2005	106	96	130	140	83
2010	159	145	210	190	118
2014	203	192	265	252	136
Muutos 2005-2014, %	92	100	104	80	64
Muutos 2010-2014, %	28	32	26	33	15

Lähde: THL, Sotka

Taulukko 4. Yksiössä asuvien yleisen asumistuen saajien määrä ja neliövuokrat, helmikuu 2016

	PKS	Uusimaa	Varsinais-Suomi	Pirkanmaa	Pohjois-Pohjanmaa	Koko maa
Ara-asunto	4 531	5 774	1 727	2 512	1 675	20 636
Vuokra, e/m <sup>2</sup> /kk	15,38	14,85	12,15	12,93	11,39	12,60
Vapaarahoitteinen vuokra-as., e/m <sup>2</sup> /kk	11 773	14 097	4 806	5 633	2 951	45 627
	20,75	19,60	13,48	14,43	13,39	15,06
Vapaarahoitteisessa vuokra-asunnossa asuvien osuus, %	72 %	71 %	74 %	69 %	64 %	69 %

Lähde: Kela, ks. [http://www.ara.fi/fi-FI/ARAtietopankki/Tilastot\\_ja\\_selvitykset/Vuokratiedot\\_kunnittain/Aikaisemmat\\_KELAn\\_tilastot](http://www.ara.fi/fi-FI/ARAtietopankki/Tilastot_ja_selvitykset/Vuokratiedot_kunnittain/Aikaisemmat_KELAn_tilastot)

Taulukko 5. Työttömyyden ansio- ja peruspäivärahan saajat ja korvatut päivät sekä korvatut päivät/saajat

Aika	Etuuslaji	Saajat	Korvatut päivät	Päivät/saajat
2015	Ansioturva yhteensä	363 232	44 621 064	123
	Perusturva yhteensä	356 787	59 207 225	166
2010	Ansioturva yhteensä	357 926	38 485 439	108
	Perusturva yhteensä	268 790	38 896 531	145
2005	Ansioturva yhteensä	299 917	36 541 270	122
	Perusturva yhteensä	304 404	46 552 132	153
2000	Ansioturva yhteensä	318 763	40 073 759	126
	Perusturva yhteensä	334 006	50 775 256	152

Lähde: Kela

Taulukko 6. Työttömyyspäivärahan saajat vuoden lopussa, 2005, 2010 ja 2015

Aika	Etuuslaji	Uusimaa	Varsinais-Suomi	Pirkanmaa	Pohois-Pohjanmaa	Koko maa	Muu Suomi (pl.Uusi-maa)
2015-12	Ansioturva	36 909	15 530	18 613	16 037	189 880	152 971
	Perusturva	66 620	20 995	24 233	18 911	238 508	171 888
2010-12	Ansioturva	26 535	14 096	15 460	12 679	151 589	125 054
	Perusturva	35 643	12 324	16 203	12 169	151 407	115 764
2005-12	Ansioturva	25 704	10 835	14 431	13 125	147 321	121 617
	Perusturva	38 883	12 889	15 889	13 598	175 071	136 188

Lähde: Kela

Taulukko 7. Työttömien yleistä asumistukea saavien työttömyysturva kesäkuu 2016, ruokakuntien lukumäärä

	Uusi-maa	Varsinais-Suomi	Pirkan-maa	Pohjois-Pohjamaa	Koko maa
Perusturvan työttömyyspäivärahatulo	33 923	10 271	12 682	9 282	117 257
Ansioapäivärahatulo	5 654	1 902	2 306	1 917	22 825
Perusturvan saajat/ansioturvan saajat	6,0	5,4	5,5	4,8	5,1

Lähde: Kela

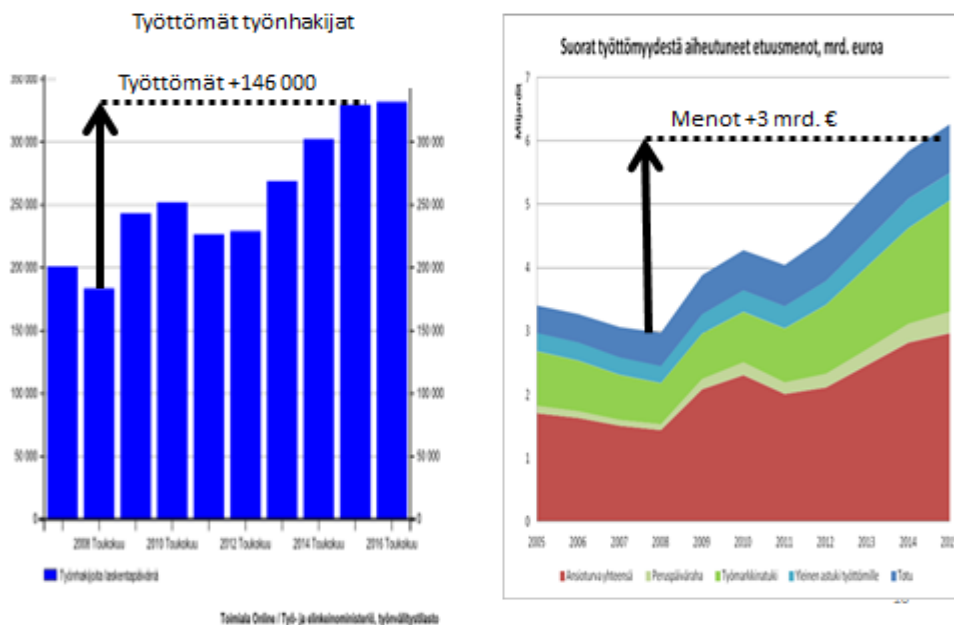
Taulukko 8. Ulkomaiset työttömät työnhakijat

	Koko maa	Uusimaa	Varsinais-Suomi	Pirkanmaa	Pohjois-Pohjanmaa
2010 Huhtikuu	16705	7596	<b>1858</b>	1259	546
2016 Huhtikuu	32039	16210	3025	2283	1060
Ulkomaalaisten osuus työttömyyden noususta 2010:4-2016:4	19 %	25 %	25 %	12 %	10 %

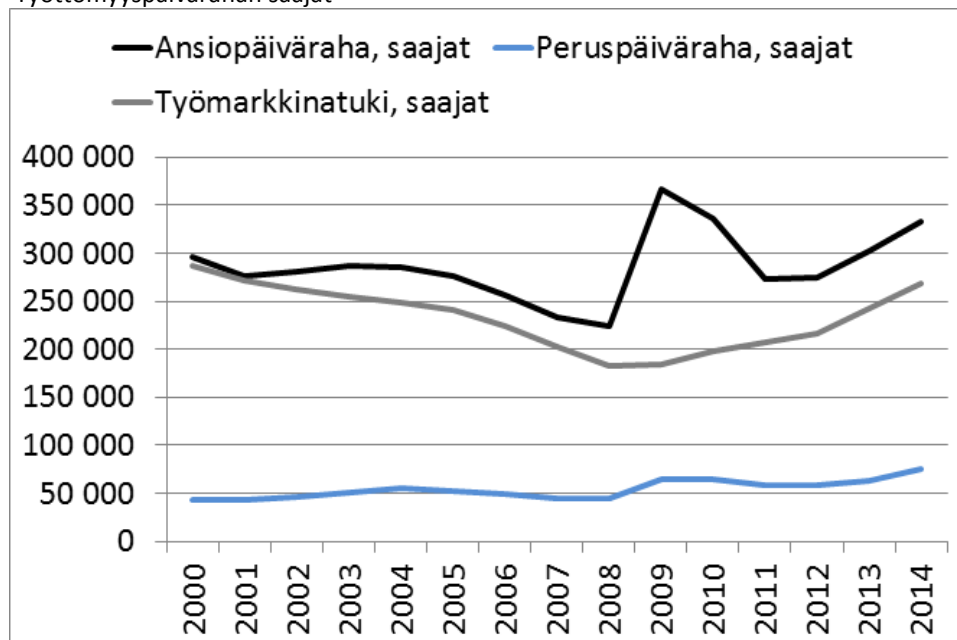
Lähde: TEM

Työttömien työnhakijoiden määrä kasvoi toukokuusta 2008 toukokuuhun 2015 146 000 henkilöllä, josta siis osa johtui työttömyyseläkejärjestelmän lakkauttamisesta. Vuodesta 2008 vuoteen 2015 suorat työttömyydestä aiheutuneet menot kasvoivat 3 mrd. euroa .

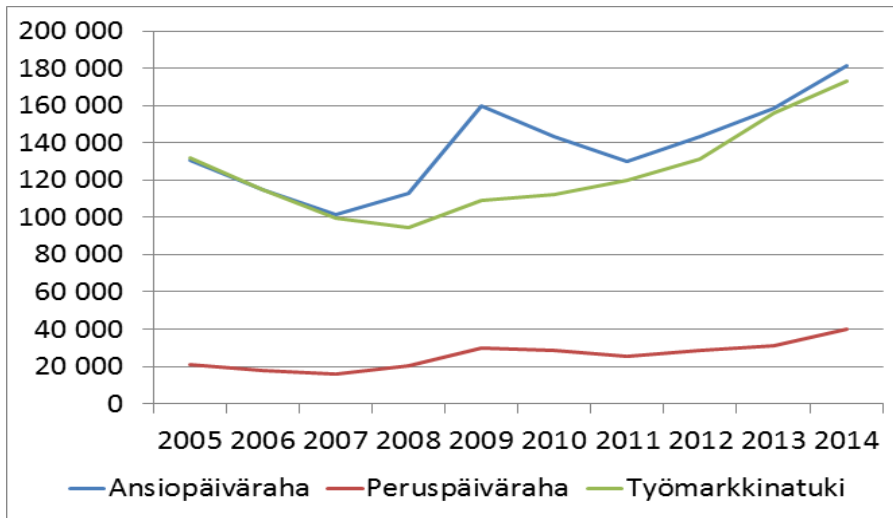
Työttömyyden ja työttömyyden suorien menojen kasvu 2008 - 2015



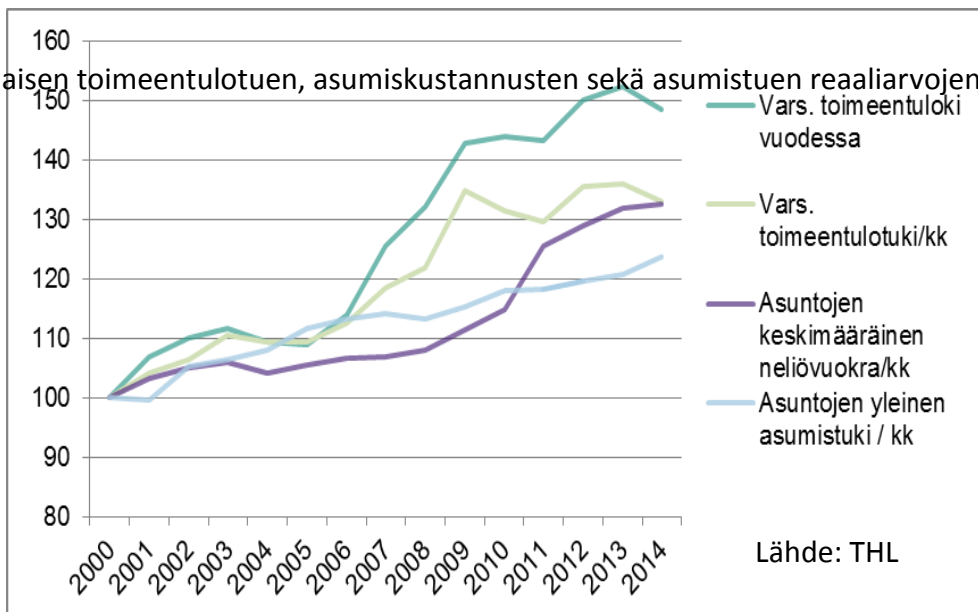
Työttömyyspäivärahan saajat



Työttömyyspäivärahan saajat kunkin vuoden lopussa

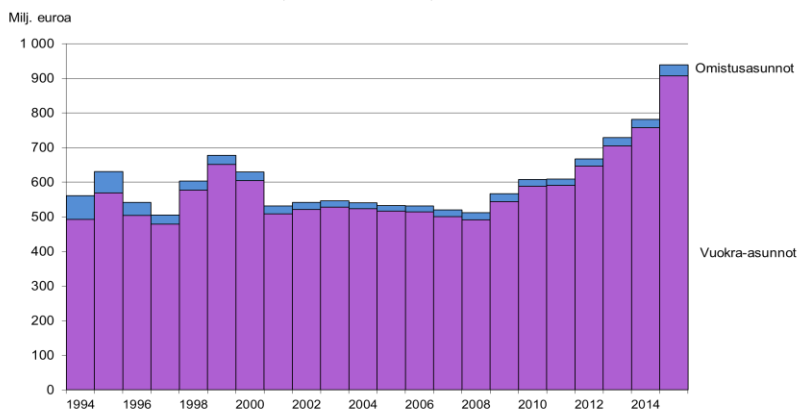


Varsinaisen toimeentulotuen, asumiskustannusten sekä asumistuen reaaliarvojen kehitys 2000–2014, 2000 = 100



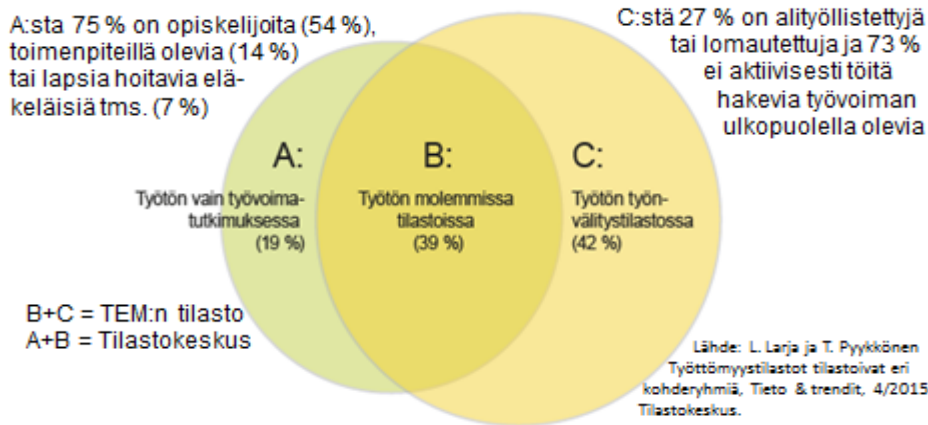
### 8.3 Maksetut yleiset asumistuet 1994–2015

(vuoden 2015 rahana)



## Liite 2: Työttömyystilastot ja työttömyyden pituuden mittaaminen

Kaksi työttömyystilastoa (Tilastokeskus ja TEM), 2014



1. TEM:n tilastossa (B+C) mukana myös työttömät, jotka eivät hae aktiivisesti töitä
2. Tilastokeskuksen luku (A+B) periaatteessa kansainvälisesti vertailukelpoinen, mutta käytännössä eroja mm. opiskelijoiden ja koululaisten työttömyyden tilastoinnissa
3. Työllisyys- ja työllisyysasteluvut paremmin kansainvälisesti vertailukelpoisia.

Kun Tilastokeskuksen työvoimatutkimus mittaa vain niitä työttömiä, jotka hakevat aktiivisesti töitä, jää huomattava osa tosiasiallisista pitkäaikaistyöttömistä työvoimatutkimuksen ulkopuolelle. Tämä heijastuu luonnollisesti myös niihin pitkäaikaistyöttömyyden kansainvälisiin vertailuihin, jotka perustuvat työvoimatutkimuksen tietoihin.

Työvoimatutkimuksen määritelmän mukaan työtön on henkilö, joka tutkimusviikolla on työtä vailla, on etsinyt työtä aktiivisesti viimeisen neljän viikon aikana palkansaajana tai yrittäjänä ja voisi vastaanottaa työtä kahden viikon kuluessa. Myös henkilö, joka on työtä vailla ja odottaa sovitun työn alkamista kolmen kuukauden kuluessa, luetaan työttömäksi, jos hän voisi aloittaa työt kahden viikon sisällä.

Työvoimatutkimuksen mukaan pitkäaikaistyöttömyys on sitä vähäisempää, mitä pienempi osa pitkäaikaisyöttömistä hakee aktiivisesti työtä. Tällöin siis pitkäaikaistyöttömyys alenee, jos suurempi osa pitkäaikaisyöttömistä hakee passiivisesti tai ei hae lainkaan työtä. Tilastokeskus ei julkista työvoimatutkimukseen perustuvia työttömyyden keston tai pitkäaikaistyöttömyyden tietoja.

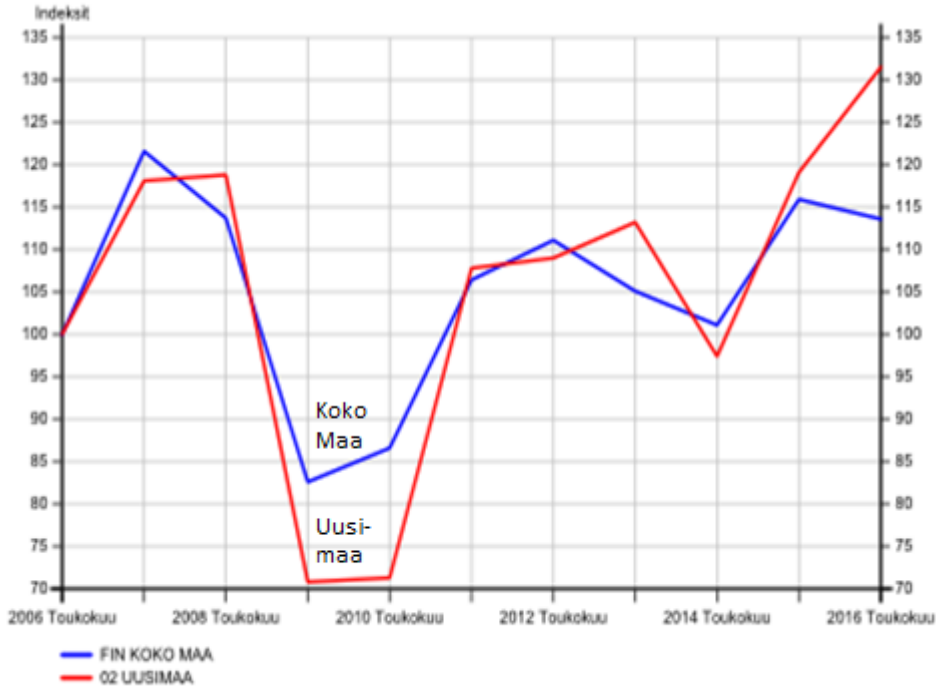
Vaikka eri maiden työvoimatutkimusten tiedot ovat lähtökohtaisesti vertailukelpoisia, työttömyystietojen ja varsinkin pitkäaikaistyöttömyystietojen vertailukelpoisuutta vähentävät poikkeamat työttömien työnhaun aktiivisuuden vaatimuksissa. Tästä esimerkkinä on 60-64-vuotiaiden työttömyys ja pitkäaikaistyöttömyys, joihin vaikuttaa Suomessa työttömyysturvan ns. lisäpäivät, joihin yli 60-vuotiaat työttömät ovat oikeutettuja. Lisäpäivillä olevat ovat työttömyysturvan osalta eri asemassa kuin muut työttömät siinä, ettei heitä koske työttömyysturvan enimmäispituus.

Esimerkiksi v. 2015 Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan 60-64-vuotiaita työttömiä oli 14 000, kun TEM:n tilaston mukaan heitä oli 46 200 henkilöä eli yli kolminkertainen määrä. Ero johtuu siitä, että valtaosa 60-64-vuotiaista työttömistä ei täyttänyt työvoimatutkimuksen aktiivisen työnhaun kriteerejä. Työttömyyden keston ja pitkäaikaistyöttömyyden määrään yksin tämän ikäryhmän pitkäaikaistyöttömien jäämisestä työvoimatutkimuksen ulkopuolelle on suuri vaikutus, koska esimerkiksi v. 2015 TEM:n tilaston mukaan 60-64-vuotiaiden työttömyyden keskimääräinen kesto oli 121 viikkoa.

### Liite 3: Avoimien työpaikkojen kehitys

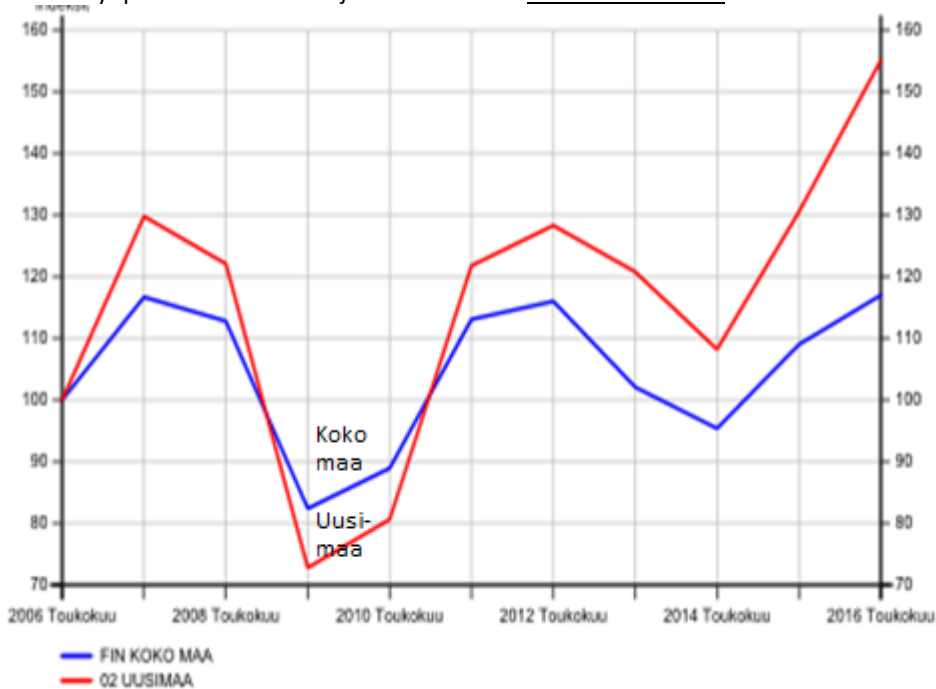
Tilastokeskuksen avoimien työpaikkojen uuden mittausmenetelmän mukaiset tiedot alkavat vuodesta 2013. TEM:n ja Tilastokeskuksen tilastojen mukaan avoimien työpaikkojen kehitys on viime vuodet suotuisa. Alla olevien kuvioiden TEM:n tilaston sarjat ovat myös johdonmukaisia suhdannekehityksen kanssa. Voidaankin olettaa, että ne antavat riittävän luotettavan kuvan avoimien työpaikkojen kehityksestä. Kuvioiden mukaan etenkin Uudenmaan avoimien työpaikkojen kehitys on ollut 2010-luvulla suotuisaa.

Avoimet työpaikat koko maassa ja Uudellamaalla kuukauden lopussa toukokuussa 2006 –2016, toukokuu 2006=100



Toimiala Online / Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

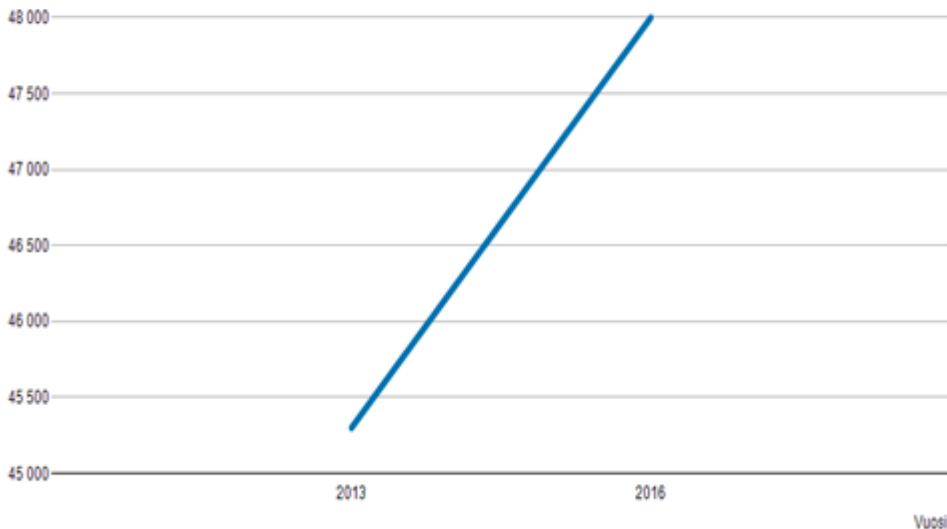
Avoimet työpaikat koko maassa ja Uudellamaalla kuukauden aikana toukokuussa 2006-2016, toukokuu 2006=100



Toimiala Online / Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

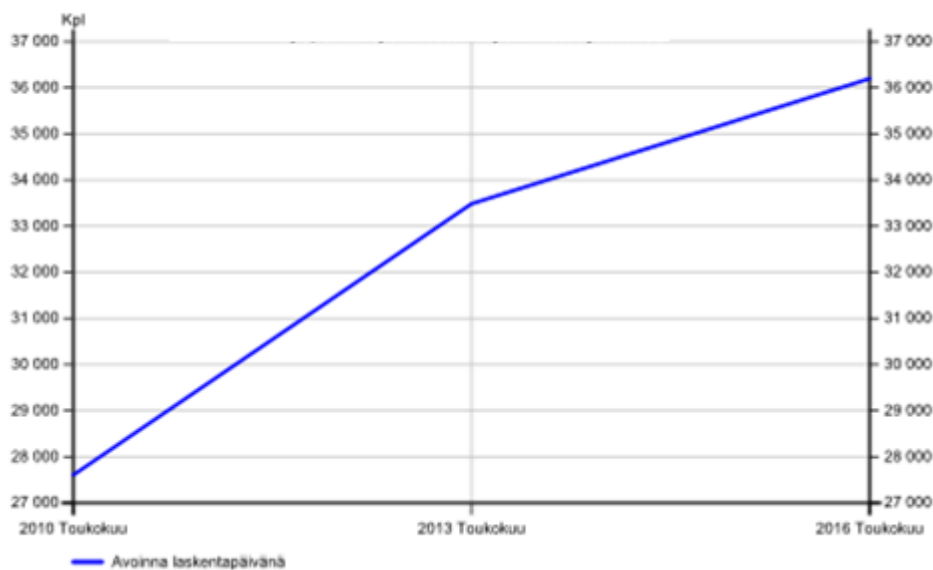
Tilastokeskus on siis muuttanut avoimien työpaikkojen mittaamisen menetelmää ja uuden menetelmän mukaisia tietoja on saatavissa vain vuodesta 2013 alkaen (alla oleva kuvio). TEM:n työllätystilaston avoimien työpaikkojen tietoihin saattaa liittyä puolestaan merkittävää epävarmuutta. Toisaalta kummankin tilaston mukaan avoimien työpaikkojen kehitys olisi ollut viime vuosina suotuisa. Lisäksi molempien tilastojen mukaan tuo kasvu on johtunut yritysten avoimien työpaikkojen kasvusta (seuraavan sivun kuviot).

Avoimien työpaikkojen määrä, 1. neljännes 2013 ja 1. neljännes 2016 (Tilastokeskus)



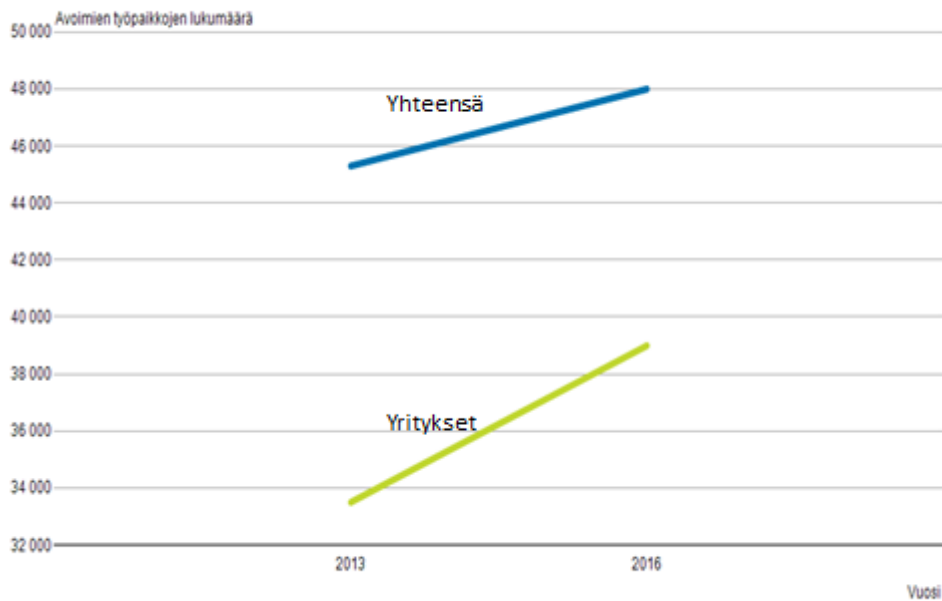
Lähde: Tilastokeskus, avoimet työpaikat

Avoimien työpaikkojen määrä, kuukauden lopussa toukokuu 2010, 2013 ja 2016 (TEM)



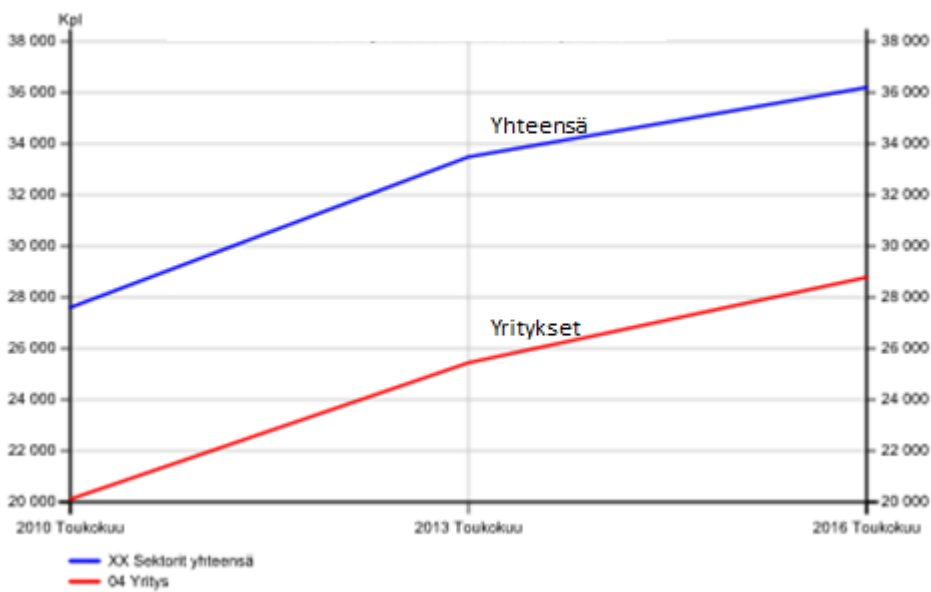
Toimiala Online / Työ- ja elinkeinoministeriö, työllätystilasto

## Avoimien työpaikkojen määrä, 1. neljännes 2013 ja 1. neljännes 2016 (Tilastokeskus)



Lähde: Tilastokeskus, avoimet työpaikat

## Avoimien työpaikkojen määrä, kuukauden lopussa toukokuu 2010, 2013 ja 2016 (TEM)

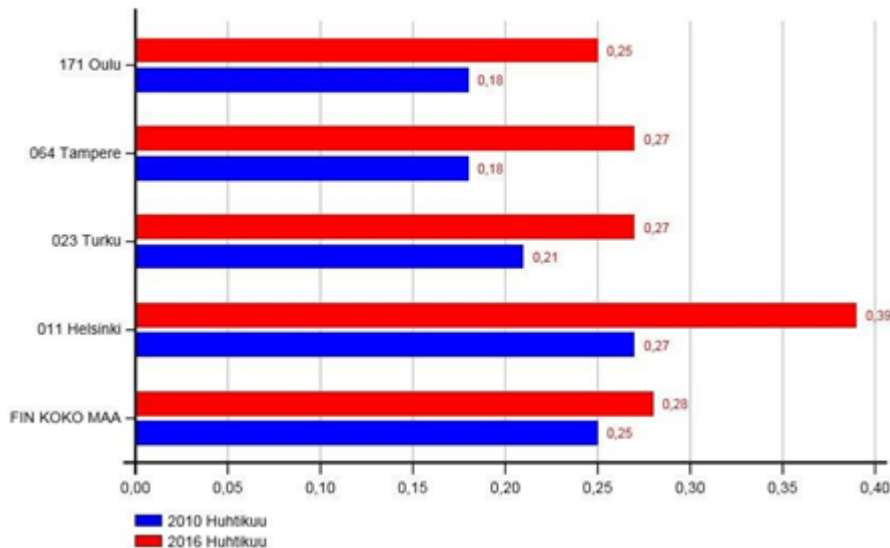


Toimiala Online / Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto



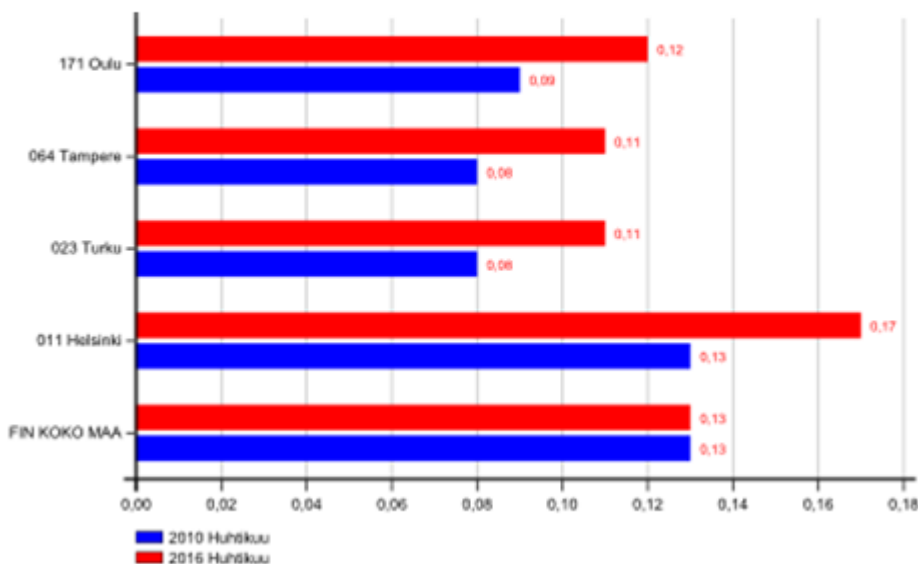
Vaikka työttömyys on kasvanut suhteellisesti selvästi eniten Helsingin seutukunnassa, on avoimien työpaikkojen määrän suhde työttömien määrään kasvanut eniten juuri Helsingin seutukunnassa. Myös muissa suurissa seutukunnissa (Oulu, Tampere, Turku) avoimet työpaikat ovat kasvaneet 2010-luvulla nopeammin kuin työttömyys. Koko maassa avoimien työpaikkojen ja työttömien suhde on pysynyt karkeasti ennallaan.

Avoimien työpaikkojen suhde työttömiin työnhakijoihin suurimmissa seutukunnissa ja koko maassa kuukauden aikana, huhtikuu 2010 ja huhtikuu 2016



Toimiala Online / Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

Avoimien työpaikkojen suhde työttömiin työnhakijoihin suurimmissa seutukunnissa ja koko maassa kuukauden lopussa, huhtikuu 2010 ja huhtikuu 2016

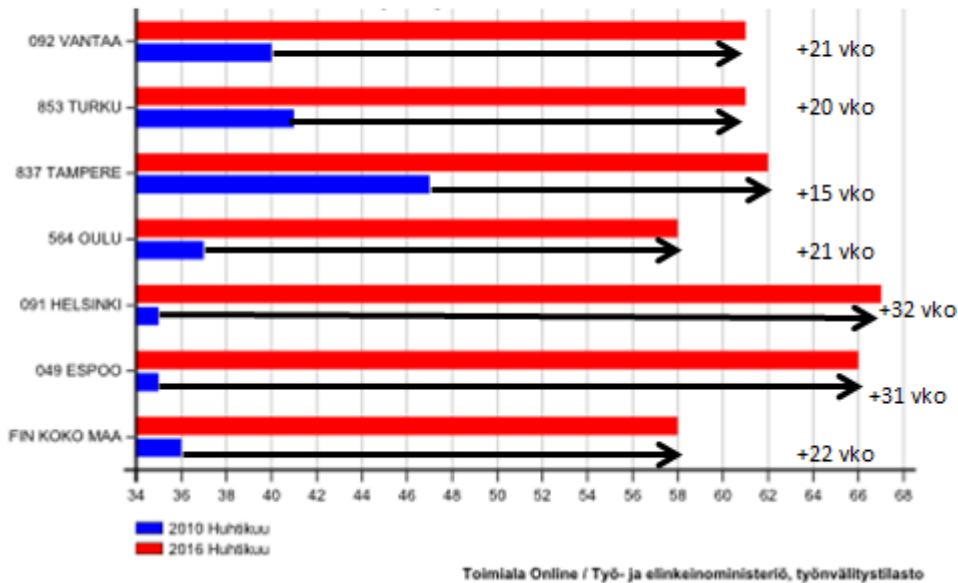


Toimiala Online / Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto

#### Liite 4: Työttömyyden pitkittyminen

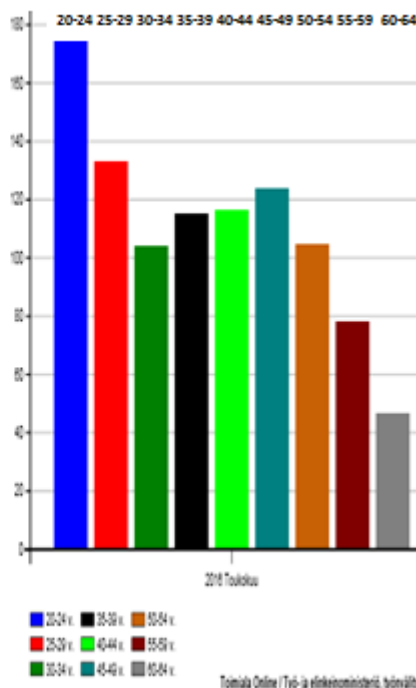
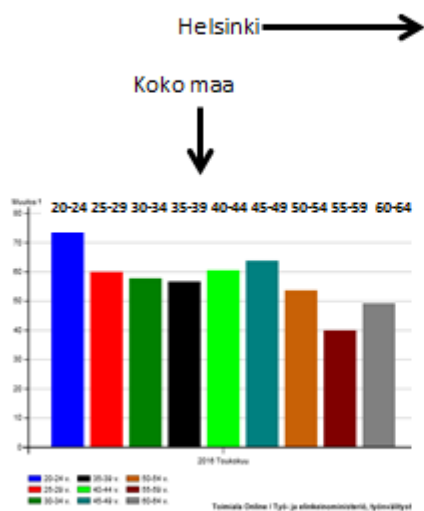
Työnhaun keskimääräinen kesto on pidentynyt koko maassa 36 viikosta huhtikuussa 2010 58 viikkoon huhtikuussa 2016. Helsingissä tuo kesto on pidentynyt 67 viikkoon ja Espoossa 66 viikkoon (kuvio alla).

Työnhaun keskimääräisen keston muutos huhtikuu 2010 - huhtikuu 2016, viikkoa



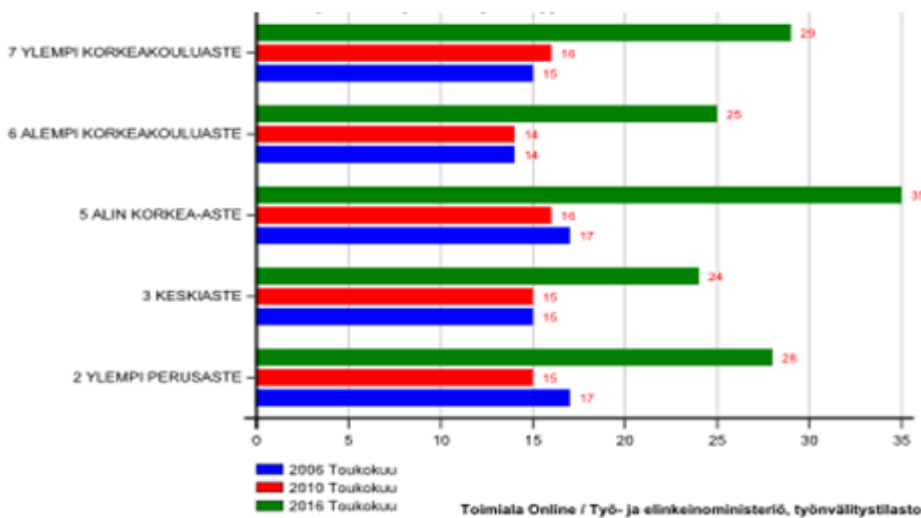
Helsingissä työnhaun keskimääräinen kesto on siis pitkittynyt erityisen paljon (alla oleva kuvio) ja kaikkien alle 55-v. ikäryhmien työhaun keskimääräinen kesto on pidentynyt yli 100 %:lla ajanjaksolla 2010:5 -2016:6, koko maassakin kaikkien alle 55-v. ikäryhmien työnhaun kesto pidentynyt yli 50 % (alla oleva kuvio).

Työnhaun keskimääräisen keston muutos ikäryhmittäin, %



Ehkä odotusten vastaisesti päättäneiden työttömyyksiä keskimääräinen kesto ja sen pidentyminen näyttävät olleen melko riippumattomia koulutustasosta (alla oleva kuvio). Kuviossa ei ole mukana alemman perusasteen koulutuksen omaavia työttömiä, joiden määrä on vähentynyt n. 58 000 henkilöstä toukokuussa 2006 n. 25 000 henkilöön toukokuussa 2016.

Päättäneiden työttömyyksiä keskim. kesto koulutusasteen mukaan toukokuu 2006, 2010 ja 2016, viikkoa



Vaikka vähäistäkin ammattitaitoa vaativaa työtä näyttäisi olevan tarjolla siellä missä on myös työttömiä, ei moralisointi tai pitkäaikaistyöttömien syyllistäminen ole perusteltua. On etuusjärjestelmien ja työnhaun aktiivisuudesta huolehtimisen puuttumisen seurausta, jos työ ei kannata tai jos muiden Pohjoismaiden vertaisesta ei edellytetä työttömyysturvan vastikkeeksi työttömän olevan työmarkkinoiden käytettävissä.

Tutkijat ovat analysoineet, johtuuko pitkäaikaistyöttömyys lähinnä henkilön ominaisuuksista vai siitä, että työttömyys ja sen pitkittyminen on tavallaan itseään vahvistava kierre. Tutkimustieto näyttää tukevan jälkimmäistä selitystä, vaikka yksiselitteistä vastausta kysymykseen ei ole.

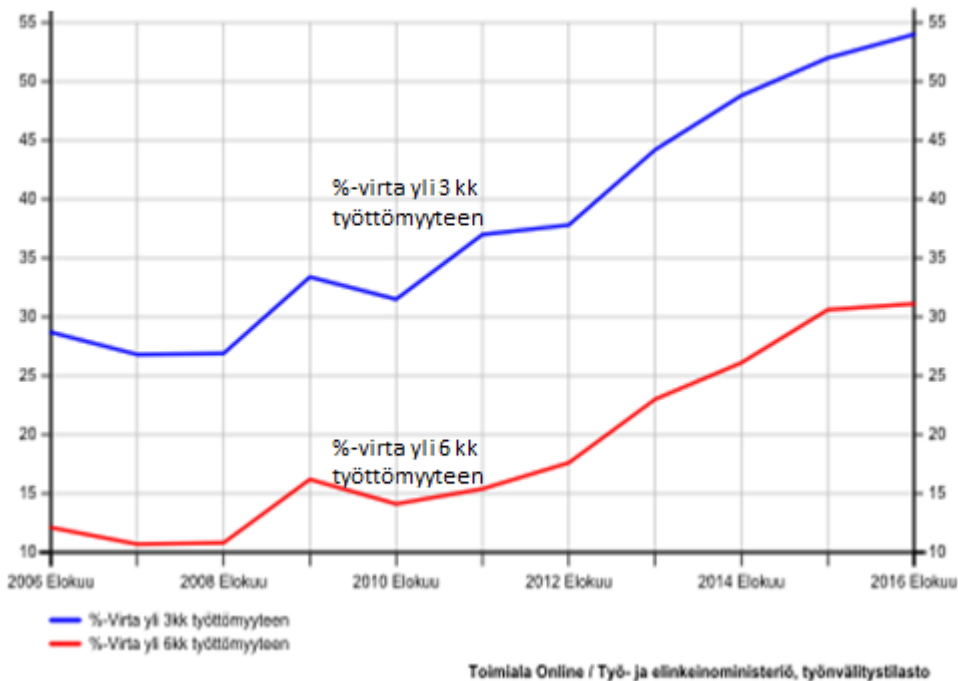
Mitä pidempään työttömyys jatkuu, sitä epätodennäköisempää on työllistyminen. Tutkimuksissa on voitu havaita monia työttömyyskierrettä vahvistavia tekijöitä. Työttömyyden pitkittyessä osaaminen heikkenee, työnantajat ovat varovaisia palkkaamaan pitkään työttömänä olleita, työttömyyden pitkittyessä perhe- ja sosiaaliset suhteet heikkenevät, pitkäaikaistyöttömillä on suurempi riski sairastua jne. Esimerkkinä yksittäisestä tuoreesta tutkimuksesta on teletunnistetietojen perusteella saatu tulos. Noiden tietojen perusteella näyttäisi, että työttömäksi joutuneiden puhelujen määrä vähenee ja heidän puhelunsa eri paikoista vähenee, mikä viittaa sosiaalisen eristytymisen lisääntymiseen henkilön joutuessa työttömäksi. Näihin tutkimuksiin on viittaukset tunnetun työn taloustieteen tutkija Alan Kruegerin esityksessä työttömyydestä.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Alan B. Krueger (2015) How Tight Is the Labor Market? NBER Reporter.  
<http://www.nber.org/reporter/2015number3/2015number3.pdf>

Tämän liitteen seuraavilla olevat kuviot viittaavat seuraaviin kehityspiirteisiin:

- Virta yli kolmen ja kuuden kuukauden työttömyyteen on noussut selvästi 2006-2016.
- Uudellamaalla virta yli kolmen ja kuuden kuukauden työttömyyteen on koko maata suurempi.
- Virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen on noussut eri ikäryhmissä suunnilleen samalla lailla.
- Naisten virta yli kolmen kuukauden työttömyyteen on noussut hieman enemmän kuin miesten.
- Samalla kun virta yli 3 kk työttömyyteen on noussut, alkaneet työttömyysjaksot ovat vähentyneet.

Virta yli 3 ja 6 kk työttömyyteen, %



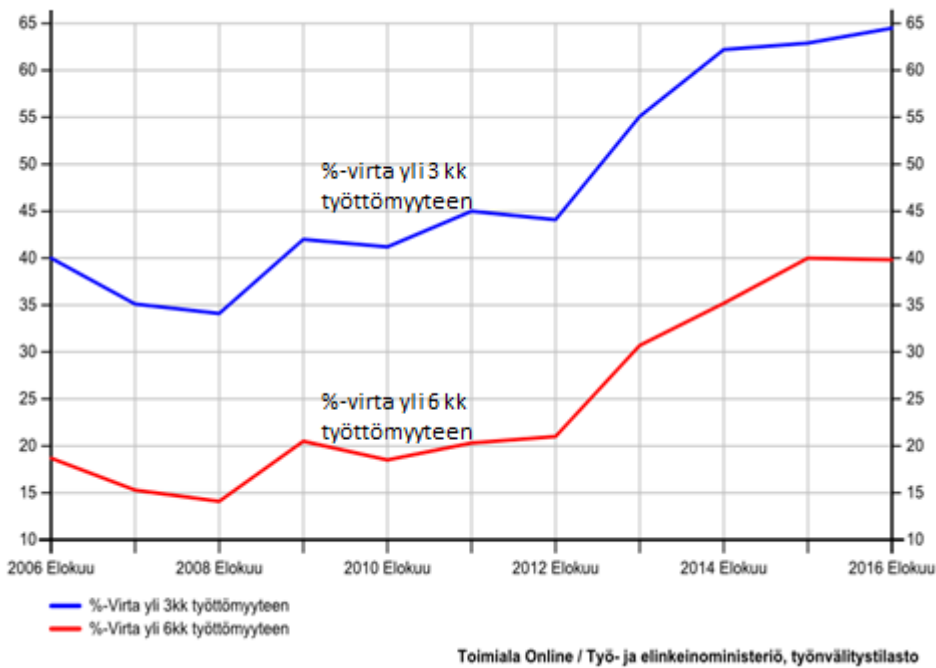
Koko maassa elokuussa 2016 hieman noin 30 % työttömyyksistä kesti yli kolme kuukautta, kun vuoden 2006 elokuussa vastaava osuus oli runsas 10 %. Uudellamaalla vastaavat luvut ovat 40 % ja noin 20 %.

Ikäryhmittäin työttömyyden pitkittymissä ei ole suuria eroja. Lähes kaikissa ikäryhmissä osuus työttömyyksistä, jotka kestävät yli kolme kuukautta on karkeasti kaksinkertaistunut 10 vuodessa.

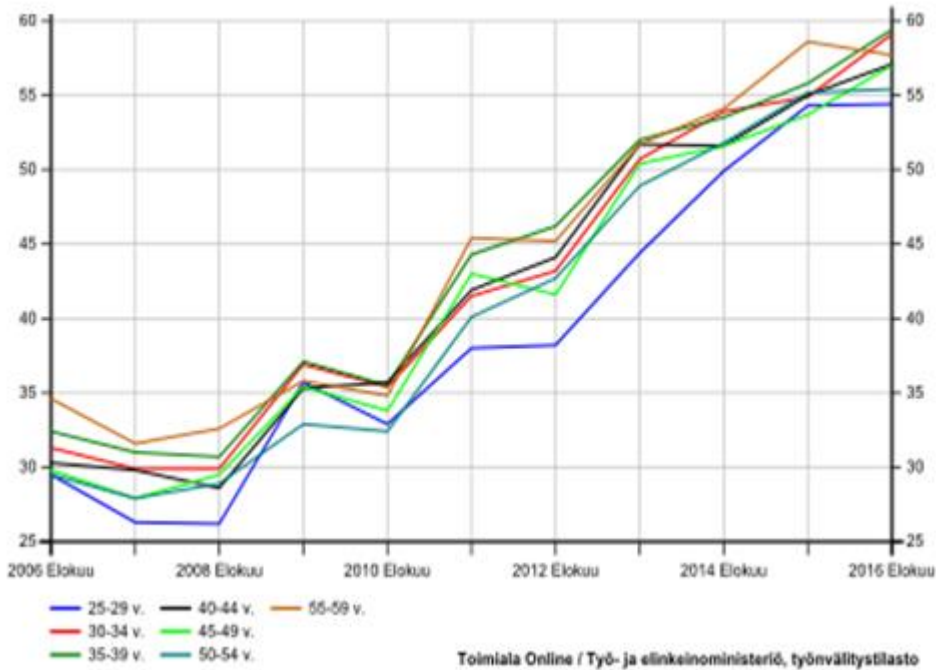
Naisten työttömyydestä 10 vuotta sitten noin 25 % kesti yli 3 kuukautta. Elokuussa tämä luku oli jo noin 55 %.

Samaan aikaan kun työttömyys on pitkittynyt, alkaneiden työttömyysjaksojen määrä on vähentynyt. Kymmenessä vuodessa naisten alkaneiden työttömyyksien määrä on hyvin karkeasti puolittunut. On vaikea arvioida, missä määrin alkaneiden työttömyysjaksojen määrän supistuminen on ollut seurausta työn kysynnän kasvusta ja missä määrin se on johtunut rakenteellisista tekijöistä.

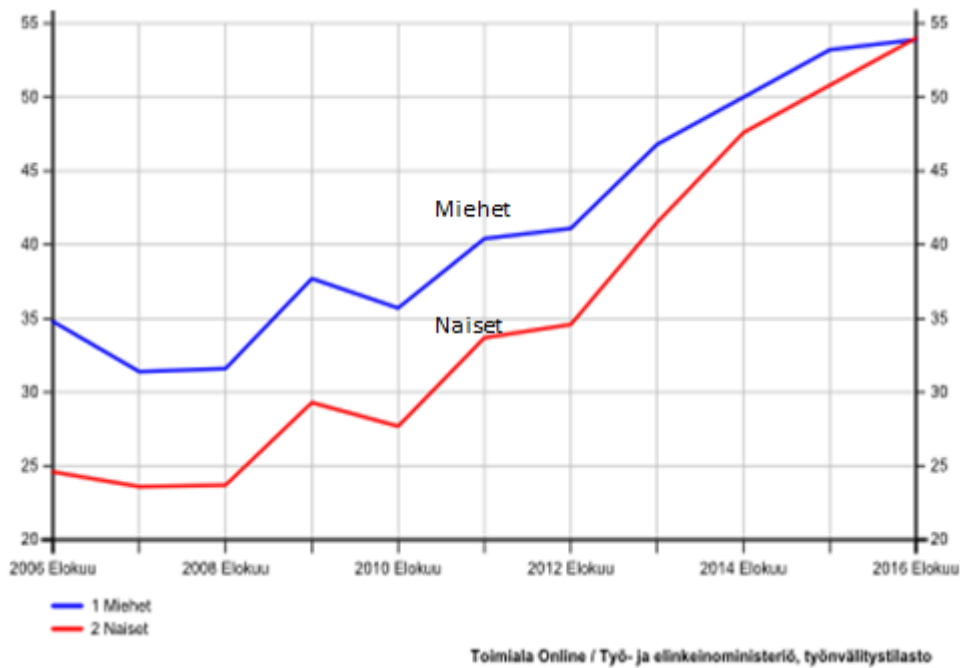
Virta yli 3 kk ja 6 kk työttömyyteen Uudenmaan ELY-keskuksen alueella, %



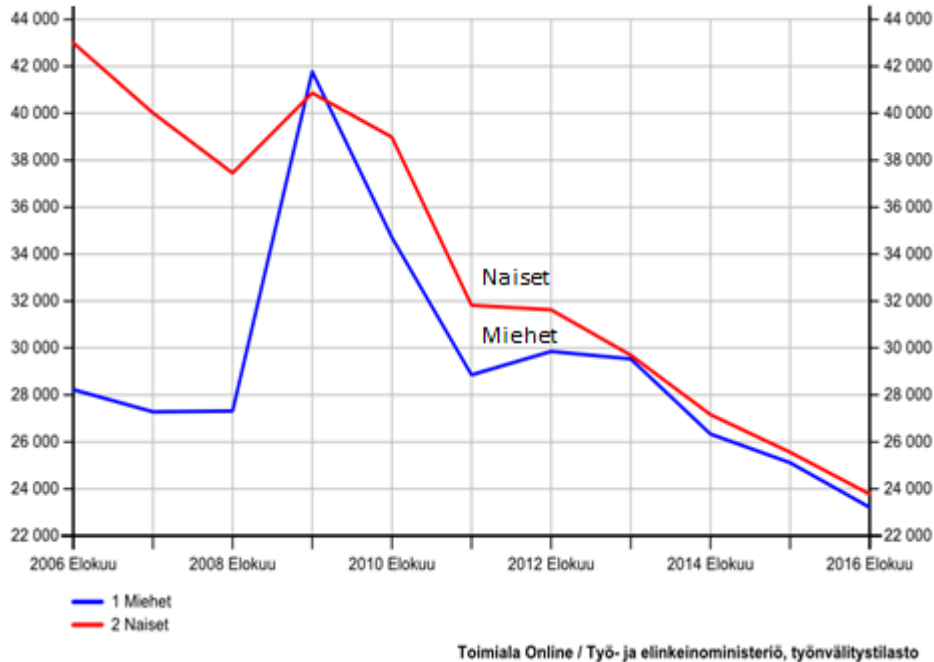
Virta yli 3 kk työttömyyteen ikäryhmittäin, %



## Miesten ja naisten virta yli 3 kk työttömyyteen, %



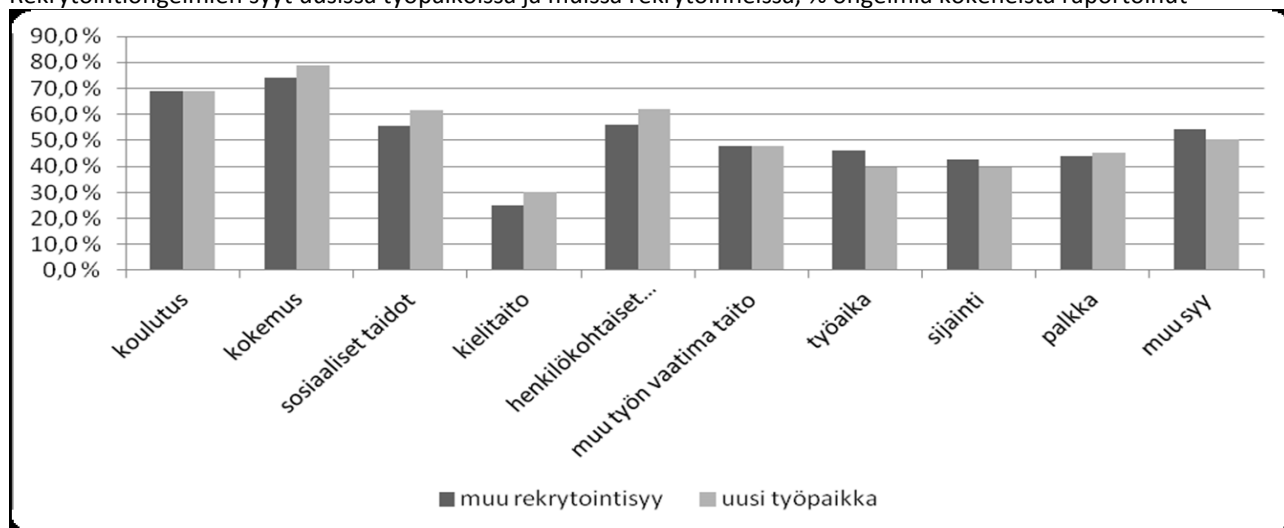
## Miesten ja naisten alkaneiden työttömyysjaksojen määrä, kpl



## Liite 5: Uusista työpaikoista ja rekrytointiongelmista 2015

TEM:n selvityksen (Minne uudet työpaikat syntyivät vuonna 2015? Maunu, T. ja Räisänen H. TEM, kesäkuu 2016 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75115/Uudet%20ty%c3%b6paikat%202015.pdf?sequence=1>) mukaan 2015 noin 30 %:lla toimipaikoista oli vaikeuksia rekrytoida henkilöstöä. Alla on kuvio rekrytointiongelmien syistä.

Rekrytointiongelmien syyt uusissa työpaikoissa ja muissa rekrytoinneissa, % ongelmia kokeneista raportoinut



Lähde:TEM

Toisen TEM:n selvitys on tarkastellut työvoimapulaa 2015 tietojen perusteella (alla oleva taulukko).

### 10 ammattia, joissa oli eniten työvoimapulaa v. 2015:

- peruskoulun alaluokkien opettajat ja lastentarhanopettajat
- lastenhoitajat ja koulunkäyntiavustajat
- myynnin, markkinoinnin ja tiedotuksen erityisasiantuntijat
- myyjät ja kauppiaat
- rakennustyöntekijät ym.
- myynti- ja ostoagentit
- lähihoitajat, muut terveydenhuollon työntekijät ja kodinhoitajat
- ravintola- ja suurतालoustyöntekijät
- tekniikan erityisasiantuntijat (pl. sähköteknologia)
- raskaiden moottoriajoneuvojen kuljettajat

Lähde: Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2015, Maunu, T., TEM, kesäkuu 2016  
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75116>

Yllä oleviin tietoihin työvoimapula-ammateista on kuitenkin suhtauduttava varauksellisesti. Ilmakunnas et al (2013) analysoivat kyseisiä tietoja ja toteavat mm. seuraavaa<sup>6</sup>:

*”Suomessa ammattien luokittelu työvoimapula-ammateiksi nojautuu nykyisin Ammattibarometriin. Se perustuu TE-toimistojen työvoimaneuvojen laadullisiin arvioihin eri ammattien kysyntänäkymistä ja työvoiman saatavuudesta tulevan kuuden kuukauden aikana. Ammattibarometrin työvoimapula-ammattien joukko osoittautuu kirjavaksi. Useimmissa pula-ammateissa työttömiä työnhakijoita on suhteessa hyvin vähän, mutta toisaalta joissakin ammateissa työttömiä on selvästi enemmän kuin avoimia työpaikkoja. Ammattibarometri ei erottele, onko kysymyksessä*

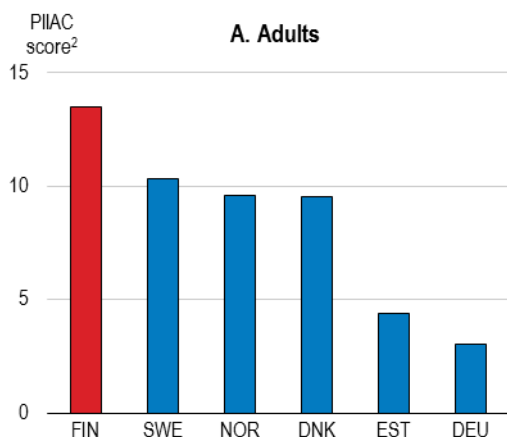
<sup>6</sup> Seija Ilmakunnas, Ohto Kanninen ja Tomi Husa (2013): Onko työvoimapula totta? Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 27, Helsinki. [http://www.labour.fi/?wpfb\\_dl=1177](http://www.labour.fi/?wpfb_dl=1177)

*absoluuttinen puute työnhakijoista vai onko kyse siitä, että avoimet työpaikat ja työttömät eivät kohta.*”

## Liite 6: Osaaminen sekä sen käytön ja lisäämisen kannattavuus

OECD:n tilastoima aikuisten osaamistaso on Suomessa muita Pohjoismaita korkeampi (alla oleva kuvio). Sekä numeerinen että kirjallinen osaaminen ovat Japanin jälkeen OECD-maiden korkeimmalla tasolla.

OECD:n PIIAC-tutkimuksen mukainen aikuisväestön osaamistaso



Lähde: OECD, Economic Survey of Finland 2016, OECD

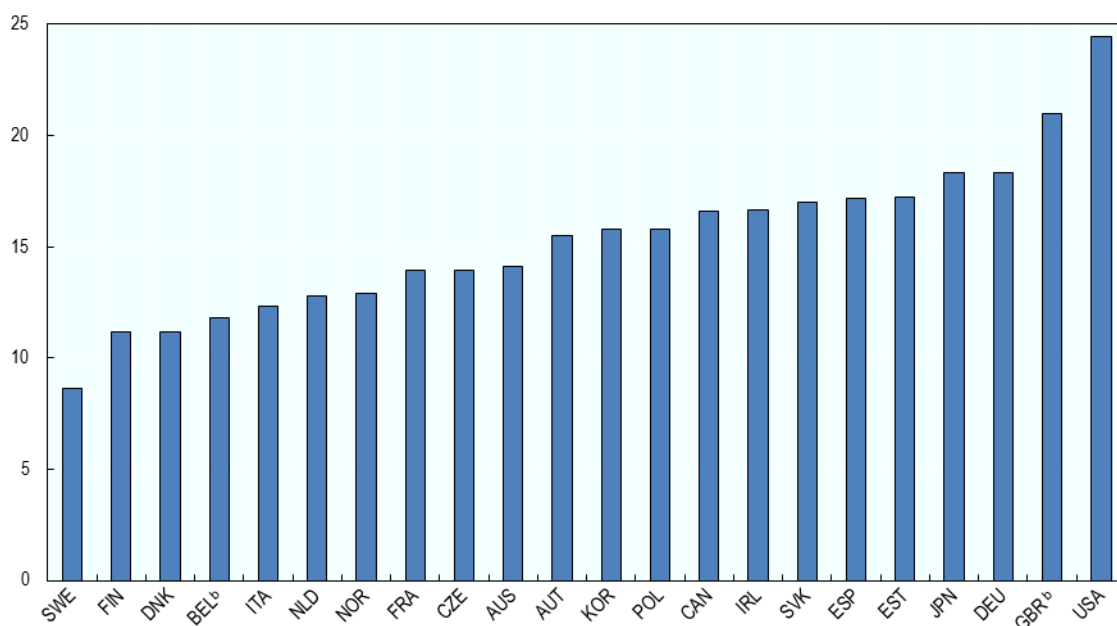
Työllisyysasteella mitaten osaamisen käyttö on kuitenkin muita Pohjoismaita vähäisempää. On myös ilmeistä, ettei korkea osaaminen ole johtanut erityisen hyvään tuottavuuskehitykseen.

Osaamisen tuotto on palkoilla mitaten muiden Pohjoismaiden tapaan OECD-maiden matalampia (alla oleva kuvio).

Osaamisen tuotto (return to skills), 2012

Percent increase in hourly wages for a standard deviation increase in numeracy





Lähde: OECD

Osaamisen tuottoa alentaa palkkaeroja vähentävän palkanmuodostuksen lisäksi verotus. Matalilla tulotasoilla työn rajaveroaste on Suomessa selvästi muita Pohjoismaita korkeampi (alla oleva taulukko).

Työn rajaveroaste 67 % mediaanipalkasta ansaitsevalla 2014, %

Suomi	Tanska	Islanti	Norja	Ruotsi
54,3	39,5	42,5	42,7	45,5

Lähde: OECD, Taxing Wages 2016, Table 5.6, p. 118

<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/2316111e.pdf?expires=1463666831&id=id&accname=oid048242&checksum=946C1B90422E31CD4A09CCB7FAF881A7>

Suomen muita Pohjoismaita korkeammat rajaveroasteet matalilla tulotasoilla johtuvat ennen muuta vähennyksistä, jotka poistuvat tulojen kasvaessa. Kyseiset vähennykset alentavat keskimääräisiä veroasteita, mutta ne siis nostavat rajaveroasteita. Esimerkiksi Ruotsissa Suomen ansio- ja työtulovähennyksiä vastaava jobskatteavrag ei vähene tulojen kasvaessa.

Työn rajaveroasteita nostavat myös työttömyysturvan ja asumistuen suojaosat, jotka poistuvat tulojen kasvaessa. Tulojen kasvaessa alenevat verovähennykset ja etuisuuksien suojaosat yhtäältä lieventävät esim. korkeiden vuokrien kokonaan korvaamisesta aiheutuvia kannustinloukkuja, mutta samalla ne nostavat osaamisen tuoton veroastetta.

Suomessa osaamisen käytön kannustimet ovat heikot sekä ekstensiivisellä että intensiivisellä marginaalilla. Kuvion 11 esimerkitapauksessa työmarkkinatuella olevan 675 euron vuokraa maksavan ns. työllistymisveroaste on 83 %, kun hän menee työhön, josta saa palkkaa 1746 euron/kk. Hänelle jää siis 17 % enemmän käteen työssä ollessa kuin työttömänä.

On empiirinen kysymys, missä määrin toimeentulotuen omavastuun poistuminen ja vuokrien nousu sekä niiden aiheuttama työn kannattavuuden heikkeneminen ovat vaikuttaneet siihen, että esimerkiksi alle 50-vuotiaiden työttömyys on noussut 60 % Helsingin seutukunnassa toukokuusta 2010 toukokuuhun 2016.

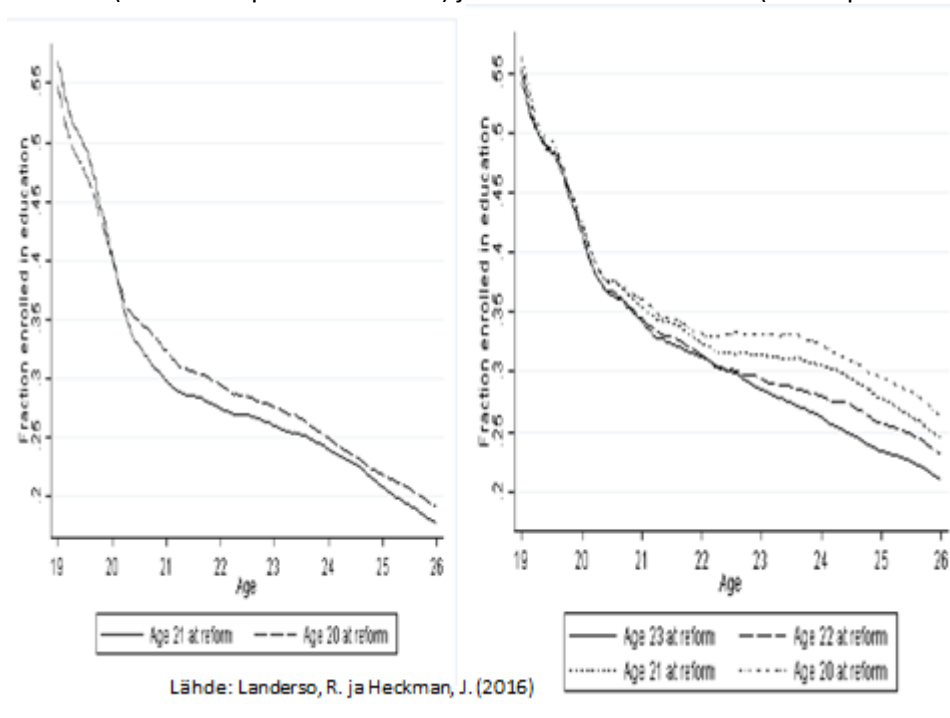
Olisi tärkeää selvittää myös, missä määrin heikentyneet kannustimet ovat johtaneet siihen, että ei-työssä olevien ja myös koulutuksen ulkopuolella olevien 20-29-vuotiaiden nuorten määrä on kasvanut 50 prosentilla vuodesta 2008 vuoteen 2015 (sivun 3 kuvio 5).

Tanskan aineistolla Landerso ja Heckman (2016) tarkastelevat mm. nuorten sosiaaliturvan rajoittamisen vaikutuksia.<sup>7</sup> Landerson ja Heckmanin tutkimuksen yleinen merkittävä johtopäätös on, että heikot työnteon kannustimet vähentävät kattavan ja ilmaisen koulutuksen tasa-arvoa lisäävää vaikutusta.

Tanskassa toteutettiin ensin 1991 uudistus, jolla nostettiin täyteen sosiaaliturvaan oikeutettujen alaikäraja 20:sta 21:een vuoteen ja sen jälkeen 1992-1993 uudistusta jatkettiin nostamalla alaikäraja edelleen 21:stä 25:een vuoteen. Alla olevat kuviot esittävät nuorten koulutukseen osallistumisasteen muutoksen ensimmäisen ja toisen uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Esimerkiksi vasemmanpuoleinen kuvio esittää koulutukseen osallistumisasteet henkilöille, jotka olivat 20- ja 21-vuotiaita vuoden 1991 uudistuksen astuessa voimaan, jolloin täyden sosiaaliturvan alaikäraja nousi 20:sta 21:een vuoteen. Kuvion mukaan osallistumisasteet olivat hyvin samanlaiset, kun kyseiset kohortit olivat nuorempia. Uudistuksen jälkeen näiden kahden kohortin osallistumisasteet erkanivat siten, että uudistuksen voimaantullessa 20-vuotiaiden koulutukseen osallistumisasteet pysyivät 2-3 prosenttiyksikköä korkeampina kuin uudistuksen voimaan astuessa 21-vuotiailla.

Nuorten koulutukseen osallistumisasteet, kun täyden sosiaaliturvan alaikäraja nostettiin 20:sta 21:een vuoteen (vasemmanpuoleinen kuvio) ja 21:stä 25:een vuoteen (oikeanpuoleinen kuvio)

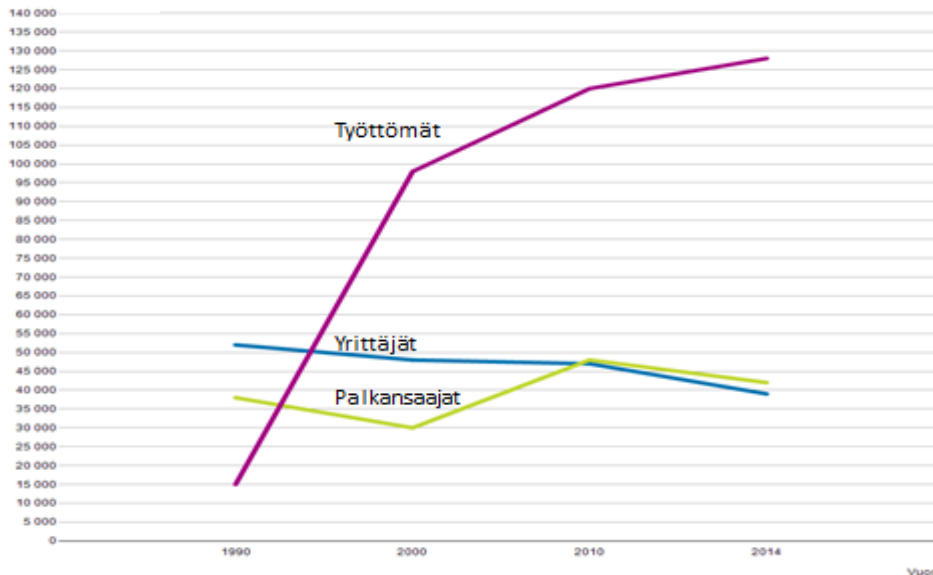


Tanskan aineistolla on tehty paljon tutkimuksia kannusteiden vaikutuksista myös työllisyyteen. Samoin velvoittavamman työvoimapolitiikan vaikutuksia on tutkittu Tanskan aineistolla laajasti. Nuo tutkimustulokset ovat tärkeitä, kun mietitään keinoja työllisyysasteen ja osaamisen käytön nostamiseksi Suomessa.

<sup>7</sup> Landerso, R. ja Heckman, J. (2016), The Scandinavian Fantasy: The Sources of Intergenerational Mobility in Denmark and the U.S. IZA Discussion Paper No. 1000. <http://ftp.iza.org/dp10000.pdf> (tulossa Scandinavian Journal of Economics).

## Liite 7: Työttömyyden tulojakovaikutuksista

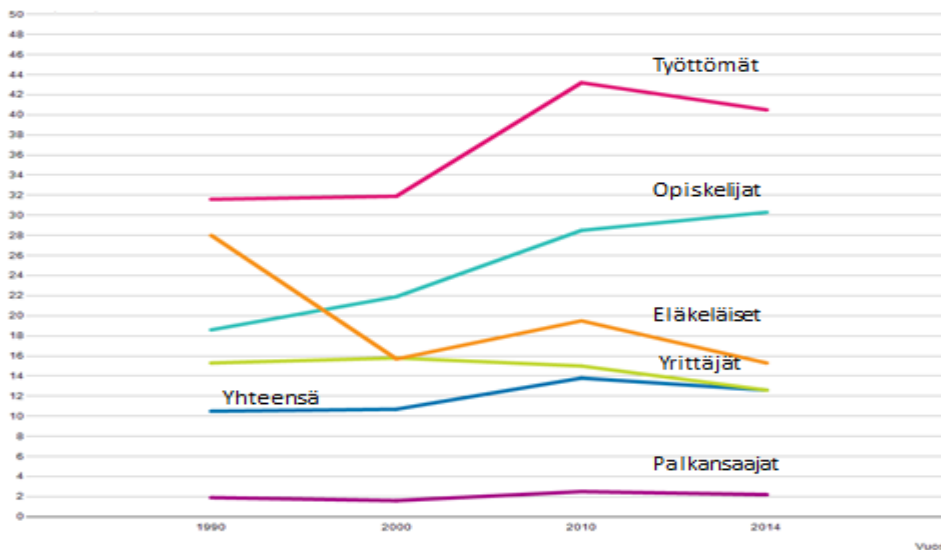
Pienituloisten määrä (käytettävissä olevat tulot (ml. myyntivoitot) alle 60 % koko väestön mediaanituloista) 1990, 2000, 2010 ja 2014, kotitalouksien lukumäärä



Lähde: Tilastokeskus

Pienituloisten kotitalouksien osuus työttömistä kotitalouksista oli 2014 n. 40 %, kun vastaava luku eläkeläisillä oli n. 15 %, yrittäjillä n. 13 % ja palkansaajilla n. 2 % (kuvio 7). Pienituloisten kotitalouksien osuus kaikista kotitalouksista nousi ensin 2000-luvulla, mutta 2010-luvulla tuo osuus on hieman alentunut (kuvio 10). V. 2014 runsaalla 10 %:lla (12,6 %) kaikista kotitalouksista käytettävissä olevat tulot olivat alle 60 % mediaanituloista. Kaikista kotitalouksista käytettävissä olevat tulot olivat alle 40 % mediaanituloista 2,4 %:lla v. 2014. Tuo osuus on käytännössä sama kuin noin 30 vuotta sitten v. 1987, jolloin se oli 2,3 %.

Pienituloisten kotitalouksien osuus sosioekonomisissa ryhmissä (käytettävissä olevat tulot (ml. myyntivoitot) alle 60 % koko väestön mediaanituloista) 1990, 2000, 2010 ja 2014, %



Lähde: Tilastokeskus

## Liite 8: Julkisen talouden tasapainon ja kestävyiden riippuvuus työllisyysasteesta

Tämän liitteen pelkistetty tarkastelu osoittaa, että annetuilla julkisilla palvelu- ja etuusjärjestelmillä sekä väestökehityksellä julkisen talouden perusjäämän (tasapaino ilman korkomenoja ja –tuloja) tasapainottaminen ja kestävyys voidaan pelkistää yhteen muuttujaan eli työllisyysasteeseen.

Julkisen talouden kestävyyttä väestön ikääntyminen heikentää sekä ikäsidonnaisten menojen kasvun että työikäisen väestön, talouskasvun ja verotulojen heikomman kehityksen kautta. Suomessa työikäisen ja yli 65-vuotiaan väestön osuuksien kaikkein voimakkain muutos on toteutumassa 2010-luvulla, kun työikäisen väestön osuus laskee viidellä %-yksiköllä (66,0 %:sta 61,2 %:iin) ja yli 65-vuotiaan väestön osuus nousee viidellä %-yksiköllä (17,5 %:sta 22,6 %:iin). 2020-luvulla nämä muutokset karkeasti puolittuvat.

Julkisen talouden kestävyysvaje – jota mitataan yleensä ns. S1 tai S2 indikaattoreilla – voidaan jakaa kahteen pääelementtiin:

- Julkisen talouden rakenteellinen perusjäämä
- Ikärakenteen muutoksen vaikutus perusjäämään

Näiden kahden elementin summa on kestävyysvaje. Luonnollisesti ikärakenteen muutoksen vaikutus perusjäämään jaetaan moniin osatekijöihin. Kuvio 1 esittää komission laskelman Suomen kestävyysvajeesta siten, että ikärakenteen muutos on jaettu useampiin osatekijöihin.

Taulukko 1. Suomen julkisen talouden kestävyysvajeen (ns. S2-kestävyysvajeindikaattori) koostuminen rakenteellisesta perusalijäämästä ja ikärakenteen muutoksen vaikutuksista, % suhteessa BKT:een

Perusalijäämä	Eläkkeet	Terveys- huolto	Pitkäaikais- hoito	Muu (mm. koulutus)	Yhteensä (S2- kestävyysvaje)
2,1	-0,4	0,5	1,6	0	3,9

Lähde: EU Commission (2016) Fiscal Sustainability Report 2015, Table 4.5, s. 72.

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf)

Taulukossa 1 eri osatekijät summautuvat 3,8 %:iin, ei 3,9 %:iin lukujen pyöristyksen takia. Komission mukaan Suomen uudistettu eläkejärjestelmä supistaa kestävyysvajetta 0,4 %-yks., vaikka otetaan huomioon ikärakenteen muutos. Osatekijän ”Muu”, joka pitää sisällään mm. koulutuksen kokonaisvaikutus on nolla.

VM arvioi, että %-yksikön työllisyysasteen nousu supistaa kestävyysvajetta 0,4 %-yksiköllä (taulukko 2).

Taulukko 2. Eri tekijöiden vaikutus julkisen talouden tasapainoon ja kestävyysvajeeseen

Yleisen tuottavuuden kasvu	+0,5 %-yks.	–0,6 %-yks.
Julkisten palveluiden tuottavuuden kasvu	+0,25 %-yks.	–0,7 %-yks.
Työllisyysaste (Työttömyyttä alentamalla)	+1 %-yks. = 35 000 hlöä	–0,4 %-yks.
Työurien pidentyminen loppupäästä	+1 vuosi = +1,8 % työllisyysastetta	–0,7 %-yks.
Korko	0,5 %-yks.	–0,5 %-yks.

Lähde: Mikko Spolander, esitys VM-akatemiassa 24.11.2014.

<http://vm.fi/documents/10623/1804892/VM-akatemia,+julkinen+talous+24.11.2014/0e04971d-7f04-4196-92de-4c45886a6650>

Julkisen talouden tasapaino riippuu myös lyhyellä tähtäimellä voimakkaasti työllisyydestä ja työttömyydestä. Esimerkiksi pelkät työttömyyden suorat menot ovat nousseet työttömyyden nousun myötä 2008-2015 kolme miljardia euroa. Julkinen talous on lähtökohtaisesti sekä työttömyysturva- että muiden työttömyyteen välittömästi liittyvien menojen ja verotulojen kautta enemmän sidoksissa työttömyyden ja työllisyyden kehitykseen kuin BKT:n kehitykseen. Tätä näkemystä tukee myös tämän liitteen hyvin pelkistetty tarkastelu.

Tuottavuuden kasvuun ja korkotasoon liittyy nyt erityisen paljon epävarmuutta. Julkisen talouden pitkän ajan kestävyys riippuu kuitenkin rajoitetusti korkotasosta ja talouskasvusta, koska:

- Matala korkotaso yhtäältä vähentää valtioiden korkomenoja. Toisaalta se myös vähentää esimerkiksi julkisten eläkerahastojen tuottoja. Korkotason lasku voi itse asiassa heikentää julkisen talouden kestävyyttä maissa, joissa julkinen nettovelka on negatiivinen.
- Hidastunut tuottavuuskasvu yhtäältä hidastaa talouskasvua ja reaali-palkkojen nousua. Toisaalta se myös hidastaa julkisen sektorin reaali-palkkojen nousua ja mm. reaali-isten eläke-etuuskasvua.

Taulukon 2 mukaan yleisellä eli yksityisen sektorin tuottavuuden kasvun paranemisella on kohtuullisen pieni kestävyysvajetta supistava vaikutus. Tietyn suuruisella julkisen sektorin tuottavuuskasvun nousulla on yli kaksinkertainen kestävyysvajetta vahvistava vaikutus samansuuruisen yksityisen sektorin tuottavuuden kasvuun nähden.

Kun otetaan huomioon, että 2015 yksityisen sektorin työllisyys oli noin kolme kertaa suurempi kuin julkisen sektorin työllisyys, julkisen sektorin työntekijän tietyn suuruinen tuottavuuden kasvun nousu vahvistaa julkisen sektorin tasapainoa noin kuusinkertaisesti yksityisen sektorin työntekijään nähden. Alla perustellaan, että tämäkin voi yliarvioida yksityisen sektorin tuottavuuskasvun vaikutusta. Monesta muusta näkökulmasta katsoen tuottavuuden ja talouden heikko kasvu on kuitenkin suuri ongelma.

Isossa-Britanniassa ja Ruotsissa on laadittu korkealuokkaiset kestävyysraportit.<sup>8</sup> Molemmat raportit korostavat julkisen sektorin – ja lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon - tuottavuuden kasvun merkitystä kestävyuden kannalta. Ison-Britannian raportti perustelee kuitenkin hyvin, minkä takia todellisuudessa terveydenhuoltomenojen BKT-osuus helposti nousee joka tapauksessa huomattavasti.

Kun sote-palvelujen tuottavuuden hyväkään kasvu ei ole ratkaisemassa kestävyysongelmaa, on jäljellä lähinnä kaksi vaihtoehtoa: etuuskasvun ja palvelujen tason alentaminen tai työllisyysasteen nostaminen. Työllisyysasteen nostamiseen on puolestaan lähinnä kaksi keinoa, jotka eivät ole toisiansa poissulkevia: parhaassa työiässä olevien työllisyysasteen nostaminen ja eläkeiän jatkuva nostaminen. Todennäköisesti molemmat ovat tarpeen, jotta suunnilleen nykytasoiset palvelut ja etuudet säilyisivät.

Muihin Pohjoismaihin verrattuna Suomi on huolehtinut huonosti työllisyysasteesta ja siten julkisen talouden kestävydestä. Jotkut näkevät matalan työllisyysasteen ja korkean työttömyyden johtuvan suhdanteista, jotka tuskin kuitenkaan selittävät muita Pohjoismaita pysyvämmiin matalampaan työllisyysasteeseen.

Tämä liite ei tarkastele lähemmin kestävyyslaskelmia. Sen sijaan se pyrkii osoittamaan lyhyen ajan ja pitkän ajan finanssipoliittisten tavoitteiden yhteyden sekä sen, että annettulla väestökehityksellä ja annetuilla etuus- ja palvelujärjestelmillä työllisyysaste on tavallaan tyhjentävä tunnusluku julkisen talouden kestävyysarvioinnin kannalta.

<sup>8</sup> The Office for Budget Responsibility (OBR) (2015) Fiscal sustainability report.

[http://budgetresponsibility.org.uk/docs/dlm\\_uploads/49753\\_OBR-Fiscal-Report-Web-Accessible.pdf](http://budgetresponsibility.org.uk/docs/dlm_uploads/49753_OBR-Fiscal-Report-Web-Accessible.pdf)

Konjunktur Institutet (2016) Fiscal Sustainability Report 2016.

<http://www.konj.se/download/18.2988ec81154205dcb0fc8c51/1461069918567/Occasional-study-47-Fiscal-sustainability-report-2016.pdf>

### Yksityisen sektorin tuottavuuden kasvun vaikutus julkiseen talouteen

Ennen kuin määritetään mm. ikärakenteen muutoksen vaikutus julkiseen talouteen, määritetään ensin yksityisen sektorin tuottavuus kasvun ja korkotason vaikutus julkiseen talouteen.

Julkiset talouden tulot  $Y$  voidaan määrittellä seuraavaan muotoon ottamatta toistaiseksi huomioon julkisen sektorin varallisuudesta (eläkevarat ja muu varallisuus) saatavia tuloja

$$(1) Y = fBKT = fGL,$$

jossa  $f$  = veroaste,  $G$  = työn tuottavuus ja  $L$  = työpanos.

Merkitään pienillä kirjaimilla muuttujien logaritmien muutosta ja oletetaan veroaste  $f$  vakioiksi. Oletetaan tässä vaiheessa myös työpanos  $L$  vakioiksi, jolloin julkisen talouden tulojen reaaliikasvu on muotoa

$$(2) y = g,$$

jossa siis  $g$  = työn tuottavuuden kasvuvauhti.

Ottamatta toistaiseksi huomioon julkisen velan hoitokustannuksia, julkiset menot voidaan kirjoittaa muotoon

$$(3) M = T + P, \text{ jossa } T = \text{tulonsiirtomenot ja } P = \text{palvelumenot.}$$

Tulonsiirtomenojen osuus kokonaismenoista  $a = T/(T+P)$  ja palvelumenojen osuus on  $1-a$ . Menojen reaaliikasvu on tällöin muotoa

$$(4) m = a \times t + (1-a) \times p$$

Perusturvaetuudet ovat yleensä indeksoitu kuluttajahintoihin, mutta niihin tehdään aina välillä tasakoroituksia niin, että etuudet pysyvät karkeasti kiinteässä suhteessa yleiseen elintasoon, joka kasvaa tuottavuuden kasvuvauhtia  $g$ . Tällöin siis nuo tulonsiirtomenot kasvavat vauhdilla  $g$ . Ansioon sidotut etuudet kuten työeläkkeet karttuvat ansioiden tahdissa. Kun oletetaan reaaliansioiden kasvavan tuottavuuden kasvuvauhtia, niin ansioetuudetkin kasvavat reaalisesti vauhdilla  $g$ . Tällöin tulonsiirrot kokonaisuutena kasvavat reaalisesti vauhdilla  $g$ , kun ei toistaiseksi oteta huomioon ikärakenteen muutoksen aiheuttamaa eläke-etuuksien kasvun kiihtymistä. Palvelumenot ovat lähinnä palkkamenoja. Jos yksityisen ja julkisen sektorin palkat kehittyvät pitkällä tähtäimellä samaa vauhtia ja yksityisen sektorin reaalipalkat kasvavat tuottavuuden kasvun mukaisesti vauhdilla  $g$ , kun ei toistaiseksi oteta huomioon ikärakenteen muutoksesta aiheutuvaa palvelumenojen kasvua. Tällöin siis sekä tulonsiirto- että palvelumenot kasvavat vauhdilla  $g$  eli

$$(5) m = g$$

Tällöin siis yhtälöiden (2) ja (5) perusteella sekä julkisen talouden tulojen että menojen reaaliikasvu on  $g$  ja kasvujen erotus on

$$(6) y - m = 0$$

Eli julkisen talouden tulojen ja menojen kasvuvauhtien erotus on invariantti työn tuottavuuden kasvun  $g$  suhteen.

## Korkotason vaikutus julkiseen talouteen

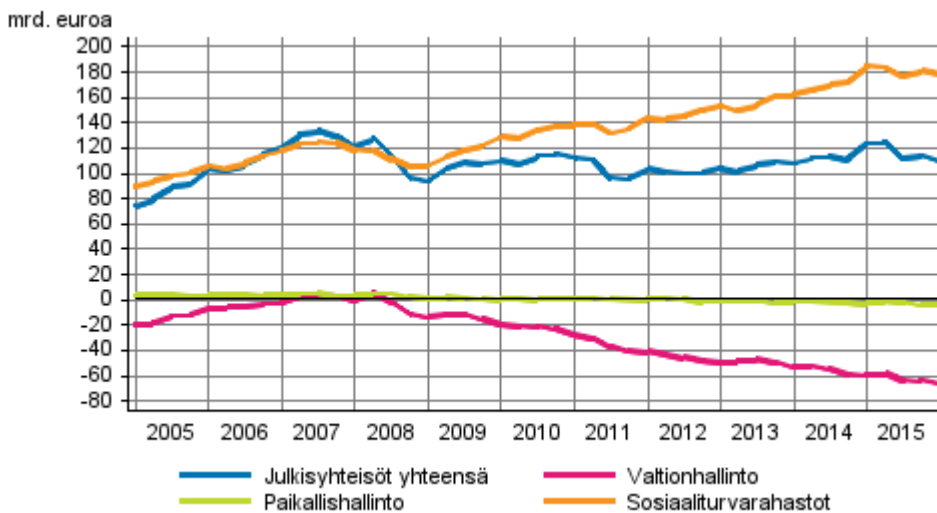
Tarkastellaan seuraavaksi korkotason vaikutusta julkiseen talouteen. Julkisen sektorin varallisuustulojen ja velanhoitomenojen nettokehitys voidaan kirjoittaa muotoon

$$(7) W = iA - rV,$$

jossa  $i$  = julkisen talouden rahoitusvarallisuuden reaalityttö,  $A$  = julkisen sektorin rahoitusvarallisuus (mm. työeläkerahastot ja muu rahoitusomaisuus),  $r$  = velan reaalikorko ja  $V$  = julkisen bruttovelka.

Työeläkerahastojen suuruuden takia Suomen julkisen sektorin nettorahoitusvarallisuus oli 2016 ensimmäisen neljänneksen lopussa 110,1 mrd. euroa eli yli 50 % suhteessa BKT:een (kuvio 1).

Kuvio 1. Julkisen talouden nettorahoitusvarallisuus



Lähde: Tilastokeskus

Korkotason vaikutuksen etumerkki julkisen sektorin nettovarallisuuteen riippuu mm. julkisen sektorin nettorahoitusvarallisuudesta ja julkisen sektorin reaaliomaisuuden nettotuotoista ja mm. siitä, miten korkotaso vaikuttaa esimerkiksi eläkevarojen ja reaaliomaisuuden (esim. metsät) tuottoon ja myös siitä, miten eläkevarat ovat allokoitu esim. korko-, osake- ja kiinteistösiijoituksiin ja miten yleinen korkotaso vaikuttaa minkin omaisuuserän tuottoihin.

Yleisesti ottaen julkisen talouden velan korkokustannukset ja omaisuuden tuotto ovat riippumattomia muusta finanssipolitiikasta niin kauan kuin julkisen talouden perusmenot ja perustulot kehittyvät tasapainoisesti. Julkisen talouden kestävyys määrittää viime kädessä pitkälti perusjämmän eli julkisten perusmenojen ja -tulojen (menot ja tulot ilman korkomenoja ja -tuloja) kehitys.

Luonnollisesti esimerkiksi julkisen sektorin eksplisiittisiin ja implisiittisiin vastuisiin liittyy suuria riskejä, jotka voivat ajaa julkisen talouden kestävämpään tilaan. Esimerkiksi yksin valtion takauskanta on tällä hetkellä noin 50 mrd. euroa eli n. 25 % suhteessa BKT:een. Toinen esimerkki vastuista on julkisen talouden implisiittinen vastuu talletusten suojasta siltä osin kuin talletussuojajärjestelmän rahoitus osoittautuisi pankkikriisissä riittämättömäksi.

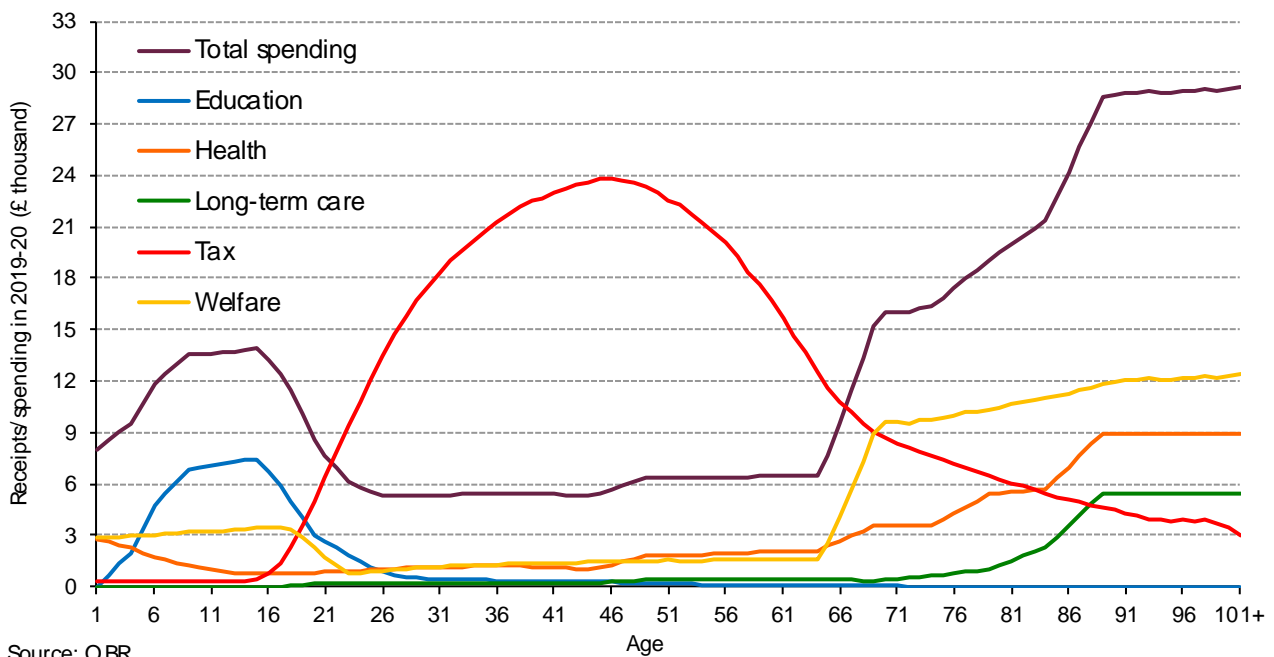
Yleisen korkotason mataluuden on mm. IMF:n ja OECD:n taholta katsottu tarjoavan otollisen mahdollisuuden julkisten investointien lisäämiselle oloissa, joissa ne näkevät kokonaiskysynnän puutteen olevan merkittävä talouskasvua hidastava tekijä. Tämä aihe vaatisi kuitenkin oman erillisen tarkastelun.

Kokonaisuutena yllä esitetyn perusteella korkotason vaikutuksen etumerkki julkisen talouden tasapainoon ja kestävytyteen on epäselvä. Yleisesti ottaen velan korkomenot eivät ole muodostumassa ongelmaksi niin kauan kuin finanssipolitiikka pitää julkisen talouden perusjäämän kehityksen hallittuna.

### Julkisen talouden tasapainon ja kestävytyden riippuvuus työllisyysasteesta

Edellä on perusteltu, minkä takia julkisen talouden tasapainon kannalta yksityisen sektorin tuottavuuden kasvu ei ole keskeinen tekijä. Kansainvälisten järjestöjen ja kansallisten viranomaisten kestävyyslaskelmat keskittyvät paljolti sen huomioon ottamiseen, miten väestön ikärakenteen muutos vaikuttaa julkiseen talouteen, kun otetaan huomioon eri ikäryhmien julkiselle sektorille maksamat verot sekä niiden saamien tulonsiirtojen ja palvelujen kustannukset. Kuvio 2 on Ison-Britannian julkisen talouden kestävyysraportin kuvio, joka esittää eri ikäryhmien maksamat verot ja aiheuttamat julkisen talouden menot.

Kuvio 2. Julkisten menojen ja verojen edustavat profiilit Iso-Britanniassa, 1 000 puntaa henkeä kohden



Työkäiset rahoittavat käytännössä julkisen sektorin. EU-maiden aineistoon perustuvan mikrosimulointi mallin mukaan 15-64-vuotiaiden osuus maksetuista veroista ja pakollisista maksuista on EU-maissa keskimäärin 91 % v. 2010.<sup>9</sup>

Kehittyneiden maiden – ja ehkä korostetusti Pohjoismaiden - julkisen talouden rahoitus perustuu siihen, että työkäisten nettokontribuutio julkiseen talouteen (maksetut verot ja maksut miinus saadut etuudet ja

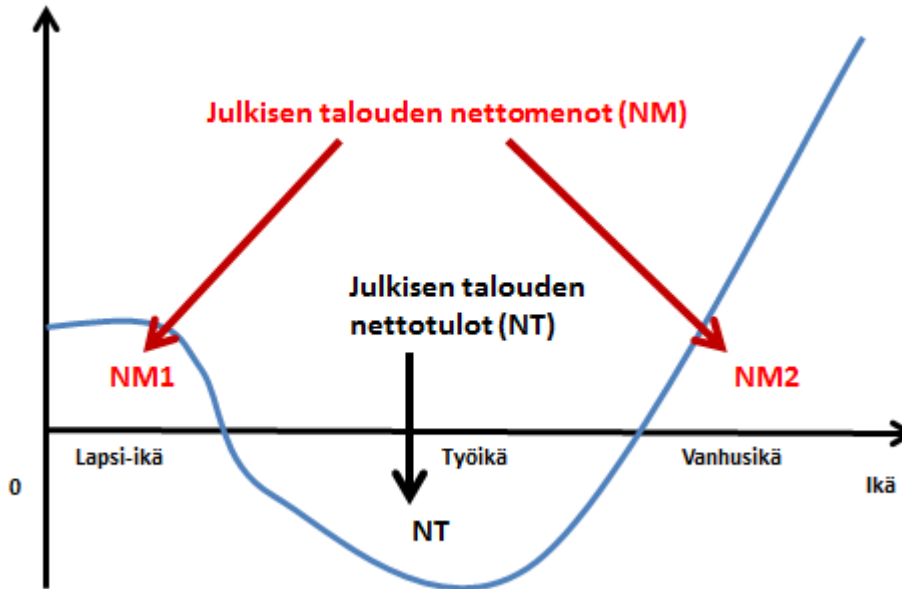
<sup>9</sup> Mathias Dolls, Karina Doorley, Alari Paulus, Hilmar Schneider, Sebastian Sieglöch, Eric Sommer (2015), Fiscal Sustainability and Demographic Change: A Micro Approach for 27 EU Countries. IZA Discussion Paper No. 9618. <http://ftp.iza.org/dp9618.pdf>



palvelut) on riittävän suuri, jotta se rahoittaa lasten ja eläkeikäisten julkisen talouden nettorasituksen. Kuvio 3 pelkistää julkisen talouden rahoitusperiaatteen. Työkäiset ovat julkisen talouden nettomaksajia ja lapset sekä vanhusikäiset ovat nettosaajia. Kuvio 3 on tavallaan kuvion 2 pelkistys siten, että kuviossa 3 on esitetty ikäryhmien saamat nettotulonsiirrot (saadut palvelut ja tulonsiirrot – maksetut verot).

Kuvio 3. Julkisen talouden rahoitusperiaate pelkistään (työkäiset rahoittavat lapset ja vanhusikäiset)

**Ikäsidonnaiset julkiset nettotulonsiirrot**  
(Saatujen etuisuuksien ja palvelujen arvo – maksetut verot)



Kuviossa 3 julkisen talouden nettomenot on jaettu kahteen komponenttiin; lasten aiheuttamaan komponenttiin NM1 ja vanhusväestön aiheuttamaan komponenttiin NM2. Seuraavassa niitä käsitellään yksinkertaisuuden vuoksi yhtenä kokonaisuutena  $NM = NM1 + NM2$ . Tarkkaan ottaen NM on tässä nettoperusermenot (nettomenot ilman korkomenoja) ja NT on nettoperustulot (nettotulot ilman korkomenoja). Tällöin perusjäämä on muotoa  $PB = NT - NM$ .

Edellä osoitettiin, että julkisen sektorin menojen ja tulojen kasvuero on riippumaton tuottavuuden kasvusta. Tarkastelun pelkistämiseksi – ja ilman että tulosten yleisyys siitä kärsii – oletetaan nyt työn tuottavuuden kasvu nollassa, työaika työllistä kohden vakioksi ja kirjoitetaan BKT muotoon

$$(8) \text{ BKT} = aL,$$

jossa  $a$  on vakio ja  $L$  on työllisyys.

Oletetaan, että ei-töissä olevista aiheutuvat nettomenot ovat vakio-osuus heidän lukumäärästä ja kirjoitetaan nettomenot muotoon

$$(9) \text{ NM} = c(D+NL), \text{ jossa } c \text{ on vakio, } D = \text{alle 15-v. + yli 65-v. ja } NL = \text{ei-työlliset 15-64-v.}$$

Oletetaan töissä olevien nettoveroaste  $f$  vakioksi ja kirjoitetaan nettoverotulot muotoon

$$(10) \text{ NT} = f\text{BKT} = hL, \text{ jossa } h=fa.$$

Huoltosuhte (Dependency ratio) on muotoa

$$(11) DR = D/(NL+L)$$

Työllisyysaste (Employment rate) on muotoa

$$(12) ER = L/(L+NL)$$

Käytetään määritelmää (12) kirjoittamalla  $L=ER(L+NL)$  ja kirjoitetaan yhtälö (10) muotoon

$$(13) NT = hER(L + NL)$$

Käytetään määritelmää (11) ja kirjoitetaan  $D = DR(D+NL)$  ja sijoitetaan se yhtälöön (9)

$$(14) NM = c(DR(NL+L) + L)$$

Nettoverotulojen NT ja nettomenojen NM suhde voidaan kirjoittaa muotoon

$$(15) NT/NM = (h/c)ER(L+NL)/(DR(NL+L) + L)$$

$$= k(ER/DR+ER(L+NL)/L), \text{ jossa } k=h/c$$

$$=k(ER/DR+ER/ER)$$

$$= k(ER/DR + 1)$$

Määritetään nyt perusjäämän tasapainottava työllisyysaste  $ER^*$  asettamalla  $PB = NT-NM=0$ , jolloin yhtälössä (15)  $NT/MT = 1$ , jolloin

$$(16) k(ER^*/DR+1)= 1$$

Tällöin  $ER^*$  on muotoa

$$(17) ER^* = DR(1-k)/k$$

Eli perusjäämän PB tasapainottava työllisyysaste  $ER^*$  on proportionaalinen huoltosuhteen DR suhteen.

$ER^*$ :n nykyhetken arvon määrittämiseksi käytetään relaatiota, jonka mukaan +1 %-yks. työllisyysasteessa = +0,4 %-yks. tasapainosuhteessa eli  $dPB = 0,4dER$ , jossa d merkitsee differenssiä.

Suomen Pankin kesäkuun ennusteen mukaan julkisen talouden perusjäämä/BKT on -1,2 % 2018 (VM ei esitä kesäkuun ennusteessa perusjäämää). Olettaen sen vastaavan rakenteellisen perusjäämän tasoa, tasapainon saavuttamiseksi tarvittaisiin 3 %-yksikön nousu työllisyysasteeseen (1,2/0,4=3), mikä tarkoittaa 105 000 korkeampaa työllisyyttä. Otetaan lähtökohdaksi 2015 toteutunut työllisyysaste, joka oli 68,1 %. Tällöin siis julkisen talouden perusjäämän tasapainottava työllisyysaste olisi nyt 68,1 % + 3 %-yks. = 71,1 %.

V. 2015 huoltosuhte DR oli 58,3 %. Tällöin  $ER^*/DR = 1,22$ . Annetulla huoltosuhteen DR kehityksellä julkisen talouden perusjäämän tasapainossa pitävä työllisyysaste  $ER^*$  on siis muotoa

$$(18) ER^* = 1,22DR$$

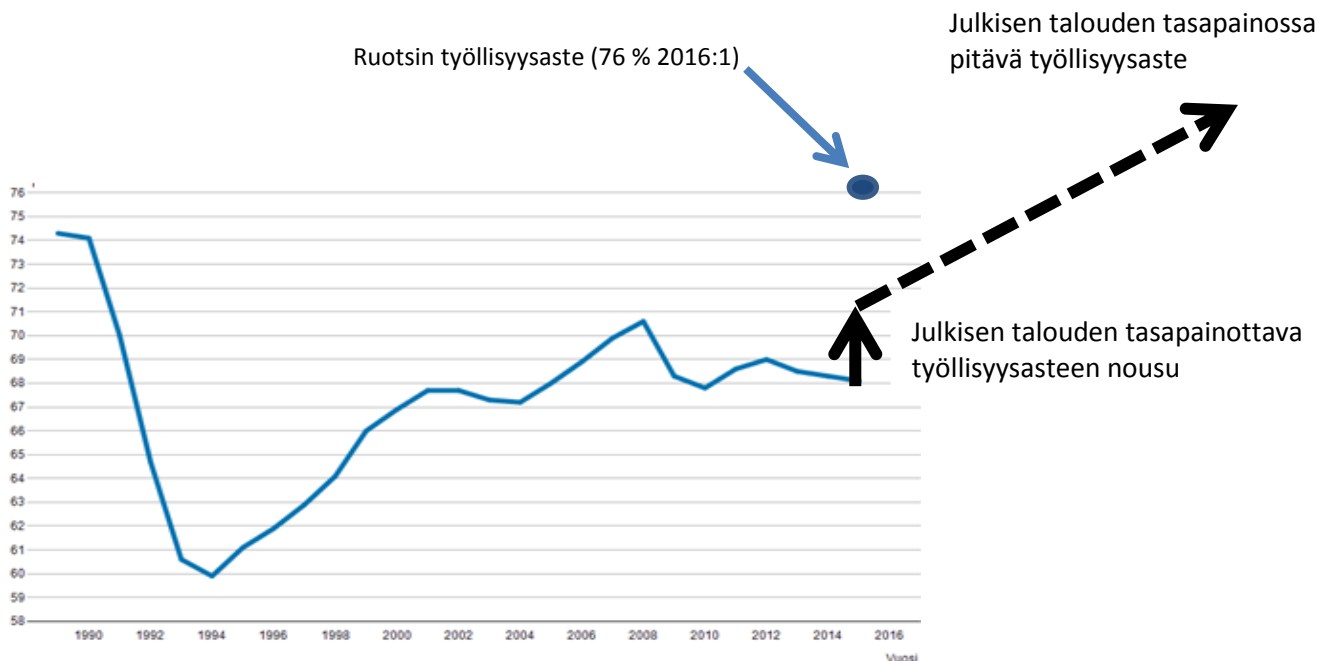
Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaisella huoltosuhteen DR kehityksellä taulukko 3 ja kuvio 4 esittävät julkisen talouden tasapainon toteuttavan työllisyysasteen ER\* vuosille 2015-2030.

Taulukko 3. Julkisen talouden tasapainon toteuttava työllisyysaste ER\* annetulla huoltosuhteella DR, %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
DR	58,3	59,3	60,5	61,5	62,4	63,3	64,2	64,9	65,4	65,9	66,4	67	67,5	68,1	68,7	69,2
ER*	71,1	72,3	73,8	75,0	76,1	77,2	78,3	79,2	79,8	80,4	81,0	81,7	82,4	83,1	83,8	84,4

Lähde: Tilastokeskuksen väestöennuste 2015 (huoltosuhte).

Kuvio 4. Työllisyysaste, julkisen talouden tasapainottava työllisyysasteen nousu ja julkisen talouden tasapainossa pitävä työllisyysaste, kun huoltotase kehittyy väestöennusteen huoltosuhteen mukaisesti, %



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus

Taulukon 3 mukaisesta työllisyysasteen kehityksestä, jonka kuvio 4 esittää voidaan todeta seuraavaa:

- Julkisen talouden perusjäämän tasapainottavan työllisyysasteen tasoon liittyy paljon epävarmuutta.
- Sen sijaan perusjäämän tasapainossa pitävään työllisyysasteen kehitykseen liittyy vähemmän epävarmuutta, kun se määräytyy suoraan huoltosuhteesta, jonka osalta Tilastokeskuksen väestöennuste on kohtuullisen luotettava lähivuosiksi. Suurin epävarmuus liittyy tältä osin maahanmuuttoon.
- Perusjäämän tasapainottavan työllisyysasteen taso on epävarma lähinnä kahdesta syystä.
- Ensinnäkin työllisyysasteen arvioitu julkisen talouden tasapainoa parantava vaikutus (työllisyysasteen yhden %-yksikön nousu vahvistaa tasapainoa 0,4 %-yksikköä) on ehkä liian pieni. Ottaen huomioon pelkästään työttömyyden suorat kustannukset voidaan saavuttaa tuo vaikutus (ks. Liite 12).
- Toiseksi perusjäämän oikeaan käsitteeseen liittyy epävarmuutta. Julkisen talouden kestävyysarvioinnin kannalta julkisen talouden nettovelka on bruttovelkaa perustellumpi käsite, joka onkin esimerkiksi Ison-Britannian ja Ruotsin kestävyysraporttien lähtökohta. Tällöin oikea perusjäämä käsite on julkisen talouden tasapaino vähennettynä nettokorkomenoilla. Suomen kohdalla tämä merkitsisi, että perusjäämä olisi suurempi, ei pienempi kuin julkisen talouden nettoluotonanto.

Taulukon 3 mukainen 84,4 %:in työllisyysaste v. 2030 voi vaikuttaa korkealta. Koska työllisyysaste määritetään työllisten ja 15-64-vuotiaan väestön suhteena ja koska on odotettavissa, että yli 64-vuotiaan väestön työllisyys jatkaa varsin nopeaa kasvuaan, työllisyysaste voi nousta hyvinkin korkeaksi. Jo nyt eräissä maissa työllisyysaste on tuolla tasolla. Työllisyysaste oli Islannissa runsas 84 % ja Sveitsissä runsas 80 % v. 2015.

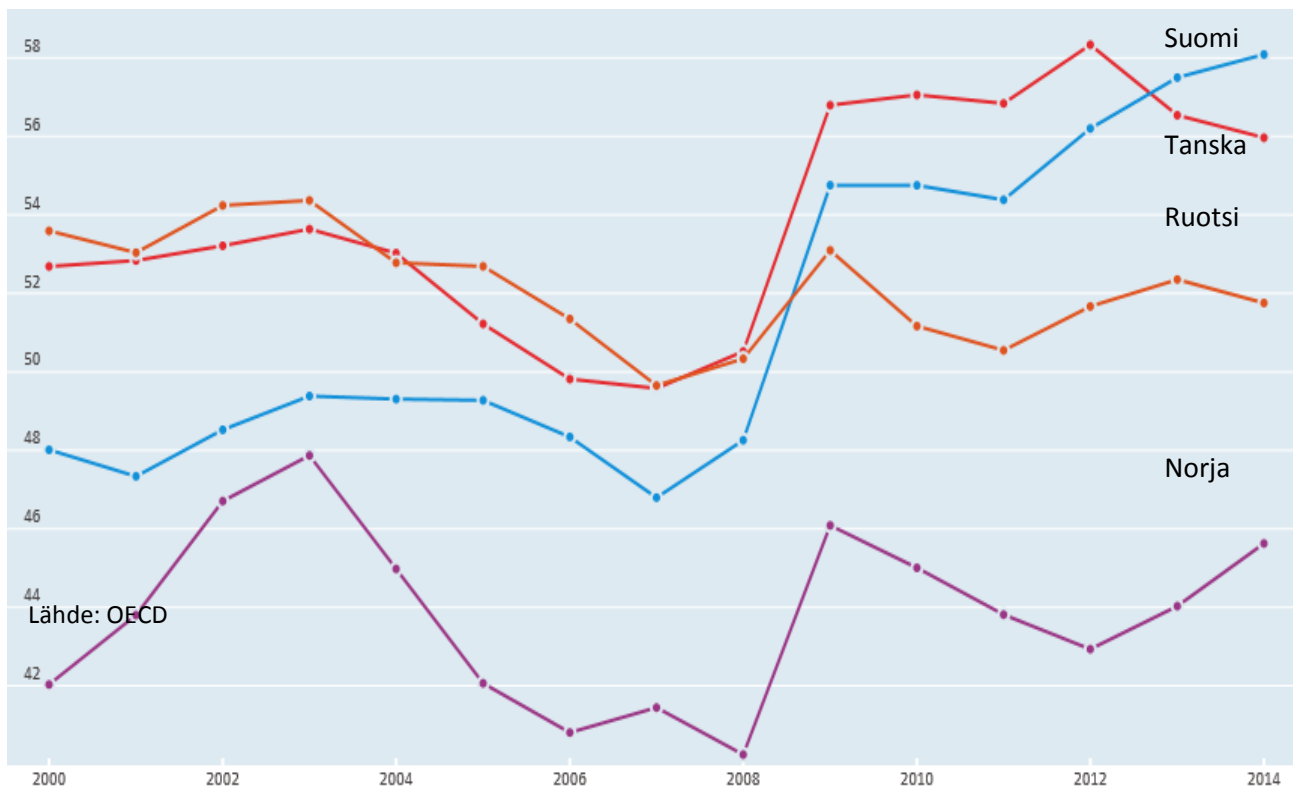
Ruotsin, Norjan ja Tanskan työllisyysasteet ovat tuntuvasti Suomea korkeammat (taulukko 3). Muissa Pohjoismaissa huoltosuhte on lisäksi kehittymässä Suomea suotuisammin. Suomen julkiset menot/BKT-suhde on kuitenkin jo nyt muita Pohjoismaita korkeammalla tasolla (taulukko 4 ja kuvio 5).

Taulukko 4. Pohjoismaiden työllisyysasteet ja julkiset menot/BKT v. 2015

	Työllisyysaste	Julkiset menot/BKT
Suomi	68,7 %	58,3 %
Tanska	73,5 %	55,7 %
Ruotsi	75,5 %	50,4 %
Islanti	84,2 %	42,6 %
Norja	74,9 %	48,6 %

Lähde: OECD

Kuvio 5. Julkisen talouden menot/BKT, %



Lähde: OECD

## Liite 9: Pitkäaikaistyöttömyydestä ja Tanskan toimista sen lyhentämiseksi

Taulukko 1 esittää vertailutietoja työttömyysturvan saantiin liittyvien ehtojen osalta. Taulukossa on alleviivattu Tanskan, Suomen ja Ruotsin tiedot työmarkkinoiden käytettävissä olon, työnhaun ehtojen ja sanktioiden osalta. Näiden kolmen muuttujan keskiarvo v. 2014 on Suomelle ~~2,7~~ ~~2,3~~, Tanskalle ~~3,4~~ ~~3,5~~ ja Ruotsille ~~3,4~~ ~~4,3~~, kun muuttajat voivat saada arvoja vaihteluvälillä 1 – 5, arvon 5 merkitessä tiukinta järjestelmää ja arvon 1 merkitessä löysintä järjestelmää.\* **Korjaus 7.11.2016: EU-komission tuottamassa taulukossa, joka hyödyntää OECD:n tietoja työttömyysturvan ehdoista, on sanktioiden kohdalla virhe. Työryhmä ei työsään hyödyntänyt EU-komission tietoja. Korjatut sanktiotiedot on lisätty tämän taustaraportin loppuun.**

Taulukko 1. Työttömyysturvajärjestelmiin liittyviä piirteitä (työmarkkinoiden käytettävissä olon, työnhaun ehtojen ja sanktioiden osalta indikaattorin skaala on asetettu siten, että 1=löysin ja 5=tiukin)

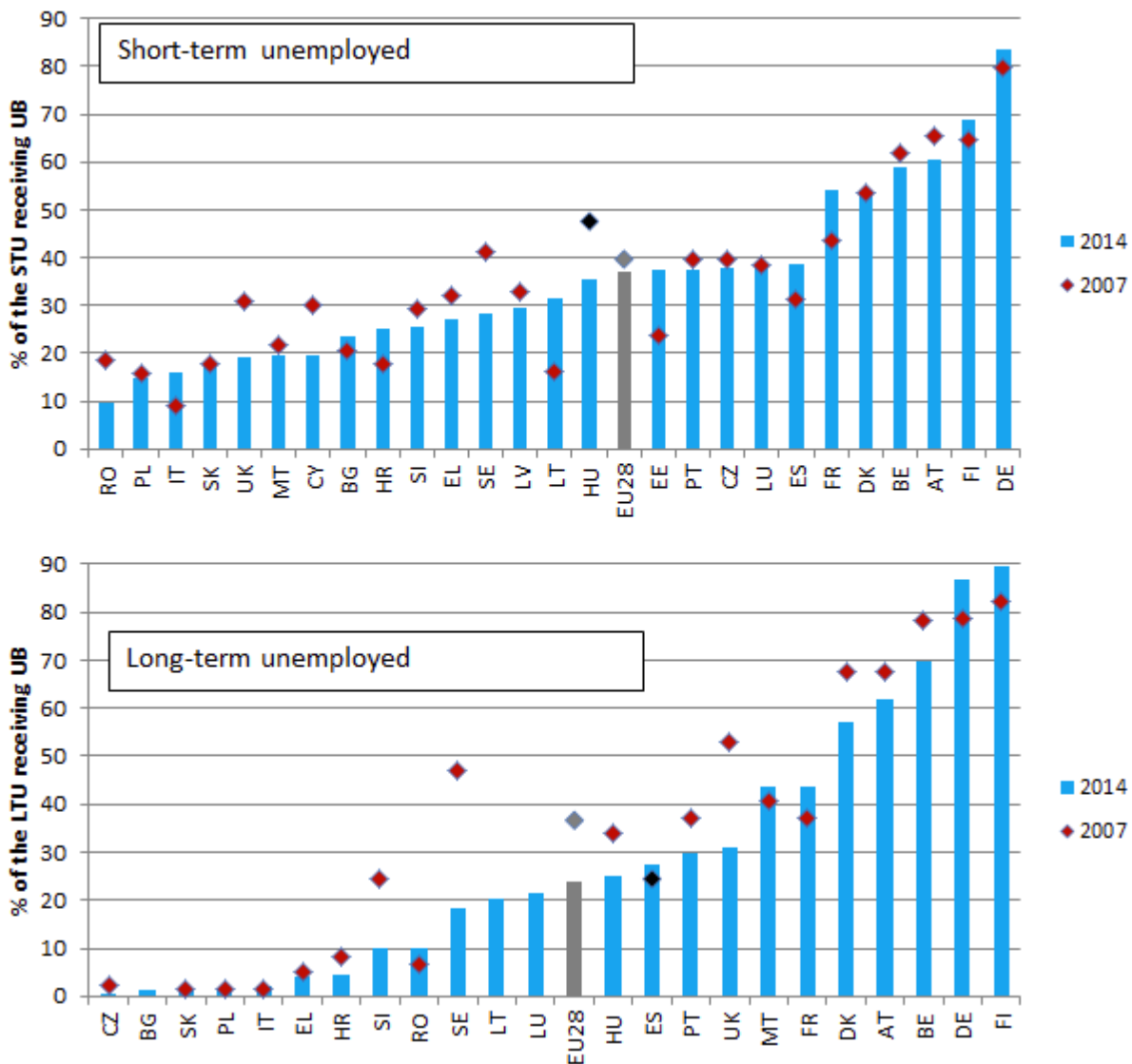
Country	Unemployment benefit duration			Availability conditions		Job-search conditions		Sanctions		Unemployment trap			Inactivity trap			Net increase in disposable income		
	2014	2012	2011	2014	2011	2014	2011	2014	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011	2013	2012	2011
AT	9	9	9	3	3	4	4	1.8	1.8	79	78	78	65	64	64	80	80	80
BE	*	*	*	2.3	2	3	3	3.8	3.8	85	83	82	63	63	62	41	55	58
BG	11	11	11	2.5	2.5	2.5	2.5	4.2	4.2	82	82	82	33	34	34	29	29	28
CY	6	6	6	2.5	2.5	1	1	5	5	:	:	:	:	:	:	:	:	:
CZ	5	5	5	4	4	1	1	2	2	79	79	80	58	58	57	39	39	38
DE	12	12	12	3.8	3.8	3.5	3.5	3.4	3.4	83	83	83	64	64	63	55	55	54
DK	24	24	24	4.1	4.1	4	4	2.4	2.4	91	91	90	83	83	83	21	20	21
EE	12	12	12	3.8	3.8	4	4	4.6	4.6	64	64	63	44	44	43	75	73	74
EL	12	12	12	2.8	2	1	1	3.2	3.2	48	47	54	16	16	16	181	197	146
ES	23	23	23	2.5	2.5	1.5	1.5	2.4	2.4	80	81	81	39	39	39	56	52	51
FI	24	24	24	2.5	2.5	2.5	2.5	2	2	78	78	76	63	62	60	24	26	30
FR	24	24	24	3.4	3.4	3.5	3.5	5	5	73	73	73	51	50	50	54	55	54
HU	3	3	9	3.5	3.5	1	1	2.7	2.7	79	78	79	42	43	42	58	59	46
IE	12	12	12	3.3	3.3	3	3	4.2	4.2	69	68	69	63	62	64	11	11	8
IT	8	8	8	3.5	3.5	1	1	4	4	80	78	77	22	22	21	49	52	51
LT	6	6	6	2.5	2.5	3.5	3.5	3.4	3.4	70	71	77	52	52	60	39	37	11
LU	12	12	12	3.3	3.3	4	4	5	5	90	90	90	63	62	63	19	20	19
LV	9	9	9	2.6	2	4	3.5	4	4	86	88	87	54	57	57	24	23	23
MT	6	6	6	4.3	4	4.5	4.5	3.4	3.4	54	54	54	48	48	48	79	78	88
NL	22	22	22	3.6	3.6	4	4	4	4	77	77	78	64	65	66	40	40	39
PL	12	12	12	4.3	4.3	1	1	5	5	72	74	74	57	50	51	58	54	54
PT	24	24	28	3.3	3.3	4	4	2.6	2.6	88	83	84	39	36	40	32	32	32
RO	12	12	12	4.8	4.8	2.5	2.5	4.2	4.2	49	48	48	29	29	37	170	170	171
SE	14	14	14	3.8	3.8	4	4	5	5	75	76	77	57	57	57	73	71	66
SI	9	9	9	3.5	3.5	3.5	3.5	3.8	3.8	89	89	91	60	60	63	30	30	25
SK	6	6	6	2.8	2.8	3.5	3.5	2.2	2.2	45	45	45	27	27	28	85	85	85
UK	6	6	6	3.5	2.9	4.25	4.25	2.6	3	54	55	57	57	58	60	74	72	69
EU28	12	12	13	3.3	3.2	3.0	2.9	3.5	3.5	75	74	74	50	50	51	56	58	55

\* Unemployment insurance in Belgium is of indefinite duration. Notes: Data are presented for the most recent available years. Unemployment, inactivity trap and net increase in disposable income are averages over four different stylised family types (single person with and without children, one-earner couple with and without children) and two earnings levels (67% and 100% of average full-time earnings). Unemployment benefit duration is expressed in months, and refers to the case of a worker with 40 years of age and 22 years of contributions. The indicators "availability conditions", "job-search conditions" and "sanctions" are expressed as an index ranging from 1 (least strict) to 5 (strictest). The indicators "unemployment trap" and "inactivity trap" are expressed as percentage points of additional gross earnings when moving to employment. Net increase in disposable income is expressed as a percentage of net income when unemployed. Sources: European commission based on OECD Tax-Benefits models; Langenbucher, K. (2015) "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits", OECD, forthcoming.

Lähde European Commission (2015) UNEMPLOYMENT BENEFITS WITH A FOCUS ON MAKING WORK  
[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/unemployment\\_benefits\\_20151126.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2015/unemployment_benefits_20151126.pdf)

Taulukon 1 työttömyysturvan pituutta koskevien tietojen (1. sarake) perusteella Suomen järjestelmä ei poikkea paljon monien muiden maiden järjestelmistä. Käytännössä järjestelmät poikkeavat esimerkiksi sen suhteen, miten aktiivisesti työttömän edellytetään hakevan töitä, jotta hän voi saada työttömyysturvaa tai järjestelmä voi tarjota pidemmän työttömyysturvan esimerkiksi tietyn ikäisille. Eräs esimerkki tästä on Suomen työttömyysturvan lisäpäiväjärjestelmä. Siinä työttömyysturvan pituudella ei ole takarajaa, eikä työttömän käytännössä edellytetä hakevan aktiivisesti töitä.

Kuvio 1. Työttömyysturvaa saaneiden työttömien suhde työttömiin, jotka eivät saa työttömyysturvaa, lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömät, 2007 ja 2014, %



Source: DG EMPL calculations based on EU LFS. Note: Ireland and the Netherlands: not covered and no values available for Cyprus, Estonia and Latvia for LTU for either year nor for Bulgarian, Lithuania or Luxembourg for 2007. STU stands for short-term unemployed (less than 12 months) and LTU stands for long-term unemployed (unemployed 12 months or more). The 2013 value was used for 2014 in the case of Austria for LTU and STU. Values for Czech Republic, Bulgaria, Slovakia, Poland, Croatia, Slovenia and Luxembourg for LTU are of limited reliability, as well as for Lithuania in 2007 for STU. \* The coverage rate is the ratio of the unemployed who received unemployment benefits or assistance and those who did not receive them in each category of unemployment duration (STU and LTU).

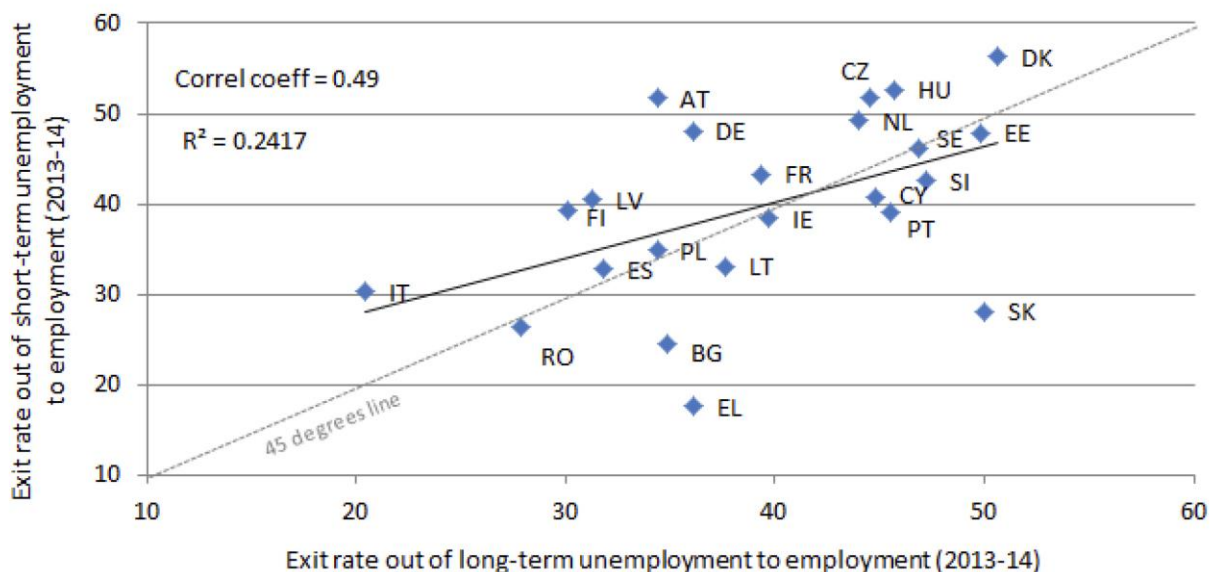
Lähde: European Commission (2016) Employment and Social Developments in Europe 2015. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5451-2016-ADD-4/en/pdf>

Työttömyysturvan pituudesta saa ehkä parhaimman kuvan sen perusteella, miten suuri osuus pitkäaikaisyöttömistä saa työttömyysturvaa. EU-maissa yleensä huomattavasti suurempi osa lyhytaikaisesti työttömänä olevista saa työttömyysturvaa kuin pitkään työttömänä olevat (kuvio 1). Suomessa kuitenkin 90 % pitkäaikaistyöttömistä saa työttömyysturvaa, kun esimerkiksi Tanskassa vajaa 60 % ja Ruotsissa vajaa 20 % pitkäaikaistyöttömistä saa työttömyysturvaa (kuvio 1). Nämä tiedot ovat vuodelta 2014. Viime vuosina monet maat ovat tiukentaneet pitkäaikaisen työttömyysturvan saantia. Kuvion 1 mukaan vielä 2007 vajaa 70 % ja Ruotsissa vajaa 50 % pitkäaikaistyöttömistä sai työttömyysturvaa.

Pitkäaikaistyöttömien työttömyysturvajärjestelmä vaikuttaa siihen, miten aktiivisesti työttömyydestä kannattaa pyrkiä takaisin työmarkkinoille. Kuviossa 2 on esitetty lyhytaikaisen ja pitkäaikaistyöttömyyden päättymisasteet (ns. exit rate) 2013 ja 2014. Suomessa pitkäaikaistyöttömyyden päättymisaste on noin 30 %, joka on kuviossa Italian ja Romanian jälkeen kolmanneksi matalin. On todennäköistä, että Italiassa ja Romaniassa osa pitkäaikaistyöttömistä työskentelee harmaassa taloudessa, jolloin heillä ei ole kannustinta päättää työttömyyttä, vaikka he eivät saisikaan enää varsinaista työttömyysturvaa. Kuvion 1 perusteella mukaan hyvin pieni osuus Italian ja Romanian pitkäaikaistyöttömistä saa työttömyysturvaa.

Kuvio 2. Poistumisaste lyhytaikaisesta ja pitkäaikaisesta työttömyydestä, %



Source: MISSOC. Note: When calculating the minimum duration the longest duration for the least entitled group was taken, whereas for maximum the longest specified duration for the most entitled group was taken, not including those with disability status or with special status due to being over the age of 55. \*Note that in the case of Slovenia the minimum duration has changed due to a new category being introduced so coverage of least entitled actually increased.

Lähde: European Commission (2016) Employment and Social Developments in Europe 2015. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5451-2016-ADD-4/en/pdf>

Kuvio 2 perustuu sosiaalisen suojelun tietokantaan (Mutual Information System on Social Protection), joka käsittää EU- ja ETA-maat. Kuvio 1 perustuu EU:n komission laskelmiin työvoimatutkimuksen aineistolla. Kuviossa 1 työttömyysturvan saajien suhteen korkeus pitkäaikaistyöttömistä Suomessa perustuu paljossa siihen, että perusturvan saajat saavat työttömyysturvaa (lähinnä työmarkkinatukea), kun muissa maissa oletettavasti etuutta maksetaan paljon yleisenä perusturvana, ei työttömyyteen liittyvänä perusturvana.

Työvoimatutkimukseen perustuvat kansainväliset vertailut (esim. OECD:n Employment Outlookin tiedot) pitkäaikaistyöttömyyden kohtaannosta ovat ilmeisen ongelmallisia. Tätä käsittelee lähemmin liite 2. Seuraavaksi tarkastellaan aktiivisen työvoimapolitiikan tuloksia. Ennen tulosten tarkasteltua yleisinä kommentteina ja yhteenvetona voidaan esittää seuraavaa:

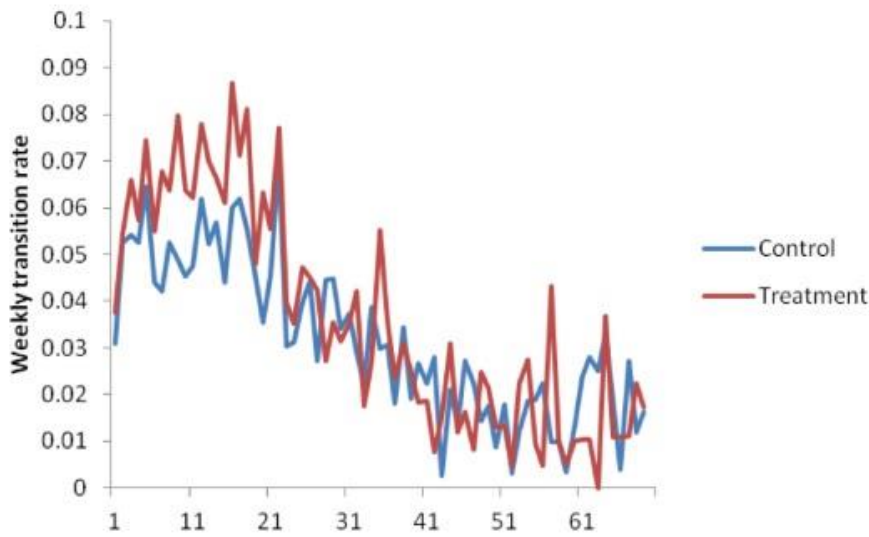
- Aktiivinen työvoimapolitiikka (ATP) voi vain rajoitetusti paikata heikkojen kannustimien vaikutuksia
- Mitä heikommat työn kannustimet ovat, sitä heikommat ovat todennäköisesti ATP:n vaikutukset
- ATP-toimien hyöty on siis julkisen talouden kannalta sidoksissa työn kannustimiin
- Erityisesti Tanskassa on laadittu useita hyvin järjestettyjä ATP:n kokeiluja ja niistä on tehty korkealuokkaisia tutkimuksia. Tutkimuksissa monien ATP-toimien on voitu todeta vaikuttaneen tilastollisesti merkittävästi, mutta poistumisastetta työttömyydestä ne ovat yleensä lisänneet melko vähän.
- Monilla ATP-toimilla on kuitenkin ns. uhkavaikutus, jolloin toimien olemassaolo nostaa työttömyydestä poistumisastetta ilman, että työttömät osallistuvat niihin.
- Tanskassa ATP-toimia on suunnattu ennen muuta ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajille.
- Tanskan tutkimustulosten perusteella ATP-toimien lisäämisen on voitu todeta vaikuttavan hyvin heikosti perusturvalla pitkään olleiden työllistymiseen, minkä takia toimia ei suunnata juuri heille.
- Tanskassa rajoitettiin ensin alle 21-vuotiaiden pääsyä täyden sosiaaliturvan piiriin, minkä jälkeen täyden sosiaaliturvan alaikärajaa nostettiin 25-vuoteen (Liite 5 selostaa uudistusten vaikutuksia).
- Tanskassa siirrettiin vuonna 2009 työvoimapolitiikan täytäntöönpano kuntien vastuulle.
- Kunnilla on taloudellinen intressi saada työttömät työllistettyä.

Seuraava tarkastelu Tanskan ATP-kokeiluista perustuu lähinnä Andersenin ja Svarerin (2012) artikkeliin.<sup>10</sup> Kahdessa Tanskan maakunnassa toteutettiin talven 2005-2006 aikana ns. Quick back to work-kokeilu ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajille. Henkilöt jaettiin kahteen ryhmään syntymäpäivän perusteella. Koeryhmään kuuluivat kuun alkupuoliskolla syntyneet ja kontrolliryhmään kuuluivat kuun jälkipuoliskolla syntyneet. Kokeilu koostui koeryhmään kohdistetusta huomattavasta ATP-toimien lisäämisestä. Toimiin kuuluivat mm. pakollisesta osallistumisesta työnhaun tukiohjelmiin hyvin aikaisessa vaiheessa työttömyyttä, useita tapaamisia työvoimavirkailijoiden kanssa ja täysipäiväinen osallistuminen ATP-ohjelmaan vähintään kolmen kuukauden ajaksi, jos työtön ei ollut löytänyt töitä 18 viikkoa työttömyyden alkamisen jälkeen. Kuvio 3 esittää kontrolliryhmän ja koeryhmän työttömyydestä poistumisasteet.

Kuvio 3. Työttömyydestä poistumisasteet työttömyyden pituuden mukaan

<sup>10</sup> Andersen, T. ja Svarer, M. (2012) Active labour market policies in a recession. IZA Journal of Labor Policy 2012,1:7. <https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/2193-9004-1-7>



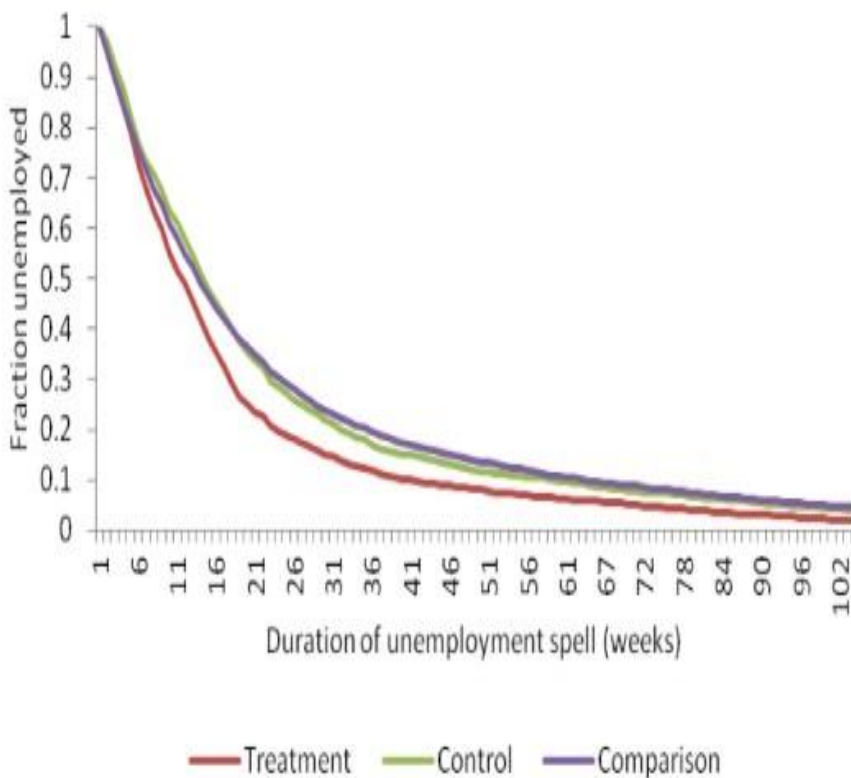


Lähde: Andersen ja Svarer (2012)

Kuvion 3 perusteella ensimmäisen 20 viikon aikana koeryhmään kuuluvilla työttömyydestä poistumisen todennäköisyys oli suurempi kuin kontrolliryhmään kuuluvilla, mutta ero ei ole kovin suuri.

Kokeilu herätti kysymyksen, toteutuiko koeryhmän korkeampi työttömyydestä poistumisen aste kontrolliryhmän kustannuksella. Kuvio 4 vertaa koeryhmän, kontrolliryhmän ja muualla Tanskassa työttömänä olijoiden pysymistä työttömyydessä yli ajan. Kuviosta on havaittavissa, että alkuvaiheessa kontrolliryhmän pysyminen työttömyydessä oli aavistuksen verran suurempaa kuin muualla Tanskassa keskimäärin, mutta ero oli pieni. Andersen ja Svarer (2012) toteavat kuitenkin, että jatkotarkastelut osoittivat, että kontrolliryhmän työllistymistodennäköisyys hieman laski, minkä tiedon valossa kokeilun – jossa siis kontrolliryhmään kohdistettiin huomattava ATP-toimien lisäys – tulokset olivat hieman aiemmin oletettua heikkommat.

Kuvio 4. Työttömyydessä pysymisen todennäköisyys koeryhmään ja kontrolliryhmään kuuluvien sekä muualla Tanskassa työttömänä olevien kohdalla



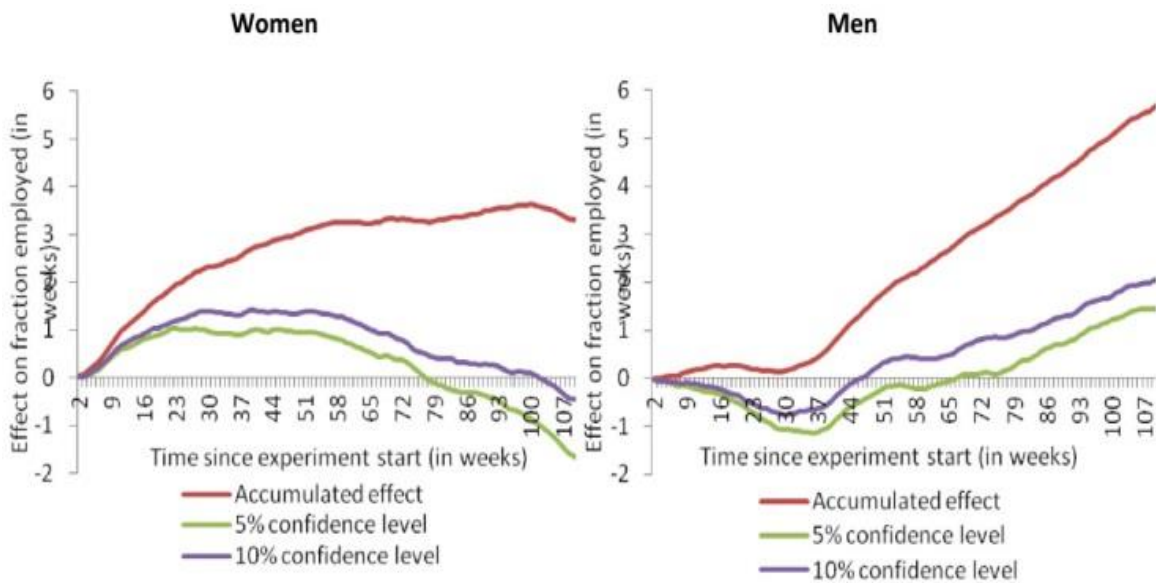
Lähde: Andersen ja Svarer (2012)

Vuonna 2008 Tanskassa toteutettiin toinen Quick back to work kokeilu (QBW2). Siinä oli neljä vaihtoehtoista toimenpidettä:

- A: Koeryhmään kuuluvat osallistuivat viikoittain ryhmävalmennukseen, jota veti 1-2 virkailijaa
- B: Koeryhmään kuuluva tapasi joka toinen viikko kahden kesken virkailijan
- C: Varhainen osallistuminen ATP-ohjelmiin
- D: Ryhmävalmennukseen osallistumisen (B) ja varhaisen ATP-ohjelmiin osallistumisen (C) yhdistelmä

Kokeilu B eli kahdenkeskiset tapaamiset työvoimatoimiston virkailijan kanssa osoittautuivat tehokkaimmiksi. Kuvio 5 esittää kokeilun B kumulatiivisen vaikutuksen siihen osallistuneiden työllistymiseen. Kokeilu nosti siihen osallistuneiden työllistymistä noin 4 prosentilla pitkällä tähtäimellä, miehillä vaikutukset olivat hitaampia kuin naisilla, mutta pidemmällä tähtäimellä vaikutus oli miehillä suurempi.

Kuvio 5. Kokeiluun B osallistuneiden työllistymistodennäköisyyden lisäys, %



Lähde: Andersen ja Svarer (2012)

Yllä kuvatuissa kokeiluissa kaikki osallistajat olivat ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajia. Työttömyysturvan perusturvan saajille järjestettiin 2008 Tanskassa kokeilu, joka muodostui koeryhmään kuuluvien työttömien ja työvoimatoimiston virkailijoiden viikoittaista tapaamisista 26 viikon ajan. Kohdejoukkona olivat työttömät perusturvan saajat, jotka olivat olleet työttöminä vähintään 26 viikkoa. Taas koeryhmään ja kontrolliryhmään kuuluvat valittiin satunnaisesti. Molempien ryhmien työttömien työttömyys oli kestänyt keskimäärin 4 vuotta. Toisin sanoen kyseiset työttömät olivat enää varsin heikosti kiinnittyneitä työmarkkinoihin. Kokeilusta tehdyn tutkimuksen perusteella kokeilu ei lisännyt koeryhmään kuuluneiden työllistymisen todennäköisyyttä. Tutkimuksen perusteella aktivoiminnan nettokustannus julkiselle sektorille oli 1 000 euroa osallistujaa kohden.

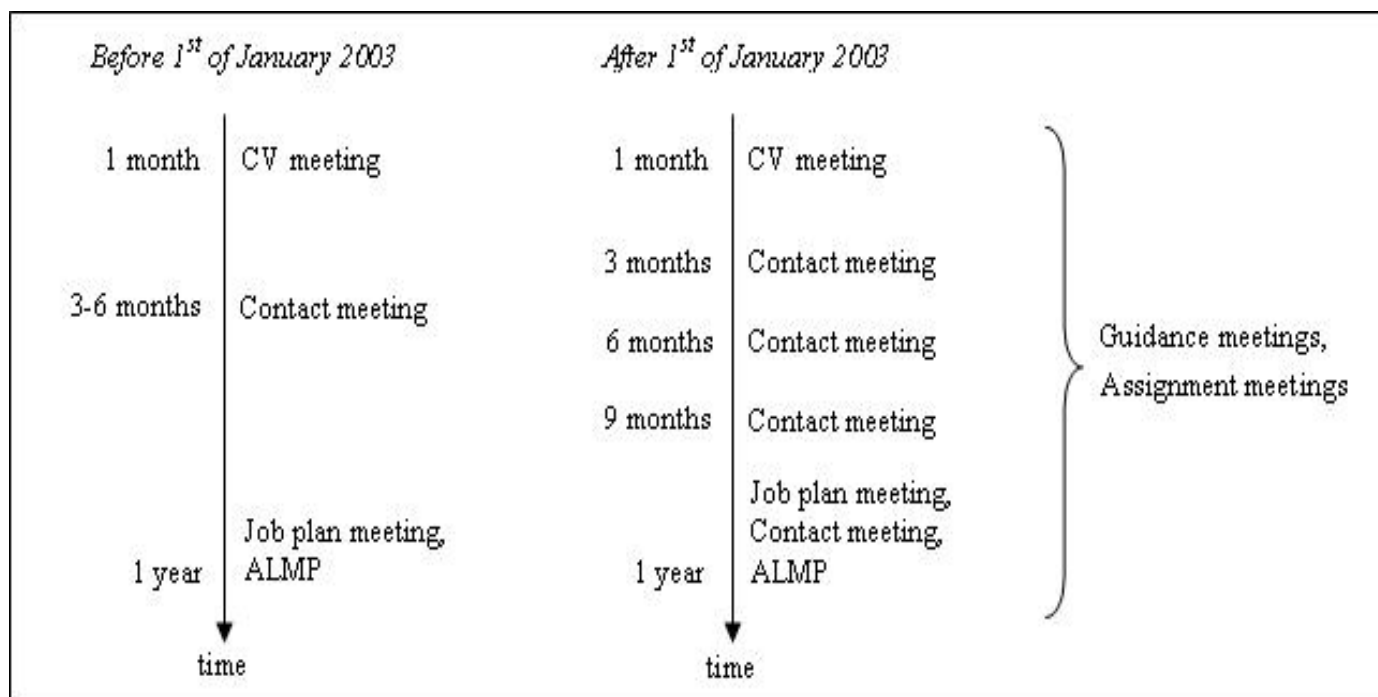
Kohderyhmään – kuten muihin pitkäaikaistyöttömiin Tanskassa – oli kohdistettu varsin paljon aktivointitoimia, jolloin kokeilu tarkoitti aktivoiminnan lisäämistä entisestään, mikä ei siis johtanut työllistymisen lisääntymiseen. Andersenin ja Svarerin (2012) mukaan kokeilun tulokset yhdessä eräiden muiden tutkimusten perusteella johti merkittävään aktivoiminnan vähentämiseen pitkäaikaistyöttömillä, joilla on usein myös muita ongelmia kuin työttömyys.

Vuonna 2009 Tanskassa järjestettiin kokeilu sairausetuuskien saajille. Jälleen toteutettiin satunnaistettu kokeilu, jossa koeryhmään kuuluvat osallistuivat työvoimapolitiisiin tai terveyteen liittyviin aktivointitoimiin. Tulokset olivat samanlaiset kuin työttömyysturvan perusturvan saajilla. Aktivoiminnan lisäys ei lisännyt työllistymistä.

Vuonna 2003 Tanskassa otettiin käyttöön aiempaa selvästi säännöllisemmät työttömän ja työvoimatoimiston virkailijan tapaamiset. Uudistuksen keskeinen muutos on kuvattu kaaviossa 1. Uudistuksen vaikutuksia koskenut tutkimus totesi sillä olleen selvä työllistymistä edistävä vaikutus.<sup>11</sup> Vaikutus ei näytä riippuvan ensimmäisen tapaamisen ajankohdasta. Vaikutus on hieman suurempi naisilla kuin miehillä.

Kaavio 1. Tanskan työvoimatoimistojen työttömien säännöllisten tapaamisten uudistus

<sup>11</sup> Gerard J. van den Berg, Lene Kjærsgaard, Michael Rosholm (2012), To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) – That is the Question IZA DP No. 6476. <http://ftp.iza.org/dp6476.pdf>



Lähde: Gerard J. van den Berg, Lene Kjærsgaard, Michael Rosholm (2012), To Meet or Not to Meet (Your Case Worker) – That is the Question IZA DP No. 6476. <http://ftp.iza.org/dp6476.pdf>

### Työvoimapolitiikan täytäntöönpanon siirto kuntien vastuulle 2009

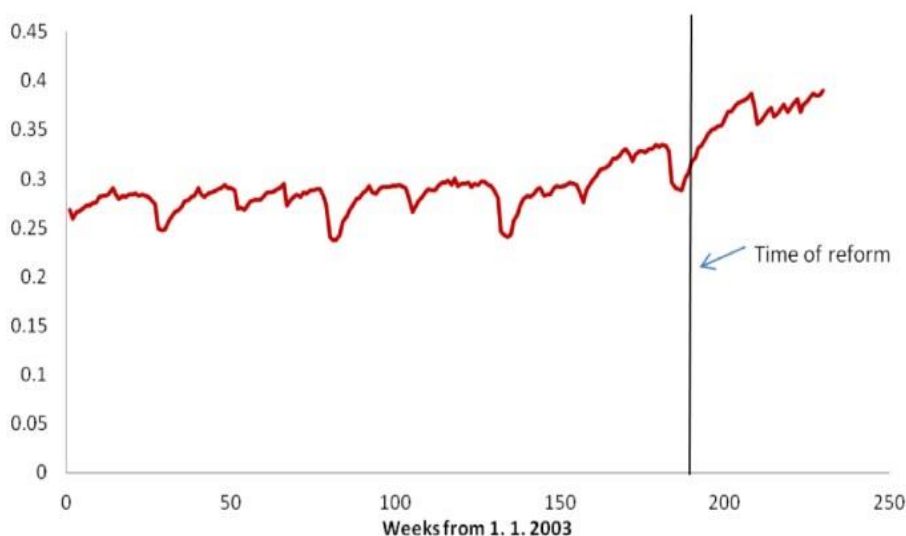
Vuodesta 2009 alkaen kunnat ovat vastanneet kaikkien työttömien ja sairauspäivillä olevien työvoimapolitiikan täytäntöönpanosta. Uudessa järjestelmässä yksi viranomainen – ns. one-stop shop - käsittelee kaikki työttömät. Järjestelmällä on ilmeisiä etuja yksinkertaisuuden ja mittakaavaetujen takia.

Kunnat hallinnoivat työvoimatoimistoja ja kunnanvaltuustot päättävät toimista. Tämä voi tarkoittaa, että on olemassa 98 kunnan 98 erilaista työvoimapolitiikan strategiaa. Riskinä on myös, että toimet keskittyvät liiaksi paikallisiin työmarkkinoihin.

Valtiolla on kuitenkin monia keinoja vaikuttaa työvoimapolitiikkaan. Vuonna 2006 valtio muutti kuntien työttömyysturvan perusturvan rahoitusta. Kun aiemmin valtio oli rahoittanut 50 % työttömyyden perusturvasta, rahoitti se uudistuksen jälkeen 65 % työttömyyden aktiivointikausista ja 35 % työttömyyden passiivikausista. Kuvio 6 osoittaa, että uudistus nosti aktiivointiastetta (keskimäärin noin 8 %).

Tätä uudistusta on nyttemmin seurannut 2016 alusta voimaan astunut hyvin merkittävä työttömyysturva- ja muita etuuksia, kaikkiaan 14 etuutta koskeva uudistus. Sen sisältöä tarkastellaan jäljempänä.

Kuvio 6. Perusturvaa saavien työttömien aktiivointiaste ennen ja jälkeen rahoitusuudistuksen



Lähde: Andersen ja Svarer (2012)

### Tanskassa 2015 sovittu työttömyysturvauudistus

Tanskan aktiivisen työvoimapolitiikan menot ovat olleet pitkään OECD-maiden korkeimmat suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työvoimapolitiikka on mm. pyrkinyt varmistamaan työnhaun aktiivisuuden. Kuten edellä todettiin, etenkin pitkään työttömänä olevien perusturvan saajien työllistämisen edistämisen tulokset ovat olleet heikkoja. Mm. tämän takia Tanskassa on päätetty uusista toimista, joilla pyritään lyhentämään työttömyyden kestoa.

Tanskan hallitus asetti 1.6.2014 työttömyysturvan uudistamista valmistelevan komitean. Komitean jäseneksi nimitettiin viisi professoria, kaksi palkansaajajärjestöjohtajaa ja kaksi työnantajajärjestöjohtajaa. Puheenjohtajana toimi professori Nina Smith. Komitean raporttia voidaan pitää hyvin perusteltuna ja modernina ehdotuksena työttömyysturvajärjestelmän uudistamiseksi.<sup>12</sup> Työn taustaksi arvostetut tutkijat olivat laativat myös kaksi muistiota, joista toinen on laaja katsaus työttömyysturva ja sen vaikutuksia koskevaan tutkimukseen.<sup>13</sup> Komitean raportti valmistui lokakuussa 2015 ja vielä saman kuukauden aikana Tanskan hallitus, sosiaalidemokraattinen puolue ja Tanskan kansanpuolue pääsivät sopimukseen uudistuksesta, joka noudatti komitean ehdotusta. Uudistuksen on kannustaa nopeaan työllistymiseen sekä parantaa työnteon kannattavuutta ja työmarkkinoilla käytettävissä oloa. Tanskan parlamentti hyväksyi uudistuksen 17.3.2016. Uudistuksesta on esitetty englanninkielinen tiivistelmä Tanskan hallituksen EU:lle laatimasta kansallisesta uudistusohjelmassa.<sup>14</sup>

Suomen kannalta Tanskan uudistuksen keskeisten kohtien voidaan katsoa olevan seuraavat:

<sup>12</sup> Dagpengekommisionens samlede anbefalinger. Oktober 2015.

[http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Dagpengekommision\\_ny/Hovedrapport%20pdf%20pdf.ashx](http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Dagpengekommision_ny/Hovedrapport%20pdf%20pdf.ashx)

<sup>13</sup> Torben M. Andersen, Michael Svarer ja Rune Majlund Vejlin (2015) Litteraturreview af effekter af indretning af arbejdsløsheds-understøttelsessystemer

[http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Dagpengekommision\\_ny/revisedrapport20151004%20pdf%20pdf.ashx](http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Dagpengekommision_ny/revisedrapport20151004%20pdf%20pdf.ashx)

Bertil Holmlund (2015) Notes on unemployment insurance and behavioral economics

[http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Dagpengekommision\\_ny/Note\\_Holmblad\\_2015%20pdf%20pdf.ashx](http://bm.dk/~media/BEM/Files/Dokumenter/Beskaeftigelsesomraadet/Dagpengekommision_ny/Note_Holmblad_2015%20pdf%20pdf.ashx)

<sup>14</sup> Denmark's National Reform Programme 2016. The Danish Government.

[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/nrp2016\\_denmark\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/nrp2016_denmark_en.pdf)

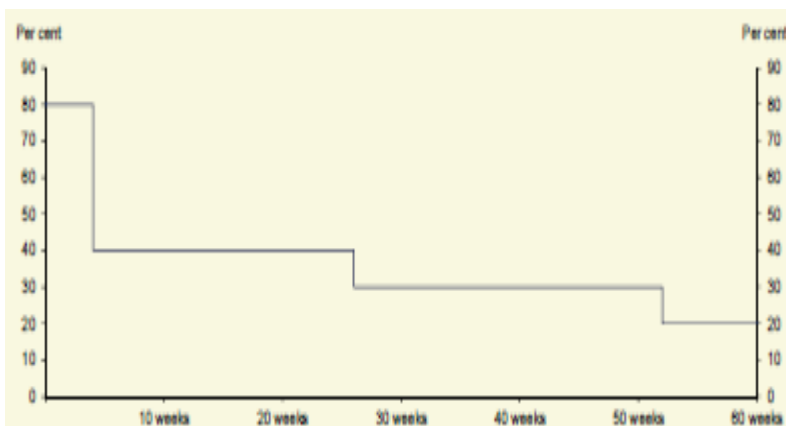
1. Työttömillä täytyy olla suurempi hyöty ottaessa palkkajakauman alemmassa päässä, kun otetaan huomioon heidän saamat sosiaaliturvaetuuudet ml. mm. asumistuki verrattuna verojen jälkeisiin tuloihin töissä ollessa. Tämän takia etuuksia saavan henkilön saamien etuuksien kokonaismäärälle tulee enimmäismäärä, jotta varmistetaan merkittävä taloudellinen hyöty siirryttäessä työttömästä työlliseksi. Esimerkiksi lapsiin liittyviä etuuksia ei kuitenkaan alenneta.
2. Joka neljäs kuukausi työttömyysturvalla ollut henkilö saa yhden ns. odotuspäivän eli päivän ilman työttömyysturvaa, jos hän ei ole ollut töissä 20 päivää (150 tuntia) tai enemmän neljän edeltävän kuukauden aikana. Tämän muutoksen tarkoitus on säilyttää työttömien kytkentä työelämään. Komitea ehdotti, että odotuspäiviä olisi ollut kaksi kolmea kuukautta kohti, mutta parlamentin hyväksymässä uudistuksessa päädyttiin siis yhteen odotuspäivään neljää kuukautta kohti.

Tanskassa oli 2010 astunut voimaan uudistus, joka lyhensi työttömyysturvan keston kahteen vuoteen. Samalla oli tiukennettu työttömyysturvan uusimisehtoja. Vuoden 2015 uudistus pidentää työttömyysturvan enimmäispituuden kolmeen vuoteen, mutta samalla se tiukentaa työttömyysturvan saannin perustana olevia työssäoloehtoja. Henkilön työttömyysturva riippuu tehdyistä työtunneista, ei esimerkiksi työssäolokuukausista.

### Tanskan sosiaalietuuksien uusi valtion rahoitusjärjestelmä

Tanskassa kunnat vastaavat paljolti sosiaalietuuksien maksamisesta. Tanska otti käyttöön 1.1.2016 kuntien maksamien etuuksien valtion rahoitusjärjestelmän (kuvio 7). Uudistus perustuu etuusjärjestelmän yksinkertaistukseen, jossa valtio rahoittaa kaikkia etuuksia samalla osuudella, joka alenee sen perusteella, miten pitkään etuuden saaja saa etuutta. Ensimmäisten 4 viikon ajan valtio rahoittaa 80 %, viikkojen 5-26 osalta 40 %, viikkojen 27-52 osalta 30 % ja yli 52 viikon etuusjaksoilta 20 % etuuksista. Vastaavasti kunnat rahoittavan esim. ensimmäisten 4 viikon osalta 20 % ja yli 52 viikon etuusjaksoilta 80 % etuuksista. Uudistuksen tarkoituksena on lisätä kuntien kannustimia estää työttömien työttömyyden pitkittyminen. Uudistus kattaa 14 eri etuutta (ml. työttömyysetuudet). Se ei kata etuuksia, joiden osalta kunta ei voi tai voi vain rajoitetusti vaikuttaa etuuden saajien määrään (esim. vanhuseläkkeet).

Kuvio 7. Valtion rahoitusosuus kuntien maksamista sosiaalietuuksista etuudensaajan etuusajan pituuden mukaan, %



Lähde: Denmark's National Reform Programme 2016. The Danish Government.

## Liite 10: Työttömyyden kesto

Taulukossa 1 on esitetty Päättyneiden työttömyysjaksojen kestot ja päättymissyty v. 2015. Vaikka valtaosa työttömyyksistä kestää alle 3 kuukautta, valtaosa työttömyydestä johtuu yli 6 kuukauden työttömyyksistä.

Taulukko 1. Päättyneiden työttömyysjaksojen kestot ja päättymissyty, 2015

	alle 1 kk	yli 1–3 kk	yli 3–6 kk	yli 6–12 kk	yli 12–18 kk	yli 18–24 kk	yli 24 kk	Yhteensä
Virta työttömyydestä aktiivitoimenpiteisiin	46834	43246	36565	26946	12122	6741	9185	181639
Siirtynyt työhön	107577	63298	50298	28806	7086	2984	1896	261945
Siirt. työvoiman ulkopuolelle	6136	6219	6593	5866	2807	1722	5435	34778
Ei ole uusiutunut työnhakusien	33063	28053	15255	9802	4447	2247	3170	96037
Muut syyt	3761	5301	4012	2936	909	369	717	114042
Virta työttömyydestä yhteensä	197371	146117	112723	74356	27371	14063	20403	592404
Työttömyysveranto, kuukausikeskiarvo	48967	56684	69574	68285	37660	22434	48268	351872
Työttömyysveranto, kuukausikeskiarvon jakauma, %	13.9	16.1	19.8	19.4	10.7	6.4	13.7	100
Työttömyysveranto, kuukausikeskiarvon kumulatiivinen jakauma, %	13.9	30.0	49.8	69.2	79.9	86.3	100	

Lähde: Matti Kari (2015). Mihin työttömät siirtyvät ja milloin? Paikanssien tutkimuslaitos  
<https://www.isbourfi.ptbiok/2016/07/29/mihin-tyottomet-siirtyvat-ja-milloin/>

Taulukossa 2 on esitetty ansiopäivärahan saajat iän ja työttömyyskauden keston mukaan v. 2015. Taulukossa 3 on esitetty vastaavat prosenttiosuudet.

Taulukon 3 perusteella voidaan tehdä seuraavat havainnot ansiopäivärahan saajien työttömyyskauden kestoista v. 2015:

1. Vain 38 %:lla työttömyyskausi päättyy 3 kuukauden sisällä
  - Työttömyyskausi kestoissa on kuitenkin suuret ikäryhmittäiset erot
  - 58 %:lla alle 25-v. työttömyyskausi päättyy 3 kuukauden sisällä
  - Vain 15 %:lla yli 60-vuotiailla työttömyyskausi päättyy 3 kuukauden sisällä
2. Pitkät työttömyysjaksot keskittyvät vanhempiin ikäluokkiin
  - 96 % yli 2 vuoden työttömyysjaksoista on yli 60-vuotiailla
  - 45 % 1-2 vuoden työttömyysjaksoista on yli 55-vuotiailla
3. Vaikka vain 14 % työttömyysjaksoista kestää yli 1 v., 26 % työttömyydestä johtuu yli vuoden työttömyydestä
4. Yli vuoden työttömyydestä 61 % johtuu yli 55-vuotiaiden yli vuoden työttömyydestä

Taulukko 2. Ansiopäivärahan saajat iän ja työttömyyskauden keston mukaan, 2015

	alle 1 kk	1–3 kk	13–26 vk	27–52 vk	53–78 vk	79–106 vk	Yli 105 vk	Yhteensä
Kaikki	34879	29827	33574	28602	19255	11088	13050	170275
Osuus, %	20.5	17.5	19.7	16.8	11.3	6.5	7.7	100
-19 v.	69	46	22	2	-	-	-	139
20-24	2377	1904	1888	877	360	84	6	7496
25-29	3616	3164	3375	2154	1049	341	15	13714
30-34	4292	3490	3891	2967	1591	653	32	16916
35-39	4155	3206	3500	3048	1730	741	43	16423
40-44	3927	2990	3380	3019	1771	916	66	16069
45-49	4472	3628	3989	3348	2185	1123	77	18822
50-54	4922	4246	4523	3846	2566	1413	104	21620
55-59	4763	4619	5466	5158	3887	1993	126	26012
60-	2286	2534	3450	4183	4116	3824	12581	33064

Lähde: Työttömyyskassat 2015. Finanssivalvonta

Taulukko 3. Ansiopäivärahan saajat iän ja työttömyyskauden keston mukaan, osuudet, 2015, %

	alle 1 kk	1–3 kk	13–26 vk	27–52 vk	53–78 vk	79–106 vk	Yli 105 vk	Yhteensä
Kumulatiivinen osuus	20.5	38.0	57.7	74.5	85.8	92.3	100	
Osuus	20.5	17.5	19.7	16.8	11.3	6.5	7.7	100
-19 v.	50	33	16	0	-	-	-	100
20-24	32	25	14	12	5	1	0	100
25-29	26	23	25	16	8	2	0	100
30-34	25	21	23	17	9	4	0	100
35-39	26	19	21	19	10	4	0	100
40-44	24	19	21	19	11	6	0	100
45-49	24	19	21	18	12	6	0	100
50-54	23	20	21	18	12	6	0	100
55-59	18	18	21	20	15	8	0	100
60-	7	8	10	13	12	12	38	100

Lähde: Työttömyyskassat 2015. Finanssivalvonta

Taulukossa 4 on esitetty taustaksi koko maan ja 10 suurimman kaupungin keskimääräinen työttömyyden kesto t 2010 – 2016 kunkin vuoden toukokuussa. Taulukossa 5 on esitetty koko maan ja 10 suurimman kaupungin keskimääräinen työttömyyden kesto ikäryhmittäin toukokuussa 2010 ja toukokuussa 2016. Taulukosta 5 havaitaan, että esimerkiksi kahdessa suurimmassa kaupungissa (Espoo, Helsinki) työttömyyden keskimääräinen kesto on noussut 2010-luvulla (2010:5 – 2016:5) kaikissa ikäryhmissä selvästi enemmän kuin koko maassa keskimäärin.



Taulukko 4. Työttömyyden kesto koko maassa ja 10 suurimmassa kaupungissa toukokuu, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, viikkoa

	KOKO MAA	ESPOO	HELSINKI	JYVÄSKYLÄ	KOUVOLA	KUOPIO	LAHTI	OULU	TAMPERE	TURKU	VANTAA
2010	37	35	35	44	38	34	47	38	47	42	40
2011	42	37	38	52	44	41	55	41	54	50	47
2012	48	42	43	58	51	46	59	46	59	56	51
2013	47	39	41	57	52	48	57	45	63	49	49
2014	50	46	48	63	52	49	60	49	63	50	51
2015	54	56	57	67	57	52	66	54	56	56	56
2016	59	66	68	71	59	60	73	59	62	61	62

Lähde:TEM

Taulukosta 4 havaitaan, että kaikissa 10 suurimmassa kaupungissa työttömyyden keskimääräinen kesto oli vähintään yhtä pitkä kuin koko maassa keskimäärin.

Taulukko 5. Työttömyyden keskimääräinen kesto ikäryhmittäin koko maassa ja 10 suurimmassa kaupungissa toukokuu 2010 ja 2016, viikkoa

## Toukokuu 2010

	20-24 v	25-29 v	30-34 v	35-39 v	40-44 v	45-49 v	50-54 v	55-59 v	60-64 v
KOKO MAA	13	20	26	30	33	36	41	50	81
ESPOO	10	18	22	27	29	34	38	51	78
HELSINKI	8	15	23	26	30	33	39	51	90
JYVÄSKYLÄ	16	24	29	37	41	47	55	66	107
KOUVOLA	15	18	27	30	32	34	39	48	81
KUOPIO	11	20	25	30	35	41	41	48	82
LAHTI	12	20	27	35	42	47	54	69	99
OULU	15	23	29	35	42	45	48	60	93
TAMPERE	16	25	34	42	50	57	65	71	101
TURKU	14	24	30	38	40	43	49	59	100
VANTAA	13	23	29	33	37	45	50	54	84

## Toukokuu 2016

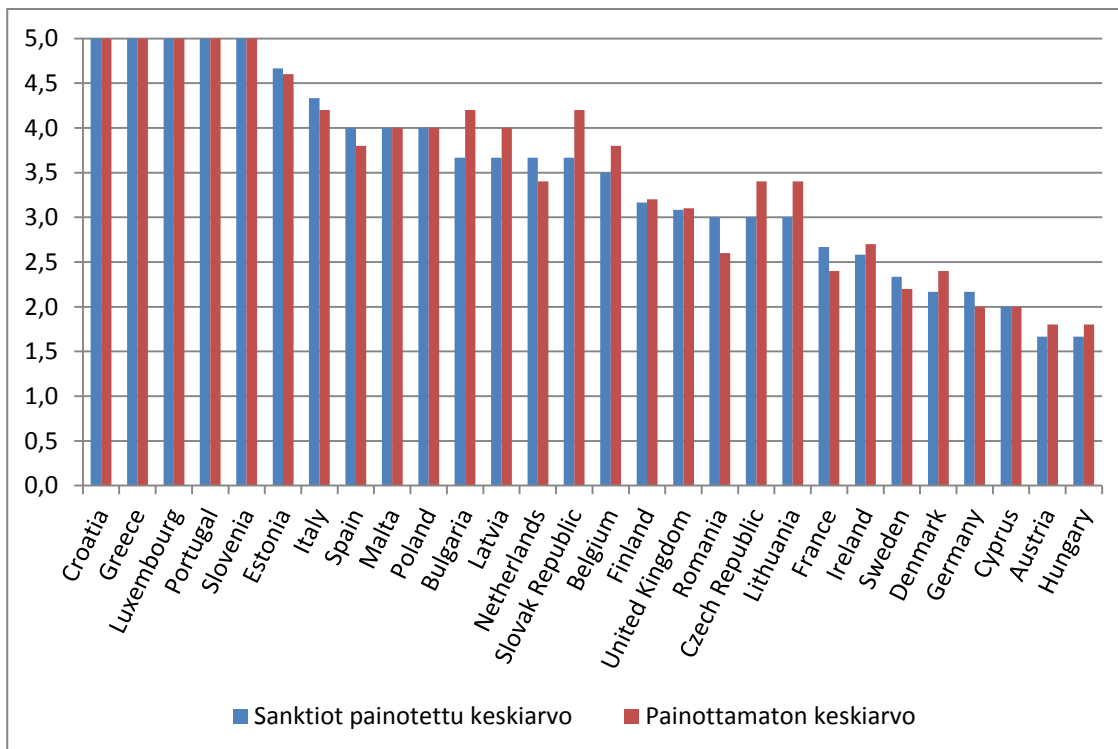
KOKO MAA	23	32	41	47	53	59	63	70	121
ESPOO	22	35	46	53	62	70	79	90	124
HELSINKI	22	35	47	56	65	74	80	91	132
JYVÄSKYLÄ	26	34	49	56	72	78	91	100	156
KOUVOLA	21	32	36	46	55	51	55	62	126
KUOPIO	19	26	37	45	48	59	71	89	132
LAHTI	23	39	52	54	70	84	84	94	142
OULU	27	36	48	54	57	70	76	86	130
TAMPERE	33	36	44	49	55	58	63	72	157
TURKU	18	29	44	53	63	68	73	87	130
VANTAA	22	37	44	50	54	62	70	80	119

Lähde: TEM

**Lisäy 7.11.2016: Edellä liitteessä 9 sivulla 45 olevassa EU-komission julkaisemassa taulukossa on ollut virhe sanktioiden kohdalla. Työryhmä ei työssään hyödyntänyt EU-komission tietoja. Julkaisemme kuitenkin korjatut tiedot tässä lisäyksessä.**

Alkuperäislähteessä OECD:n julkaisemassa raportissa on työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää tarkasteltu 5 muuttujan avulla. Suurimman painon muuttujista on saanut työstä irtisanoutuminen. Muut sanktioita koskevat muuttujat ovat työstä kieltäytyminen ensimmäisen kerran, työstä kieltäytyminen toistuvasti, työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytyminen sekä toistuva kieltäytyminen työvoimapolitiittisista toimenpiteistä. Kuviossa on esitetty näiden muuttujien painotettu keskiarvo alkuperäisen OECD-lähteen mukaisena. Tiukimmat sanktiot saavat arvon 5 ja löysimmät sanktiot arvon 1.

Työttömyysturvan sanktiot Euroopan unionissa.



Lähde: Langenbacher, K. (2015) How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries, OECD:n julkaisu.

[http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/how-demanding-are-eligibility-criteria-for-unemployment-benefits-quantitative-indicators-for-oecd-and-eu-countries\\_5jrxtk1zw8f2-en?crawler=true&mimetype=application/pdf](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/how-demanding-are-eligibility-criteria-for-unemployment-benefits-quantitative-indicators-for-oecd-and-eu-countries_5jrxtk1zw8f2-en?crawler=true&mimetype=application/pdf)