

POHJOISMAISEN TYÖNHAUN MALLI / LUONNOS BO RY 13.9.2020

Työ- ja elinkeinoministeriön esittämässä pohjoismaisen työnhaun mallissa on seuraavat työllisyysvaikutusten arvioinnin näkökulmasta seuraavat keskeiset ominaisuudet:

1. Työnhaun ensimmäisen kolmen kuukauden aikana tapahtuva intensiivinen, kahden viikon välein toteutettu henkilökohtainen haastattelu, toistuen kuuden kuukauden jälkeen kuukauden mittaisena. [+8 600 työllistä]
2. Lähtökohtaisesti määrällinen työnhaun velvoite, edellyttäen keskimäärin yhtä työnhaun viikossa sekä tässä nykyisistä velvoittavista työtarjouksista luopuminen. [-1 200 työllistä]
3. Porrastettu sanktiointijärjestelmä sekä monitorointijärjestelmä, jossa työnhaun aktiivisuutta valvotaan vähintään kuukauden, ja korkeintaan kolmen kuukauden pituisissa jaksoissa. [+2 000 työllistä]
4. Työnhakuvelvoite koskisi noin 90 % työnhakijoista, joskin vaihtelevassa määrin. Katavuuden on arvioitu olevan noin 60 prosenttia suhteessa yhteen hakemukseen/viikko kaikilla. [sisältyy edellisiin]

Yhteensä ehdotettujen toimenpiteiden katsotaan vahvistavan työllisyyttä noin 9 400 työllisellä.

Empiirinen tutkimuskirjallisuus lyhyesti

Empiirinen taloustieteellinen kirjallisuus (ks. Card ym. [2017](#), käsiteltävän reformin osalta keskeisiä mm. Maibom ym. [2017](#) ja McVicar [2008](#)) antaa viitteitä siitä, että ns. työnhakuvalmennuksella, joka käsittää erilaiset työnhakijan kohtaamisen ja tukemisen keinot, on positiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Joissakin viimeaikaisissa tutkimuksissa (ks. Gautier ym. [2018](#), Crepon ym. [2013](#)) on havaittu ns. tasapainovaikutusten eli talouden koko toiminnan ja työnhakua tukevien reformien merkittävästi heikentävän tai jopa poistavan kokonaan nämä positiiviset vaikutukset. Tällaiset tulokset antavat perustetta ajatella, että työnhakuvalmennus pikemminkin lajittelee työnhakijoita järjestykseen kuin vähentää työttömyyden tasoa. Toisissa tutkimuksissa (Cottier ym. [2018](#)) on korostettu muiden järjestelmän osien merkitystä: työnhakuvalmennus on voinut vahvistaa ensin työllisyyttä, mutta työllisyysjaksot ovat saattaneet päättyä hyvin nopeasti esimerkiksi työttömyysturvaoikeuden muodostuttua.

Suomen kontekstin näkökulmasta kiinnostavin lienee Cheung ym. ([2019](#)) ruotsalaista kokeilua arvioiva tutkimus. Kokeilusta merkittävän tekee asetelma, joka mahdollistaa edellä kuvatujen kokonaistaloudellisista mekanismeista syntyvien syrjäytymisvaikutusten arvioimisen koeasetelmaan perustuen. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan eri tyyppisten kontaktitapojen (ryhmähaastattelut, etähaastattelut, kasvokkain tapahtuvat haastattelut) vaikutuksia eritellysti, sekä mm. työtarjousten roolia vaikutusten näkökulmasta.

Määrällisen työnhakuvelvoitteen osalta vastaavaa ratkaisua tutkii mm. Borland ja Tseng ([2007](#)), jotka havaitsivat työnhakuvelvoitteen tehostavan työnhakua. Viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa työnhakutavoitteita tutkivat mm. Arni ja Schprowski ([2019](#)) ja Lachowska ym. ([2016](#)), joskin jälkimmäisessä hakutavoitteiden erittely on vaikeampaa. Arnin ja Schprowskin tutkimuksen mukaan korkeampi työnhakutavoite johtaa nopeampaan työllisyyteen. Työtarjouksia käsittelee täsmällisemmin mm. Bollens ja Cockx ([2017](#)) sekä van den Berg ym. ([2019](#)), jotka Cheungin ym. (edellä) mukaan päätyvät pitämään työtarjouksia hyvinkin tehokkaana työnvälityksen instrumenttina.

Suomalaista sanktiojärjestelmää on tutkinut Busk ([2016](#)), joka havaitsee sanktioiden vaikuttavan positiivisesti työmarkkinatuen saajien työllistymiseen. Esitetyn porrastetun ratkaisun näkökulmasta keskeinen tutkimus on ruotsalaista sanktioreformia tutkiva Lombardi ([2019](#)). Tutkimuksen keskeinen havainto on, että sanktioiden vaikutuksen osalta itse sanktiota merkittävämpi tekijä voi olla ns. uhkavaikutus. Ajatuksena on, että uskottavaan monitorointiin perustuva sanktiojärjestelmä voi ohjata yksilöitä toimimaan työnhaun sääntöjen mukaisesti; itse

sanktion saamisesta seuraava muutos käyttäytymisessä on lopputuloksen kannalta vähemmän kiinnostava. Myös joissakin muissa työnhakuun liittyvissä tutkimuksissa (esim. Black ym. 2003) on havaittu uhkavaikutuksen olevan merkittävä tekijä.

1 Määräaikaishaastattelut

Määräaikaishaastattelujen vaikutuksia arvioidaan ensisijaisesti Cheungin ym. (2019)¹ tietojen perusteella. Tutkimuksessa korjataan kokeiluun osallistumisasteen vaihtelua instrumenttimuuttujamenetelmällä², ja sovelletaan näistä saatuja tuloksia rakenteellisessa mallissa. Kokeilun laajentaminen sellaisenaan koko Ruotsin tasolle vähentäisi tulosten mukaan työttömyyttä noin 0,2 prosenttiyksikköä. Soveltamalla ainoastaan henkilökohtaisia palveluita (ryhmäkokoontumisten sijaan) vaikutus kasvaa noin 0,6 prosenttiyksikköön³.

Mikäli työttömyyden alun 3 kuukauden 2 viikon välein tapahtuvat määräaikaishaastattelut toteutettaisiin kontekstissa, jossa määrällinen työnhakutavoite on yksi hakemus viikossa, ja hakemusten raportointiväli on kerran kuussa, olisi vaikutus tutkimuksen tuloksista Suomeen yleistäen noin

$$2\,567 * 0,006 = n. 15\,000 \text{ työllistä}$$

Vaihtoehtoisesti tarkastelemalla Maibomin (2017) Tanskassa tehdystä vastaavasta (kolme kuukautta kestäneestä kahden viikon välisiä kasvokkain tapahtuvia kohtaamisia) kokeilusta saamia tuloksia saadaan toinen arvio. Tulosten mukaan satunnaiskokeessa haastateluissa olleen kohderyhmän työllisyys vahvistui 237 viikon tarkastelujakson aikana noin 7 viikkoa; kontrolliryhmän 55 työllisyysasteeseen verrattuna tämä tekee tutkijoiden mukaan noin 5,7 prosentin vaikutuksen. Vuoden 2019 aikana ansiopäivärahoja maksettiin noin 27 miljoonaa päivää, peruspäivärahoja noin 7 miljoonaa päivää, sekä työmarkkinatukea noin 49 miljoonaa päivää⁴. Soveltamalla näitä lukuja saadaan:

$$0,057 * 83 = 4,7 \text{ miljoonaa etuuspäivää vähemmän} \\ 4,7 \text{ milj.}/258 \text{ etuuspäivää vuodessa} = \text{noin } 18\,300 \text{ työllistä}$$

Toisin kuin Cheungin ym. tulos, tämä laskelma arvio ei huomioi ns. syrjäyttämisaikutusta. Cheungin (2019) lisäksi Gautier (2018) tutkii syrjäyttämisaikutuksia pohjoismaisessa, Tanskan kontekstissa, mutta ilman yhtä selkeää koeasetelmaa. Tässä vaikutusarviossa syrjäyttämisaikutusta pyritään huomioida skaalaamalla tuloksia karkeasti Cheungin ym. (2019) syrjäyttämisaikutuksella⁵ tai Gautierin ym. (2018)⁶ vastaavalla.

$$0,22 * 18\,300 = 4\,000 \text{ työllistä} \\ 0,60 * 18\,300 = 11\,000 \text{ työllistä}$$

Kolmas tutkimus, joka käsittelee intensiivisiä haastatteluja, on McVicar (2007). Tutkimus perustuu Pohjois-Irlannissa tapahtuneeseen työnvälitystoimistojen organisaatiota koskevaan

¹ Tietoja tutkimuksesta käytetään myösskaalaamaan vaikutusarvion muita osia.

² Instrumenttimuuttujamenetelmällä arvioitu nettovaikutus on esitetty taulukossa 3, sarakkeessa 6. Rakenteellisessa mallissa useita parametreja on kalibroitu Ruotsin datalle, joka heikentää tulosten sovellettavuutta.

³ Pidemmän aikavälin tarkasteluissa, joissa työnantajien annetaan laajemmin reagoida reformiin, vaikutus kasvaa hieman alle yhteen prosenttiyksikköön.

⁴ Laskelmissa käytetään etuuspäivien summia jaksojen sijaan yksinkertaistamisen vuoksi. Etuuspäivien summa on keskimääräinen työttömyysjakson pituuskerrottuna jaksojen määrällä, ja näin ollen etuuspäiviä skaalaamalla päädytään samaan tulokseen, kuin jaksojen keskimääräistä pituutta skaalaamalla päädyttäisiin.

⁵ Kokeilussa koeryhmän työllisyys kasvoi 4,6 prosenttiyksikköä, ja laski verrokeilla 3,6 prosenttia. Nettovaikutus olisi siis tässä kohtaa noin 0,22 prosenttia kokonaisvaikutuksesta (4,6-3,6)/4,6).

⁶ Tutkimuksessa raportoidaan tutkittuun ohjelmaan osallistuneiden ja muiden työllisyysvaikutus käyttäen verrokkina samankaltaisia maakuntia. Viiden samankaltaisimman maakunnan osalta luvut ovat 0,073 ja -0,029 prosenttia, kolmen kuukauden aikaisilla työttömyydestä poistumisilla mitattuna. Skaalaluvuksi saadaan (7,3-2,9)/7,3 = 60 prosenttia kokonaisvaikutuksesta.

muutokseen, joka synnytti luonnollisen koeasetelman. Tutkimuksessa mm. verrataan alueita, joilla palvelu oli pysäytettynä, alueisiin joilla kahden viikon välein tapahtuvia työnhakua valvoivia haastatteluja jatkettiin. Tutkimuksen tuloksena haastattelujen keskeyttäminen kasvatti työttömyysturvajaksojen pituutta noin 16 prosenttia.

$$0,16 * 83 \text{ miljoonaa etuuspäivää} = 13,2 \text{ miljoonaa} \\ 13,2/258 = 51\,500 \text{ työllistä.}$$

McVicarin tutkimuksen soveltamiseen liittyy kaksi haastetta: ensinnäkin, sen verrokkina on tila, jossa haastatteluja ei järjestetty lainkaan. Näin vaikutus on todennäköisesti tältä osin yliarvioitu. Jos ajatellaan, että ensimmäisen kolmen kuukauden aikana järjestettäisiin nykytilassa kaksi haastattelua (kahden viikon kohdalla ja kolmen kuukauden kohdalla), olisi tämä suhdeluku $2/(3*2) = 2/6$. McVicar (2007) ei myöskään huomioi mahdollisia syrjäytymisvaikutuksia. Huomioimalla nämä edellä kuvatun mukaisesti saadaan:

$$(1-2/6) * 0,22 * 51\,500 = 7\,500 \\ (1-2/6) * 0,60 * 51\,500 = 20\,600$$

Eli keskimäärin noin 14 000 työllistä. Mikäli yhdistämme näiden kolmen esitellyn tutkimuksen tulokset arviona ensimmäisen kolmen kuukauden aikana tapahtuvien määräaikaishaastattelujen vaikutuksista, saamme tulokseksi:

$$14\,000 \text{ (McVicar)} + 7\,500 \text{ (Maibom)} + 15\,000 \text{ (Cheung)}$$

Eli keskimäärin noin 12 000 työllistä. Lähtökohtaisesti haastattelut järjestettäisiin kaikille työtömille. Kuitenkin työ- ja elinkeinotoimisto voi arvioida alkuhaastattelussa, onko intensiivahaastatteluille tarvetta työnhakijan osalta. Tämä muodostaa määrällistä työnhakutavoitetta lievemmän harkinnan, mutta jättää silti TE-toimistolle harkinnanvaraa sekä työnhakijalle potentiaalisesti mahdollisuuden välttää haastatteluilta ilmoittamalla jostakin syystä, joka myöhemmin peruuntuu.

Vaikutusten arvioinnin ongelmana on edelleen, että viitatuissa tutkimuksissa haastattelujen tehoon todennäköisesti kytkeytyy (vt. Cheung 2019⁷) mm. työtarjouksiin ja monitorointiin liittyviä tekijöitä. Työ- ja elinkeinoministeriön tietojen perusteella tehdyn arvion mukaan määrällisen työtavoitteen kattavuus olisi noin 60 prosenttia suhteessa täyteen tavoitteeseen. Työnhaun alkupään intensiivinen haastattelujakso koskisi myöskin noin 90% työnhakijoista. Hakuvelvoitteen ja intensiivisen haastattelujakson ulkopuolelle jäävät työnhakijat ovat eri henkilöitä. Oletetaan edelleen, hakuvelvoitteen ulkopuolelle jäävän osuuden kohdalla vaikuttavuudeksi puolet hakuvelvoitteen piirissä oleviin nähden.

$$0,9 * 0,60 * 12\,000 + 0,9 * 0,40 * 12\,000 * 0,5 = \text{noin } 8\,600 \text{ työllistä.}$$

Näin voidaan arvioida, että:

- 1) *Mikäli ensimmäisen kolmen työttömyyskuukauden aikana järjestettäisiin kaksi ylimääräistä haastattelua viikossa, niin että haastattelut olisivat velvoittavia, vahvistuisi työllisyys noin 8 600 työllisellä.*

Evidenssi myöhemmin työnhaun aikana koskevien haastattelujen osalta on heikompa, erityisesti jos etsitään tutkimuksia jotka huomioivat em. syrjäytymisvaikutuksia. Esimerkiksi Crepon ym. (2013) käsittelee kuusi kuukautta työtä etsineiden hiljattain valmistuneiden työnhakijoiden tukijärjestelmää. Ratkaisussa hankittiin yksityisiltä tuottajilta palvelua, jossa kohderyhmän työnhakija kohtasi ensin henkilökohtaisen valmentajansa viikoittain ja työnhakijat osallistuivat työpajoihin. Välituloksena havaitaan, että koeryhmän edustajat löysivät kontrolliryhmää

⁷ Ryhmähaastattelujen teho on karkeasti ilmaisten noin kolmasosa kasvokkain tapahtuvista haastatteluista. Tutkijat arvioivat tämän johtuvan merkittävässä määrin henkilökohtaisessa haastattelussa paremmin ja useammin tarjottavista työtarjouksista. Jos työnhakuvelvoitetta ei ole, ei haastatteluissa samassa määrin voida näitä tarjota. Tässä kohtaa on oletettu, että haastattelujen teho puolittuu siltä osin.

0,7 prosenttiyksikköä useammin määräaikaista työtä ja 0,2 prosenttiyksikköä useammin vaki-
tuista työtä. Syrjäyttämisaikutukset olivat kuitenkin lopulta jopa suuremmat, ja näin ohjelman
nettovaikutus jäi vähäiseksi.

Creponin (2013) lisäksi myös Gautier (2018) käsittelee myöhemmin, 5-6 viikolla, työnhaussa
tapahtuvaa aktivointia ja haastatteluja Tanskassa. Tutkimuksessa havaitaan, että syrjäyty-
misvaikutusten huomioinnin jälkeen työllisyysvaikutus oli vähäinen, kokonaistaloudellisella
mallilla arvioituna negatiivinen.

- 1) *Työttömyyden myöhemmässä vaiheessa järjestettävien intensiivahaastattelujen työn-
haussa avustava vaikutus on todennäköisesti vähäinen.*

2 Määrällinen työnhakuvelvoite ja työtarjoukset

Sisällöltään ehdotettavaa ratkaisua hyvin läheinen tutkimus Borland ja Tseng (2007) tutkii
työnhakuraportointiin liittyvää reformia Australiassa. Reformissa tuli voimaan ratkaisu, jossa
työtä etsivien uusien työttömyysturvaetuuksien saajien oli täytettävä kahden viikon välein
”työnhakupäiväkirjaa”, johon heidän piti raportoida hakemistaan työpaikoista, ynnä muista
työnhakuun liittyvistä tiedoista. Tyypillisimmin työnhakijan oli tehtävä kahden viikon aikana
kahdeksan työnhakua. Raportointia tarkastettiin haastattelun yhteydessä. Ehdotettu rapor-
tointivelvoite, yksi työnhaku viikossa, on kuitenkin huomattavasti tutkimuksessa esitettyä vä-
hemmän (keskimäärin noin 6 hakemusta kahdessa viikossa, eli kolminkertainen hakemus-
määrä). Tutkimuksessa tarkastellaan myös eri työnhakukeskusten vähäisempiä raportointi-
velvoitteita, mutta nämä eivät vaikuta tuottavan tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työllisyy-
teen.

Viimeaikaisemmassa tutkimuksessa Arni ja Schiprowski (2018) tutkivat työnhakuvelvoitteiden
vaikutusta Sveitsissä hyödyntäen vaihtelua käsittelijöiden toimintatavoissa. Myös tämän tutki-
muksen kontekstissa on huomioitava, että keskimääräinen hakemusvaatimus on yli kaksin-
kertainen Suomessa ehdotettavaan, 8,3 hakemusta kuukaudessa. Tutkimuksessa havaitaan,
että hakuvaatimuksen kasvattaminen yhdellä hakemuksella kasvattaa työnhakijan työllisyyttä
noin 0,11 kuukaudella (2 prosenttiyksikköä).

Tutkimuksessa myös havaitaan, että hakutavoitteen kasvattamisen vaikuttavuus riippuu mer-
kittäväällä tavalla vapaaehtoisen hakuponnistelun suhteesta tavoitteeseen. Tutkimuksen mu-
kaan heikoiten työtä hakeva 25 prosenttia haki keskimäärin 0,5 työpaikkaa kuukaudessa;
toiseksi heikoiten hakenut 25 prosenttia haki keskimäärin 3,9 työpaikkaa kuukaudessa,
toiseksi vahvin neljännes 6,9 työpaikkaa, ja ylin neljännes 16,6 työpaikkaa kuukaudessa. Ne
ryhmät, joiden lähtökohtainen työnhakuaktiivisuus on matalinta suhteessa käsittelijän asetta-
maan edellytykseen, vahvistavat työllisyystulemiaan eniten. Korkeammat vaatimukset kasvat-
tavat myös laiminlyöntien ja siten sanktioiden määrää.

Huomioiden Borlandin ja Tsengin (2007), Cheungin (2019), sekä Arnin ja Schiprowskin
(2019) tutkimuksen tulokset, on todennäköistä, että ehdotetun kaltaisella tavalla toteutettava
määrällinen työnhakuvelvoite olisi vaikutuksiltaan vähäinen. Määrätavoite vaikuttaisi pääasi-
assa niiden työnhakijoiden työnhakuun, jotka (1) ovat määrällisen työnhakuvelvoitteen pii-
rissä ja (2) hakevat nykyisellään vähempää kuin neljää työpaikkaa kuukaudessa. Ryhmä
jonka käyttäytymiseen uudistuksella olisi vaikutusta on pieni, minkä vuoksi odotettavat vaiku-
tukset ovat vähäisiä. Määrällisen työnhakuvelvoitteen tarkoitus ei kuitenkaan ole ainoastaan
asettaa työnhakuun liittyviä tavoitteita, vaan myös tukea sanktiointi- ja monitorointijärjestel-
mää. Tätä osaa vaikutuksesta arvioidaan muistiossa myöhemmin.

Niillä oletuksilla, että suomalaisten nykyinen työnhakuaktiivisuus vastaa ruotsalaisten työnha-
kuaktiivisuutta ja työnhakujen jakauma on muodoltaan vastaava, kuin Arnin ja Schiprowskin
(2018) tutkimuksessa. Lisäksi on tehty oletus, että nykyisin eniten työpaikkoja hakevat työn-
hakijat ovat tiukemman hakuvelvoitteen piirissä. Työnhakijoiden arvioitua hakuaktiivisuutta on
kuvattu alapuolella olevassa taulukossa. Työnhakijoiden hakuaktiivisuuden arvioidaan kasva-
van muutoksen seurauksena kolmella neljästä työnhakijasta. Taulukon lukuja on sovellettu
taulukon alapuolella sijaitsevassa laskelmassa.

Työnhakijat hakuaktiivisuuden mukaan				
	1. kvartiili	2. kvartiili	3. kvartiili	4. kvartiili
Arvio kohderyhmään sovellettavasta hakuvelvoitteesta	1	2	3	4
Arvio hakemusten määrästä nykytilassa	0.2	1.2	2.2	5.2
Arvioitu muutos haettujen työpaikkojen määrässä	0.84	0.78	0.84	0.00

Amin ja Schiprowskin (2018)⁸ perusteella voidaan haarukoida, että:

0,02 (määrällisen tavoitteen vaikutus)
 83 miljoonaa etuuspäivää

1. kvartiili: $0.9 * 0.84 * 0.02 * (83/4) / 258 = 1200$
2. kvartiili: $0.78 * 0.02 * (83/4) / 258 = 1300$
3. kvartiili: $0.84 * 0.02 * (83/4) / 258 = 1300$

Yhteensä $1200 + 1300 + 1300 = 3\ 800$, josta kokonaistaloudelliset vaikutukset huomioiden

$0.22 * 3800 = 800$
 $0.60 * 3800 = 2\ 300$

$(800 + 2300) / 2 = 1600$ työllistä.

Työhakemusten tekeminen on nykytilassa velvoittavaa siinä määrin, kun TE -toimisto välittää työnhakijalle velvoittavia työtarjouksia. URA-järjestelmästä poimittujen tietojen perusteella työnhakijoille annettiin vuoden 2018 aikana yli 250 tuhatta työtarjousta, noin 108 tuhannelle työnhakijalle. Työtarjousten tuloskoodien perusteella tarjoukset johtivat noin 8 000 henkilön työllistymiseen.

van den Berg ym. (2019) tutkimuksen⁹ mukaan velvoittavien työtarjousten saaminen työttömyyskuukausien 3 – 36 välillä lyhentää työttömyysjaksojen kestoa 1,6 kuukaudella verrattuna tilanteeseen, jossa työtarjouksia ei tehdä lainkaan¹⁰. Tulos vastaa työttömyysjaksojen keston lyhenemistä 11 prosentilla. URA-tiedoista tehdyn poiminnan perusteella vuonna 2018 työtarjouksen sai 108 519 henkilöä. Työttömyysetuuden saajilla oli keskimäärin 139 etuuspäivää vuoden 2019 aikana.

⁸ Laskelma laadittu oletuksella, että määrällinen tavoite kattaa 60% prosenttia työnhakijoista suhteessa yhteen työhakemukseen viikossa, ks. aihetta käsittelevä arvio muistiossa.

⁹ Periaatteessa työtarjouksien vaikuttavuutta voitaisiin yrittää myös haarukoida yhdistämällä esimerkiksi Buskin (2016) estimaatteja sanktioiden vaikutuksista joihinkin arvioihin itse työtarjousten todennäköisyyksistä johtaa työllistymisiin. Tämä arvioiden yhdistely jättäisi kuitenkin epäselväksi, missä määrin vaikutus seuraa juuri työtarjouksesta ja sen velvoittavuudesta. van den Bergin ym. tutkimusta hyödyntämällä saadaan kuva kokonaisvaikutuksesta, vaikka konteksti sinänsä ei ole kotimainen.

¹⁰ Jos työtarjouksia tehtäisiin myös ensimmäisen kolmen työttömyyskuukauden aikana, vaikutuksen suuruus olisi 2,26 kuukautta.

$$-(108\,519 * 139\text{pv} * 11\%)/258\text{pv} = -6\,400$$

van den Berg ym. (2019) huomattavat, että työtarjouksiin liittyy todennäköisesti merkittäviä syrjäytysvaikutuksia. Oletetaan syrjäytysvaikutukset mittaluokaltaan saman suuruisiksi, kuin alkuvaiheen intensiivisessä palvelussa.

$$0,22 * -6\,400 = -1\,400$$

$$0,66 * -6\,400 = -4\,200$$

$$-(1\,400 + 4\,200) / 2 = -2\,800 \text{ työllistä.}$$

Velvoittavilla työtarjouksilla vaikuttaisi siis olevan merkittävä työllisyysvaikutus, ja ne ovat toimenpiteinä varsin kustannustehokkaita. van den Bergin ym. (2019) lisäksi myös mm. Bollens ja Cockx (2017) päätyvät samankaltaisiin johtopäätöksiin. On kuitenkin huomattava, että vaikka työtarjoukset eivät olisi velvoittavia, niillä olisi todennäköisesti jonkinlainen työllisyysvaikutus. Oletetaan tässä yhteydessä, että velvoittavuuden poistuminen (ja sitä myötä sanktioitavuuden) heikentäisi työtarjousten vaikuttavuutta puolella.

- 2) *Määrällisen työnhakuvelvoitteen seurauksena työllisyys vahvistuisi noin 1 600 työllistä, edellä kuvatuilla oletuksilla. Velvoittavista työtarojoksista luopuminen heikentäisi työllisyyttä noin 2 800 työllisellä.*

3 Porrastettu sanktiojärjestelmä ja monitorointijärjestelmä

Keskeinen tutkimus, joka vastaa jossain määrin ehdotusta, on Lombardi (2019). Tutkimuksessa tutkitaan ruotsalaisia reformeja, joissa sanktiojärjestelmää porrastettiin yhdessä monitoroinnin tiukentamisen kanssa. Uusi sanktiojärjestelmä oli vanhaa keyyempi, ja porrastettu, ja siihen liitettiin kuukausittainen aktiivisuusraportointi, johon kytkeytyi myös porrastettu järjestelmä. Huomionarvoista on, että velvoittavat työtarjoukset säilyivät osana työ- ja elinkeinotoimistojen työkaluja, ja niihin liittyi kuukausiraportointia ankarampi, mutta porrastettu, sanktiojärjestelmä.

Tutkimuksessa sanktioiden ja monitoroinnin uhkavaikutuksia ja rangaistusvaikutuksia arvioidaan vertailemalla eri ryhmille (käytännössä pitkäaikaistyöttömille ja aktiivisuustuella pudonneille) eri aikaan voimaan tulleita uusia järjestelmän osia. Ehdotettuun reformiin verrattuna tutkimuksen identifikaatio perustuu siis ryhmään, joka todennäköisesti Suomessa olisi laajalti määrällisen työnhakuvelvoitteen ulkopuolella (ks. myöhemmin tässä muistiossa). Täsmällisemmin tutkimuksessa yhdelle ryhmälle havaitaan sekä sanktioinnin (porrastus) että monitoroinnin (kuukausiraportointi) vaikutus, ja toiselle ryhmälle vain monitoroinnin vaikutus.

Tutkimuksen keskeinen tulos on, että suurin osa havaitusta työhön siirtymistodennäköisyyden vahvistumisesta syntyy itseasiassa uhkavaikutuksen, ei itse sanktiointivaikutuksen seurauksena. Tutkimuksessa sanktioiden osuus on noin 0,8 prosenttia korkeampi työhön siirtymistodennäköisyys, ja uhkavaikutuksen osuus noin 4,2 prosenttia korkeampi työhön siirtymisen todennäköisyys. Tiukemman monitoroinnin vaikutuksen voidaan siis ajatella olevan noin

0,042 * [83](#) miljoonaa = 3,5 miljoonaa etuuspäivää vähemmän työllistymisten johdosta

$$3,5 \text{ miljoonaa} / 258 = 13\,500 \text{ työllistä.}$$

Ruotsista poiketen ehdotettua seurantajärjestelmää on tarkoitus soveltaa vain osalle työttömistä. Myöhemmin muistiossa kattavuuden arvioidaan olevan 60 prosenttia. Kun tämä luku yhdistetään edellä kuvattuihin arvioihin syrjäyttämisaikutuksista, kokonaisvaikutukseksi saadaan alustavasti:

$$13\,500 * 0,60 * 0,22 = 1\,800$$

$$13\,500 * 0,60 * 0,6 = 4\,900 \text{ työllistä.}$$

Noin 1 800-4 900 työllistä. Tämä mittaluokka todennäköisesti yliarvioi todellisen vaikutuksen, sillä nykyjärjestelmällä voidaan katsoa olevan edes *joitakin* valvontaan liittyviä piirteitä. Jos ajatellaan kolmen kuukauden määräaikaishaastattelun liittyvän valvontaan, voidaan nykyjärjestelmän arvioida kattavan noin yhden kolmasosan tästä vaikutuksesta (kuukausittaiseen raportointiin verrattuna).

$$(4\ 900 + 1\ 800) / 2 * 2/3 = \text{noin } 2\ 200 \text{ työllistä}$$

Uuden sanktiojärjestelmän vaikutus on todennäköisesti vielä vähäisempi. Lombardissa (2019) tämä vaikutus on suhteessa monitoroinnin vaikutukseen alle 20 prosenttia, ja lisäksi ehdotuksessa luovutaan velvoittavista työtarjouksista, jotka Ruotsin järjestelmässä säilyivät.

Uudeksi sanktioiden keston ylärajaksi esitetään nykyisen 90 päivän sijasta 45 päivän maksimia, kuitenkin siten, että toistuvat rikkeet johtaisivat nykyiseen tapaan työssäolovelvoitteen langettamiseen. Sanktioiden ankaruuden työllisyysvaikutuksista on sekä kansainvälistä että kotimaista tutkimusnäyttöä. Busk (2016) havaitsee, että voimakkaammat (90 – 150 päivän) karenssit johtavat 30 – 60 päivän mittaisia karensseja nopeampaan työllistymiseen¹¹. Tutkimuksessa esitetyjä tuloksia hyödyntämällä voidaan laskea jousto sanktioiden keston ja vaikutuksen ja välille¹².

Alapuolella sijaitsevassa taulukossa on kuvattu työvoimapolitiittisten sanktioiden nykyisiä kestoja ja laskettu prosentuaaliset muutokset, kun 60 ja 90 päivän mittaiset karenssit rajataan 45 päivään. Muutoksella olisi vaikutusta työstä eroamisesta tai itseaiheutetusta työsuhteen päättymisestä, työllistymistä edistävän palvelusta kieltäytymisestä ja työllistymistä edistävän palvelun keskeyttämisestä annettuihin karensseihin.

Sanktion peruste*	Kesto nykyisin (päiviä)	Uusi kesto (päiviä)	Muutos
Eronnut työstä tai itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen	90	45	50 %
Jättänyt saapumatta työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen	15	15	0 %
Kieltäytynyt työllistymissuunnitelman suunnitelman laatimisesta	30	30	0 %
Kieltäytynyt työllistymistä edistävästä palvelusta	60	45	25 %
Keskeyttänyt työllistymistä edistävän palvelun	60	45	25 %

* Laskelmassa ei huomioida merkitykseltään vähäisiä sanktioita (esim. alle 2 viikkoa kestävästä työstä kieltäytyminen)

Sanktioiden keston muutoksen vaikutuksia arvioidaan kertomalla joustot muutosprosentilla ja edelleen Buskin tutkimuksessa esitettyjen vaikutusten kanssa. Perustason työttömyydestä poistumistodennäköisyyttä arvioidaan KELA:n [työttömyysturvatilaston](#) perusteella. Ansio- ja peruspäivärahoilla olevien työnhakijoiden päiväkohtainen todennäköisyys työttömyysturvalta poistumiselle on noin 0,9%. Vastaava todennäköisyys työmarkkinatuella olevan poistumiselle on noin 0,6%.

Laskentaa on kuvattu alapuolella sijaitsevassa taulukossa. ”Muutos poistumistodennäköisyydessä” sarake on laskettu kahden ns. vaihtoehtoisten maailmantilojen erotuksena, joista toisessa sanktioiden kestoja on muutettu. Vaikutus voidaan muuttaa työttömyyspäiviksi ja työllisyysvaikutus saadaan kertomalla päivissä mitattava vaikutus Finanssivalvontaan ja KELA:n saapuneiden työvoimapolitiittisten lausuntojen kanssa.

¹¹ Busk (2016) tarkastelee eri pituisten sanktioiden vaikutuksia erikseen ansiosidonnaista ja työmarkkinatukea saavien työttömien ryhmissä. Sanktiot kasvattavat työttömyydestä poistumistodennäköisyyttä ansiosidonnaista saavien joukossa 20% (30-60pv sanktiot) ja 53% (90-150pv sanktiot). Työmarkkinatukea saavien kohdalla vaikutukset ovat 45% (30-60pv sanktiot) ja 64% (90-150 pv sanktiot).

¹² Kuinka paljon sanktioiden vaikutus muuttuu, kun sanktioiden kestoja muutetaan yhden prosentin verran. Joustot ovat 2,9 ansiosidonnaista saavien osalta ja 1,1 työmarkkinatukea saavien osalta.

Sanktion peruste	Muutos		
	poistumistodenn äköisyydessä	Vaikutus työttömyyspäivää per henk. Ansiosidonnainen	Vaikutus työllistä
Ansiosidonnainen			
Eronnut työstä tai itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen	-0.03 %	-4.0	-140
Jättänyt saapumatta työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen	0.00 %	0.0	0
Kieltäytynyt työllistymissuunnitelman suunnitelman laatimisesta	0.00 %	0.0	0
Kieltäytynyt työllistymistä edistävästä palvelusta	-0.01 %	-0.7	-1
Keskeyttänyt työllistymistä edistävän palvelun	-0.01 %	-0.7	-1
Peruspäiväraha			
Eronnut työstä tai itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen	-0.03 %	-3.7	-52
Jättänyt saapumatta työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen	0.00 %	0.0	0
Kieltäytynyt työllistymissuunnitelman suunnitelman laatimisesta	0.00 %	0.0	0
Kieltäytynyt työllistymistä edistävästä palvelusta	-0.01 %	-0.6	-1
Keskeyttänyt työllistymistä edistävän palvelun	-0.01 %	-0.6	-1
TMT			
Eronnut työstä tai itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen	-0.04 %	-10.4	-236
Jättänyt saapumatta työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen	0.00 %	0.0	0
Kieltäytynyt työllistymissuunnitelman suunnitelman laatimisesta	0.00 %	0.0	0
Kieltäytynyt työllistymistä edistävästä palvelusta	-0.01 %	-2.6	-36
Keskeyttänyt työllistymistä edistävän palvelun	-0.01 %	-2.6	-54
Yhteensä			-522

Kokonaistaloudelliset vaikutukset huomioiden sanktioiden ylärajan alentaminen heikentää työllisyyttä

$$0.22 * 522 = 100$$

$$0.60 * 522 = 300$$

$$(100 + 300) / 2 = 200$$

200 työllisen verran.

- 1) Sanktiointi- ja monitorointijärjestelmän vaikutuksen työllisyyteen arvioidaan olevan noin +2 000 työllistä.

4 Määrällisen hakuveloitteen kattavuus

Ehdotuksessa määrällisen tavoitteen ulkopuolelle on mahdollista jäädä ainoastaan, jos kuuluu ns. TYP-palveluihin tai on saanut enimmäismäärän sairauspäivärahaa. Työ- ja elinkeinoministeriöltä saatujen tietojen mukaan näitä on noin 10 prosenttia kaikista hakijoista. Lisäksi eräissä tapauksissa ammattitaitosuoja rajoittaa määrällistä hakuveloitetta.

Työ- ja elinkeinoministeriöltä saatujen tietojen mukaan voidaan arvioida, että yhdellä neljäsosalla työnhakijoista tavoite olisi täysi 4 hakemusta kuukaudessa, yhdellä neljäsosalla 3, yhdellä neljäsosalla 2, ja 15 prosentilla 1 (10 prosenttia ulkona). Näin saadaan:

$$4 * 0,25 + 3 * 0,25 + 2 * 0,25 + 1 * 0,15 = 2,4 \text{ hakemusta/4} = 60 \text{ prosenttia.}$$