



14.8.2020

VM/BO/RY

TYÖLLISYYSPAKETTI

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa työllisyysasteen nousu on hallitusohjelman tulopohjan keskeisin yksittäinen elementti. Hallitusohjelman tavoitteena on päättää toimista, jotka kasvattavat työllisten lukumäärää 60 000 henkilöllä normaalissa suhdannetilanteessa. Hallituksen 2.6.2020 tekemän kannanoton mukaan hallitus asettaa budjettiriihessä uuden työllisyystavoitteen, joka on suurempi kuin nykyinen 60 000 henkilön tavoite.

Tässä muistiossa esitellään potentiaalisia rakenteellisia uudistuksia, joilla voitaisiin kasvattaa työllisyyttä julkista taloutta vahvistavalla tavalla. Muistion tavoitteena on kuvata tarvittavien työllisyystoimien mittaluokkaa sekä antaa vaihtoehtoja potentiaalisiksi työllisyystoimiksi. Muistiossa esitelty työllisyyspaketti koostuu kolmesta ilmiökokonaisuudesta: Ikääntyneitä koskeva kokonaisuus, palveluiden ja työttömyysetuuksien kokonaisuus sekä opintoetuuksien kokonaisuus.

Muistiossa esitellyn työllisyyspaketin arvioitu potentiaalinen työllisyyttä kasvattava vaikutuksen mittaluokka on noin 60 000 henkilöä¹. Pitkällä aikavälillä arvioituna tämän mittaluokan rakenteellinen kasvu työllisyudessa vahvistaisi julkista taloutta noin 1,5 miljardilla eurolla eli 0,6 prosenttiyksilöllä suhteessa bruttokansantuotteeseen².

¹ Tarkemmin liitteessä 1

² Vaikutusta julkiseen talouteen on vaikeaa arvioida tarkasti, sillä laskelmissa joudutaan yksinkertaisuuden vuoksi oletamaan, että talouden rakenteet olisivat nykyisessä tilanteessa ja korkeamman työllisyyden skenaariossa kutakuinkin samanlaiset. Laskelmassa joudutaan esimerkiksi oletamaan, että uudet työlliset vastaavat nykyisiä keskimääräisiä työllisiä palkkatason ja tehtyjen työtuntien osalta. Todellisuudessa osa-aikatyön määrän pitäisi luultavasti merkittävästi lisääntyä, jotta työllisyystavoite olisi mahdollista saavuttaa. Toisaalta myös uusien työllisten tuottavuus on luultavasti matalampaa suhteessa jo työssä oleviin, joten uusien työllisten keskipalkka olisi todennäköisesti nykyistä keskipalkkaa matalampi. Näin ollen 60 000 uuden työllisen vaikutus julkiseen talouteen olisi luultavasti pienempi.

Uudistusten tarkempi työllisyysvaikutus riippuu toimeenpanon yksityiskohdista. Koska kyse on rakenteellisista muutoksista, joiden toimeenpano vie joidenkin toimien osalta pidemmän aikaa, näkyisi osa työllisyysvaikutuksista vasta kuluva vaalikautta pidemmällä aikavälillä.

Työllisyyspaketti muodostaa kokonaisuuden, jonka eri osien on tarkoitus tukea toisiaan. Joissakin tapauksissa uudistukset vähentävät suoraan julkisia menoja. Toisissa tapauksissa on odotettavissa menojen kasvua. Syntyviä säästöjä voidaan kokonaisuuden sisällä tavalla kohdentaa tarkoituksenmukaisella tavalla syntyvien menojen kattamiseen.

Tässä muistiossa käsitellyt työllisyystoimet on rajattu siten, että muistiossa esitellään toimia, jotka vahvistavat sekä työllisyyttä että julkista taloutta. Tämän vuoksi muistion ulkopuolelle on jätetty toimet, jotka kasvattaisivat työllisyyttä, mutta siten että toimen vaikutus olisi positiivinen työllisyysvaikutus huomioidenkin julkista taloutta heikentävä.

Vuoden 2020 koronakriisillä on ollut merkittäviä vaikutuksia talouteen ja työmarkkinoihin³. Lyhyellä aikavälillä talouden ja työllisyyden näkökulmasta merkittävintä on se, kuinka pandemia saadaan pysyvästi hallintaan Suomessa ja globaalilla tasolla. Tässä muistiossa esitetyt työmarkkinoiden tehokkuutta lisäävät toimet voivat kuitenkin nopeuttaa työmarkkinoiden palautumista kriisin jälkeen.

Työllisyyden merkittävä kasvu vaatii laajan joukon kunnianhimoisia toisiaan tukevia uudistuksia. Tarpeen lisäksi työllisyyden kasvattamiseksi on kuitenkin myös potentiaalia, etenkin jos verrataan Suomen tilannetta Pohjoismaisiin verrokkimaihin. Muista Pohjoismaista voidaan myös ottaa esimerkkiä siitä, millä toimilla mm. ikääntyneiden työllisyyttä voidaan parantaa ja työvoimapalveluiden vaikuttavuutta voidaan tehostaa.

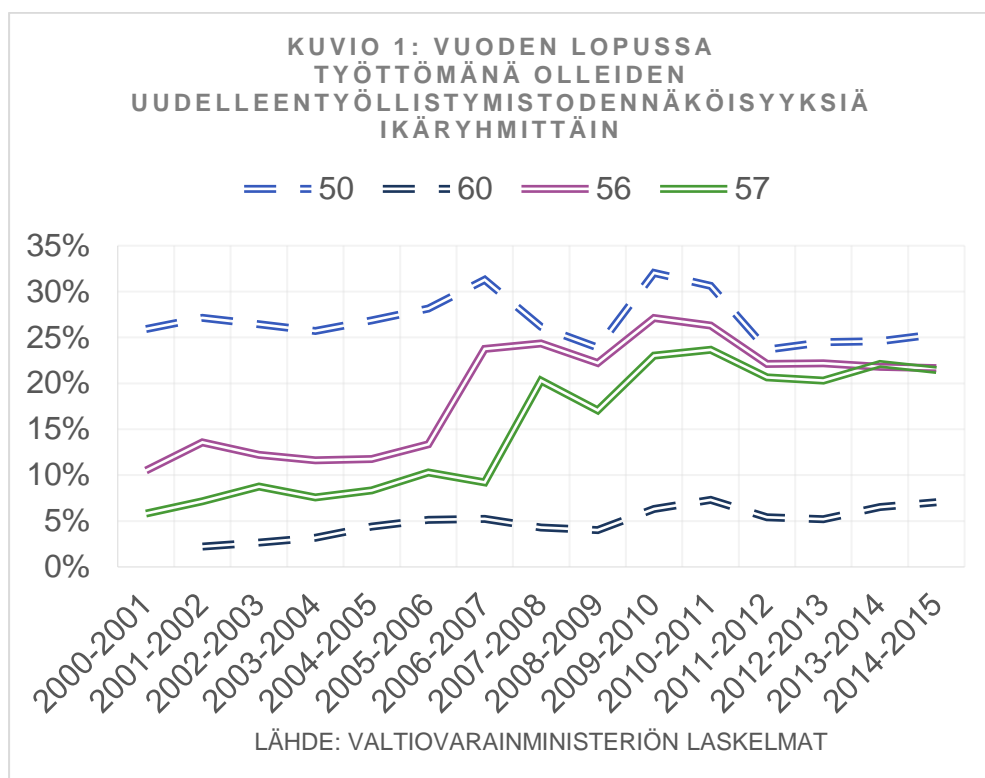
³ Esimerkkejä näistä vaikutuksista on kuvattu liitteessä 4

1. Ikääntyneiden kokonaisuus

Nykytilanteen haasteet

Suomessa yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on merkittävästi muita Pohjoismaita (etenkin Ruotsia) matalampi. Esimerkiksi vuonna 2019 Ruotsissa 55–64 -vuotiaiden työllisyysaste (77,7 %) oli noin 11 prosenttiyksikköä korkeampi kuin Suomessa (66,8 %)⁴.

Suomessa on nykyisin käytössä useita ikääntyneitä koskevia erityissäädöksiä, jotka heikentävät työnhaun kannustimia ja näkyvät myös irtisanomisissa. Esimerkiksi työttömyysturvan lisäpäivillä (ns. eläkeputki) on useiden tutkimusten mukaan työllisyyttä heikentävä vaikutus ja aiempina vuosina toteutettuja eläkeputken alaikärajan nostoja on seurannut positiivinen vaikutus ikärajan alle jäävien ikääntyneiden työttömien uudelleentyöllistymistodennäköisyyteen (kuvio 1). Kuviosta voidaan nähdä, että kun 56-vuotiaat eivät enää olleet oikeutettuja työttömyysturvan lisäpäiviin, nousi kyseisen ikäluokan uudelleentyöllistymistodennäköisyys lähelle nuorempia työttömiä. Ilmiö toistuu 57-vuotiailla ikärajan noustessa.



⁴ Lähde: Eurostat

Potentiaalisia toimia

Luovutaan Ruotsin mallin tavalla mahdollisimman kattavasti ikääntyneitä koskevista varhaisen työelämästä poistumisen väylistä. Tämä tarkoittaa työkyvyttömyyseläkkeitä koskevien erityissäännösten poistamista, osittaisesta varhennetusta vanhuuseläkkeestä luopumista, sekä niin sanotusta eläkeputkesta eli ansiosidonnaisen lisäpäivistä sekä muusta tähän kytkeytyvästä erillislainsäädännöstä luopumista.

Ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta muodostetaan taloudellisten kannustimien yhtenevä eläköitymisen kanssa. Tulevasta eläkkeestä tehdään varhennusvähennys eläköitymistä edeltävällä työttömyysjaksolla käytettyjen etuuspäivien perusteella. Ratkaisulla pyritään säilyttämään työnhaun ponnistelun kannustimia myös lähellä eläkeikää.

2. Palveluiden ja työttömyysetuuksien kokonaisuus

2.1 Työttömyysetuudet

Nykytilanteen haasteet

Suomessa nykyisin suhteellisen lyhyellä työssäololla (normaalisti 26 kalenteriviikkoa 28 kuukauden aikana) syntyy oikeus vähintään 300 etuuspäivän (n. 14 kuukautta ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan henkilöillä, jotka kuuluvat työttömyyskassaan. Työssäoloehdon pituutta on lyhennetty tällä vuosituhanella merkittävästi; vuonna 2002 työssäoloehto oli 34/43 viikkoa⁵ ja vuonna 2020 työssäoloehto lyhennettiin väliaikaisesti 13 kalenteriviikkoon.

Työssäoloehdon täyttymistä tarkastellaan viikkotasolla tehdyn työn perusteella; työssäoloehto täyttyy ainoastaan työviikoilta, joilla henkilön työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa. Viikkotyötunteihin sidotun työssäoloehdon takia osa lyhytaikaisia ja satunnaisia pätkätoita tekeviä työntekijöitä jää ansiosidonnaisen työttömyysturvan ulkopuolelle.

Työmarkkinatuesta on ajan myötä syntynyt etuus, jonka rooli järjestelmässä on epäselvä. Työmarkkinatukea saavat henkilöt eivät välttämättä nykyisin saa työnhakupalveluiden prosessin kautta tarvitsemiaan palveluita, ja rinnalle onkin syntynyt muita palveluprosesseja.

Potentiaalisia toimia

Työssäoloehto uudistetaan yksinkertaisemmaksi ja automaattisemmaksi tulorekisteriä hyödyntäen, jolloin työssäoloehdon täyttymistä tarkasteltaisiin kuukauden aikana kertyneiden palkkatulojen perusteella ja viikoittaisen työajan tarkastelusta voitaisiin luopua. Samalla työttömyysturvan enimmäiskesto kytketään työssäoloehtoon niin, että pitkään jatkunut työssäolo kerryttää nykyisiä enimmäismääriä vastaavan työttömyysturvan enimmäiskeston, mutta lyhyempi työssäolo kartuttaa lyhyemmän enimmäiskeston. Toinen vaihtoehto olisi uudistaa järjestelmää samankaltaiseksi kuin sairaus- ja vanhempainpäivärahaajärjestelmissä, jolloin lyhyempi työssäolo johtaisi matalampaan etuustasoon eli etuuden taso määriteltäisiin tarkasteluajanjakson keskimääräisten tulojen perusteella.

⁵ Ensimmäistä kertaa päivärahaa saavilla 43 viikkoa

Työttömyysturvajärjestelmää kehitetään eriyttämällä työmarkkinatuki työttömyysturvalaista. Etuuden irrottaminen työttömyysturvalainsäädännöstä mahdollistaa sen uudistamisen suoran kytkennän ensisijaisesti työnhakupalveluiden sijaan monialaiseen palveluun, jota etuudensaajat muita työttömyysturvan saajia useammin tarvitsevat. Järjestelmän on tarkoitus korvata eräitä nykyisiä työttömien palveluita, kuten kuntouttava työtoiminta, sekä luoda työmarkkinatuen saajille tarkoituksenmukainen palvelukokonaisuus, esimerkiksi nykyisen lain työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta pohjalta. Etuuden saamisen edellytyksenä on velvollisuus osallistua aktiivisesti yksilöllisesti laaditun suunnitelman mukaiseen palveluun ja etsiä polkua työmarkkinoille.

Muita potentiaalisia työllisyyttä ja julkista taloutta vahvistavia toimia

Työttömyysturva ei jatkossa kartuttaisi eläkeoikeutta. Vuorotteluvapaasta luovutaan kokonaisuudessaan.

2.2 Työllisyys- ja yrityspalvelut

Nykytilanteen haasteet

Työllisyys- ja yrityspalveluiden osalta järjestämisvastuusta ja taloudelliset kannustimista pitää muodostua kokonaisuus, jossa palveluiden järjestämisvastuussa olevilla tahoilla on toimivat annustimet edistävät työllisyyden kestävää kasvua. Nykyisin näin ei kaikilta osin ole ja tutkimuskirjallisuuden⁶ perusteella heikosti suunnitellut kannustimet johtavat työllisyyden ja kustannusten näkökulmasta tehottomiin ratkaisuihin.

Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden⁷ perusteella aktiivisilla ja henkilökohtaisilla palveluilla selkeään ja oikeudenmukaiseen sanktiojärjestelmään yhdistettynä voi olla merkittäviä positiivisia työllisyysvaikutuksia. Palkkatuen osalta yrityksille maksettavalla palkkatuella on tutkimuksissa arvioitu olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia, kun taas kunnille tai kolmannen sektorin toimijoille maksetulla palkkatuella ei positiivisia työllisyysvaikutuksia ole arvioitu olevan.

Potentiaalisia toimia

Työllisyys- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu siirretään kunnille. Tässä yhteydessä uudistetaan myös palveluihin sekä etuuksiin liittyvät rahoitusvastuut niin, että tuloksena on järjestäjän näkökulmasta selkeä, läpinäkyvä, ja

⁶ Kts. esim. Mergele & Weber (2020): [Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment](#) & Nieminen (2020): [Decentralized employment services and active labor market policy: Evidence from Finnish municipal employment trials](#)

⁷ Kts. esim. Cheung et al. (2019). [Does job search assistance reduce unemployment? Experimental evidence on displacement effects and mechanisms](#) & Lombardi (2019): [Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions: evidence from two reforms](#)

kannustava kokonaisuus. Samalla vahvistetaan Keha-keskuksen roolia mm. keskitettyjen IT-ratkaisujen tarjoajana. Työvoimapalveluiden rahoitus- ja palvelurakennetta on kuvattu tarkemmin liitteessä 2.

Työhaun palvelurakennemuutos toteutetaan kuntamallin pohjalta, aktiivisen työhaun veloitteeseen perustuen. Työttömien työnhakijoiden palveluprosessi ja palvelut sekä valvonta- ja sanktiojärjestelmä uudistetaan. Uusi valvonta- ja sanktiojärjestelmä perustuu työnhakijan omaraportointiin, tähän raportointiin pohjautuviin säännöllisiin haastatteluihin, sekä kohtuullisiin ja asteittain koveneviin sanktioihin. Samassa yhteydessä vahvistetaan henkilökohtaisia ohjauspalveluja myös resursoinnin osalta. Työvoimapalveluiden prosessin uudistamista on kuvattu tarkemmin liitteessä 3.

Palkkatukea uudistetaan tarkoituksena vahvistaa sitä polkuna työuralle tutkimuksissa todettujen havaintojen perusteella. Jatkossa palkkatuettu työ ei enää kerrytä työssäoloa, ja palkkatukea maksetaan vain yrityksissä tapahtuvalle työlle. Yritykselle maksettavan palkkatuen tasoa ja enimmäiskestoa tarkastellaan, mutta harkintavaltaa jätetään TE-palveluiden asiantuntijoille. Nykyistä kolmannen sektorin tai julkisen sektorin palkkatukea käsittävän toiminnan tukeminen keskittyy uudistettavaan työmarkkinatukeen ja sen tarkoituksena on ensisijaisesti vahvistaa työmarkkinavalmiuksia.

2.3 Työkyvyn tukeminen työuran aikana

Nykytilanteen haasteet

Työkyvyn tukeminen työuran aikana on olennainen tekijä, jotta työllisyyttä voidaan kestävästi nostaa etenkin ikääntyneiden työntekijöiden kohdalla. Sen osalta myös työnantajien kannustimia työkyvyn ylläpitoon ja työkyvyttömyyden ehkäisyyn olisi mahdollista vahvistaa.

Nykyisin vain joka viides työeläkekuntoutuksen ennakkopäätöksen saaneista aloittaa kuntoutuksen. Samaan aikaan työssä jatkamisen osalta osasairauspäiväraha on vähän käytetty, mutta tutkimusten⁸ mukaan vaikuttava etuus.

⁸ Kts. Viikari-Juntura et al. (2019): [Early part-time sick leave results in considerable savings in social security costs at national level: an analysis based on a quasi-experiment in Finland](#)

Potentiaalisia toimia

Työnantajien taloudellista vastuuta työkyvyttömyydestä kiristetään. Maksuluokkamallin nykytila kartoitetaan ja työnantajien vastuita korotetaan, huolehtimalla kuitenkin, ettei tästä seuraa esimerkiksi ikäsyrijintää. Tarkoituksena on vahvistaa työnantajien kannustimia ehkäistä työkyvyttömyyttä: korkeampi työnantajan vastuu mahdollistaa kevyemmän rahoituksen yhteisistä varoista, jolloin ehkäisevää työtä hyvin hoitava työnantaja voi hyötyä muutoksesta taloudellisesti.

Valmisteltavasta työkykyohjelmasta haetaan toimia, joilla tuetaan osatyökykyisten työttömien työhön pääsyä ja työssä pysymistä sekä ehkäistään työttömyyden pitkittymistä ja työkyvyttömyyttä.

Selvitetään ja toteutetaan osasairauspäivärahan roolin vahvistaminen työhön paluun sekä työssä pysymisen tukena.

Työkyvyttömyyseläkkeiden ammatillisesta harkinnasta luovutaan.

Vahvistetaan kuntoutuspolkua. Nykytilassa huomattava osa myönteisen kuntoutuspäätöksen saavista henkilöistä ei aloita kuntoutusta. Tällä ja työmarkkinatuen uudistuksella pyritään vahvistamaan osatyökykyisten polkuja kuntoutukseen ja sitä kautta takaisin työelämään.

3. Opintoetuuksien kokonaisuus

Nykytilanteen haasteet

Suomessa on nykyisin monia rinnakkaisia tukimuotoja työuran aikaiseen kouluttautumiseen ja oman osaamisen vahvistamiseen. Valitettavasti näiden tukimuotojen vaikutukset työllisyyteen ovat tutkimusten mukaan vähäisiä tai epäselviä. Esimerkiksi aikuiskoulutustuen vaikutus työllisyyteen on tutkitusti⁹ hyvin vähäinen. Omaehtoinen opiskelu työttömyysturvaetuudella kohdentuu epätarkoituksenmukaisesti: toisaalta opiskellaan esimerkiksi lähihoitajiksi, joille tarve työmarkkinoilla; ja toisaalta taas opiskellaan pois lähihoitajan ammatista. Yleisimpiä ammatillisia tutkintoja opiskellaan, ja ne jo opiskelleet opiskelevat muita tutkintoja.

Tutkimustiedon¹⁰ mukaan opintotuen tulojen korottaminen lisäisi opiskelijoiden tuloja ja kasvattaisi julkisen sektorin nettotuloja. Opintotuen tulojen korottamisesta johtuvalla opintojen aikaisen työnteon lisääntymisellä voi kuitenkin olla vaikutuksia opintoaikoihin.

Potentiaalisia toimia

Aikuiskoulutustuki uudistetaan tavalla, joka varmistaa sen kohdentumisen nykyistä tarkoituksenmukaisemmin, esimerkiksi siirtymällä lainapainotteiseen tukeen. Jos uskottavaa ratkaisua nykyiseen heikkoon kohdentumiseen ei löydetä, aikuiskoulutustuki lakkautetaan ja aikuisiän opiskelun pääasiallisiksi etuuksiksi jäävät omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella sekä opintotuki. Aikuiskoulutustuki ei jatkossa kartuta eläkeoikeutta.

Omaehtoista opiskelua kehitetään vahvistamalla ohjausta työvoimapolitiisesta näkökulmasta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tarkoituksena on, että omaehtoinen opiskelu kohdistuu opintoihin, jotka tukevat työllistymistä, sekä sellaisille työttömille, jotka näistä opinnoista hyötyvät eniten. Tämä tarkoittaa opintosuuntien rajaamista. Mahdollisuus opiskella vapaasti aikuisiällä esimerkiksi opintotuella nykyisten opintotuen säännösten mukaan säilyy.

Opiskelijan aikaista työnteoa tuetaan korottamalla opintotuen tuloja. Opintojen hidastumisen ehkäisemiseksi tukikuukausittaisista opintopistevaatimusta kiristetään niin, että tukikuukaudet riittävät valmistumiseen tavoiteajassa. Opintolainahyvityksen määräaika yhtenäistetään tavoiteajan kanssa.

⁹ Kts. Kauhanen (2018): [The Effects of an Education-Leave Program on Educational Attainment and Labor-Market Outcomes](#)

¹⁰ Kts. Kosonen & Järvinen (2019): [Opintotuen tulorajat](#).

Liite 1: Ilmiöalueiden työllisyystoimien mittaluokkia

Seuraavat luvut kuvaavat mittaluokkia, joiden mukainen työllisyyden rakenteellinen vahvistuminen voi huolellisesti valmistellun ja toimeenpannun ilmiöalueen reformikokonaisuuden puitteissa olla mahdollista. Mittaluokat ovat karkeita arvioita, joiden on tarkoitus luoda suuntaa antava kuva eri ilmiöalueiden potentiaalista. Johtuen reformien luonteesta, osa muutoksista vaikuttaa hyvin pitkällä aikavälillä. Varsinaisia vaikutusarvioita voidaan tehdä vasta, kun uudistuksen yksityiskohdista, kuten keskeisistä lakipykälistä, on olemassa selkeästi muotoiltuja vaihtoehtoja.

1. Ikääntyneiden kokonaisuus	+30 000
2. Palveluiden ja työttömyysetuuksien kokonaisuus	+25 000
<u>3. Opintoetuuksien kokonaisuus</u>	<u>+5 000</u>
Yhteensä	+60 000

Liite 2: Työvoimapalvelujen rahoitus ja palvelurakenne

Nykytuotoisessa järjestelmässä vastuu työvoima- ja yrityspalveluista on pääasiallisesti valtiolla. Näin on luontevaa, että vastuu työttömyyden kustannuksista ja toisaalta työllisyyden vahvistumisen hyödyt kertyvät merkittävässä määrin valtiolle. Toisaalta myös kunnat hyötyvät vahvasta työllisyydestä mm. verotulojen muodossa, ja ns. Kela-sakko eli työmarkkinatuen kuntavastuuosuus luo kunnille taloudellisen kannustimen hoitaa rooliaan paikallisen elinvoimaisuuden edistämisen näkökulmasta. Nykyjärjestelmässäkin on kuitenkin ilmennyt tilanteita, joissa eri toimijoiden välillä tapahtuu epätarkoituksenmukaista kustannusten siirtämistä, joka palvelee eri toimijoiden taloudellisia intressejä. On mahdollista, että tämän seurauksena palveluiden laatu niiden varsinaisen tarkoituksen, kuten palvelua tarvitsevien työllistymisen edistämisen, näkökulmasta jää heikommaksi.

Työvoimapalvelurakennetta uudistettaessa kiinnitetään huomiota järjestäjän taloudellisiin kannustimiin. Järjestämisvastuun siirtämistä tuetaan kuntien työntekijöille suunnatuilla koulutuksilla, joilla varmistetaan lainsäädännön edellytysten sekä prosessien tuntemus kunnissa.

Kuntien – eli järjestäjän – tulee myös hyötyä taloudellisesti työllisyyden vahvistumisesta, ja kantaa vastuuta heikosta työllisyydestä. Työllisyyden hoidon hyödyt ja vastuut perustetaan selkeisiin, taloudelliselta merkitykseltään riittäviin, ja läpinäkyviin kriteereihin. Esimerkiksi työmarkkinatuen kustannusvastuu on osoittautunut tällaiseksi kriteeriksi, ja työvoimapalvelujen rakenneuudistuksen osalta ratkaistaan mm. etuuksien, työllistymistä edistävien palveluiden, sekä perustoiminnan rahoitusvastuut. Esimerkiksi Tanskassa on päädytty merkittäväänkin kuntien taloudelliseen vastuuseen erityisesti etuusmenojen osalta. Suomen ratkaisu ottaa mallia Tanskan ratkaisusta.

Rahoitusvastuut järjestetään yhteensopiviksi tavoitteen kanssa: kun tavoite on vahvistaa työllisyyttä, ei järjestäjän saamaa valtionosuutta voida kasvattaa työllisyyden heikentyessä. Korkeamman työttömyyden korvaaminen järjestäjälle heikentää kannustimia pyrkiä matalampaan työttömyyteen. Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan tämä huomioiden.

Rahoitusvastuiden osalta varmistetaan myös, ettei epätarkoituksenmukaista kustannusten siirtämistä voi tapahtua. Tämä edellyttää järjestäjältä myös mm. aitoa osallistumista työllistymistä edistävien palveluiden rahoitukseen. Kustannusten siirtämisen minimoinnilla varmistetaan, että palveluja tuotetaan

tavoitteena asiakkaiden työuran kustannustehokas edistäminen. Esimerkiksi tilanne, jossa jokin muu taho kuin järjestäjä rahoittavat sekä etuudet palvelujen ajalta sekä että itse palvelut, voi johtaa palveluiden epätarkoituksenmukaiseen käyttöön. Työttömyysturvan rahoitusta korjataan muun muassa tämä huomioiden.

Rahoitusvastuiden uudistamiseen liittyvien muutosten valmistelun edellyttämän ajan johdosta muutoksia ei todennäköisesti saada aikaan nopeasti. Siirtymäajaksi luodaan väliaikainen rahoitusinstrumentti, jolla vahvistetaan muutosten toimeenpanoa kunnissa, ja joka huomioi koronatilanteen edellyttämät tarpeet.

Liite 3: Työvoimapalvelujen prosessi

Kansainvälisten kokemusten perusteella parhaimmat tulokset työllistymistä edistävien palveluiden osalta liittyvät ratkaisuihin, jossa yhdistyvät intensiiviset ja velvoittavat sekä säännölliset henkilökohtaiset palvelut, uskottava veloitteiden valvonta sekä kohtuullinen ja ennakoitavissa oleva sanktiojärjestelmä. Työvoimapalvelun prosessia uudistetaan kiinnittäen huomiota siihen, että nämä tekijät huomioidaan huolellisesti.

Nykytuotoinen työnhakumalli on vaikeasti valvottavissa muun muassa siksi, että työnhaun aktiivisuuteen liittyvät tavoitteet ovat epäselviä ja niiden rikkomisesta seuraavat sanktiot ovat raskaita. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa työnhaun seuranta on vaikeaa, ja sanktioiminen toisaalta korkean kynnyksen takana. Uudistuksessa huomioidaan, että työnhaun prosessin tulee tuottaa tietoa paitsi määräaikaishaastattelujen tueksi, myös työnhaun valvonnan sekä tiedolla johtamisen tueksi. Kun järjestämisvastuu siirretään kuntiin, on tämä merkittävässä määrin tietotekniikkaan ja lainsäädännön määräaikaedellytyksiin perustuva ratkaisu tarkoituksenmukaista toteuttaa keskitetysti.

Tietotekniikkaa viisaasti hyödyntävän, selkeisiin ja ymmärrettäviin yksilökohtaisesti sovittuihin kriteereihin perustuvien työllistymissuunnitelmien perusteella työnhaun aktiivisuutta valvova järjestelmä kykenee tukemaan etuudensaajien velvollisuuksien sekä palveluiden toteutumista nykyistä paremmin. Uudistamalla sanktiojärjestelmä portaittain kiristyväksi ja useasta laiminlyönnistä työttömyysturvaetuuden menettämiseen johtavaksi voidaan vahvistaa palveluihin sitoutumista. Tavoitteena on kohtuullinen mutta uskottava sanktiojärjestelmä. Aktiivisen työnhaun ja sen säännöllisen omaraportoinnin laiminlyönnistä seuraa sanktio, ja toistuvasta laiminlyönnistä lopulta etuusoikeuden menetys.

Näiden uudistusten toteuttaminen edellyttää myös henkilökohtaisiin palveluihin panostamista. Jokaiselle työnhakijalle luodaan henkilökohtainen työllistymissuunnitelma, jossa asetetaan henkilökohtaiset työnhaun tavoitteet. Näitä tavoitteita tarkastellaan lakisääteisissä määräaikaishaastatteluissa työttömän viikoittaisessa itseraportoinnissa ilmoittamien työnhakutietojen tukemana. Henkilökohtaisen palvelun vahvistaminen edellyttää huomattavaa taloudellista panostusta näiden palveluiden resursointiin. Kansainväliset esimerkit osoittavat, että henkilökohtaiset työnhakuvalmentajat ja tiivis keskustelu- ja raportointiväli tuottavat parhaita tuloksia. Lainsäädännöstä kumpuavat kriteerit myös sitouttavat järjestäjää tarjoamaan palveluja työnhakijoille.

Työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseksi kolme kuukautta työttömänä olleiden työttömien työnhakijoiden työnhakua laajennetaan voimakkaasti myös oman alan ulkopuolisiin töihin muun muassa velvoittavien työtarjousten avulla ja työnhakijalle etsitään aktiivisesti velvoittaviakin kouluttautumismahdollisuuksia. Muutos on keskeinen muun muassa koronaviruksen aiheuttamien työmarkkinamuutosten sujuvoittamiseksi sekä työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseksi, ja sen toteutuminen varmistetaan järjestäjää velvoittavilla lainsäädäntömuutoksilla.

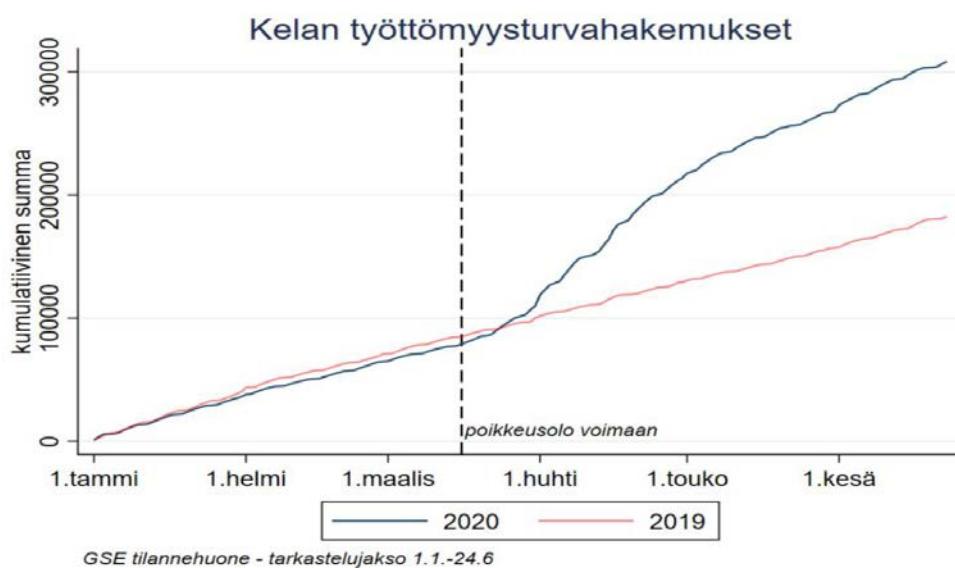
Intensiivisemmän palveluprosessin yhteydessä ratkaistaan myös työssäkäyvien etuudensaajien tilanne. Esimerkiksi soviteltua työttömyysetuutta saavat henkilöt ovat etuudensaajan velvoitteiden piirissä käydessään kuitenkin samanaikaisesti töissä. Ratkaisua muodostettaessa mallia katsotaan mm. Iso-Britannian kokeiluista, joissa in-work-progress-järjestelmissä myös työssäkäyvillä etuudensaajilla on henkilökohtainen työnhakuvalmentaja sekä työnhauksen tavoitteita. Soviteltua etuutta saavien selkeä ja velvoittava palveluprosessi mahdollistaa ns. 80 % säännöstä luopumisen harkitsemisen¹¹.

¹¹ Nykyisellään soviteltua etuutta on mahdollista saada vain työssä, jossa säännöllinen työaika on korkeintaan 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta, ks. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290#O1L4P3>

Liite 4: Koronakriisin talous- ja työllisyysvaikutuksista

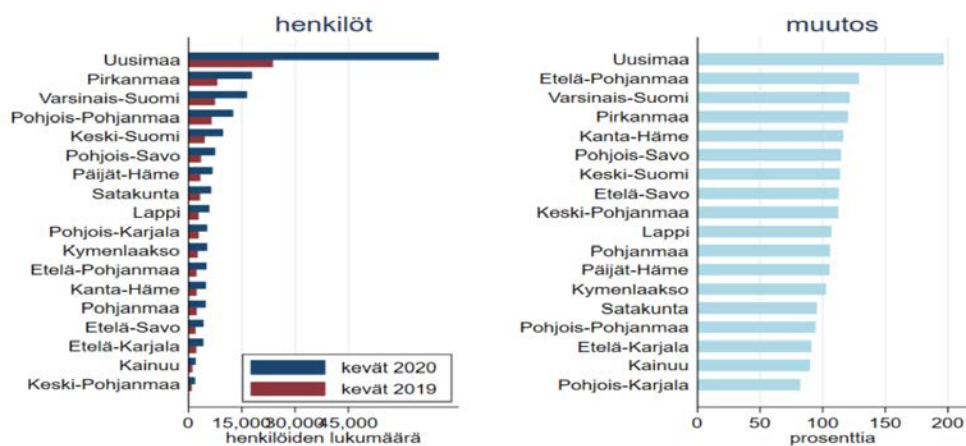
Kelan työttömyysturvahakemusten määrän kasvu viime vuoteen nähden on hidastunut, mutta kesäkuussa se oli yhä kovempaa kuin viime vuonna (kuvio 1).

Kuvio 1. Kelan työttömyysturvahakemukset 1.1.-24.6. vuonna 2020 ja 2019



Uudellamaalla nuo hakemukset ovat kasvaneet lähes 200 % 2019 nähden (kuvio 2).

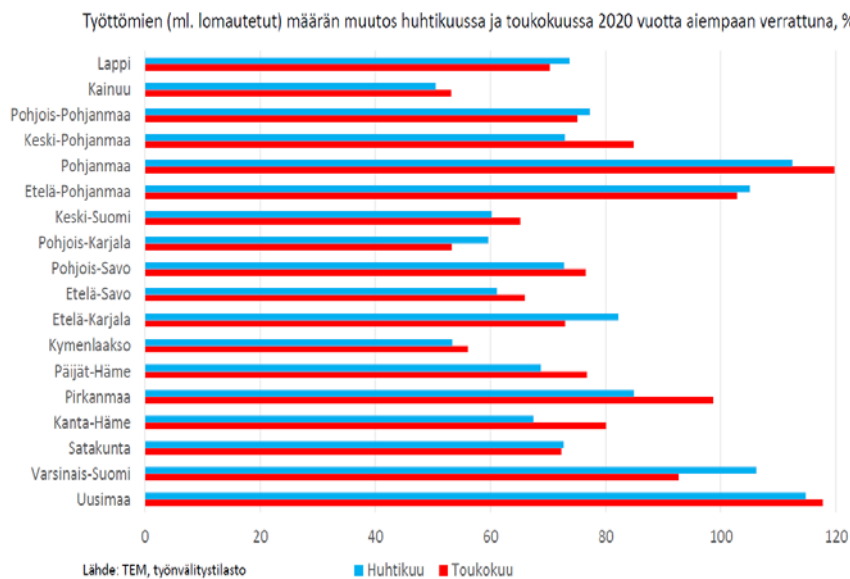
Kuvio 2. Kelan työttömyysturvahakemukset 16.3.-24.6.2020 ja 16.3.-24.6.2019



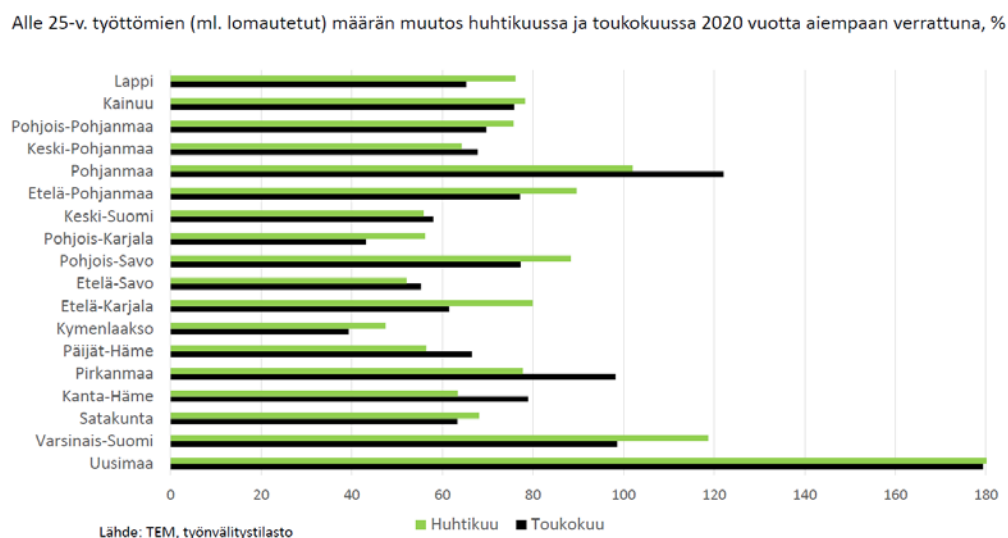
GSE tilannehuone - tarkastelujakso 16.3-24.6

Eräissä maakunnissa työttömyyden kasvu vuoden takaiseen verrattuna oli hieman hitaampaa toukokuussa kuin huhtikuussa (kuvio 3). Erityisesti Uudellamaalla alle 25-vuotiaiden työttömyyden kasvu on ollut suurta.

Kuvio 3. Työttömyyden kasvu maakunnittain vuoden takaiseen nähden, %

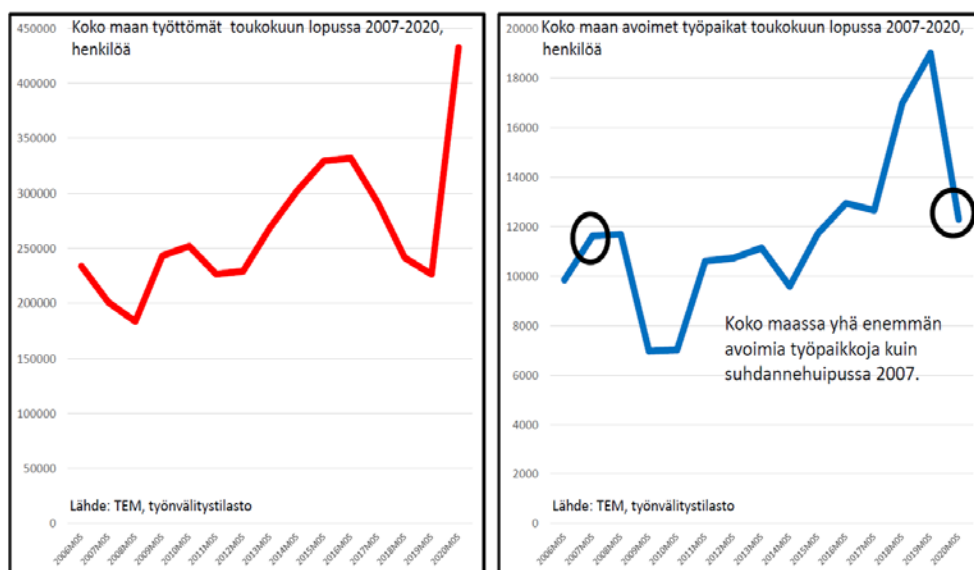


Kuvio 4. Alle 25-v. työttömyyden kasvu maakunnittain vuoden takaiseen nähden, %

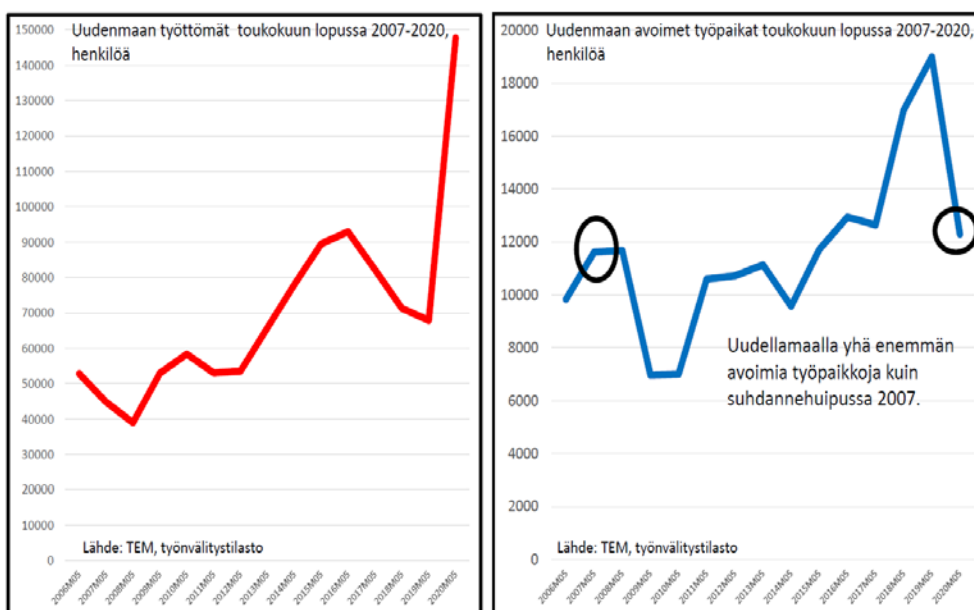


Työttömien määrä (joka sisältää lomautuksen takia työttömät) oli koko maassa toukokuun 2020 lopussa 91 % korkeampi ja avoimien työpaikkojen määrä 19 % alempi kuin vuotta aiemmin (kuvio 5). Vastaavat luvut Uudellamaalla olivat 118 % ja 35 % (kuvio 6).

Kuvio 5. Työttömyys ja avoimet työpaikat koko maassa

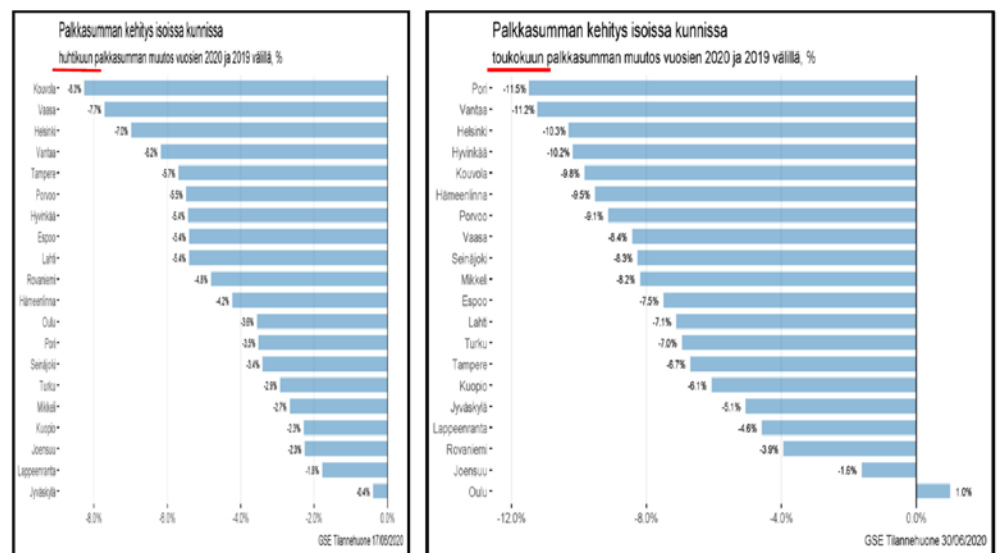


Kuvio 6. Työttömyys ja avoimet työpaikat Uudellamaalla

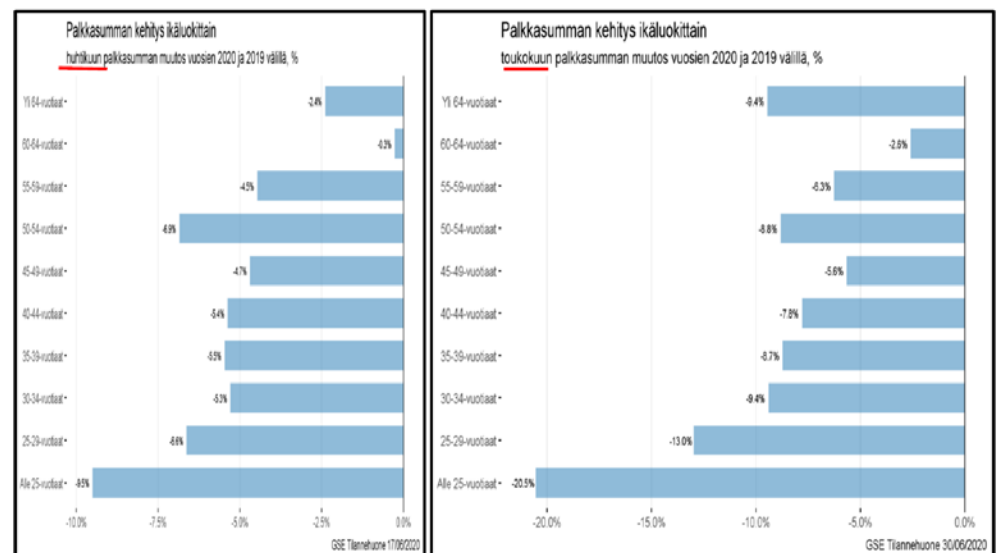


Palkkasumman supistuminen vuoden takaiseen verrattuna jyrkkeni selvästi toukokuussa huhtikuuhun verrattua (kuvio 7.) Erot supistumisessa ovat suuria jopa suurimpien kaupunkien välillä. Tämä merkitsee suuria eroja näiden kaupunkien kunnallisveron supistumisessa. Ikäryhmien palkkasumman supistumisen erot ovat suuret (kuvio 8).

Kuvio 7. Palkkasumman muutos isoissa kaupungeissa huhti- ja toukokuussa 2019 nähden, %

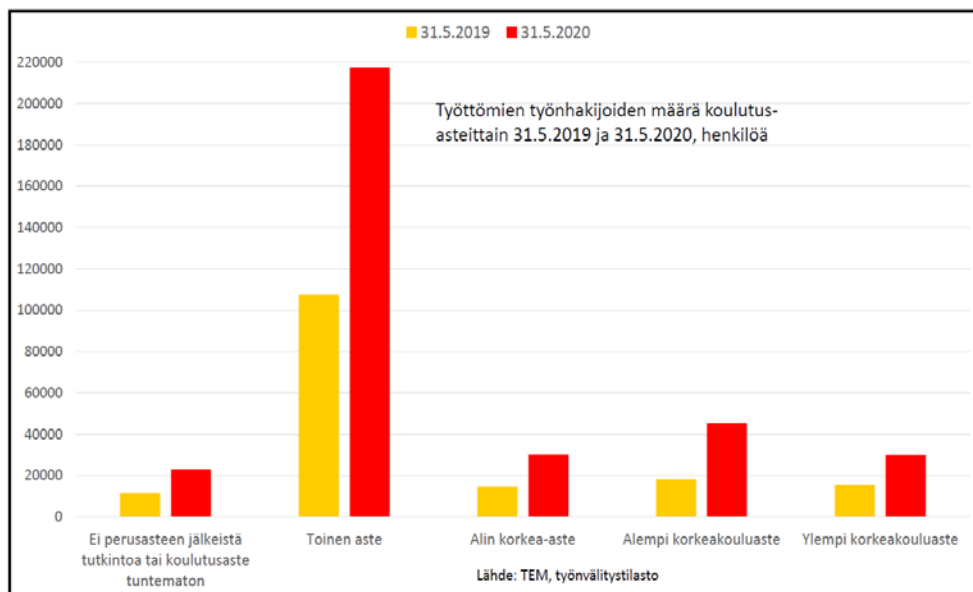


Kuvio 8. Palkkasumman muutos ikäluokittain huhti- ja toukokuussa 2019 nähden, %

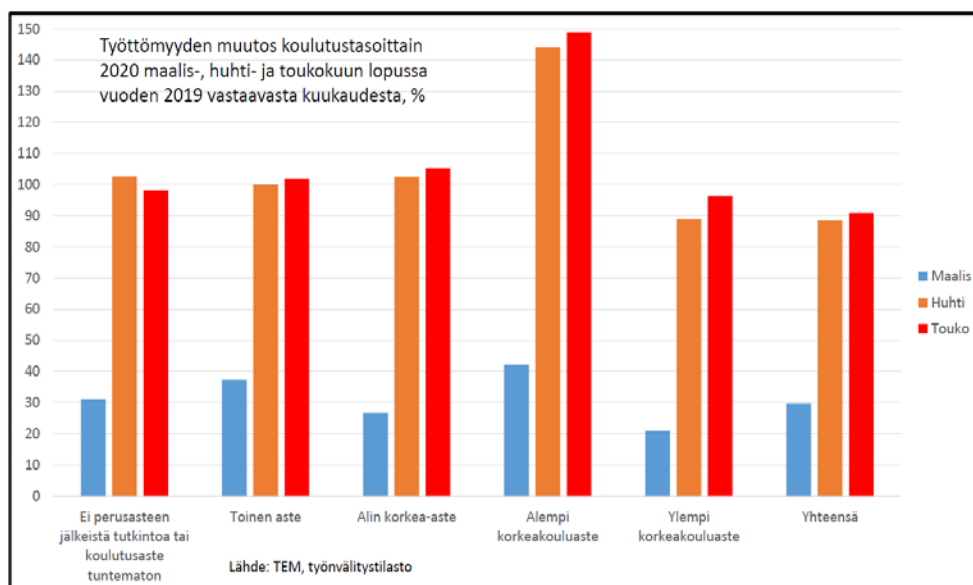


Määrällisesti työttömyys on lisääntynyt viime vuoteen verrattuna selvästi eniten toisen asteen koulutuksen saaneilla (kuvio 9). Suhteellisesti työttömyys on lisääntynyt eniten alemman korkeakoulututkinnon suorittaneilla (kuvio 10).

Kuvio 9. Työttömät koulutusasteittain toukokuun lopussa 2019 ja 2020, henkilöä

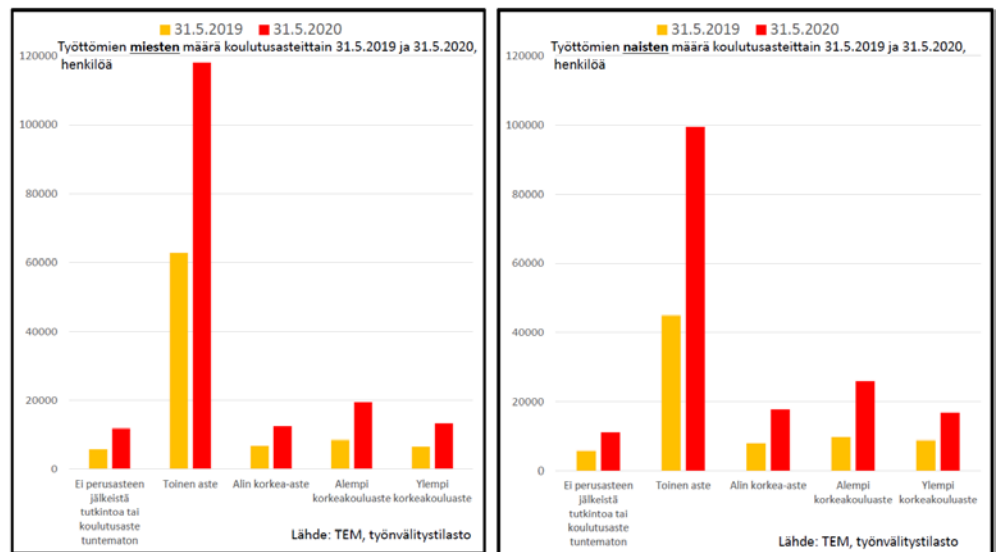


Kuvio 10. Työttömyyden kasvu koulutusasteittain maalisi-, huhti- ja toukokuun lopusta v. 2019 vastaavan kuukauden loppuun v. 2020, %

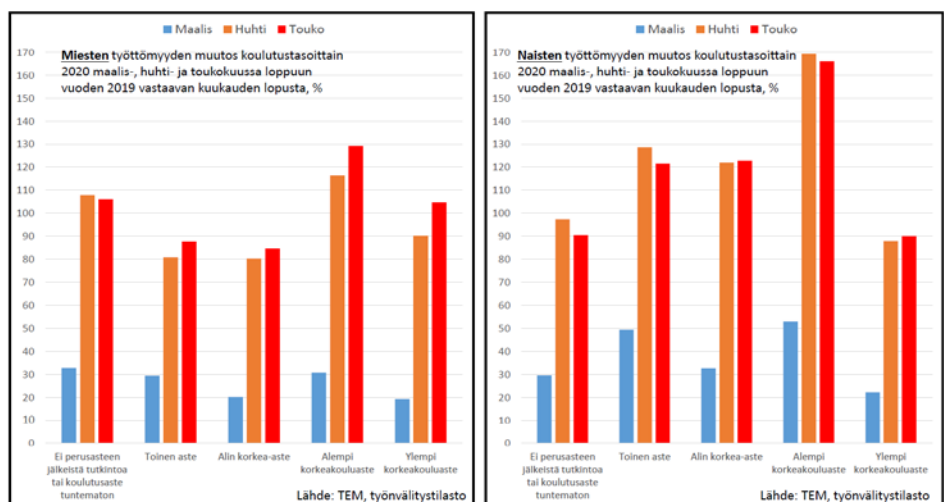


Miehiä oli toukokuun 2020 lopussa yhä naisia kuitenkin 13 % enemmän työttömänä, työttömänä oli 230 000 miestä ja 203 000 naista (kuvio 11). Naisten työttömyys on kuitenkin noussut prosentuaalisesti miehiä enemmän (kuvio 12).

Kuvio 11. Miesten ja naisten työttömyys koulutusasteittain 31.5.2019 ja 31.5.2020, henkilöä



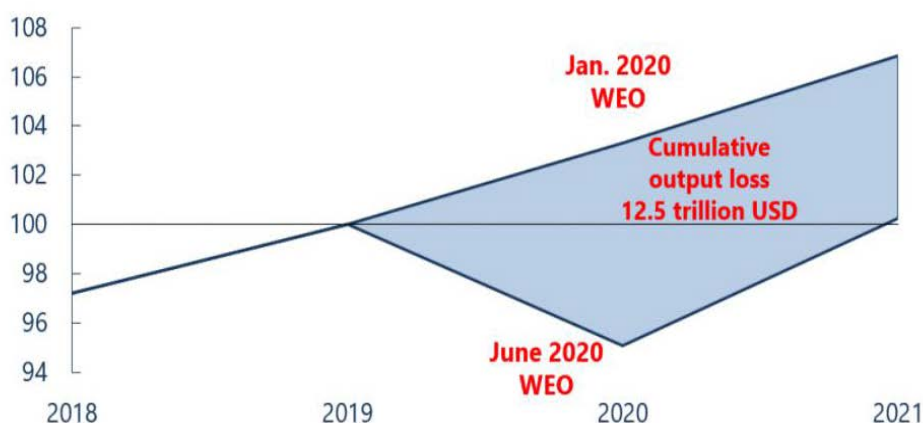
Kuvio 12. Miesten ja naisten työttömyyden muutos koulutusasteittain maalisi-, huhti- ja toukokuun lopusta v. 2019 vastaavan kuukauden loppuun v. 2020, %



Koronakriisin vaikutus yleisen talouskehityksen kautta työmarkkinoihin

Vaikka esim. IMF:n kesäkuun ennusteessa maailman BKT kasvaa 5,4 % v. 2021, on sen taso jäämässä pysyvästi aiempaa uraa alemmalle tasolle (kuvio 13).

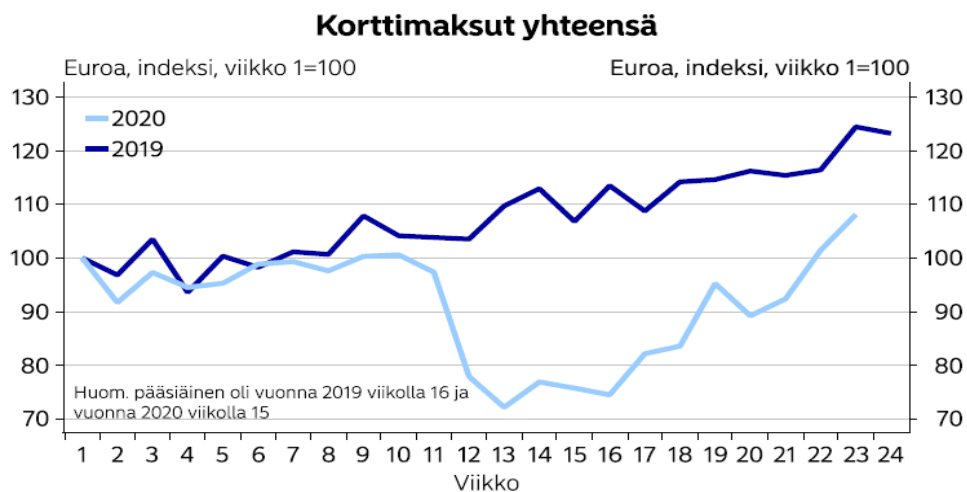
Kuvio 13. Maailman BKT IMF:n kesäkuun 2020 ennusteessa



Sources: IMF, *World Economic Outlook*; and IMF staff calculations.

Suomessa mm. pankkien korttimaksutiedot ennakoivat kulutuksen elpymistä (kuvio 14). Vaikka 2020 käyrä saavuttaisi 2019 käyrän vuoden loppuun mennessä, ei se tarkoita luonnollisestikaan, että olisi palattu aiemmalle kasvukäyrälle.

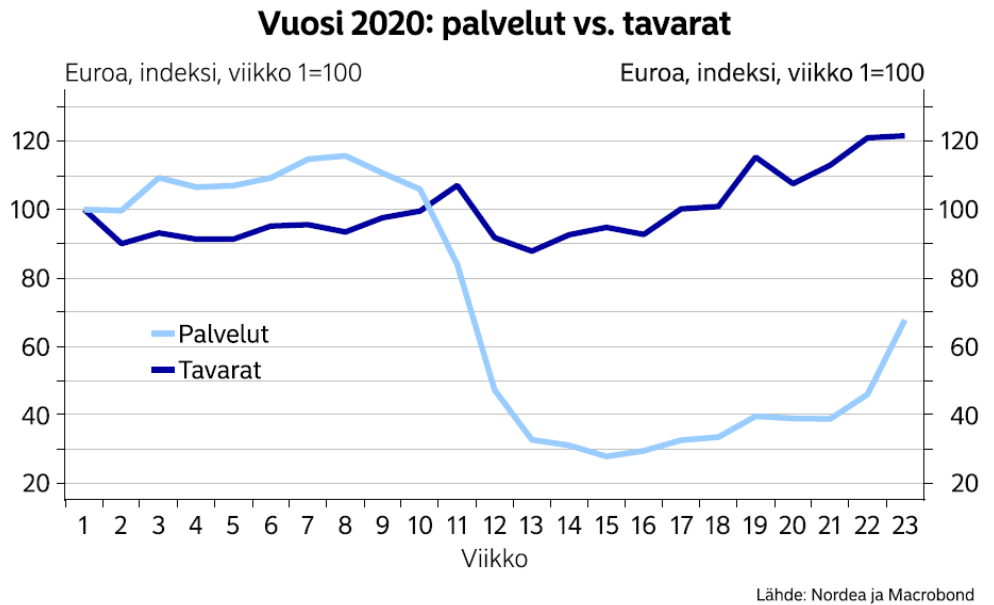
Kuvio 14. Nordean korttimaksuindikaattori



Lähde: Nordea ja Macrobond

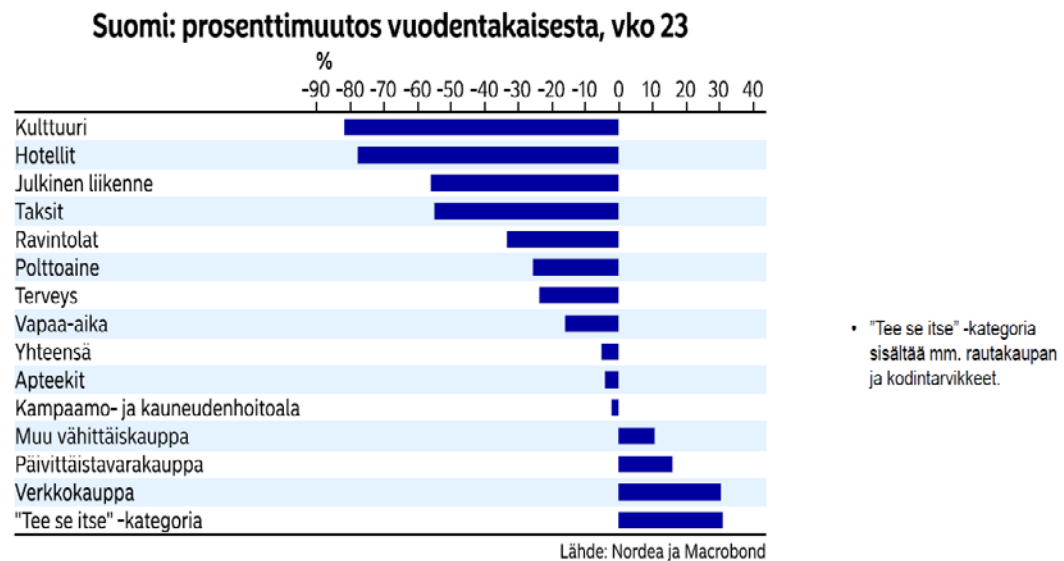
Palvelujen kysyntä näyttää myös elpyneen (kuvio 15).

Kuvio 15. Korttimaksutietoihin perustuva kysyntäindikaattori



Monilla aloilla tuotanto on kuitenkin yhä selvästi aiempaa alemmalla tasolla (kuvio 16).

Kuvio 16. Korttimaksutietoihin perustuva toimialojen aktiviteettimittari



Epävarmuuden ja virustartunnan pelon merkitys työmarkkinoille

Tutkimukset mm. Ruotsin ja Tanskan sekä USA:n ja Etelä-Korean aineistoilla viittaavat, että rajoitustoimia selvästi enemmän kulutuksen laskuun on vaikuttanut koronaviruksesta koskeva epävarmuus ja pelko tartunnasta.

Vaikutusta työmarkkinoihin voisi kuvata seuraavasti:

- pelko tartunnasta saa ihmiset vähentämään nopeasti kulutuskysyntäänsä
- tämä johtaa irtisanomisiin ja palkkasumman putoamiseen
- mikä johtaa epävarmuuteen tulevasta ja vähentää edelleen kulutuskysyntää
- mikä johtaa lisäirtisanomisiin ja niin edelleen.

Näissä oloissa olisi pyrittävä vähentämään epävarmuutta ja pelkoa. Pienenä avoimena taloutena Suomi voi tehdä sen lähinnä kotimaan kulutuskysynnän osalta. Tällöin on mahdollista, että osa vientialoista on yhä suurissa ongelmassa. Tämä lisää painetta saada kotimainen kysyntä riittävän korkealla tasolla.

Kulutusrakenteen muutosten merkitys työmarkkinoille

Useimpien palvelualojen voidaan odottaa elpyvän ennen pitkää. Toisaalta esim. sähköisen kaupan osuus saattaa jatkaa kasvuaan pysyvästi korkeammalta tasoltaan, kun taas työmatkaliikenteen määrä saattaa jäädä pysyvästi aiempaa kasvu-uraa alemmalle tasolle sekä koti- että ulkomaanliikenteen osalta.

Yllä mainitut muutokset merkitsevät, että koronakriisi aiheuttaa myös pysyviä työpaikkojen menetyksiä. USA:n aineistolla tehdyn tutkimuksen perusteella peräti n. 30-40 % työpaikkamenetyksistä on pysyviä. Koronakriisin aiheuttama työvoiman uudelleen kohdentuminen korostaa hyvien työvoimapalvelujen merkitystä.

Suomessa kolmen kuukauden ammattisuojauslauseke pienentää riskiä, että työtön jää odottamaan oman alansa töitä, joita on aiempaa selvästi vähemmän. Liite 3 tarkastelee tätä asiaa lähemmin.

Työllisyyden kannalta tavoiteltava elvytys

Tutkimustiedot USA:sta viittaavat, että korkeatuloiset ovat vähentäneet kulutustaan suhteellisesti eniten. Kulutuksen lasku ei tällöin johdu ensisijaisesti tulojen puutteesta, vaan haluttomuudesta tai pelosta käyttää palveluja, joissa voi altistua virustartunnalle. Näissä oloissa kulutuskysynnän yleinen lisääminen esim. tulo- tai kulutusveroja alentamalla ei välttämättä ole kovin tehokasta elvytystä.

Lähtökohtaisesti koronakriisin takia tukea tarvitsevat vain niiden alojen yritykset, joiden kysyntään koronavirus on aiheuttanut merkittäviä kielteisiä vaikutuksia.

Tarkastelu ei luonnollisesti kata kaikkia kriisin työllisyysvaikutuksia. Esimerkiksi yritysten kannattavuusongelmat voivat vähentää työllisyyttä pääosin vasta viiveellä.