Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

30.5.2017

Eduskunta
Työ- ja elinkeinojaosto

Eduskunnan työ- ja elinkeinojaoston lausuntopyyntö 24.5.2017

Lausunto: Ajankohtaiskatsaus aktiivimallista ja siihen käytettävästä panostuksesta

Työttömyysturvan aktiivimalli

Hallitus on esittänyt eduskunnalle työttömyysturvalain muuttamista. Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuus maksettaisiin 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana ole osoittanut aktiivisuutta olemalla työssä yhteen työssäoloehtoa kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittavaa työaikaa neljän peräkkäisen kalenteriviikon aikana tai ansainnut yritystoiminnasta vastaavaa tuloa taikka ollut viittä päivää työllistymistä edistävässä palvelussa mainitun 65 päivän aikana.

HE:ssä esitetyt arviot vaikutuksista työttömiin työnhakijoihin sekä viranomaisiin ovat osin puutteelliset. Ensinnäkään esityksessä ei arvioida työttömien työnhakijoiden muuttuvaa halukkuutta hakeutua työllistymistä edistyviin palveluihin, mikäli työllistyminen ei onnistu. Toisekseen HE:ssä ei esitetä minkäänlaista arvioita vaikuttavuudesta ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaan.

Esityksen tavoitteet huomioiden **on ilmiselvää, että ELY-keskusten hankintatyö lisääntyisi. Suurin osa työhallinnon viranomaistyön lisäyksestä koskisi kuitenkin TE-toimistoa, koska erityisesti työttömyysturva- ja palveluneuvonnan kysyntä kasvaisi kuten myös työllistymistä edistävien palveluiden tarjonta ja hallinnointi. Työttömät työnhakijat tulevat HE:n myötä vaatimaan entistä enemmän TE-toimistolta välttääkseen työttömyysetuutensa alenemisen.**

Lisämäärärahan tarve

Työttömyysturvan aktiivimalli ei aiheuttane vuonna 2017 kaikilla ELY-keskusalueilla lisäystarvetta vuoden 2017 työllisyysmäärärahoihin, koska ELY-keskusten kuluvan vuoden määrärahatilanne on verrattain hyvä eikä HE:n myötä uusia palveluhankintoja kuluvan vuoden määrärahoilla tarvittaisi kuin 1.10. - 31.12.2017 väliselle ajalle.

Uudenmaan ELY-keskuksen osalta tämän vuoden määrärahatilanne on hyvä ja sillä pystytään kattamaan erittäin todennäköisesti vuonna 2017 myös aktiivimallista aiheutuneet kustannukset.

UUDENMAAN ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUS
0295 021 000
www.ely-keskus.fi
Y-tunnus 2296962-1
Kirjaamo
PL 36, 00521 Helsinki
kirjaamo.uusimaa@ely-keskus.fi

Sen sijaan olisi huolehdittava, että palveluhankintoihin ja TE-toimiston toimintamenoihin olisi 1.1.2018 alkaen riittävä rahoitus vuoden 2018 budjetissa.

Alla on katsausluonteisesti kuvattu Uudenmaan palvelutilannetta käyttäen vertailukohteena valtakunnallista 10 milj. € lisärahoitusta.

Työllistymistä edistävät palvelut

Työllistymistä edistävien palveluiden (jatkossa palvelu) kysyntä kasvanee HE:n myötä. Välttääkseen omavastuupäivien lisääntymisen, tarvitsee työttömänä pysyvä henkilöasiakas 5 pv palvelua joka 3 kk työttömyysjaksolla. On kuitenkin huomattava, että palveluohjausta tehdään palvelutarpeen perusteella, **eikä omavastuupäivien lisääntymistä voida katsoa syyksi ohjata tai valita hakija palveluun.** Siitä huolimatta on odotettavissa, että työttömät tulevat hakeutumaan palveluihin aktiivisemmin, mikä Uudenmaan ELY-keskuksen arvion mukaan voisi aiheuttaa seuraavia muutoksia Uudenmaan alueella:

Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutukset hankitaan työllisyysmäärärahoilla. Jos oletetaan 10 milj. € lisämääräraha, josta 25 % jyvittyy Uudellemaalle, voidaan esimerkin vuoksi pohtia tilannetta, jossa Uusimaa saa 2,5 milj. € lisää työvoimakoulutusten hankintaan (huomaa kuitenkin tämän lausunnon alussa olevat kommentit varsinaiseen määrärahatarpeeseen).

Vuoden 2017 ensimmäisellä kvartaalilla työvoimakoulutuksen on aloittanut km. n. 1700 asiakasta kuukaudessa. Tämä on n. 59 % lisäys edellisvuoteen nähden[1] ja kasvua selittänee työttömien määräaikaishaastattelumäärien voimakas kasvu, mistä on seurannut aiempaa enemmän palveluohjauksia.

Työvoimakoulutuksen keskihintana voidaan esimerkin vuoksi pitää n. 40 eurona per oppilastyöpäivä. Näin ollen lisämäärärahalla voitaisiin ostaa 62 500 oppilastyöpäivää. Työvoimakoulutuksia on harvoin tarkoituksenmukaista järjestää vain 5 päivän kestoisina (keskipituus vuonna 2016 oli 107 päivää), mikä tarkoittaisi 625 oppilaspaikkaa keskimäärin n. 100 päivän kestoisiin koulutuksiin.

Lisääntyneet oppilaspaikat vastaisivat vain n. kolmannesta Uudenmaan em. tunnusluvuista arvioidusta kuukausitarpeesta, mikä olisi ilmiselvästi hyvin **vähämerkityksellistä työttömien aktiivisuuden tukemisessa työvoimakoulutusten avulla.**

Edellä esitetyt tunnusluvut muuttunevat vuodesta 2018 alkaen ammatillisen työvoimakoulutuksen uudistuksen takia. Tällöin ELY:jen omat hankinnat ovat vain osaamista täydentäviä, lyhempiä ja suppeampia työvoimakoulutuksia. Vaikka lyhempien koulutusten kysyntä kasvaisi, edellyttää

[1] Työnvälitystilasto, tilastoyhteenveto, tilanne kuukauden aikana

koulutusuudistus ELY:jen hankintatoimintojen sopeutumista, mikä ei tuottane kattavinta mahdollista palvelutarjontaa heti 1.1.2018 alkaen.

Työnhaku- ja uravalmennus

Vuoden 2017 ensimmäisellä kvartaalilla työnhakuvalmennuksen on aloittanut km. 180 asiakasta kuukaudessa. Tämä on 107 % lisäys edellisvuoteen nähden ja kasvua selittää työttömien määräaikaishaastattelumäärien voimakas kasvu. Vastaavasti uravalmennuksissa on aloittanut km. 124 asiakasta kuukaudessa (+41 %).[2]

Valmennusten oppilastyöpäivän keskihintaa voidaan Uudellamaalla esimerkin vuoksi pitää n. 50 eurona. Näin ollen lisämäärärahalla voitaisiin ostaa 50 000 oppilastyöpäivää, mikä tarkoittaisi 10 000 oppilaspaikkaa 5 päivän kestoisiin valmennuksiin: **Kymmenen tuhatta työtöntä voisi osallistua kerran yhdelle valmennuskurssille.**

Vertailun vuoksi tätä kirjoittaessa Uudellamaalla on n. 82 000 työtöntä ja lomautettua. Kun tämä suhteutetaan työttömyyden 67 viikon keskimääräiseen kestoon[3], joka on HE:n näkökulmasta lähes viittä kolmen kuukauden tarkastelujaksoa, on ilmiselvää, **etteivät lisääntyvät valmennukset riitä kattamaan kuin pienen palan työttömien halukkuudesta osallistua valmennuksiin omavastuupäivien menettämisen estämiseksi.**

Sen sijaan voidaan olettaa, että kaikki valmennetut työnhakijat saavat jollain aikajänteellä keskimääräistä tuloksellisemmin uuden työpaikan.

Omaehtoinen opiskelu

Työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu on pääosin tutkintoon johtavaa, pitkäkestoista koulutusta. Palvelun suosio on kasvanut vuosi vuodelta, mutta vain 6,7 % vuosien 2017 ja 2016 ensimmäisten kvartaalien välillä.[4] Kasvua tuskin kokonaan selittää työttömien määräaikaishaastattelumäärien voimakas kasvu.

Omaehtoinen opiskelu ei kuitenkaan välttämättä sovellu palveluksi työmarkkina-aktiivisuuden osoittamiseksi 5 päivän osalta 3 kuukauden jaksoilla, sillä työttömän tulisi sitoutua päätoimiseen opiskeluun tyypillisesti 1-2 vuodeksi.

Omavastuupäivien lisääntymisen uhka tuskin vaikuttaa merkittävästi työttömien omaehtoisen opiskelun käyttöön ja vaikka vaikuttaisikin, ei se aiheuttaisi paineita työllisyysmäärärahoille.

Työkokeilu

Työkokeilu on verrattain suosittu palvelu, joka ei kuluta työllisyysmäärärahoja. Työkokeilun aloitti vuoden 2017 ensimmäisellä kvartaalilla km. n.

[2] Työnvälitystilasto, tilastoyhteenveto, tilanne kuukauden aikana
[3] Työnvälitystilasto, tilannekatsaus TK13
[4] Työnvälitystilasto, tilastoyhteenveto, tilanne kuukauden aikana

1300 työnhakijaa kuukaudessa, mikä oli 5,4 % lasku edellisvuoteen verrattuna.[5] Voimakkaasti lisääntyneet työttömien määräaikaishaastattelut eivät siis ole lisänneet työkokeilujen aloittamista.

HE:n aktiivimallin näkökulmasta työkokeilu on kuitenkin käyttökelpoinen tapa osoittaa aktiivisuutta, mutta julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain antamissa puitteissa vain ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittämiseksi tai työmarkkinoille paluun tukemiseksi. Palvelu ei siksi sovellu työttömille, jotka "vain haluaisivat oman alan töitä", ja usein heikosti motivoituneet työnhakijat paheksuvat työkokeilua "palkattomana harjoitteluna".

Kuitenkin ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittäminen lienee perusteltua suurimmalle osalle Uudenmaan 54 000 rakennetyöttömälle.[6]

Työkokeiluun ohjaamista voitaisiin lisätä ilman merkittäviä paineita työllisyysmäärärahoihin, mutta lisääntyvät työkokeilut tulisi huomioida TE-toimistojen henkilöstö- eli toimintamenoissa.

Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavan työtoiminnan tunnusluvut ovat samankaltaisia työkokeilun kanssa, vaikka palveluiden tavoitteet ja sisällöt toki perustavanlaatuisesti eroavat toisistaan. Kuntouttavan työtoiminnan järjestäjänä toimivat kunnat, eikä järjestämiseen kuluta ELY-keskuksen työllisyysmäärärahoja.

Uudenmaan ELY-keskus ei annetussa ajassa pysty arvioimaan kuntouttavan työtoiminnan lisäämisen mahdollisuuksia HE:n aktiivisuusmallin tukemiseksi työllistymistä edistävillä palveluilla.

Palkkatuki ja starttiraha

Palkkatuettu työ laskettaisiin HE:n näkökulmasta työllistymiseksi, mikä saattaa lisätä palkkatuetun työn kysyntää. Määrärahojen käytön kannalta tarvittaisiin samalla myös lisääntyvää palkkatukityön tarjontaa työnantajilta, minkä ennakointi HE:n pohjalta on vaikeaa. Työnantajat tuskin solmisivat paljon lyhyitä palkkatuettuja työsuhteita tuen hakemiseen ja maksamiseen liittyvän hallinnointikustannuksen takia.

Starttirahan kysyntä tuskin lisääntyy HE:n myötä, koska tuki on tarkoitettu pysyväisluonteisen yritystoiminnan käynnistämiseen ja vakiinnuttamiseen, johon etuudensaaja tuskin ryhtyy vain välttääkseen etuuden omavastuupäivien lisääntymisen.

Muut palvelut

Hallituksen esityksessä on ongelmallista, että työllistymistä edistäviksi palveluiksi luetaan työttömyysturvalain mukaan vain edellä listatut palvelut, eikä esimerkiksi erilaiset (mm. ns. tulosperusteiset) työllistymisen pilottipalvelut, joita on käynnissä useilla eri alueilla. Vaikka nämä pilottipalvelut si-

[5] Työnvälitystilasto, tilastoyhteenveto, tilanne kuukauden aikana
[6] Työnvälitystilasto, TUJO-mittarit 2017, taulu 1385

30.5.2017

sältäisivät valmennuksellisia elementtejä ja olisivat kestoltaan useita kuukausia, eivät työnhakijat hyötyisi niihin osallistumisesta, jos tavoitteena olisi välttää työttömyysetuuden omavastuupäivien lisääntyminen.

Kehittämispäällikkö, yksikön päällikön po — Sari Mutka

Johtava asiantuntija — Olli Päärnilä

LIITTEET -

JAKELU Eduskunnan työ- ja elinkeinojaosto

TIEDOKSI Uudenmaan TE-toimisto