



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

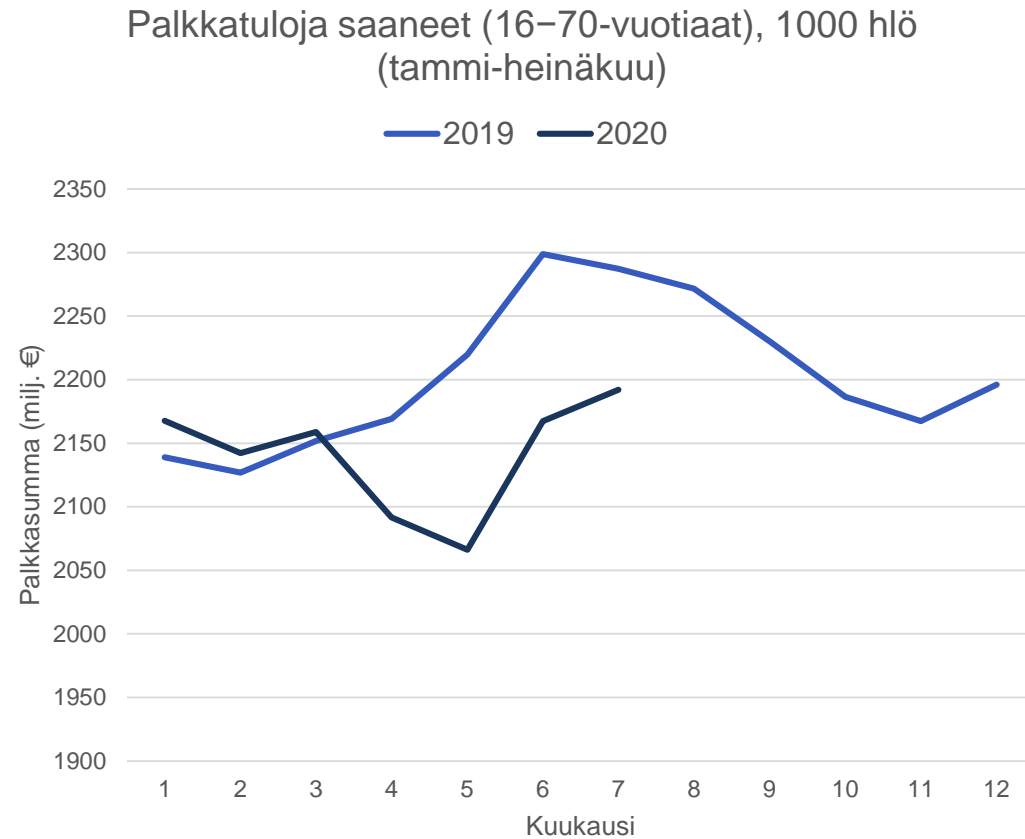
Työllisyyspaketti julkisen talouden vahvistamiseksi: keskeiset toimet

Johtava erityisasiantuntija Olli Kärkkäinen

Erityisasiantuntija Jukka Mattila

14.8.2020

Tausta: Koronakriisillä on ollut merkittäviä vaikutuksia talouteen ja työllisyyteen



Lähde: Helsinki GSE Tilannehuone, VATT, Tulorekisteri



Lähde: Kela, Koronamittarit

Työllisyyspaketti: kolmen ilmiön kokonaisuus

1. Ikääntyneiden kokonaisuus
2. Palveluiden ja työttömyysetuuksien kokonaisuus
 - Työttömyysetuudet
 - Työllisyyspalvelut
 - Työkyvyn tukeminen
3. Opintoetuuksien kokonaisuus

Kokonaisuuden potentiaalinen työllisyysvaikutus: **+ 60 000 hlö**

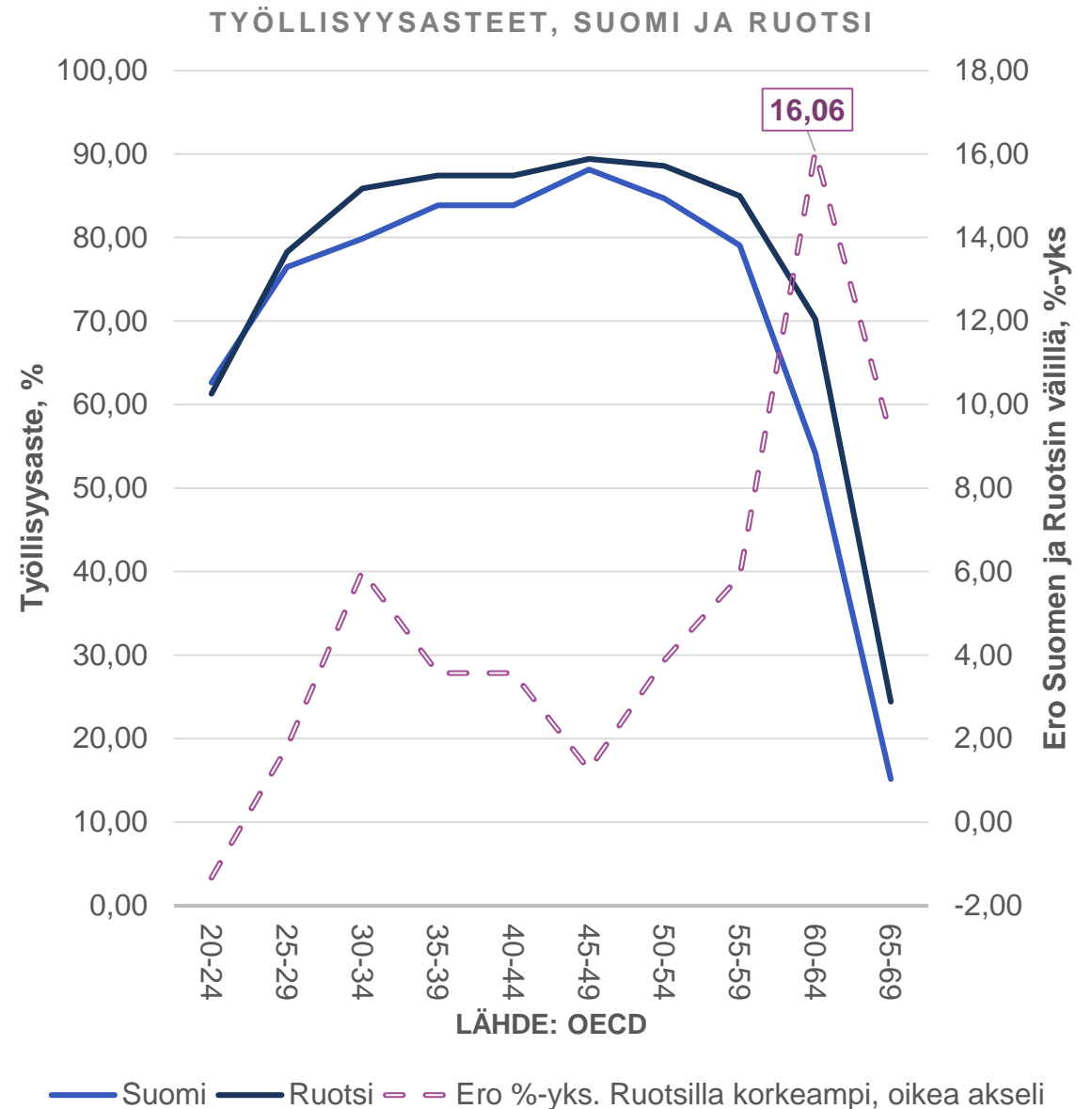
Toimenpiteet, valmistelu ja aikataulu

- Osa toimenpiteistä suoraviivaisempia valmistella ja toimeenpanna; osa toimenpiteistä edellyttää huolellista valmistelua ja siirtymän suunnittelua.
- Rakenteellisissa toimenpiteissä keskeistä ei ole voimaantulon päivämäärä vaan yksityiskohtien kuntoon saaminen ja vahva toimeenpano.
- Työmarkkinoiden tehokkuutta lisäävät toimet voivat nopeuttaa työmarkkinoiden toipumista kriisin jälkeen.
- Toimenpiteille on mahdollista hahmotella mittaluokkia: valmistelun yksityiskohdat vaikuttavat lopulliseen arvioon.

Ikääntyneiden kokonaisuus

Haaste: varhainen poistuminen työelämästä

- Oikealla: Suomen ja Ruotsin työllisyysasteet ikäryhmittäin vuonna 2019.
- Merkittävin ero maiden välillä (oikea akseli) on 60–64-vuotiaissa.
- Myös 65–69-vuotiaiden työllisyydessä on lähes 10 prosenttiyksikön ero.

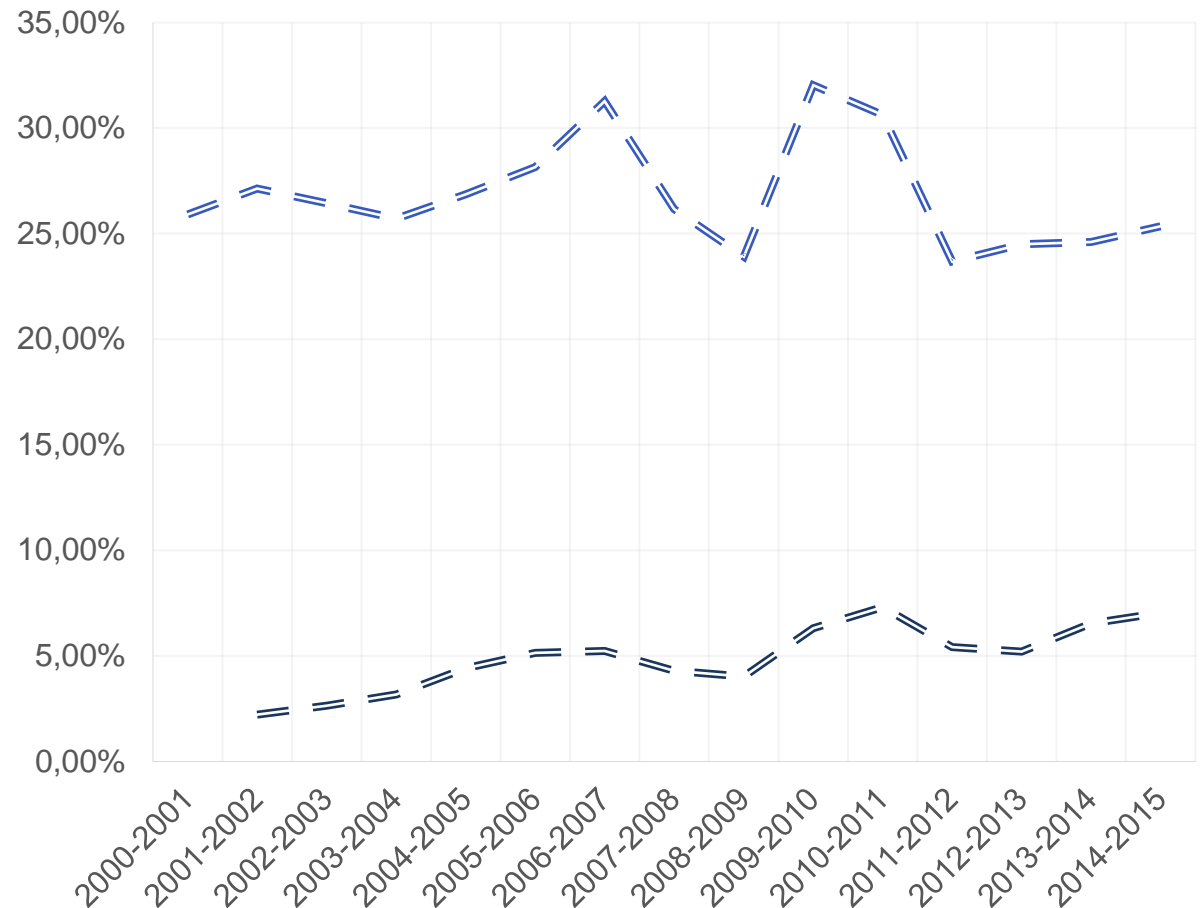


Ns. eläkeputki, 1/2

- Oikealla: 50- ja 60-vuotiaiden uudelleentyöllistymistodennäköisyydet
 - Todennäköisyys sille, että henkilö joka on erään vuoden lopulla työttömänä, on seuraavan vuoden lopulla työllisenä
 - Väestötason rekisteriaineistolla laskettuna
 - 60-vuotiailla huomattavasti 50-vuotiaita matalammat todennäköisyydet

VUODEN LOPUSSA TYÖTTÖMÄNÄ OLLEIDEN
UDELLEENTYÖLLISTYMISTODENNÄKÖISYYKSIÄ
IKÄRYHMITÄIN

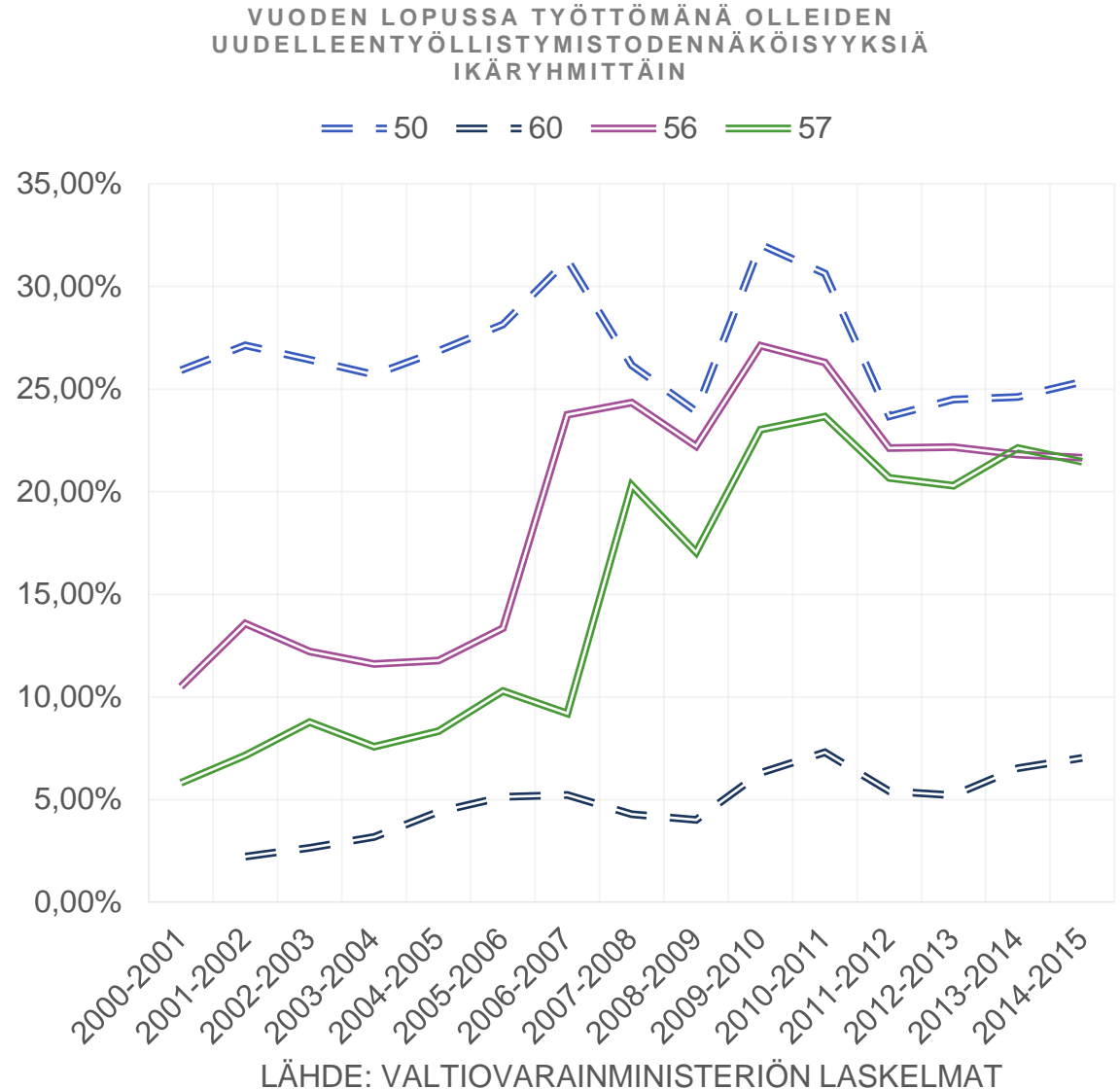
— = 50 — = 60



LÄHDE: VALTIOVARAINMINISTERIÖN LASKELMAT

Ns. eläkeputki, 2/2

- Oikealla: 56- ja 57-vuotiaiden uudelleentyöllistymistodennäköisyydet
- Eläkeputken ikärajojen nousu näkyy uudelleentyöllistymistodennäköisyydessä
 - 56- ja 57-vuotiaiden uudelleentyöllistymisasteet nousevat huomattavasti ikärajojen noustessa, lähelle 50-vuotiaiden tasoa
 - 60-vuotiaiden todennäköisyydet edelleen matalia

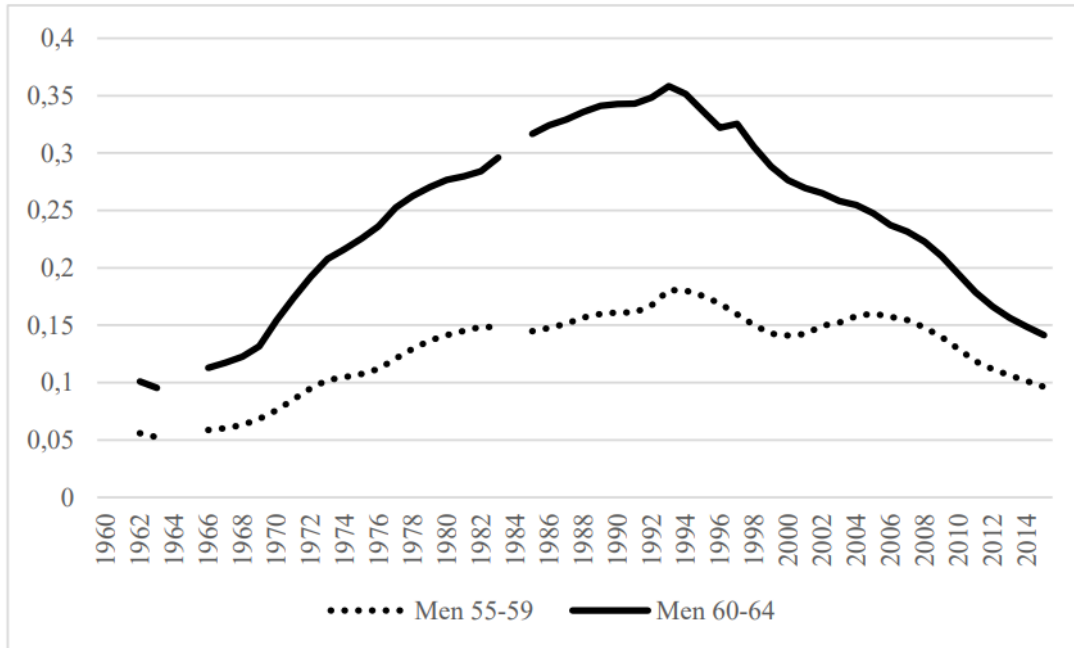


Ei yhtä tekijää: lukuisia eri säännöksiä

- **Lukuisia varhaisen poistumisen reittejä:** lisäksi muita etuuksiin liittyviä seikkoja, joilla voitaisiin pidentää työuria
 - Työttömyysturvan lisäpäiväoikeus eli ns. [eläkeputki](#) (ks. [Kyyrä ja Pesola 2020](#)): heikentää työnhaun kannustimia ja kohdistaa irtisanomisia putkioikeutettuihin
 - [”Työttömyyseläke poistui 1949 jälkeen syntyneiltä](#). Työttömyyseläke korvautui työttömyysturvajärjestelmän lisäpäivillä.”
 - Sekä lukuisat ”eläkeputkeen saattamiseen” liittyvät säännökset (mm. [työllistämisvelvoite](#) ja [työssäoloehdon erityissäännökset](#))
 - [Yksilöllisen varhaiseläkkeen korvaaja](#) eli työkyvyttömyyseläkkeen ammatillinen harkinta
 - ”Yksilöllinen varhaiseläke poistui 1943 jälkeen syntyneiltä. Yksilöllisen varhaiseläkkeen edellytykset sisällytettiin työkyvyttömyyseläkesäännöksiin.”
- **Eläkeikä nousee, poikkeusten alaikäraajat eivät – säännösten vaikutus kasvaa.**

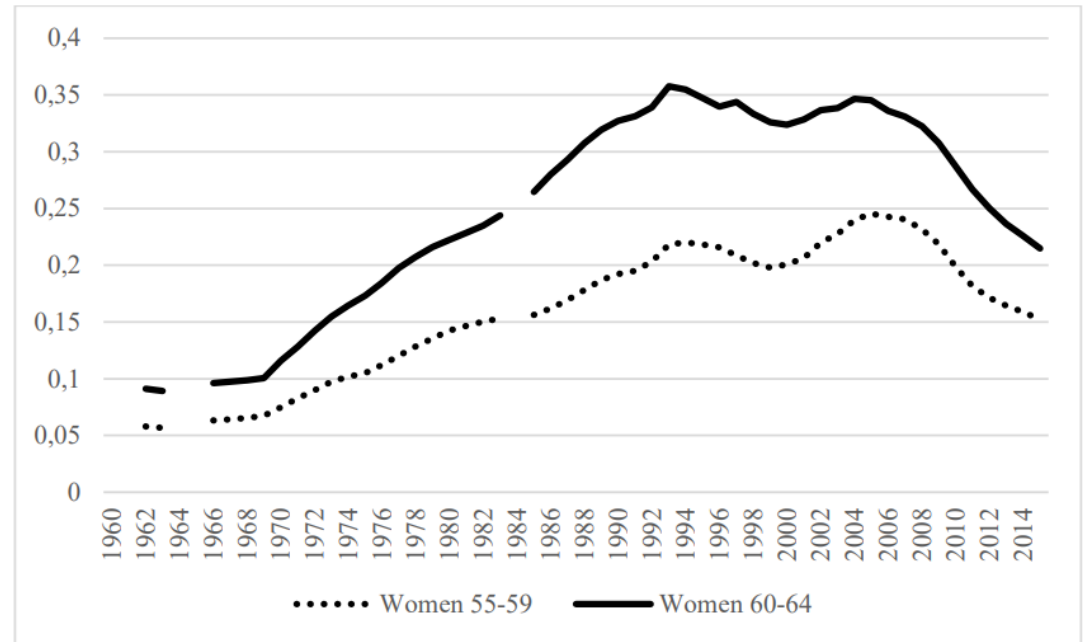
Ruotsin historia: kehitys kääntyi 1990-luvulla

Figure 9: Share of population in age groups 55–59 and 60–64 in early retirement, men



Source: Johansson et al. (2018), Fig 4.1.

Figure 10: Share of population in age groups 55–59 and 60–64 in early retirement, women



Source: Johansson et al. (2018), Fig 4.1.

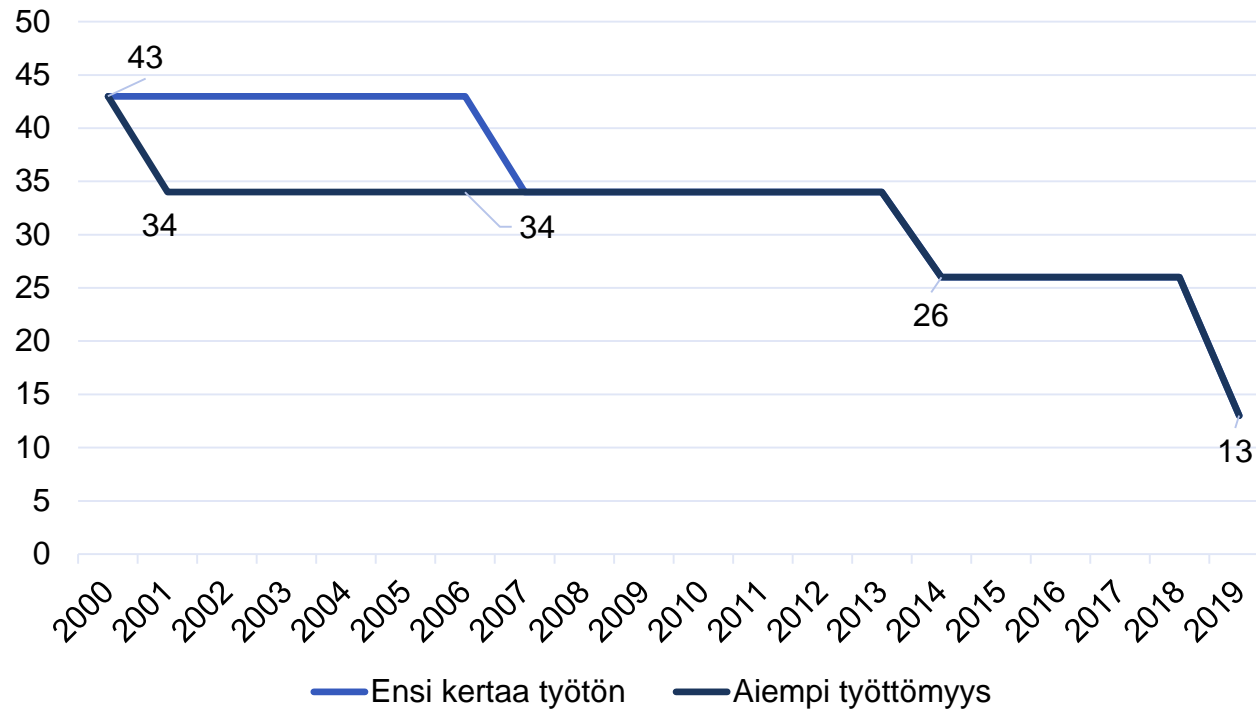
- Kuvassa: 55–59- ja 60–64-vuotiaiden varhaiseläkkeellä olevien ruotsalaisten miesten ja naisten osuus koko saman ikäisestä väestöstä, 1960–2014. Lähde: Forslund ([2019](#)).

Ikääntyneiden kokonaisuus: ratkaisuja

- Mallia Ruotsin menestyksestä, *Forslund (2019): "Employment outcomes and policies in Sweden during recent decades"*
 - *The descriptive analysis presented in this report strongly suggests that labour supply, and especially female labour supply and **labour supply among the elderly** are margins where the Swedish development may serve as a "role model".*
 - *"To sum up: the evidence that I have presented suggests that stricter rules and implementation of the system for early retirement have been the main policy drivers of the increase in in Swedish labour force participation among the elderly since the mid 1990s"*
- Luovutaan varhaisista työelämästä poistumisen reiteistä.
 - Vaikutuksen realisoitumiseksi varmistettava, ettei tilalle rakenneta korvaavia poistumisreittejä. Luodaan ja vahvistetaan työkykyä tukevia toimenpiteitä.

Palveluiden ja työttömyysturvan kokonaisuus: työttömyysturva

Työttömyysturva: kehityssuunta



- Suomessa ratkaisu, jossa *lyhyellä työssäololla* (normaalisti 26 kalenteriviikkoa 28 kuukauden aikana) syntyy oikeus vähintään 300 etuuspäivän (noin 14 kk) vakuutusturvaan.
- Työssäoloehto oli 2002: 34/43 kalenteriviikkoa, 2009 lyheni kaikilla 34 kalenteriviikkoon, 2013 lyheni 26 kalenteriviikkoon, tällä hetkellä väliaikaisesti 13 kalenteriviikkoa.

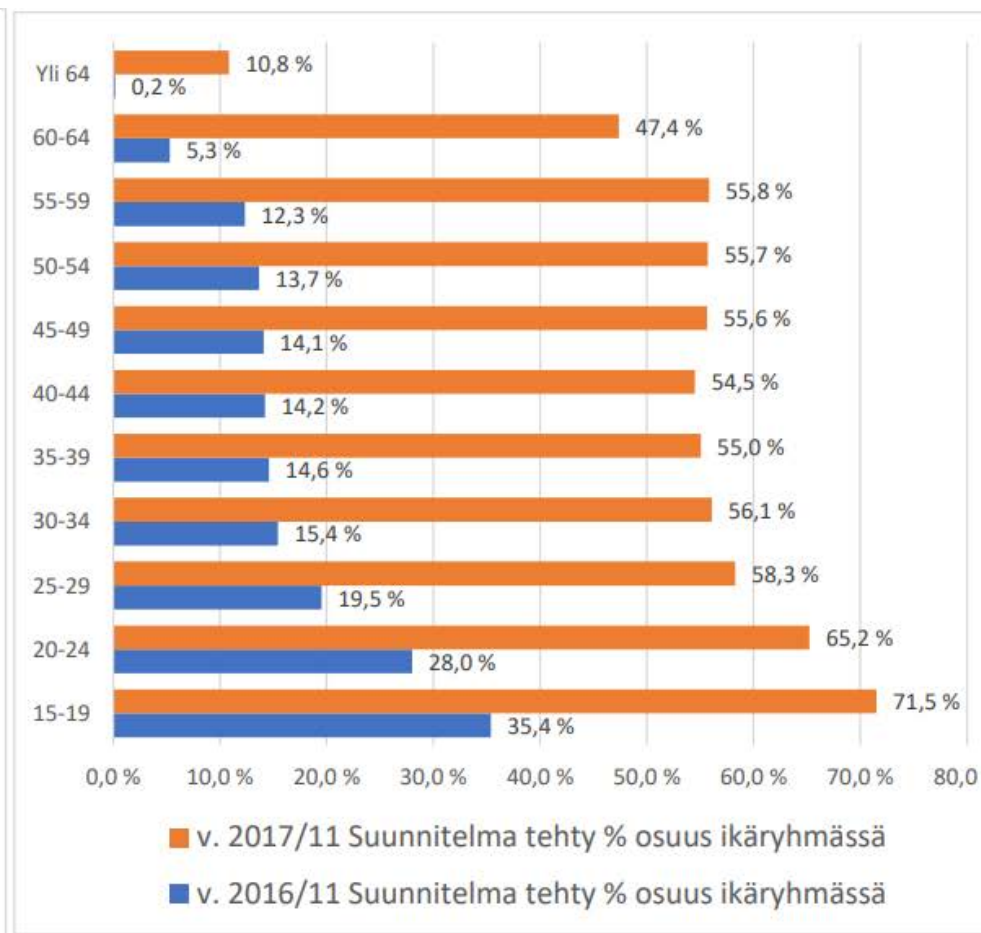
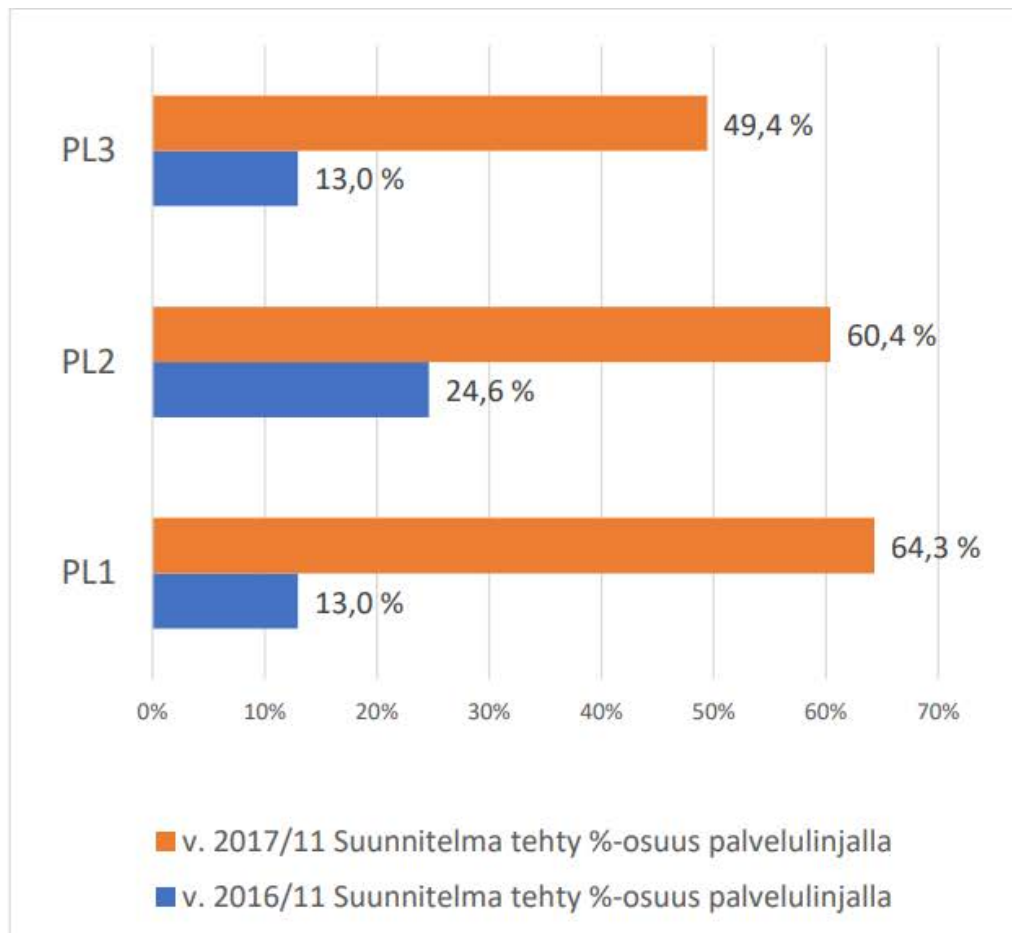
Tutkimusta mm. pohjoismaisilla reformeilla

- Kauhanen ym. ([2008](#)) toteaa:
 - *“Our results show that the tightening of entrance requirements had a positive impact on the job search behaviour of those unemployed job seekers who due to the reform lost their eligibility to unemployment benefits*
 - *“In the age group 25-29-year-olds the likelihood of finding a job in the open labour market increased by 38 per cent in the treatment group compared to the similar job seekers in control group after the reform. Among the high skilled, the treatment group had 29 percent higher likelihood of finding a job compared to control group after the reform*

Työttömyysturva: ratkaisuja

- Työttömyysturva ja työssäoloehto: vakuutuksen motivaatio tasata tulojen vaihtelua. *Lyhyistä työrupeamista pienempi vakuutus, pidemmästä työnteosta vahvempi vakuutus.*
 - Siirrytään tulorekisteriin siirtymisen yhteydessä järjestelmään, jossa lyhyempi työssäolo kerryttää lyhyemmän etuusoikeuden, mutta pitkä työssäolo kerryttää nykymuotoisen etuusturvan.
 - Vaihtoehto: edetään muiden etuuslaskentojen mukaan ja perustetaan etuuden taso esimerkiksi 28 kuukauden tarkasteluikkunan keskimääräisten vakuutettujen palkkatulojen varaan.

Palveluiden ja työttömyysturvan kokonaisuus: työnhakijoiden palvelut



- Valtakari ym. (2019): määräaikaishaastatteluiden ajantasaisuus. Kuvassa niiden henkilöiden osuus, joilla ajantasainen työllisyysuunnitelma on tehtynä, osuuksina ikäluokista ja palvelulinjoista.
- Havaitaan, että 3 kk määräaikaishaastattelujen määrittäminen pakolliseksi laissa nosti huomattavasti työllistymissuunnitelmien laatimista kaikissa luokissa.

"Vuoden 2017 alusta voimassa ollut haastattelujen tihennetty aikaväli on moninkertaistanut tehtyjen haastattelujen määrät, ja niiden TE-toimiston asiakkaiden osuus, joilla on ns. voimassa oleva työllistymissuunnitelma, on noussut koko maan tasolla vuoden 2017 alun 18 prosentista vuoden 2018 loppuun mennessä 75 prosenttiin." Valtakari ym. (2019).

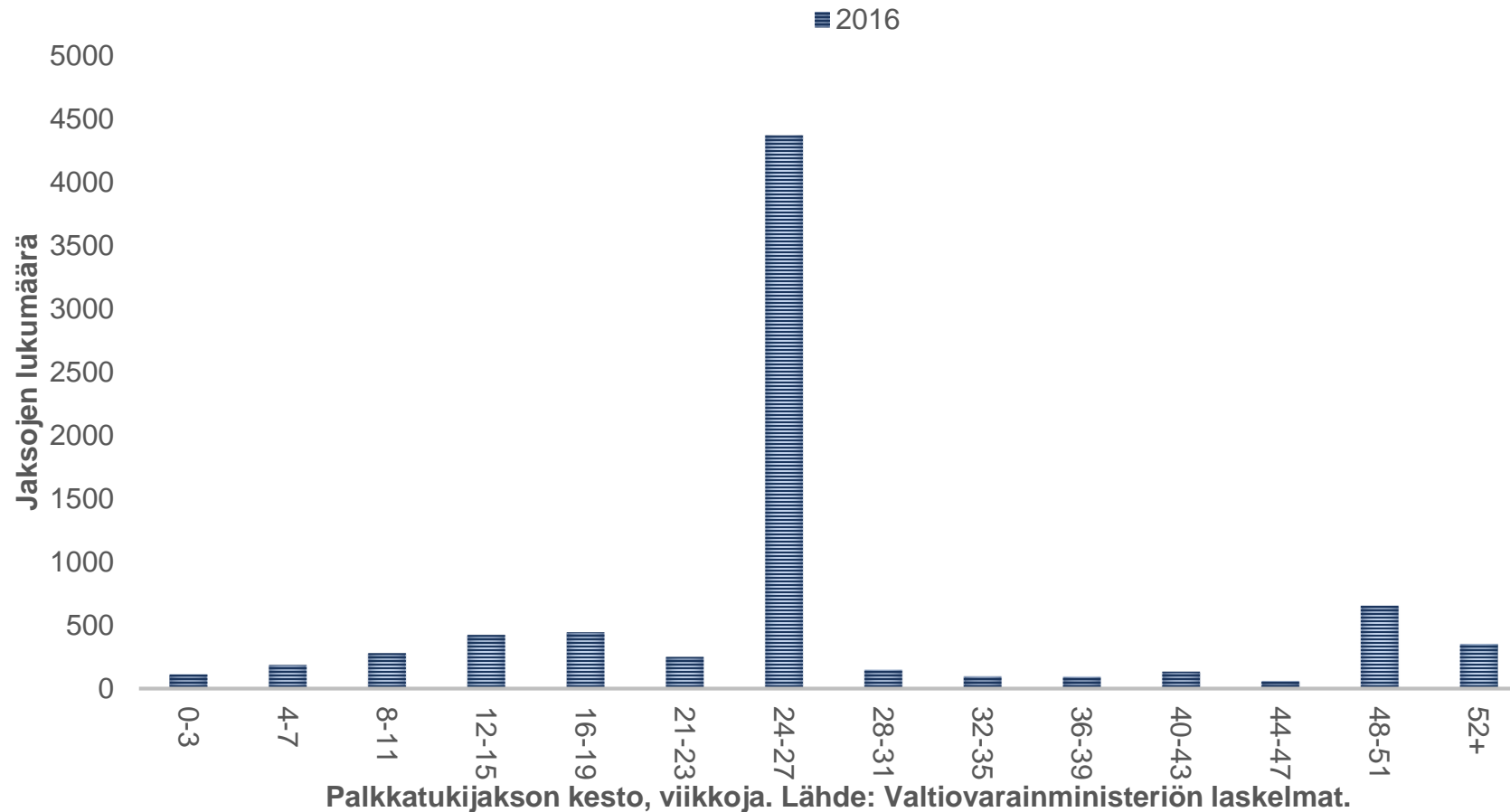
Työnhakijoiden palvelujärjestelmä

- **Määräaikaishaastattelut** tapahtuvat väljästi kolmen kuukauden välein, ja niiden toimeenpanossa on merkittäviä puutteita.
 - ”Sen sijaan esimerkiksi työssä olevia (ml. **osa-aikatyössä**), **pitkäaikaissairaita**, ns. **eläkeputkessa** olevia ja henkilöitä, joilla on jo olemassa tiedossa oleva ratkaisu, ei samassa määrin haastatella” ([Valtakari ym. 2019](#)).
- **Sanktiot** ovat [raskaita](#), ja niitä sovelletaan harvakseltaan.
- Lain **toimeenpanossa** hiljaisia käytäntöjä ja katvealueita.
 - [Ammattitaitosuoja](#) on lain mukaan kolme kuukautta – sen jälkeen olisi hyvä laajentaa työnhakua tai pyrkiä kouluttautumaan uudelleen.

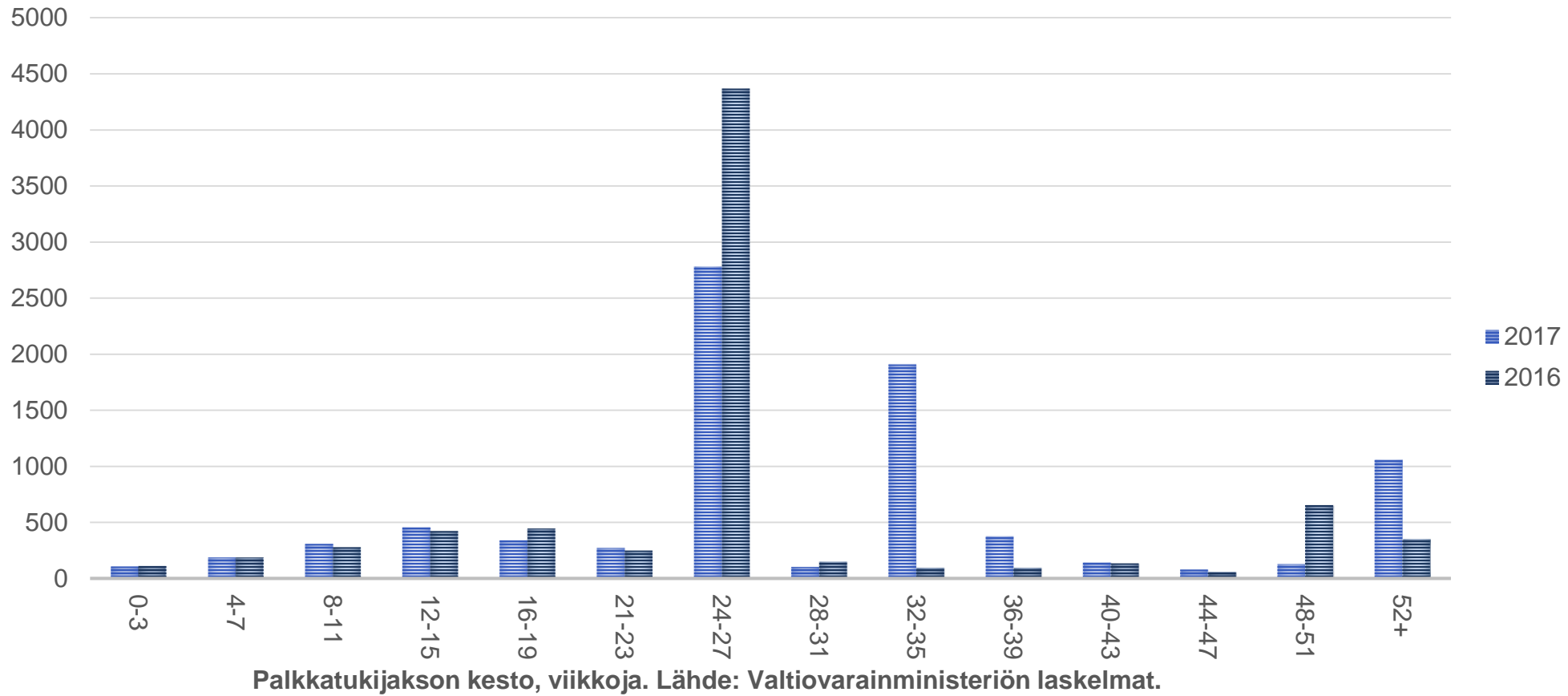
Työnhakijoiden palvelujärjestelmä

- Panostetaan henkilökohtaisiin palveluihin: säännölliset, esimerkiksi kahden viikon välein tapahtuvat velvoittavat haastattelut sekä viikoittainen omaraportointi.
- Porrastettu, toistuvan väärinkäytön osalta etuusoikeuden menettämiseen johtava sanktiojärjestelmä, joka perustuu tiheään seurantaan ja lieviin sanktioihin joiden tarkoitus on kannustaa toteuttamaan työnhakusuunnitelmaa. Tarkoitus on ohjata, ei rangaista.
- Digitaalisia ratkaisuja hyödynnettävä sääntelyn vahvistamiseksi. Eroon TE-palvelujen ”hiljaisista sopimuksista”.

Palveluiden ja työttömyysturvan kokonaisuus: palvelurakennemuutos



- Kuntaan palkkatuella työllistyneiden palkkatukijaksojen kestot vuonna 2016, viikkoina. Merkittävin osa jaksoista on keskittynyt 26 viikon keston tienoolle.

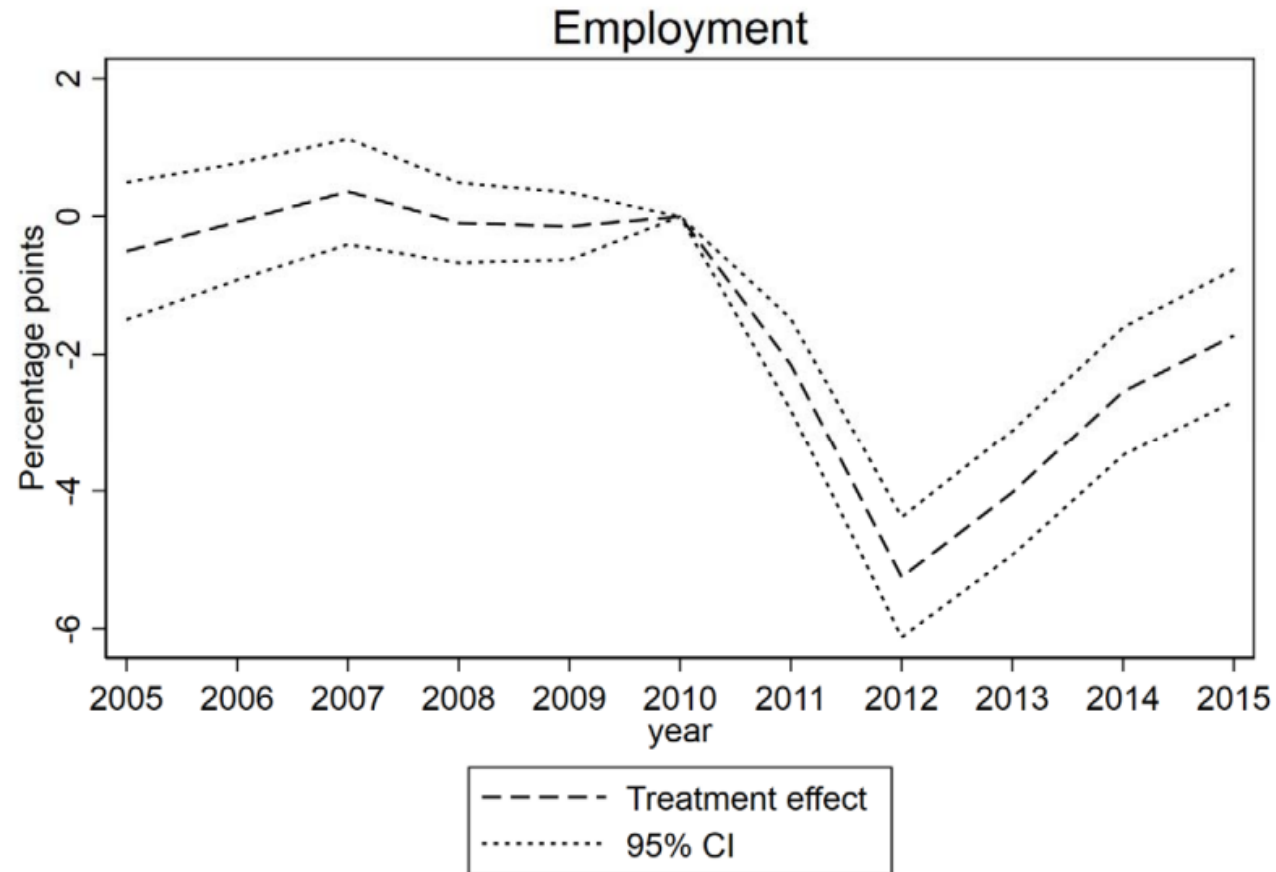


- Kunnissa tapahtuvien palkkatyöjaksojen kesto, vuonna 2016 ja 2017.
- Vuodesta 2017 alkaen vain 75 % palkkatuetusta työstä lasketaan työssäoloehtoon (pääsääntö – ikääntyneille laskettiin 2017 yhä 100 %)

Työttömyysturvan ja palveluiden rahoitus

- Palvelurakennemuutoksessa huolehdittava järjestämisvastuun sekä taloudellisten kustannusten järkevästä jakautumisesta:
 1. Sillä, kuka järjestää palvelut, oltava vastuuta työttömyyden kustannuksista.
 2. Sillä, kuka lähettää toimenpiteeseen, oltava vastuuta toimenpiteen kustannuksista.
 3. Jotta järjestäjä ei pyri ”saattamaan ansioturvalle”, on järjestelmä suunniteltava niin, ettei siihen synny kannustinta.
- Heikosti suunnitellut taloudelliset kannustimet johtavat epätarkoituksenmukaiseen kustannusten siirtelyyn (tutkimusta esim. [Suomessa](#) ja [Saksassa](#)).
- Hyvin suunnitelluilla taloudellisilla kannustimilla tuetaan toivotun suuntaista työtä.

Opintojen kokonaisuus



- Lähde: Kauhanen ([2018](#)): *”Although the adult education allowance has negative treatment effects on annual earnings and employment, the allowance has a positive effect on changing occupation”*

Opinnot ja opiskelijat 1/2

- Aikuiskoulutustuen vaikuttavuus [heikko](#):
 - Lainapainotteisuus realistinen vaihtoehto vaikuttavuuden vahvistamiseksi (vrt. [tutkimus Ruotsissa](#)).
- Omaehtoisen koulutuksen vaikuttavuus näyttäisi riippuvan koulutuksen suuntauksesta: vahvistetaan työvoimapolitiittista ohjausta tarvittaessa asetuksella.
 - Kun opiskellaan työttömyysturvaetuudella, [on oltava vahva työvoimapolitiittinen perustelu](#).
 - Nykytilassa opiskellaan samoja tutkintoja, joilta opiskellaan omaehtoisesti muille tutkinnoille.
 - Toiselle heikon kysynnän alan tutkinnolle tuskin on työvoimapolitiittista perustelua.

Opinnot ja opiskelijat 2/2

- Yleistä opintotukea tutkinnon tavoite-ajan verran, korotuksia tulorajoihin
- Tuetaan työntekoa opintojen ohessa, *kunhan opinnot sujuvat tavoite-ajassa – opintotukea ei saa tavoite-aikaa pidempään*



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Tutustu aineistoon: vm.fi

Johtava erityisasiantuntija Olli Kärkkäinen
Olli.Karkkainen@vm.fi, puh. 02955 30545

Erityisasiantuntija Jukka Mattila
Jukka.Mattila@vm.fi, puh. puh. 02955 30409