
HELSINGIN TYÖMARKKINATUEN KUNTARAHOITUSOSUUDEN KEHITYS VUOSINA 2021 JA 2022

31.8.2020

owalgroup

Sisältö

JOHDANTO

- Tavoitteet, aineistot, menetelmät
- Tilannekatsaus
- Työmarkkinatukijärjestelmä

OSA 1 Kaupungin osarahoittamaa työmarkkinatukea saavat

- Pidempään työttömänä olleet
- Palvelut
- Profiili tilastoissa

OSA 2 Skenaariolaskelmat

- Laskelmien osatekijät
- Kuntarahoitusosuuden mahdollinen kehitys 2021–2022 suhteessa nykytilaan
 - Skenaariot
 - Näkökulmia todennäköisyyteen



JOHDANTO

Tässä luvussa esitellään selvityksen tavoitteet, aineistot ja menetelmät sekä taustoitetaan tehtävänantoa ja työmarkkinatukijärjestelmää.



TAVOITTEET, AINEISTOT JA MENETELMÄT

TAVOITTEET

Selvityksen tavoitteena oli arvioida kevään 2020 koronakriisin vaikutuksia Helsingin kaupungin osarahoittaman työmarkkinatuen kehitykseen vuoteen 2022 asti. Työ jäsenyi kahden toisiaan tukevan pääteeman ympärille: pitkään jatkunut työttömyys ilmiönä ja poikkeustilanteen vaikutukset siihen. Teemoja jäsentäviä kysymyksiä ovat olleet esimerkiksi:

- *Minkälainen ryhmä Helsingin osarahoittamaa työmarkkinatukea saavat ovat?*
 - ketkä saavat tukea? Mitkä tekijät (yksilölliset/rakenteelliset) vaikuttavat työttömyyden pitkittymiseen? Mitkä tekijät (yksilölliset/rakenteelliset) vaikuttavat ryhmästä poistumiseen?
- *Millaisia vaikutuksia kevään 2020 poikkeustilanteella on Helsingin osarahoittamaa työmarkkinatukea saavien määrään ja siten kustannuksiin?*
 - Keihin poikkeustilanne on iskenyt? Mikä on heidän riskinsä työttömyyden pitkittymiselle? Miten poikkeustilanne vaikuttaa nykyisiin työttömiin? Miten poikkeustilanne vaikuttaa työmarkkinatuen saajien aktivointiin/ryhmästä poistumiseen?

Käytettävissä olleiden aineistojen perusteella pohjalta muodostettiin laskennallisia skenaarioita siitä, minkälaisia mahdollisia vaikutuksia kevään 2020 poikkeustilanteella voi olla tunnistettuun pitkään työttöminä olleiden joukkoon tulevina vuosina. Selvityksessä pyrittiin tuomaan näkyväksi poikkeustilanteen mahdollisia vaikutuksia Helsingin osarahoittamaa työmarkkinatukea saavien määrään ja sitä kautta seuraavien vuosien korvauksiin.

Selvitys toteutettiin Helsingin kaupungin toimeksiannosta heinä–elokuussa 2020.

Raportti muodostuu kolmesta pääluvusta:

- Tausta ja tilannekatsaus
- Kaupungin osarahoittamaa työmarkkinatukea saavien profiili
- Skenaariolaskelmat

AINEISTOT JA MENETELMÄT

Aineistot

Selvitys pohjautuu tiiviissä aikatauluissa saatavilla olleisiin rekisteri- ja tilastoaineistoihin sekä aihetta käsittelevään kirjallisuuteen. TE-toimistojen asiakastietojärjestelmä URA:sta poimittiin poikkileikkaushetken aineisto vuosien 2019 ja 2020 tammi-heinäkuun lopussa olleista työttömistä ja lomautetuista taustatietoineen. TE-hallinnolla ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole tietoa asiakkaan työmarkkinatukikertymästä, vaan tieto on saatu maksajan tilastoista. Keskeinen tilastolähde on ovat olleet Kelan Työttömyysturvan käsittelyjärjestelmästä muodostetut tilastointitiedostot. Ellei toisin mainita, kaikki selvityksessä esitetyt luvut koskevat Helsinkiä.

Menetelmät

Selvityksen ensisijainen tavoite oli arvioida työmarkkinatukikustannusten kehitystä vuosina 2021 ja 2022. Ensimmäisten lukujen tilannekuva sekä työmarkkinatuen saajien profiili muodostavat kontekstin skenaariolaskelmien toteutukselle ja tulosten arvioinnille.

Skenaariolaskelmat on toteutettu Kelan työmarkkinatukea saavien tilastoaineistoihin pohjautuen. Keskeisin tilastoaineisto käsittää työmarkkinatukea saaneet henkilöt kertymän mukaisesti 100 päivän luokissa kuukausittain sekä maksetun tuen määrän eri kertymäpäivien luokissa. Muuhun työttömyyteen verrattuna työmarkkinatukea saajien määrä on pysynyt hyvin tasaisena kuukaudesta ja vuodesta toiseen, mikä mahdollistaa sen, että muutosten dynamiikka voidaan saada esiin myös ilman rekisteriaineistoja. Muodostetussa laskentamallissa tarkastellaan mahdollisia kehityskulkuja ensisijaisesti kahdesta näkökulmasta:

- 1) Miten uusien työttömien määrä vaikuttaa eri kertymäluokkien kokoon ja kustannuksiin?
- 2) Miten muutokset aktiivipalveluissa vaikuttavat kertymäluokkien kokoon ja kustannuksiin?

Tarkastelu ilman rekisteriaineistoja on puhtaasti laskennallinen, eikä sillä voida huomioida kaikkia työttömyyden pitkittymiseen vaikuttavia tekijöitä. Silti se tuo hyvin esiin kahden merkittävimmän tekijän suuruusluokan.



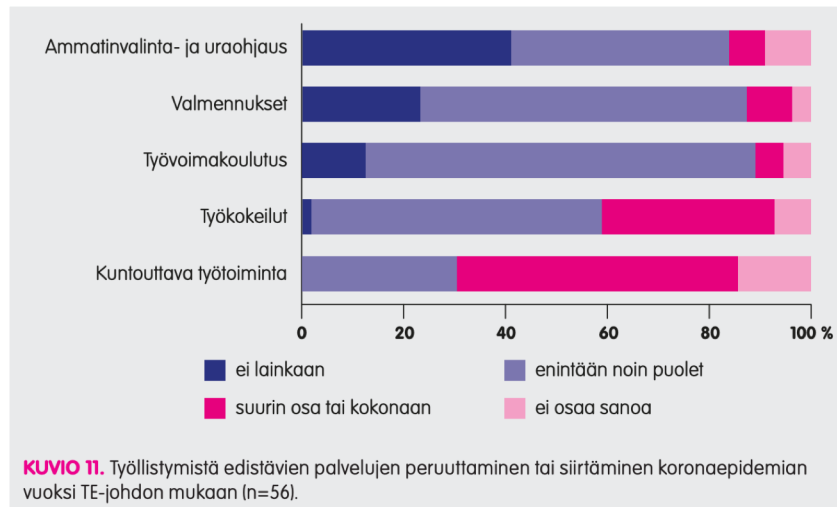
TILANNEKATSAUS

KEVÄÄN 2020 POIKKEUSTILANNE JA TYÖLLISYYS

Koronavirustauti on aiheuttanut maailmanlaajuisen kriisiin niin taloudellisesta kuin yhteiskunnallisestakin näkökulmasta. Yhteiskunnan pysähtymisen taloudelliset vaikutukset ovat kohdistuneet erityisesti työikäiseen väestöön. (Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä 2020.) Työttömyys- ja lomautusjaksojen piikki sijoittui maalisi-huhtikuulle. Tämän jälkeen tilanne on tasaantunut huomattavasti: Palkkasumman kehityksen perusteella pohja saavutettiin toukokuussa, minkä jälkeen nousu on ollut yllättävänkin nopeaa verrattuna odotuksiin. Työttömyys on kohdistunut erityisesti palvelualoille, perheasuntokuntiin ja nuorimpiin ikäluokkiin. (GSE-tilannehuone.)

Työttömyyden piikin aiheuttaman palveluiden kysynnän seurauksena TE-palvelut ovat kuormittuneet. Toisaalta etä- ja digipalveluissa on onnistuttu aiempaa paremmin, mutta samalla TE-toimistojen johdon mukaan erityisesti pitkäaikaistyöttömien, pitkäaikaissairaiden ja vammaisten palvelut ovat toteutuneet aiempaa huonommin. Kasvokkaisten palveluiden toteutus on kärsinyt, ja monet vaikeammalle kohderyhmälle suunnatut toimenpiteet ovat jääneet toteutumatta.

Eriyisen suuri pudotus on tapahtunut työkokeilujen ja ja kuntouttavan työtoiminnan osalta. (Sosiaalibarometri 2020.)



KUVIO 11. Työllistymistä edistävien palvelujen peruuttaminen tai siirtäminen koronaepidemian vuoksi TE-johdon mukaan (n=56).

Lähde: Sosiaalibarometri 2020

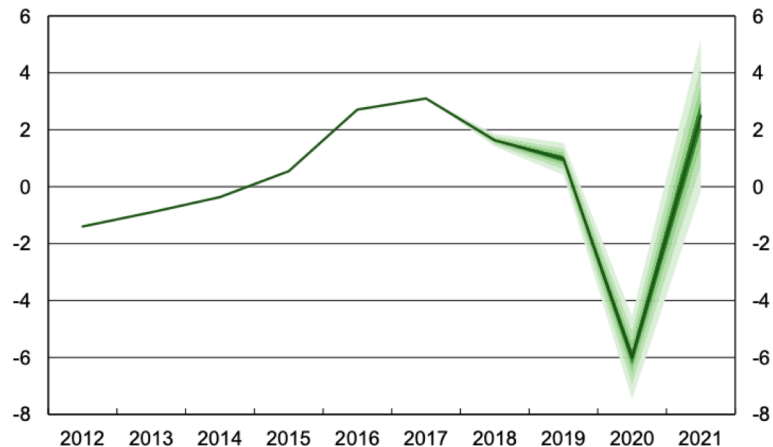
TALouden KEHITYS

Alkusyksystä 2020 näkemykset talouden toipumisesta ovat olleet ristiriitaisia. Työssä olevien määrä, palkkakertymä ja alkaneiden työttömyys- tai lomautusjaksojen määrä ovat nopeasti palautuneet lähes kriisiä edeltäneelle tasolle. Samalla kuitenkin kansainvälisen talouden ongelmat tulevat näkymään vientisektorilla vasta viiveellä. Toipuvat yritykset lisäävät työvoiman kysyntää, mutta on epävarmaa, miten halukkaita yritykset ovat ainakaan pysyvien rekrytointien tekemiseen. (GSE Tilannehuone.)

Suhdanteen paraneminen ei automaattisesti vähennä rakenteellisista esteistä johtuvaa työttömyyttä. Nouseva kysyntä ei kohdistui työvoimaan, jolla on yksilöllisiä riskitekijöitä, mutta vaikuttaa siihen, kuinka monella uusista työttömistä työttömyyden pitkittyminen muuttuu riskitekijäksi. Helsingin kaupungin omissa laskelmissa on havaittu, ettei edes pitkäaikaistyöttömyys korreloi vahvasti työmarkkinatuen kuntarahoitusosuuden kanssa.

Koska tilanne on epävarma eikä suhdanteella ole välitöntä yhteyttä selvittävään kohteeseen, jätetään sen vaikutuksen arvioiminen tässä selvityksessä vähemmälle huomiolle.

Bruttokansantuotteen muutos



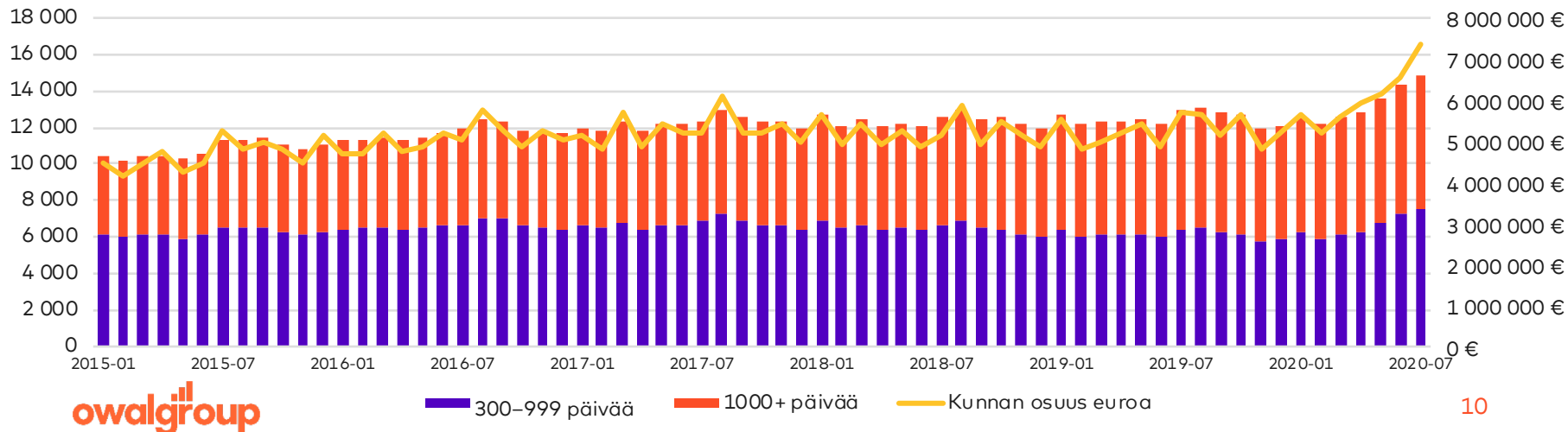
Lähde: VM, Taloudellinen katsaus, kesä 2020.

TYÖMARKKINATUEN KUSTANNUKSET

Kunta maksaa työttömyyden perusteella maksettavista työmarkkinatuista 50 prosenttia 300–999 kertymäpäivän osalta ja 70 prosenttia 1 000 päivän ylittäneiden osalta. Viime vuosina kunnan kokonaisosuus on pysynyt tasaisena noin 60 prosentissa koko korvausmäärästä. Vuonna 2019 Helsingin kaupunki maksoi korvauksia 63,0 miljoonaa euroa.

Sekä saajien että korvausten määrä on noussut keväällä 2020. Heinäkuussa 2020 kunnan korvausosuus oli noin 1,5 miljoonaa euroa korkeampi kuin vuotta aiemmin.

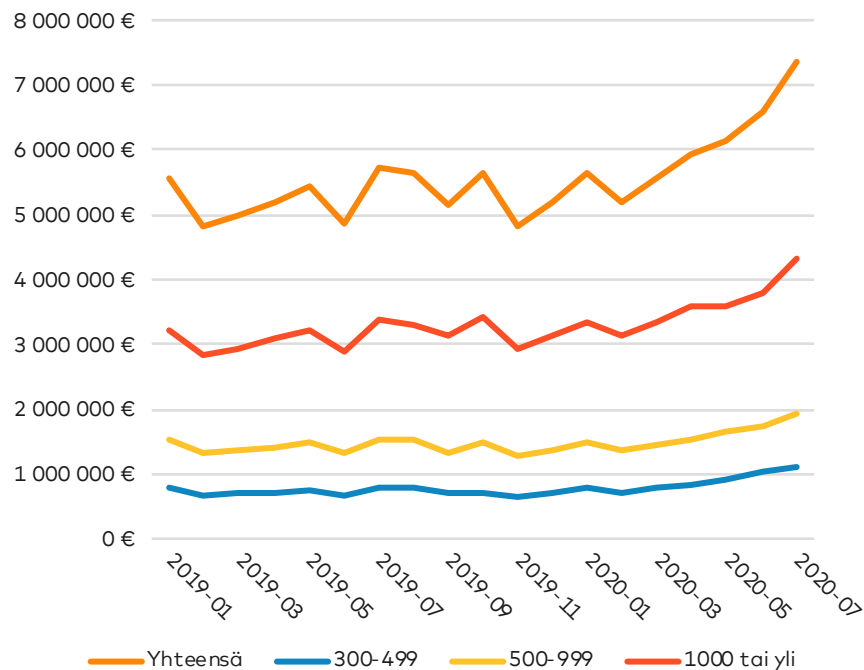
Kunnan osarahoittamaa työmarkkinatukea saavat ja tuen määrä kuukausittain.



TYÖMARKKINATUEN KUSTANNUKSET

Kela – Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki – Helsingin kuukausittaiset maksut

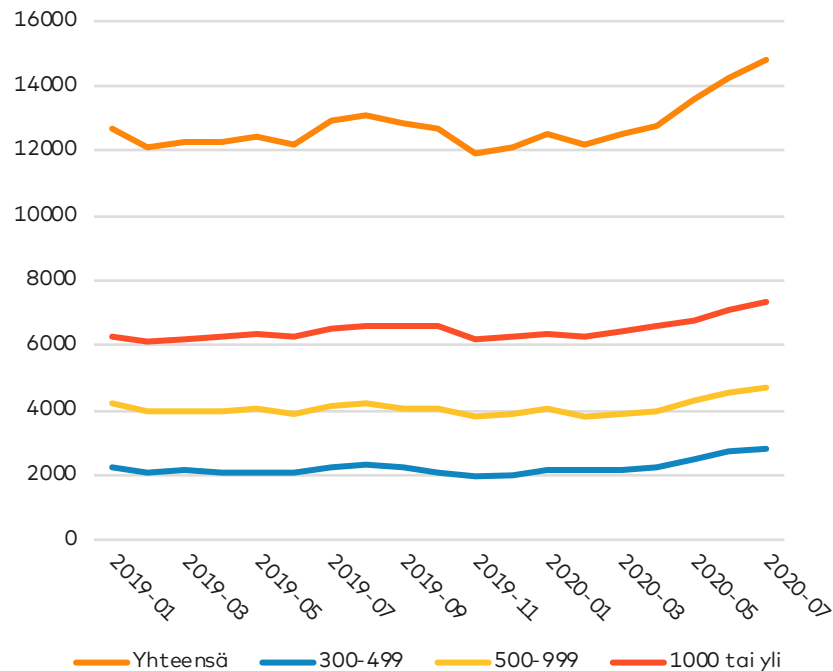
- 7/2020 Helsingin osarahoittamia työmarkkinatuki oli suuruudeltaan 7 357 690 €. Määrä oli 28 % suurempi kuin Helsingin osarahoittama työmarkkinatuki 7/2019.
- Suurinta kasvu oli ryhmässä, johon kuuluvien työmarkkinatuki oli kertynyt 300–499 päivää. Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki kasvoi tässä ryhmässä 38 % verrattuna vuoden takaiseen tilanteeseen.



TYÖMARKKINATUEN SAAJAT

Kela – Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki – Saajat

- 7/2020 Helsingin osarahoittamia työmarkkinatuen saajia oli yhteensä 14 808 kpl. Määrä oli 15 % suurempi kuin määrä 7/2019.
- Suurinta kasvu oli ryhmässä, johon kuuluvien työmarkkinatuki oli kertynyt 300–499 päivää. Määrä kasvoi tässä ryhmässä 24 % verrattuna vuoden takaiseen tilanteeseen.



TYÖMARKKINATUEN SAAJAT

Kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajia oli heinäkuussa 15 % enemmän kuin 7/2019.

- Miehet + 15 %
- Naiset + 14 %
- Alle 25-vuotiaat - 5 %
- Alle 30-vuotiaat + 11 %
- Yli 50-vuotiaat + 12 %
- 300–499 päivää + 24 %
- 500–1000 päivää + 13 %
- 1000+ päivää + 12 %

Aika	Kunnan osarahoittama työmarkkinatuen saajat	Miehet	Naiset	Alle 25-vuotiaat	Alle 30-vuotiaat	Yli 50-vuotiaat	300–499 päivää	500–1000 päivää	1000+ päivää
2019-07	12 930	7 239	5 691	256	988	5555	2 269	4 164	6 554
2019-08	13 082	7 231	5 851	262	1029	5587	2 295	4 223	6 588
2019-09	12 816	7 137	5 679	253	967	5517	2 211	4 025	6 601
2019-10	12 669	7 124	5 545	205	896	5552	2 054	4 054	6 607
2019-11	11 917	6 790	5 127	200	846	5134	1 957	3 802	6 181
2019-12	12 073	6 802	5 271	205	857	5210	2 020	3 839	6 243
2020-01	12 552	7 046	5 506	221	920	5381	2 191	4 027	6 381
2020-02	12 220	6 893	5 327	206	854	5271	2 128	3 820	6 281
2020-03	12 543	7 112	5 431	198	855	5426	2 189	3 900	6 469
2020-04	12 779	7 259	5 520	203	901	5551	2 248	3 985	6 571
2020-05	13 580	7 752	5 828	217	969	5791	2 477	4 322	6 795
2020-06	14 286	8 088	6 198	235	1056	6040	2 701	4 522	7 089
2020-07	14 808	8 327	6 481	243	1098	6216	2 806	4 694	7 338

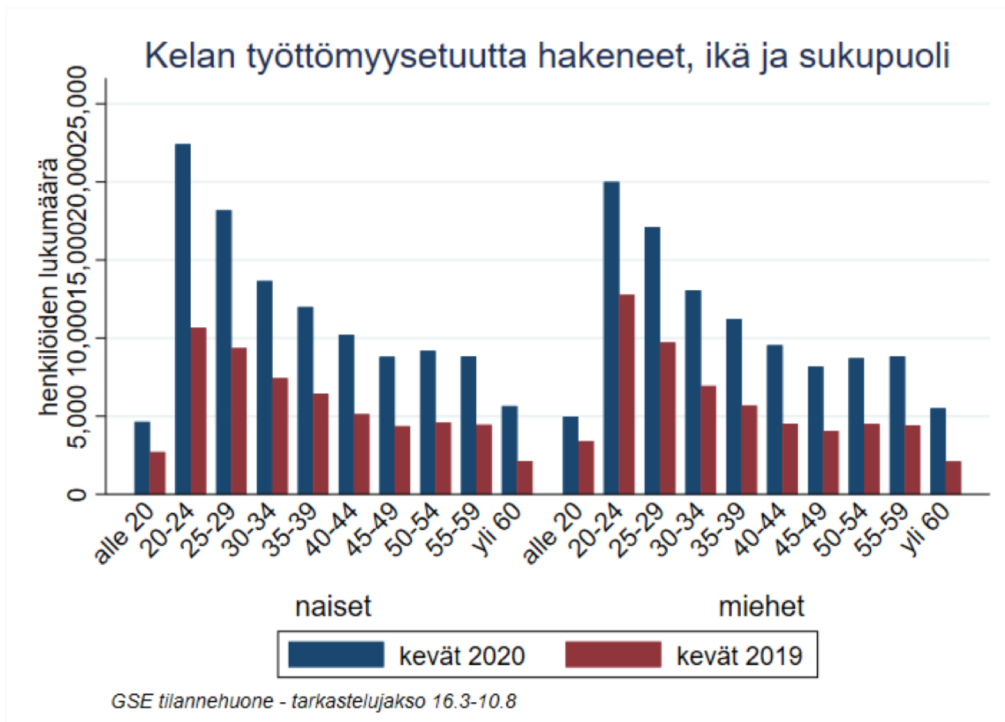
POIKKEUSTILANTEEN VAIKUTUKSET

Työttömysetuutta hakeneet

Työttömysetuushakemuksissa (koko maa) korostuvat vastaavat tekijät kuin uusissa kuntarahoitusosuutta saavissakin. Hakemuksissa nuorten yli 20-vuotiaiden osuus korostuu verrattuna vanhempiin ikäluokkiin.

Kesän kynnykselle sijoittuva piikki on todennäköisesti entisestään kasvattanut nuorimpien ikäluokkien työttömyyttä, ja tilanne on kaikkein nuorimmissa ikäryhmissä jo tasaantunut kesän aikanaan.

Kuntarahoitusosuuden välittömien kustannusten näkökulmasta on kuitenkin merkittävää, että myös kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajien määrä on kasvanut runsaasti.



TYÖTTÖMIEN MÄÄRÄ

TEM työnvälitystilasto

Työttömien määrä Helsingissä oli heinäkuussa 2020 61 % suurempi kuin vuosi aikaisemmin.

- Miehet +59 %
- Naiset + 63 %
- Alle 20-vuotiaat +101 %
- Alle 25-vuotiaat +108 %
- Yli 50-vuotiaat+ 39 %
- Ulkomaalaiset +46 %
- Pitkäaikaistyöttömät +19 %

	Työttömät	Työttömät miehet	Työttömät naiset	Alle 20-v. työttömät	Alle 25-v. työttömät	Yli 50-v. työttömät	Ulkomaalaiset työttömät	Pitkäaikais-työttömät
7/2019	35774	18563	17211	584	3082	11784	7150	10719
8/2019	31711	17027	14684	456	2385	11314	6028	10560
9/2019	30355	16634	13721	389	2154	11111	5518	10507
10/2019	29644	16434	13210	344	2006	10931	5239	10305
11/2019	29636	16579	13057	358	1997	10923	5344	10273
12/2019	31715	17624	14091	391	2301	11356	6001	10488
1/2020	31305	17566	13739	339	2231	11267	5628	10561
2/2020	30880	17464	13416	335	2172	11195	5613	10578
3/2020	41793	22667	19126	708	4215	12964	7665	10785
4/2020	63069	32034	31035	1050	6986	17569	10171	11139
5/2020	65210	33247	31963	1060	7274	18164	10529	11529
6/2020	61892	31405	30487	1290	7136	17283	10532	12381
7/2020	57529	29452	28077	1176	6424	16403	10417	12795

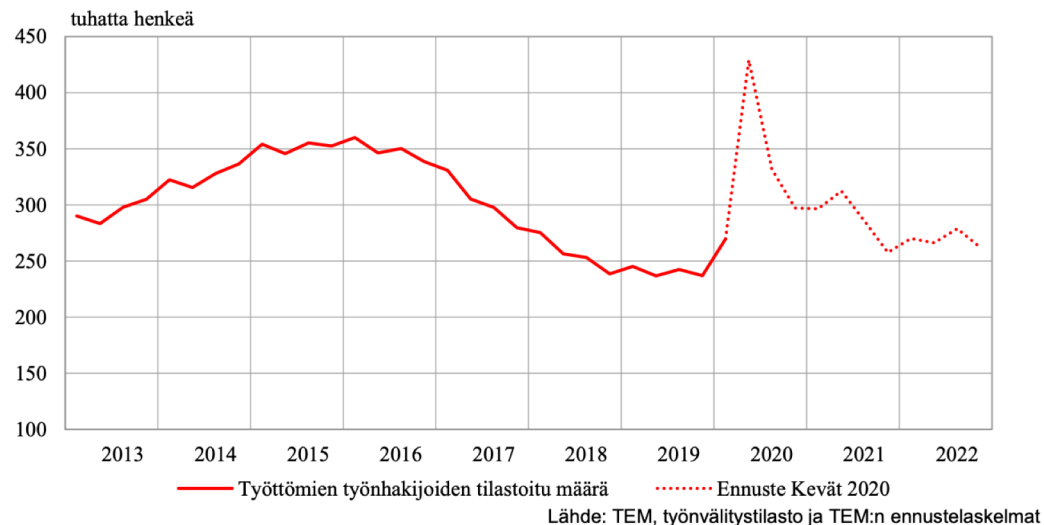
LYHYEN AIKAVÄLIN TYÖMARKKINAENNUSTE

TEM lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste, kevät 2020

Työ- ja elinkeinoministeriön ennusteen perusteella kokoaikaisesti lomautettujen määrä kääntyy laskuun touko-kesäkuussa 2020. Työttömien työnhakijoiden määrän huippu osui kevääseen 2020.

Työttömien työnhakijoiden määrä on 332 000 vuonna 2020, mikä on 91 000 enemmän kuin vuosi sitten. Vuonna 2021 heitä on 288 000 ja vuonna 2021 enää 269 000 (vuonna 2019: 241 000). Vuodelle 2021 työttömien määrän ennustetaan kasvavan noin 20 prosentilla.

Perusskenaariossa syksyille ei tule uutta lomautuspiikkiä. Vaihtoehtoisessa skenaariossa näin käy ja työttömien työnhakijoiden määrä kasvaa loppuvuonna uudelleen noin 430 000 henkeen.

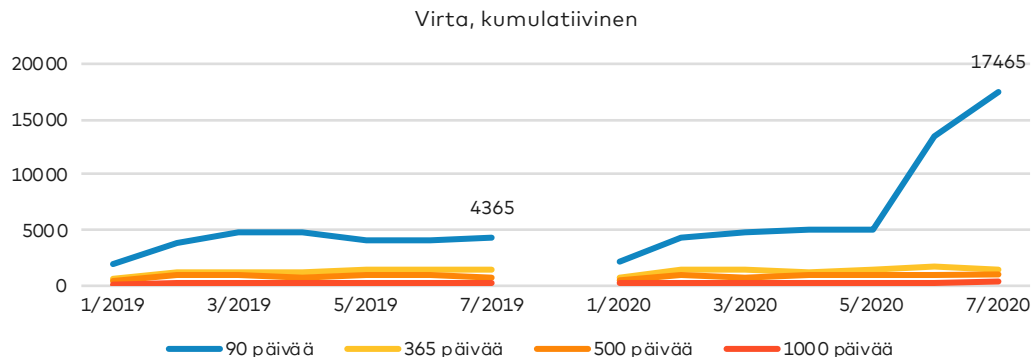
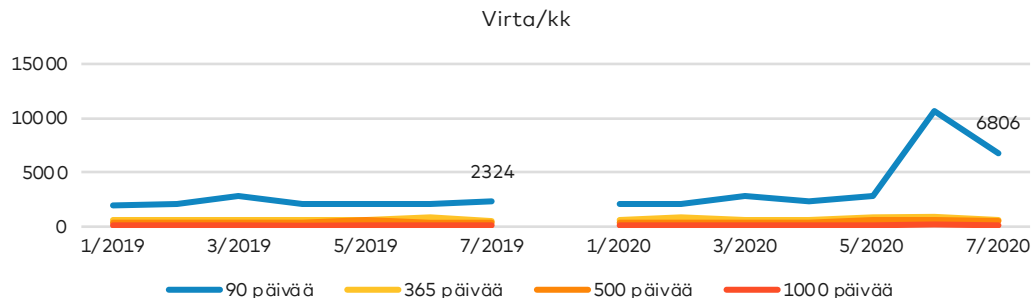


PITKITTYNEEN TYÖTTÖMYYDEN KEHITYS

Kolmen kuukauden työttömyyden ylitys kasvattaa tutkimusten mukaan riskiä työttömyyden pitkittymiselle.

Suuri osa keväällä 2020 alkaneista työttömyys- tai lomautusjaksoista ylitti tämän rajapyykin. Osaksi syynä on oletettavasti kesäkausi, mutta joka tapauksessa riski myös pitkittyneelle työttömyydelle on merkittävä.

Piikki sijoittui kesäkuuhun, jolloin yli 10 000 jaksoa ylitti 90 päivän työttömyyden tai lomautuksen. Määrä kääntyi laskuun heinäkuussa. Kumulaatiivisesti heinäkuussa Helsingissä 90 päivän raja on ylittynyt noin 13 000 kertaa useammin kuin vuonna 2019. Pidempiin työttömyysjaksoihin vaikutus on toistaiseksi jäänyt tarkastelujaksolla vähäiseksi.





TYÖMARKKINATUKI- JÄRJESTELMÄ

TAUSTA: TYÖMARKKINATUEN KUNTARAAHOITUS

Vuonna 2006 toteutetun työmarkkinatukiudistuksen tavoitteet ovat liittyneet tehokkaamman, kannustavamman ja tasapainoisemman toimeentulotukietuuksien ja aktiiviohjelmien kokonaisuuden luomiseen.

Työtön työnhakija siirtyy työmarkkinatuella ansiosidonnaisen tai peruspäivärahan päätyttyä. Kunta maksaa 50 % kustannuksista yli 300 päivää työttömänä olleiden osalta sekä 70 % yli 1000 päivää työttömänä olleiden osalta.

Työmarkkinatukijärjestelmä on ainutlaatuinen maailmassa. Muualla sen korvaavat toimeentulotukea muistuttavat instrumentit. (Oosi 2014.)

Kela laskuttaa kuntaa vain työttömyyden ajalta maksetusta työmarkkinatuesta. Mukaan lasketaan kaikki ne päivät, jolloin työmarkkinatukea on maksettu työttömyyden perusteella. Lisäksi mukaan lasketaan ne päivät, joilta henkilö saa soviteltua työmarkkinatukea. Sen sijaan mukaan ei lasketa päiviä, joina henkilö on ollut työllistymistä edistävässä palvelussa ja saanut sen ajalta työmarkkinatukea.

Niillä palveluilla tarkoitetaan työttömyysturvalain 1. luvun 5. §:n mukaisia valtion rahoittamia palveluita. Työmarkkinatuen maksupäivien kertymä nollautuu ja alkaa alusta vasta sen jälkeen, kun henkilö on täyttänyt työssäoloehdon, ja saanut enimmäisajan työttömyyspäivärahaa (ansiopäivärahaa tai peruspäivärahaa).

Työmarkkinatuki ei ole ainoa kuntien panostus työllisyyteen. Kustannuksia muodostuu lisäksi esimerkiksi TYP-toiminnasta, työttömien terveyspalveluista, kuntouttavasta työtoiminnasta sekä erilaisista työharjoitteluista, työkokeiluista, oppisopimuspaikoista ja TE-hallinnon palkkatukea täydentävistä kuntalisistä. Laskennallinen arvio kuntien työllisyydenhoidon kokonaiskustannuksista vuonna 2017 oli noin 804 miljoonaa euroa, josta työmarkkinatukikustannusten osuus oli 432 miljoonaa euroa ja muiden panostusten osuus 372 miljoonaa euroa. Asukasta kohden kustannuksen olivat suurimpia suuremmissa kaupungeissa, joissa työmarkkinatukikustannusten osuus oli suurempi. (Sahlberg 2019.)



OSA 1

KAUPUNGIN OSARAOITTA- MAA TYÖMARKKINATUKEA SAAVAT HENKILÖT

Tässä osassa esitellään kaupungin osarahoittamaa työmarkkinatukea saavien ominaispiirteitä ja toteutuneita kustannuksia työttömyydestä.



1.1 PIDEMPÄÄN TYÖTTÖMÄNÄ OLLEET

PIDEMPÄÄN TYÖTTÖMÄNÄ OLLEIDEN PROFIILISTA

Tietopohja

Tutkimuskirjallisuudessa tarkastellaan eri tyyppisiä asiakasryhmiä eri tilastointiperustein (rakennetyöttömät, pitkäaikaistyöttömät jne.). Tässä selvityksen osiossa tarkastellaan tutkimuksia siltä osin, kun voidaan olettaa niiden kohteena olleiden henkilöiden olleen tilanteessa, jossa he ovat työmarkkinatuen saajia ja kunnan maksuosuuden piirissä. Tämän vuoksi käytämme yleisesti termiä "pidempään työttömänä olleet" viitaten väljästi eri tutkimusten käyttämiin käsitteisiin siten, että ne vastaavat tätä ryhmää.

Työmarkkinatukea saavien pidempään työttömänä olleiden henkilöiden profiili ja heidän mahdollisuutensa muodostuvat työnhakijan yksilöllisistä ja yhteiskunnan ja työmarkkinoiden dynamiikkaan liittyvistä rakenteellisista tekijöistä. Yksilöllisistä tekijöistä on olemassa sellaista tutkimustietoa, joka auttaa palvelujen suunnittelussa.

Keskitymme niihin huomioihin, jotka liittyvät ryhmään yksilöinä sekä aktiivipalveluihin, joilla tätä ryhmää voidaan auttaa emmekä talouden rakenteellisiin tekijöihin (esim. Kyrrä et al. 2017) tai työttömyysturvaetusjärjestelmään (esim. Kyrrä & Wilke 2007).

Tutkimusten tulokset ovat kauttaaltaan ristiriitaisia ja tutkimusperinne hyvin pirstaleista. Lisäksi palveluihin liittyvä vertaileva tutkimus vähäistä, minkä vuoksi seuraavassa olevat ovat keskeisiä poimintoja.

PITKITTYYVÄN TYÖTTÖMYYDEN TASO JA SYKLI KANSALLISESTI

Pitkittynyt työttömyys on osa työttömyyden kokonaiskuvaa. Perinteisten tilastollisten käsitteiden rinnalle on syntynyt myös "kroonisen työttömyyden" käsite, jonka osalta on arvioitu, että ryhmän osuus työvoimaista oli aikavälillä 2006–2013 4–5 prosenttia työvoimasta (120 000–140 000 henkilöä), mitä voidaan pitää varsin vakiintuneena "kroonisen työttömyyden" tasona Suomessa. (Aho & Mäkiäho 2018)

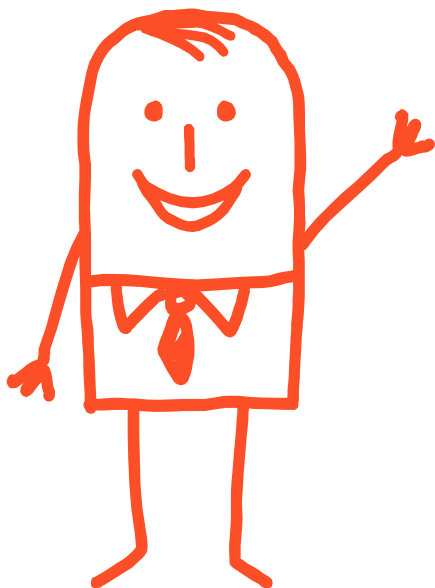
Pidempään työttömänä olleissa nähdään olevan kuitenkin paljon potentiaalia mikäli esteisiin kiinnitetään huomiota.

Pitkäaikaistyöttömien potentiaalia kosken tutkimuksen kolme muuta päähavaintoa koskevat sosiaalisten verkostojen merkitystä työllistymisessä, ikää työllistymisen esteenä sekä sitä, että työnantajat tuntevat TE-palvelujen mahdollisuuksia ja pitkään työttömänä olleiden työvoimapotentiaalia heikosti. (Kurvinen et al. 2019.)

Kansallisesti 30–40 % työttömistä vaikuttaa olevan kroonisesti työttömiä eli selvityksen kohderyhmän kannalta relevanttia ryhmää.

Vuosittain noin kolmannes "kroonisesti työttömistä" vaihtuu, mutta osa pysyy tässä tilanteessa hyvinkin pitkään. "Kroonisen työttömyyden" (pitkäaikainen poissaolo avoimilta työmarkkinoilta) osuus näyttää vaihtelevan 30–40 prosentin välillä kokonaistyöttömyydestä; osuuden vaihtelu riippuu enemmän muun kuin "kroonisen" työttömyyden määrän vaihtelusta, vaikkakin myös "kroonisen työttömyyden" määrä seuraa parin vuoden viiveellä kokonaistyöttömyyden suhdannevaihtelua "loivemmin" muutoksin. (Aho & Mäkiäho s. 40)

YKSILÖLLISET TEKIJÄT TYÖTTÖMYYDEN PITKITTÄMISESSÄ



On olemassa vähän tosiasiallista palvelututkimusta, joka yhdistäisi tilastollisen tutkimusperinteen ymmärryksen työttömyyden pitkittymisen tilanteesta. Kyse on aina yksilöllisen tilanteen ja yhteiskunnallisen kontekstin leikkauspinnasta, eikä näitä kovin usein yhdistetä. Tutkimuksesta voidaan tunnistaa ainakin neljä tekijää, jotka vaikuttavat työttömyyden pitkittymiseen yksilön näkökulmasta. Nämä tekijät ovat sellaisia, joihin voidaan suunnata aktiivisia toimia ja palveluita kuntien tasolla. Tekijät ovat:

1. Terveys ja toimintakyky
2. Ikä
3. Koulutus ja osaaminen
4. Motivaatio ja elämäntilanne

TERVEYS JA TOIMINTAKYKY

Terveyden ja toimintakyvyn haasteet ovat merkittävässä osassa työttömyyden pitkittymistä.

- TTL:n kykyviisari-mittarin vastanneista työttömistä (N=7491) mainitsee, että työelämään osallistumisen estymisen yksi keskeisistä syistä ovat terveyteen ja toimintakykyyn liittyvät ongelmat (43 % vastaajista) (TTL 2019).
- Paikallisiin aineistoihin pohjautuvissa väitöstutkimuksissa on havainto, jossa noin neljännes (n. 25 %) pitkäaikaistyöttömistä oli työkyvyttömiä avoimille työmarkkinoille. (Kerätär 2016)
- Noin viidennes pitkäaikaistyöttömistä oli terveydenhoidon tai kuntoutuksen tarpeessa työllistyäkseen (n. 20 %). (Kerätär 2016)
- Aiemmissä selvityksissä Helsingin osalta on todettu 10 prosentilla olevan päihdekuntoutuksen asiakkuus. (Harkko et al 2012).
- Kykyviisarissa noin 40 prosentilla vastaajista oli todettu jokin oppimiseen, keskittymiseen tai hahmottamiseen liittyvä vaikeus, tai ainakin heillä itsellään oli tällainen epäily (TTL).
- Palvelujärjestelmä on ilmeisesti kohtuullisen pitkään yliarvioinut pidempään työttömänä olevien terveydellisiä ja toimintakyvyllisiä edellytyksiä (yhteenveto VTV 2011).
- Helsingin omissa selvityksissä on aiemmin todettu, että kohderyhmässä vajaakuntoiseksi työnhakijaksi on vaikeasti työllistyvistä luokiteltu neljännes. Väljemällä määrittelyllä vajaakuntoisuuden riski näytti olevan 42 prosentilla. (Harkko ym. 2012).
- Toisaalta Helsingin osalta on aiemmin todettu, että vain 9 % työmarkkinatuen saajista on saanut sairauspäivärahaa vuonna 2017 (Harkko 2017).

YKSILÖLLISET TEKIJÄT: IKÄ, OSAAMISEN HAASTEET JA MOTIVAATIO

Ikä:

Useat kansainväliset ja kotimaiset tutkimukset korostavat iän merkitystä työttömyyden pitkittymisen todennäköisyydessä. Tämä näkyy myös TE-hallinnon käyttämässä profilointimallissa. Vaikka taustalla on usein rakenteellinen työmarkkinoiden ilmapiiiri, liittyy tähän myös työn vastaanottamiseen liittyviä kysymyksiä (esim. siirtyminen). Tämän vuoksi ikäspesifejä aktiivipalveluita on alkanut syntyä.

Aiemmissa Helsingin tutkimuksissa vaikeasti työllistyvistä yli 50-vuotiaita oli kymmenen prosenttiyksikköä enemmän kuin koko helsinkiläisten työttömien ryhmässä. (Harkko et al. 2012, Harkko 2017)

Osaamisen puutteet:

Pidempään työttömänä olleilla on intuitiivisesti suurempi riski siihen, että koulutus ja osaaminen vanhentuu. Tutkimuskirjallisuudesta ja olemassa olevasta tietopohjasta voidaan nostaa esiin seuraavia tekijöitä:

- Kykyviisariin vastaajista koulutuksen ja osaamisen puute koetaan varsin yleiseksi syyksi työelämän ulkopuolella olemiseen (35 % vastaajista). Tämä vastaa suuruusluokaltaan kaikkien työttömien näkemyksiä omista palvelutarpeistaan (Oosi et al. 2020).
- Osaamisen kehittämisen osalta Helsingin aiempien ammattiluokitukseen pohjautuvien analyysien perusteella ammattiryhmät ovat kuitenkin hyvin moninaisia.
- Helsingin omassa selvityksessä on todettu, että vieraskielisten osuus korostuu. Työmarkkinatukea saavista heitä on ollut usein merkittävä osa (vuonna 2017 37 %).

Motivaatio:

Motivaatio ja kiinnostus työtä kohti on pidempään työttömien osalta yllättävän vähän tutkittu ilmiö. Suomalaisista esimerkeistä löytyy ainoastaan Kykyviisari-aineiston tiedot:

- Motivaatio nousi työllistymisen esteeksi yleisemmin pitkään työttöminä olleilla (32 % vastaajista) ja niiden joukossa, jotka eivät koskaan ole olleet työelämässä (33 % vastaajista) (TTL 2019)



1.2 PALVELUT

MITKÄ TEKIJÄT EDISTÄVÄT PITKÄAIKAISTYÖTTÖMYYDEN POISTUMISTA?

Aiemmat tarkastelut osoittavat, että pidempään työttömänä olleiden joukossa tapahtuu vuosittain poistumaa, karkeasti arvioiden kolmasosa (Aho & Mäkiäho 2018).

- Kansainvälisissä ja kotimaisissa tutkimuksissa näkökulmat ovat usein rakenteellisia (saatavilla oleviin työpaikkoihin, etuusjärjestelmän kannustavuuteen tai työmarkkinoiden dynamiikkaan liittyviä, hyvänä esimerkkinä Katz 2010).
- Pidempään työttömänä olleiden osalta on vähän sellaista palvelututkimusta, joka auttaisi oletusten laatisemisessa tai palveluiden kehittämisessä. Usein tulokset eri kokeiluista ovat olleet tilastollisesti merkityksettömiä (VTV 2011, Terävä et al. 2011).
- Myöskään työmarkkinatuen alkuperäisellä rahoitusuudistuksella ei ole sinänsä ollut (tilastollisesti tai taloustieteellisesti) merkitystä tuloksellisuuteen (ks. Riipinen et al. 2016, 25-26).
- Aiemmissa kotimaisissa tutkimuksissa useat vaikutukset liittyvät rakenteellisiin tekijöihin (esim. työttömyysetuuksiin liittyvä yläikärajan nostaminen) (Kyyrä, T. and Wilke, R. A. (2007).
- Aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus edellyttää aikaa, ja sen keskimääräiset vaikutukset ovat lyhyellä aikavälillä lähellä nollaa. Toimenpiteiden positiiviset vaikutukset alkavat ilmenemään noin 2–3 vuotta toimenpiteiden päätyttyä. Vaikutukset ovat ohjelmasidonnaisia, ja suuremmat vaikutukset liittyvät niihin ohjelmiin, jotka lisäävät inhimillistä pääomaa. Osallistuvien henkilöiden ja ryhmien välillä on suuria eroja. Suurimmat hyödyt on naisilla ja niillä, jotka osallistuvat ohjelmaan pitkän työttömyysajan jälkeen. Aktiiviset työvoimatoimenpiteet ovat vaikuttavampia taloudellisen taantuman aikaan. (Card et al. 2010).

TÄSTÄ HUOLIMATTA KEINOJA OLISI

- Työllisyys ja terveyspalveluiden parempi yhdistyminen – terveyden ja toimintakyvyn ongelmien huomiointi pitkittyvän työttömyyden syynä. Palvelukehityksen näkökulmasta keskeistä ovat kokonaisvaltaiset palvelut, joiden seurantaan ei EU-tasolla löydy muuta kuin yksittäisiä anekdootteja (EC 2013). Kyse on sosiaali- ja terveyspoliittisten ja työvoimapolitiittisten palvelujen yhdistämisestä (esim. Work & Health -program Isossa-Britanniassa).
- Työntajien tuki keskeistä palveluita suunniteltaessa, mutta suurin osa työllisyyspalveluista sivuuttaa tämän näkökulman. Tutkimukset kertovat myös siitä, että palveluita ei aina ole suunniteltu siten, että niihin yhdistyisi riittävä työnantajien tuki (Kurvinen et al 2019, Ala-Kauhaluoma & Härkäpää 2006.).
- Kotitalouden ja perheen (tai verkostojen) näkökulma loistaa poissaolollaan palveluiden ja tutkimuksen suunnittelusta. Eikä tähän palveluissakaan kiinnitetä huomiota. (Asplund & Koistinen 2014)
- Tutkimuksessa ei ole tietoa pitkittyneen työttömyyden taloudellisista tilanteista ja taloudellisten asioiden hoitamisen kyvystä, mikä on keskeinen lähtökohta useissa maissa pitkittyneen työttömyyden aktiivipalvelujen suunnittelussa. (Oosi 2018).



1.3 PROFIILI TILASTOISSA

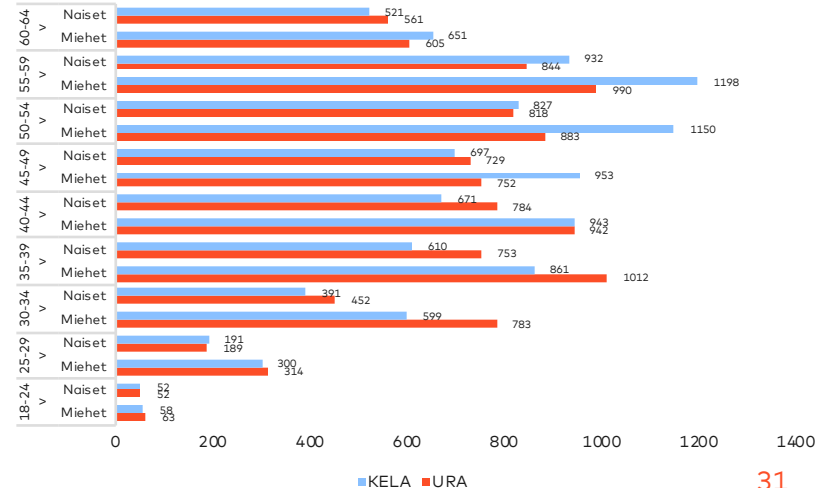
REKISTERIAINEISTO

Te-toimistojen asiakastietojärjestelmästä tarkasteltiin "vaikeasti työllistettävien" profiilia. URA-aineistosta vaikeasti työllistettäviksi katsottiin ne työttömät tai lomautetut henkilöt, joilla oli työttömyysturvan osalta 500 päivän kertymämerkintä maksajan ilmoittamana ja työttömyysturvamuotona työmarkkinatuki. (ks. Terävä, Virtanen, Uusikylä & Köppä 2011). Henkilöitä, joilla merkintää ei ollut, käsiteltiin analyysissä "muina työttöminä". Te-hallinnon asiakastiedot eivät sisällä ajantasaista kertymätietoa työmarkkinatukipäivistä.

URA:sta poimittuja tietoja verrattiin Kelan tilastoihin Helsingissä asuvista työttömistä, joiden työttömyysetuuden kertymä oli yli 500 päivää. URA-datassa yli 500 päivän kertymän merkintä oli 11 560 henkilöllä. Kelan tilastoista puolestaan nähtiin, että yli 500 päivän kertymän perusteella työmarkkinatukea oli maksettu kesäkuussa 11 605 henkilölle.

Helsingin omassa selvityksessä (Salorinne 2017) kuvataan kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajien profiilia työttömien työnhakijoiden osalta vuodelta 2017. Tuolloin yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneista 56 % oli miehiä ja 44 % naisia.

Äidinkielen perusteella tarkasteltuna 63 prosentin äidinkieli oli suomi tai ruotsi ja vieraita kieliä äidinkielenään puhuvia oli 37 %. Joka kymmenes kuului ikäryhmään 20-29-vuotiaat. Ikäryhmistä 5-vuotiskäryhmät välillä 35-vuotiaista 59-vuotiaisiin jakaantuivat kohtalaisen tasaisesti (13–16 %). Kaksi viidestä kuului yli 50-vuotiaisiin. Tässä selvityksessä käytetty URA-aineistosta on tunnistettavissa saman kaltainen profiili kuin Helsingin kaupungin selvityksessä. URA-aineistosta muodostettu profiili on esitelty seuraavilla dioilla.



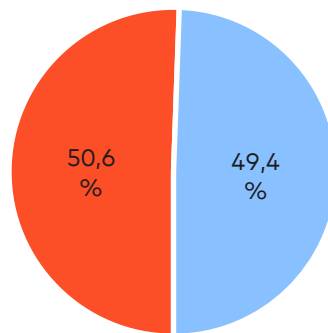
SUKUPUOLI

Tilanne 7/2020

Vaikeasti työllistyvässä miesten osuus on suurempi kuin naisten.
Vaikeasti työllistyviä miehiä oli 2020 heinäkuussa 1 160 enemmän kuin vaikeasti työllistyviä naisia.

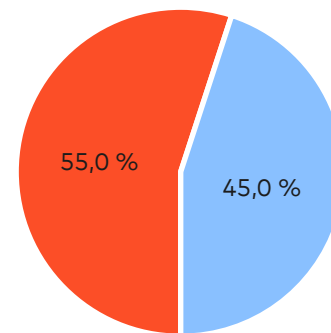
Muiden työttömien osalta miehiä ja naisia on lähes yhtä paljon.

Ei 500 merkintää (n=45 314)



■ Mies ■ Nainen

500 merkintää (n=11 560)



■ Mies ■ Nainen

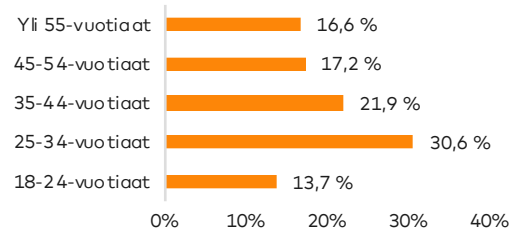
IKÄ

Tilanne 7/2020

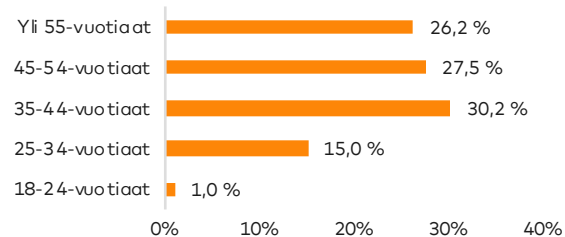
län perusteella tarkasteltuna vaikeasti työllistyvissä korostuvat etenkin yli 55-vuotiaat, joiden osuus on 9,6 prosenttiyksikköä korkeampi kuin yli 55-vuotiaiden osuus muista työttömistä ja 45–54-vuotiailla, joiden osuus vaikeasti työllistyvissä 10,3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin 45–54-vuotiaiden osuus muissa työttömässä. Vastaava ero 35–44-vuotiaiden ryhmässä on 8,3 prosenttiyksikköä.

Nuoret korostuvat puolestaan muissa työttömässä: 18–24-vuotiaiden osuus on 12,7 prosenttiyksikköä suurempi kuin vaikeasti työllistyvien ryhmässä. 25–34-vuotiaiden ryhmässä vastaava ero on 15,6 prosenttiyksikköä.

Ei 500 merkintää (n=45 413)



500 merkintä (n=11 560)

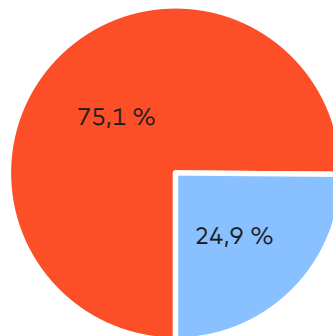


ÄIDINKIELI

Tilanne 7/2020

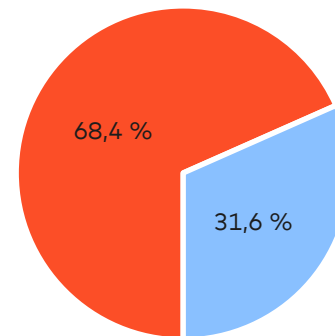
Äidinkielen perusteella tarkasteltuna työttömien, joiden äidinkieleksi on merkitty jokin muu kuin suomi tai ruotsi, osuus oli 31,6 %. Vastaava osuus muissa työttömissä oli 5,7 prosenttiyksikköä matalampi. (Uusien työttömien osalta tieto kielitaidosta ei välttämättä ole ajantasainen, ja on mahdollista, että vieraskielisten osuus on uusien työttömien osalta todellisuudessa suurempi.)

Ei 500 merkintää (n=45 314)



■ Kotimaiset kielet ■ Vieraat kielet

500 merkintää (n=11 560)



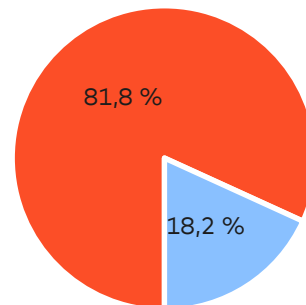
■ Kotimaiset kielet ■ Vieraat kielet

KANSALAISUUS

Tilanne 7/2020

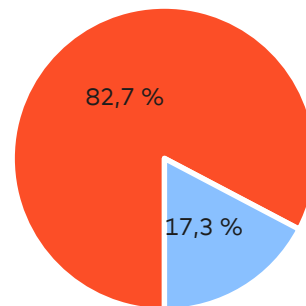
Kansalaisuuden perusteella tarkasteltuna niiden työttömien, joiden kansalaisuus on muu kuin Suomi, osuus oli vaikeasti työllistyvistä 17,3 %. Ero muihin työttömiin oli alle yhden prosenttiyksikön.

Ei 500 merkintää (n=45 314)



■ Kansalaisuus Suomi ■ Kansalaisuus muu kuin Suomi

500 merkintä (n=11 560)



■ Kansalaisuus Suomi ■ Kansalaisuus muu kuin Suomi

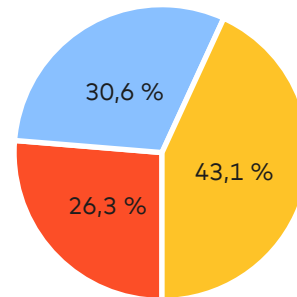
TYÖKOKEMUS

Tilanne 7/2020

Työkokemuksen perusteella tarkasteltuna vaikeasti työllistyvien ja muiden työttömien osalta erot työkokemuksessa ovat pieniä. Vaikeasta työllistyvillä on hieman vähemmän työkokemusta kuin uusilla työttömillä.

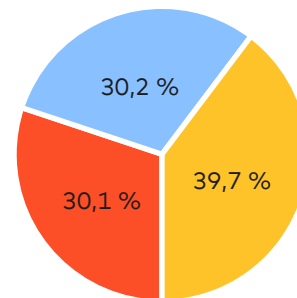
Työttömien, joilla on alle 1 vuosi työkokemusta, osuus on 3,8 prosenttiyksikköä korkeampi vaikeasti työllistyvillä kuin muilla työttömillä.

Ei 500 merkintää (n=45 314)



■ Alle 1 vuosi ■ 1-5 vuotta ■ Yli 5 vuotta

500 merkintä (n=11 560)



■ Alle 1 vuosi ■ 1-5 vuotta ■ Yli 5 vuotta

KOULUTUS

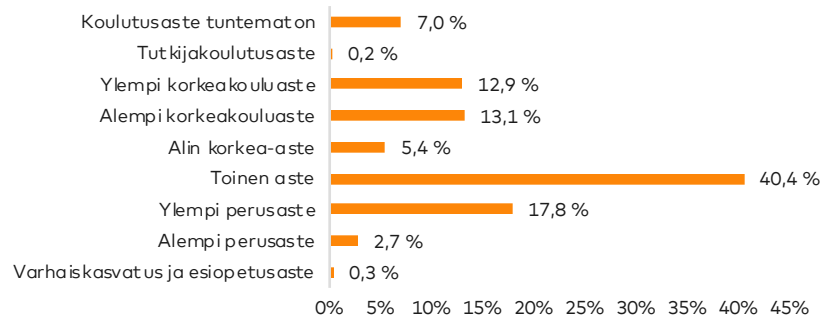
Tilanne 7/2020

Koulutuksen osalta jakauma on hyvin saman suuntainen vaikeasti työllistyvillä ja muilla työttömillä.

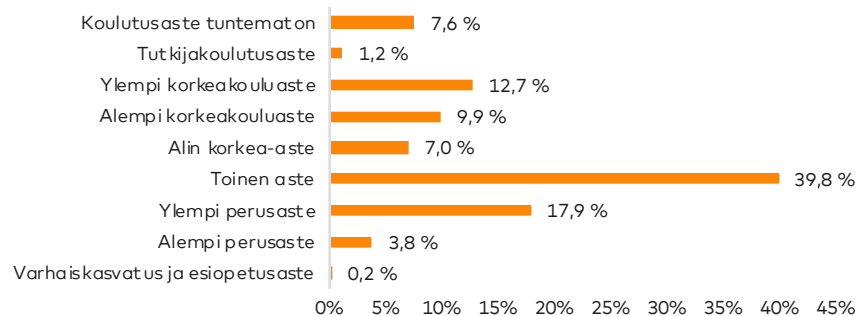
Vaikeasti työllistyvien osalta niiden työttömien osuus, joiden koulutus oli korkeintaan ylempi perusaste, oli noin prosenttiyksikön verran korkeampi.

Muissa työttömissä korkeakoulutettujen osuus oli 2,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vaikeasti työllistyvillä.

Ei 500 merkintää (n=40 505)



500 merkintä (n=11 509)





OSA 2

SKENAARIOLASKELMAT

Tässä osassa arvioidaan kaupungin osarahoittamien työmarkkinatukikustannusten kehittymistä tulevina vuosina.



2.1 LASKELMIEN OSATEKIJÄT

SKENAARIOIDEN TOTEUTUS

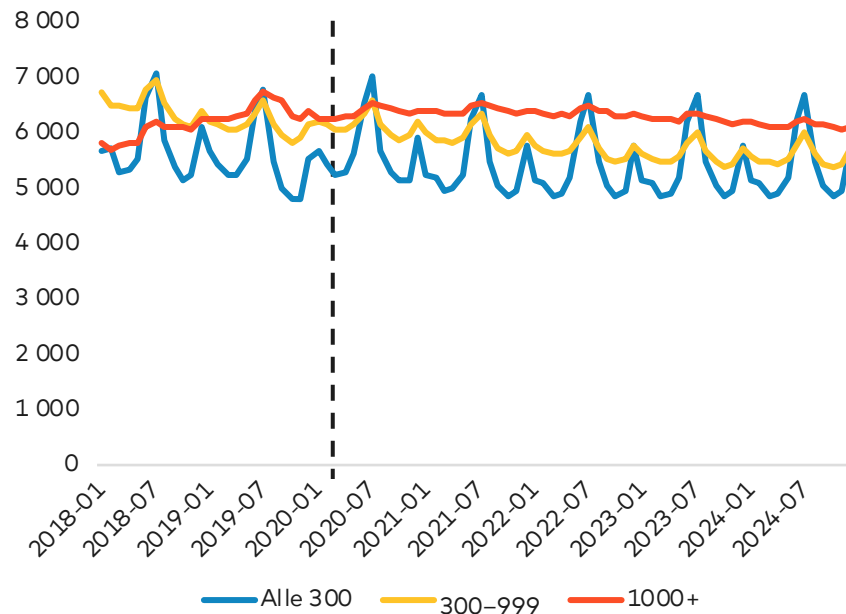
Skenaariolaskelmien pohjana käytettiin rekisteriaineistojen puuttuessa Kelan tilastotietoja työmarkkinatuen kuntarahoitusosuutta saaneista asiakkaista ajalta 1/2018–4/2020.

Työmarkkinatukea saavien määrä on vaihdellut viime vuosina vain vähän, ja myös kausivaihtelusta voidaan havaita selkeä johdonmukaisuus vuosittain.

Kelan tilastodata sisältää työttömyyden perusteella kuntarahoitusosuutta saaneiden määrän kertymäpäivien mukaan 100 päivän luokissa 1 500 päivään asti. 1 500 päivää ylittäneet on raportoitu yhteen luokkaan, joten muutosten arviointi heidän osaltaan on vajavaista. Toisaalta kevään 2020 uusista työttömistä vain harvat siihen luokkaan yltäisivätkään.

Vuosien 2018 ja 2019 osalta uusien työmarkkinatukea saavien trendi on ollut laskusuuntainen, mikä johtaa siihen, että ”perustason” mallissa työmarkkinatukikustannukset saavuttaisivat noin 63 miljoonan euron huipun vuosina 2020 ja 2021 ja sen jälkeen pienuisivät vajaan 60 miljoonan euron tasolle 2024.

Työmarkkinatukea saavien määrän vaihtelu:
”perustaso”



SKENAARIOIDEN TOTEUTUS

Skenaariolaskelmissa arvo kussakin kertymäpäivien luokassa

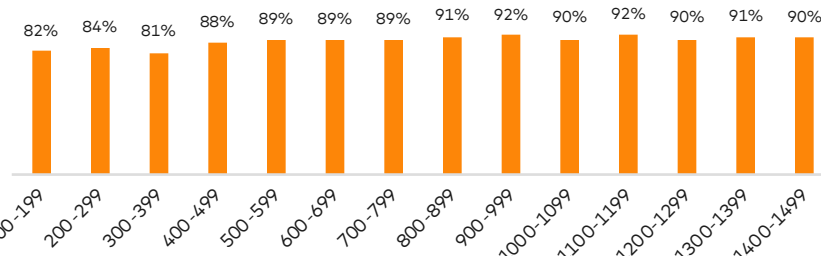
kuukausittain määritty painotetusti edellisen kuukauden vastaavien luokkien arvojen mukaisesti.

Työmarkkinatukea saavien määrä vähenee kertymäpäivien kasvaessa, mikä huomioitiin edellisten vuosien tasaisena pysyneeseen vaihteluun pohjautuvan kertoimen avulla luokkien koko pienenee nopeimmin alhaisemilla kertymäpäivillä ja tasaantuu sen jälkeen. Käytettävissä olleella aineistolla ei voida tarkastella eri systä tapahtuvaa poistumista, mutta koska tavoitteena on arvioida vuositason kustannuksia, tämä ei vaikuta kokonaisuuteen ratkaisevasti.

Eri skenaarioissa luokkien välistä poistumista tarkasteltiin erilaisilla kertoimilla, ja lopputulokset kerrottiin aikaisempien vuosien kustannuksen kuukausikeskiarvolla 300–999 ja yli 1000 kertymäpäivän luokissa.

	alle 100	100-199	200-299	300-399	400-499	500-599	600-699	700-799	800-899	900-999	1000-1099	1100-1199	1200-1299	1300-1399	1400-1499	ylt 1 499
2020-04	6 890	2 345	1 752	1 571	1 257	1 095	939	836	726	710	629	585	469	448	429	4 203
2020-05	5 687	3768	1828	1615	1293	1133	924	871	764	677	647	568	568	508	448	4303
2020-06	5 923	4599	2384	1638	1388	1178	985	886	768	702	693	587	596	501	502	4317
2020-07	5 357	4704	3064	1781	1457	1203	1063	930	771	754	697	604	594	529	505	4347
2020-08	3 651	3554	2938	1734	1375	1159	997	864	789	685	685	615	559	510	489	4377
2020-09	3 005	2966	2949	1773	1305	1139	1026	825	784	717	628	607	558	531	452	4401
2020-10	2 554	2854	2847	1920	1332	1148	972	832	763	711	607	609	509	499	461	4413
2020-11	2 370	2735	2659	2050	1480	1195	990	860	783	697	595	605	513	521	419	4428
2020-12	2 849	2835	2636	2276	1623	1273	1056	897	799	707	607	615	543	484	441	4429
2021-01	2 193	2459	2474	2161	1662	1248	1057	862	808	735	606	628	529	488	413	4438
2021-02	2 215	2201	2277	2068	1752	1286	1050	859	786	708	615	612	544	485	397	4437
2021-03	1 841	2035	2155	1931	1789	1353	1054	915	793	716	598	610	528	484	415	4432
2021-04	1 842	1976	2013	1897	1757	1394	1083	919	809	709	615	602	536	482	433	4432
2021-05	2 111	1983	1937	1887	1735	1476	1119	973	815	704	629	586	530	482	428	4438
2021-06	2 714	2150	2063	1879	1773	1570	1248	987	849	758	680	588	570	493	476	4442
2021-07	2 854	2228	2099	1882	1795	1610	1334	1059	872	804	700	594	579	503	487	4461
2021-08	2 315	1791	1760	1665	1568	1549	1293	1029	870	744	703	585	550	477	473	4482
2021-09	2 141	1575	1614	1494	1446	1447	1303	1014	875	763	664	592	548	510	438	4498
2021-10	1 993	1597	1489	1445	1378	1378	1232	1028	874	769	656	591	519	494	443	4504
2021-11	1 979	1658	1457	1391	1342	1357	1244	1085	895	772	664	598	515	500	415	4511
2021-12	2 504	1679	1508	1438	1379	1338	1313	1124	950	811	684	628	537	501	447	4509
2022-01	2 000	1758	1474	1327	1288	1232	1247	1078	976	853	687	659	528	491	419	4517
2022-02	2 080	1677	1424	1258	1263	1162	1174	1055	960	832	702	657	552	487	401	4516
2022-03	1 859	1644	1420	1184	1224	1156	1112	1086	969	851	688	697	545	467	418	4510
2022-04	1 885	1677	1402	1187	1163	1114	1072	1056	982	850	715	669	562	488	436	4509
2022-05	2 068	1751	1425	1217	1130	1114	1038	1068	973	847	738	659	566	494	433	4513
2022-06	2 676	1998	1597	1257	1152	1134	1089	1029	988	910	804	670	618	512	483	4517
2022-07	2 905	2079	1702	1317	1175	1127	1100	1046	981	906	831	684	638	529	498	4535
2022-08	2 299	1700	1486	1210	1045	1063	1015	963	940	870	835	680	615	508	488	4558
2022-09	2 131	1516	1411	1133	987	985	983	900	905	871	785	684	620	552	456	4576
2022-10	1 896	1553	1339	1141	969	939	916	869	863	852	768	684	594	541	467	4585
2022-11	1 975	1626	1340	1140	975	933	892	878	844	826	764	701	584	556	443	4597
2022-12	2 500	1851	1414	1219	1038	935	930	878	856	835	770	732	622	562	482	4601

Luokan koko suhteessa edelliseen kuukauteen (keskiarvo 2018–2019)



OSATEKIJÄ: UUSIEN TYÖTTÖMIEN MÄÄRÄ

Aineisto

Työttömien ja lomautettujen määrä on kasvanut tuhansilla keväällä 2020. Merkittävin nousu kohdistuu, alle 100 päivää työmarkkinatukea saaneisiin uusiin työttömiin. Tämän lisäksi myös jo aiemmin työmarkkinatukipäiviä kerryttäneiden määrä on kasvanut.

Työttömyyden pitkittymisen kannalta merkityksellinen 90 päivän raja on ylittynyt vuonna 2020 13 000 kertaa useammin kuin edellisellä vuonna. Tästä huolimatta valtaosa uusista työttömistä ei kuulu pitkittymisen riskiryhmään, vaan siirtyy tai on jo siirtynyt pois työttömyydestä syksyn alkaessa. Uusien työttömien määrä eri skenaarioihin on muodostettu muiden tilasto- ja kirjallisuuslähteiden perusteella. Oletettua normaalia nopeampaa poistumista on hahmotettu painottamalla kuukausittain työmarkkinatukilistalta poistuneiden määrää 3-kertaiseksi.

Oletukset

- Eri skenaarioissa:
 - Huhtikuuta vastaava tilanne myös toukokuussa.
 - Huhtikuuta korkeampi alle 100 pv kertymän määrä toukokuussa
 - Vasta 13 000 uutta työmarkkinatuella etenevä kevään ajalta enemmän kuin edellisellä vuonna.
- Painokerroin 3,0 kuukausittaiselle poistumalle uusien työmarkkinatukea saavien osalta vuodelle 2020. (Esim. jos normaalisti noin 20 % alle 100 päivän kertymäluokista poistuu ennen 100 päivää, nyt 60 %)

Lähde: Kelasto, Työmarkkinatukiseuranta: Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki

OSATEKIJÄ: PALVELUIDEN VÄHENTYMINEN

Aineisto

Viime vuosina kuukausittain noin 2 500 yli 300 päivää työmarkkinatuella ollutta henkilöä on saanut työmarkkinatukea aktiivitoimenpiteen ajalta. Aktivointiaste putoaa kertymäpäivien kasvaessa alle 100 päivän 60 prosentista yli 1000 päivän alle 20 prosenttiin. Eri palveluihin osallistuneiden määrä putosi keväällä 2020 vuoden takaisesta. Osassa palveluista (esim. työkokeilu) pudotus oli merkittävämpi.

Tilastoaineistosta kartoitettiin eri palveluiden osuus aktivointiasteesta kuukausittain eri kertymäluokissa. Alemmissä kertymäluokissa korostuvat työvoimakoulutuksen ja omaehtoisen koulutuksen merkitys, kun taas työkokeilut ja kuntouttava työtoiminta korostuvat korkeammilla kertymillä. Kaikkiin eri palveluihin ei ollut osallistujia kohderyhmässä.

Eri toimenpiteiden painokertoimien ja kevään 2020 pudotuksen perusteella muodostettiin kerroin aktiivipalveluiden vähenemiselle, jota sovellettiin skenaarioissa eri ajanjaksoille. Missään skenaariossa ei huomioitu aktiivipalveluiden tarjonnan kasvamista pudotuksen jälkeen aineiston rajoituksista johtuen, mikä on syytä huomioida tulkinnessa.

Oletukset

Kertoimet

- Työvoimakoulutus: 0,9 (arvio kesäajankohdasta johtuen)
- Omaehtoinen opiskelu: 0,96
- Työkokeilu: 0,6
- Työnhakuvalmennus ja uravalmennus: 1,0
- Kuntouttava työtoiminta: 0,79

Lähteet: Kelasto, Työmarkkinatukiseuranta: Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki, Aktivointiaste

TEM: Työnvälitystilasto

Työmarkkinatuen kertymäpäiviä	Työvoimakoulutus	Omaehtoinen opiskelu	Työkokeilu	Työnhakuvalmennus	Ura- valmennus	Kuntouttava työtoiminta
ka 2018-2019 yhteensä	25 %	57 %	15 %	0 %	0 %	0 %
ka 2018-2019 alle 300	29 %	65 %	11 %	0 %	0 %	4 %
ka 2018-2019 300-500	21 %	55 %	21 %	0 %	0 %	12 %
ka 2018-2019 500-1000	17 %	46 %	24 %	0 %	1 %	22 %
ka 2018-2019 1000+	12 %	27 %	27 %	0 %	1 %	44 %

OSATEKIJÄ: KUSTANNUSTASO

Aineisto

Työmarkkinatuen määrä on 33,66 e/päivä viideltä päivältä viikossa. Määrää voidaan korottaa palveluihin osallistumisen tai lapsien perusteella ja vähentää tulojen perusteella.

Vuosina 2018 ja 2019 kunnan osarahoitusosuus oli keskimäärin 348 euroa alle 1 000 päivän osalta ja 495 euroa 1 000 ylittäneeltä osalta saajaa kohden kuukaudessa. korvausmäärien muutokset ovat olleet vähäisiä.

Oletukset

- 300–999 päivän kustannus kunnalle 348,14 €/kk
- Yli 1 000 päivän osalta kustannus kunnalle 494,62 €/kk

Lähde: Kelasto, Työmarkkinatukiseuranta: Kunnan osarahoittama työmarkkinatuki

LASKELMIEN RAJOITTEET

Laskelmien keskeiset rajoitteet

1. **Epävarmuus uusien työttömien määrästä.** Käytettävissä oleva aineisto kattaa vain osan poikkeustilanteesta, ja siten voi muuttua merkittävästikin, mikäli alkukesän tilanne poikkeaa oletetusta.
2. **Epävarmuus uusien työttömien työttömyyden pitkittymisestä.** Uudet työttömyysjaksot ovat alkaneet pääosin loppukevästä, jolloin kesäkausi luontaisesti pidentää jaksoja. Voi olla, että merkittävä osa uusista työmarkkinatuen saajista ylittää 100 päivää, mutta poistuu sen jälkeen nopeasti syksyllä. Tämä on huomioitu laskelmissa, mutta ei välttämättä riittävällä tavalla.
3. **Aktiivipalveluiden vaikutus.** Todennäköisesti aktiivipalveluiden putoamisen vaikutus korostuu laskelmissa siksi, että laskelmaan ei sisälly aktivointiasteen nousuja. Osa ei-resurssisidonnaisista koulutuksista siirtyy eteenpäin, eikä asiakas jää lopullisesti työttömäksi vain siksi, ettei keväällä järjestetty palvelua. Toisaalta jos työttömien määrä kasvaa merkittävästi, myös palveluiden tulisi lisääntyä samassa suhteessa, jotta "perustaso" säilyisi.

Skenaariot kuvaavat tilannetta, jossa kasvaneeseen työttömyyteen tai palveluiden vähenemiseen ei reagoitaisi. Käytännössä palveluita kuitenkin kannattaa järjestää, joten skenaarioiden tehtäväksi jääkin toimia varoituksena tilanteesta, jossa palvelut puuttuisivat. Staattinen laskelma olettaa, että aktiivipalveluiden vähenemisestä johtuva kasvu työmarkkinatuen saajissa kuukausitasolla vähenisi samalla tavalla kuin aiempina vuosina, vaikka syy on erilainen.



2.2

KUNTARAHOITUSOSUUDEN MAHDOLLINEN KEHITYS 2021–2022 SUHTEESSA AIEMPAAN KEHITYKSEEN

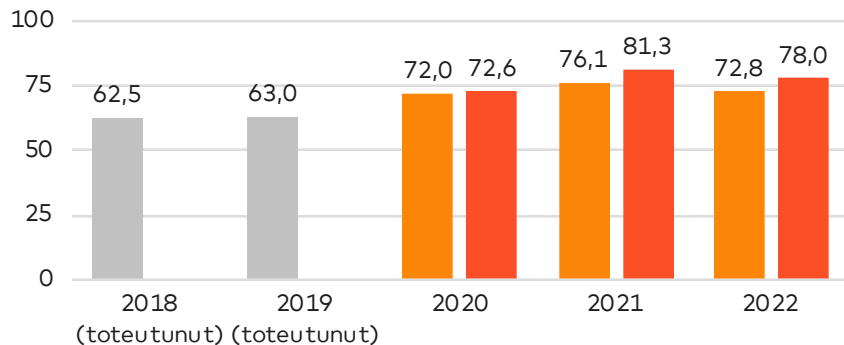
SKENAARIOT: PIIKKI TYÖTTÖMYYDESSÄ

Jos...

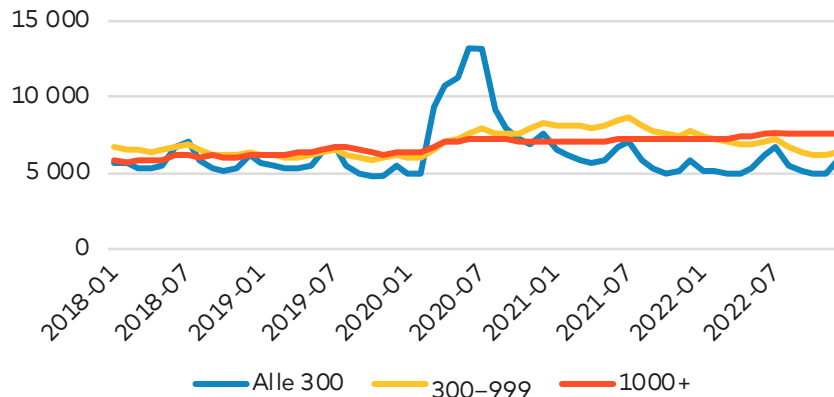
- Toukokuussa 2020 on 5 600 alle 100 pv työmarkkinatuen saajaa.
- Toukokuussa 2020 on 10 000 alle 100 pv työmarkkinatuen saajaa.

...työmarkkinatukikustannukset vuonna 2021 olisivat 76–81 miljoonaa euroa ja seuraavana vuonna 73–78 miljoonaa euroa.

Kunnan osarahoittama osuus, miljoonaa euroa



Työmarkkinatuen saajia (toukokuussa 5 600)



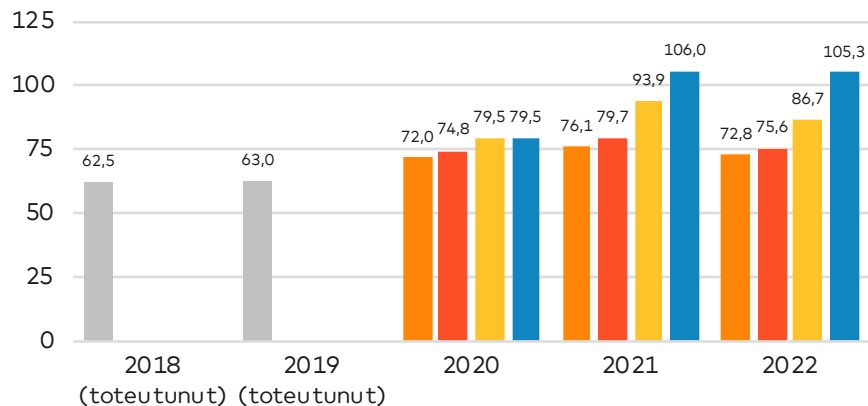
SKENAARIOT: PALVELUIHIN OSALLISTUMINEN PUTOAA

Jos palveluihin osallistuminen putoaa samassa suhteessa kuin 3–6/2019 vs. 3–6/2020...

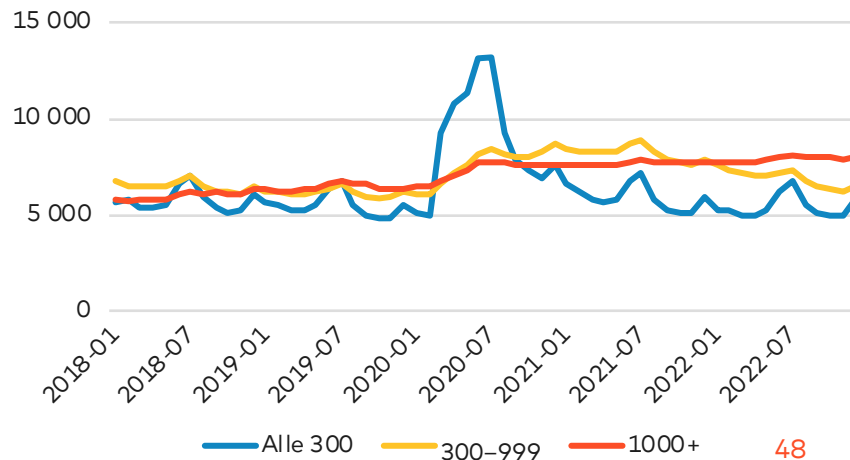
- Skenaario 1: Osallistuminen pysyy ennallaan (suhteessa huhtikuun toteutuneeseen tilanteeseen)
- Skenaario 2: Osallistuminen putoaa 300+ pv osalta, ajalla 4–6/2020
- Skenaario 3: Osallistuminen putoaa 300+ pv osalta, ajalla 4–12/2020
- Skenaario 4: Osallistuminen putoaa 300+ pv osalta, 4–12/2020, 1000+ pv osalta ajalla 4/2020–12/2021

...työmarkkinatukikustannukset vaihtelevat enemmän kuin vain työttömyyden piikin seurauksena skenaariosta riippuen.

Kunnan osarahoittama osuus, miljoonaa euroa



Työmarkkinatuen saajien määrä, skenaario 2



SKENAARIOT: YHDISTETTYJÄ KEHITYSKULKUJA

Huomioon on otettava sekä työttömyyden kasvaminen että osallistuminen palveluihin:

Skenaario 1:

- Toukokuussa on 5 600 alle 100 pv,
- joista kukaan ei ylitä 100 päivää;
- osallistuminen palveluihin putoaa 500+ päivän osalta keväällä

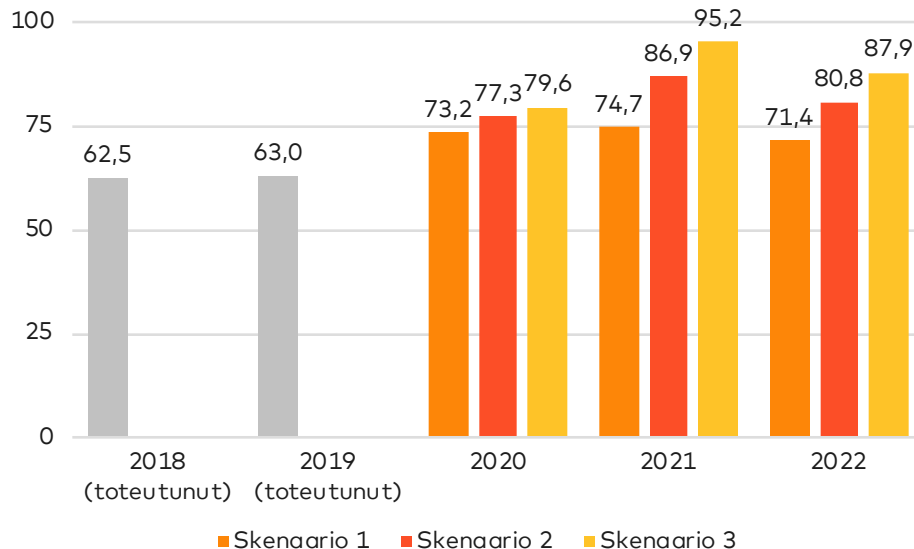
Skenaario 2:

- Toukokuussa on 5 600 alle 100 pv;
- osallistuminen palveluihin 300+ pv osalta putoaa keväällä ja 1000+ osalta vuodeksi 2020

Skenaario 3:

- Toukokuussa on 6 600 alle 100 pv;
- osallistumisaste 300+ pv osalta putoaa vuodeksi 2020

Kunnan osarahoittama osuus, miljoonaa euroa



NÄKÖKULMIA TODENNÄKÖISYYTEEN

TODENNÄKÖISIÄ HAVAINTOJA

- ✓ Työmarkkinatukikustannusten piikki sijoittuu vuodelle 2021 kaikissa eri skenaarioissa. Työmarkkinatukea saavien määrä tasaantuu aiemmalle tasolle viiden vuoden sisällä, palveluita korostavissa skenaarioissa hitaammin, työttömyyden piikin osalta nopeammin.
- ✓ Aktiivipalveluiden ja työmarkkinatuelta poistumisvauhdin merkitys on huomattavasti suurempi kuin uusien työttömien piikin. Sama toimii käänteisesti: Esimerkiksi jos aktivointipalveluiden määrää pystyttäisiin nostamaan 2020 pudotuksen jälkeen 10 prosentilla suhteessa normaalitasoon, työmarkkinatukikustannukset voisivat alittaa lähtötason jo vuonna 2022.

MAHDOLLISIA KEHITYSKULJUJA

- ✓ Työmarkkinatukikustannusten jääminen alle 70 miljoonaan (< +10 % korotus) tulevina vuosina edellyttäisi merkittäviä muutoksia työmarkkinatukea saavien poistumisen dynamiikassa verrattuna edellisiin vuosiin. Tämä ei ole mahdotonta ottaen huomioon uusien työttömien erilaisen profiilin, mutta ei todennäköistä kevään tilastojen perusteella.
- ✓ Vastaavasti huonoimpien skenaarioiden toteutuminen edellyttäisi reagoimattomuutta muuttuneeseen tilanteeseen palveluiden osalta ja uusien työttömien kohdalla merkittävän osan työttömyyden pitkittymistä. Käytännössä vasta syksyn aikana nähdään, miten työmarkkinatukea saavien dynamiikka kehittyy.
- ✓ Uusien työttömien määrä voi aiheuttaa kuitenkin ennennäkemättömän paineen palveluihin, joten aiempaan suuremmatkaan resurssit eivät takaa korkeaa aktivointiastetta.

LÄHTEET

Aho, S. & Mäkiäho, A. (2018). Krooninen työttömyys. Pitkään avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden työttömien määrää ja rakennetta sekä työttömyyden dynamiikkaa Suomessa vuosina 2005-2013 selvittävä tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 20/2016.

Aho, S. & Mäkiäho, A. (2012). Pitkään työttömänä olleiden työllistymisen esteet ja julkisiin työvoimapalveluihin osallistuminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 15/2012

Alatalo, J., Larja, L., Mähönen, E. (2020). Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste, kevät 2020. TEM analyseja 100/2020. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162324>

Ala-Kauhaluoma M. & Härkäpää K. (2006). Yksityinen palvelusektori heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäjänä. Työpoliittinen tutkimus 312. Työministeriö, Helsinki.

Asplund, R., Koistinen, P. (2014). Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys: 22/2014.

European Commission. (2013). SPPM Thematic Reviews on the 2013 social trends to Watch: The role of activating and enabling benefits and services for reducing long-term exclusion from the labour market.

Exit- ja jälleenrakennustyöryhmä (2020). Koronakriisin jälkihoito ja jälleenrakennus: Exit- ja jälleenrakennustyöryhmän 2. vaiheen raportti. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:17. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162272>

Eronen, Hiilamo, Ilmarinen, Jokela, Karjalainen, Karvonen, Kivipelto, Koponen, Leemann, Londén, & Saikku (2020). Sosiaalibarometri 2020. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Helsinki 2020. <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2020/07/SOSTE-Sosiaalibarometri-2020.pdf>

GSE Tilannehuone (2020). Helsinki GSE Tilannehuoneen raportit. www.helsinkigse.fi

Harkko, J., Ala-Kauhaluoma, Ml., Lehikoinen, T. (2012). Keitä ovat vaikeasti työllistyvät ja tarvitsevatko he sosiaalista kuntoutusta. Kuntoutus 4/2012.

Katz, L. F. (2010). Long-Term Unemployment in the Great Recession. hearing on "Long-Term Unemployment: Causes, Consequences and Solutions. Lawrence F. Katz: Harvard University.

LÄHTEET

- Kurvinen, A., Jolkkonen, A., Lemponen, V., Ylhäinen, M. (2019). Pitkäaikaistyöttömissä on työvoimapotentialia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, TEM raportteja 2019:12
- Kerätär, R. (2016). Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Acta Universitatis Ouluensis D 1340, Oulu 2016.
- Kyyrä, T. Pesola, H., Rissanen, A. (2017). Unemployment insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses. VATT research reports 184.
- Kyyrä, T. and Wilke, R. A. (2007). Reduction in the Long-Term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland. Journal of the European Economic Association, 5(1):154182.
- Oosi, O., Kortelainen, J. Luukkonen, T. (2020). Kumppanuuspilottien kehittävä arviointi, asiakaskyselyjen tulokset. Tulossa: TEM.
- Oosi, O. (2014). Työpolitiikan kansainvälinen vertaisarviointi. TEM julkaisu 42:2014.
- Riipinen, T., Järvinen, A. & Valtakari, M. (2014). Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 28/2014.
- Sahlberg, M. (2019). Kuntien työllisyshoidon panostukset vuonna 2017. Kuntaliitto. <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/2005-kuntien-tyollisyshoidon-panostukset-vuonna-2017>
- Salorinne, M. (2017). Tilannekuva kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajista 2017. Kaupungin kanslia, kaupunkitutkimus ja tilastot. Helsingin kaupunki.
- Terävä, E., Virtanen, P., Uusiyli, P. & Köppä, L. (2011). Vaikeasti työllistettävien tilannetta ja palveluita selvittävä tutkimus. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö. (2020). Taloudellinen katsaus, kesä 2020. Valtiovarainministeriön julkaisu 2020:31. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162181>
- Valtionalouden tarkastusvirasto. (2011). Tuloksellisuustarkastuskertomus 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 7/2011