



Vuoden 2021 talousarvioesitys

Työ- ja elinkeinojaosto 18.11.2020 klo 8.30 TAE 2021/ pääluokka 32

Etukäteiskysymykset työministeri Tuula Haatainen

1. Työllisyyden edistämisen määrärahat ja julkisen talouden kestävyys

Miten työllisyyden edistämisen toimenpiteet ja niiden rahoitus sopii kehykseen ja julkisen talouden kestävyyttä koskeviin linjauksiin?

2. Työllisyyden kuntakokeilu

Työllisyyden kuntakokeilujen on tarkoitus alkaa vuonna 2021. Pohjois-Karjalassa on vetäydytty kuntakokeilusta, koska asukaskriteerit eivät täyty. Miten tässä tilanteessa edetään?

Miten aikaisemmasta kuntakokeilusta saatuja kokemuksia ja oppeja on hyödynnetty nyt käynnistettävässä uudessa kuntakokeilussa?

Miten on turvattu kokeilun ulkopuolelle jääville työnhakijoille/ työnantajille hyvät palvelut?

3. Tehtyjen työllisyyspäätösten vaikutukset

Miten tänä vuonna toteutetut työllisyyspäätökset ovat onnistuneet? Palkkatukeen, TE-toimistoille ja moneen muuhun on myönnetty lisärahoitusta. Mitä sillä on saatu aikaan? Milloin tällainen vaikutusarviointi olisi saatavissa, jos ei vielä tällä hetkellä?

4. Koronatukien työllisyysvaikutukset

Millaisia vaikutuksia koronatuilla on ollut työllisyyteen? Onko tehty vaikuttavuustutkimuksia? Miten koronatuot ovat vaikuttaneet työntekijöiden ja pienyrittäjien asemaan?

5. Työvoiman kohtaanto-ongelman ratkaisut

Millä toimenpiteillä ja miten vaikutetaan koronaepidemiasta huolimatta työttömyyden rakenteellisiin ongelmiin ja lisätään työmarkkinoiden joustavuutta?

6. Työnhakijoiden aktivointi ja palvelujen vajaakäyttö

Saadun selvityksen mukaan työnhakijoista vain pieni osa hakeutuu omaehtoisesti TE-palveluihin ja valtaosa tarvitsee siihen henkilökohtaista ohjausta. Tämä esimerkiksi aiheuttaa palvelujen vajaakäyttöä. Miten paljon työnhakijoille tarjotuissa palveluissa on vajaakäyttöä ja tehottomuutta? Millaisilla toimenpiteillä sitä pyritään vähentämään?

7. Mihin pääomasijoitus Suomen Malmijalostus Oy:lle käytetään ja millaisia tuloksia odotetaan?

Suomen Malmijalostus Oy:n pääomittamiseen ehdotetaan 300 milj. euron määrärahaa käytettäväksi vuoden 2020 neljännen lisätalousarvion valtuuden maksatukseen.

1. Miten työllisyyden edistämisen toimenpiteet ja niiden rahoitus sopii kehykseen ja julkisen talouden kestävyyttä koskeviin linjauksiin?

Hallitus linjasi budjettiriihen yhteydessä niin sanotusta Pohjoismaisesta työvoimapalveluiden mallista. Uudistukseen sisältyisi muun muassa nykyistä intensiivisempi työttömien työnhakijoiden kohtaaminen, mikä edellyttää lisää henkilöstöresursseja TE-toimistoihin. TE-toimistojen toimintamenomäärärahaa on tarkoitus kasvattaa 70 miljoonalla eurolla uudistuksen ensimmäisestä toimeenpanovuodesta lähtien. Alustavasti uudistus voisi tulla voimaan aikaisintaan vuoden 2022 alusta. Edellä mainittua määrärahaa ei ole vielä huomioitu kehyksissä, joten asiaa käsitellään seuraavan kehyspäätöksen yhteydessä.

Uudistuksen arvioitu työllisyysvaikutus olisi noin 9 500 – 10 000 henkilöä vuodessa. Jos oletetaan, että työllistyvät henkilöt olisivat vaihtoehtoisesti työttömyysetuudella, maksettaisiin heille vuodessa vähintään noin 83 miljoonaa euroa työttömyysetuuksia. Näin ollen valtiolle syntyvät säästöt ylittävät arvion mukaan lisähenkilöstöstä aiheutuvat kustannukset. Lisäksi valtion tulot kasvaisivat. Edellä mainituin tiedoin toimenpiteellä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen. Uudistukseen liittyy myös työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistus, joka voi vaikuttaa työttömyysetuusmenoihin ja näin ollen julkiseen talouteen. Uudistuksen yksityiskohdat tarkentuvat valmistelun kuluessa ja näin ollen vaikutukset julkiseen talouteen ja etuusmenoihin tarkentuvat valmistelun edetessä.

Hallitus linjasi budjettiriihen yhteydessä myös palkkatuen uudistamisen suuntaviivoista. Ehdotetulla uudistuksella arvioidaan olevan 500 – 1 000 henkilön työllisyysvaikutus pitkällä aikavälillä. Vuodessa 500 henkilölle maksettaisiin työttömyysetuuksia vähintään noin 4,4 miljoonaa euroa ja 1 000 henkilölle noin 7,7 miljoonaa euroa. Kehyksessä on huomioitu vuodesta 2022 alkaen 16 miljoonan euron suuruinen lisäys palkkatuen rahoitukseen momentilla 32.30.51 Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, siirtomääräraha 2v vuoden 2018 tason verrattuna. Ehdotettu uudistus on toteutettavissa edellä mainitulla kehyksessä huomioidulla määrärahalla.

Lisäksi palkkatukea rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työttömyysetuusmäärärahoista. Ehdotetun uudistuksen on alustavasti arvioitu lisäävän vajaalla 50 miljoonalla eurolla työttömyysetuusmäärärahoista rahoitettavien palkkatukien määrää. Osa tästä määrärahasta maksettaisiin kuitenkin työttömyysetuutena, mikäli palkkatuella työllistynyt henkilö olisi ilman palkkatukea jatkanut työttömänä. Tarkkaa vaikutusta etuusmenojen kasvuun ei pystytä arvioimaan.

Palkkatuetun työn volyymin on arvioitu kasvavan ehdotetun uudistuksen myötä noin 4 500 henkilötyövuodella. Siltä osin kuin palkkatuella ei ole vuoto- tai syrjäytysvaikutuksia, olisi edellä mainittu henkilömäärä positiivista työllisyysvaikutusta. Tälle määrälle henkilöitä vuoden aikana maksettavien työttömyysetuuksien määrä olisi vähintään noin 39 miljoonaa euroa.

Edellä kuvatun arvion mukaan palkkatuieuudistuksen johdosta maksettavien palkkatukien määrä ylittää arvion mukaan saavutettavissa olevat säästöt. Vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat siitä, kuinka paljon verotulot kasvaisivat palkkatuettujen työllistyessä. Lisäksi vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat siitä, liittyykö palkkatukeen vuoto- tai syrjäytysvaikutuksia ja kuinka suuria ne ovat. Uudistuksella ei siis välttämättä ole positiivisia vaikutuksia julkiseen talouteen, mutta se on tarkoituksenmukainen työllisyyspoliittinen toimenpide, jolla pidetään yllä työttömän työkykyä tilanteessa, jossa avoimille työmarkkinoille työllistyminen on hankaloitunut. Kyseessä on ns. aktiivisen työvoimapolitiikan toimi, jota esimerkiksi Ruotsissa harjoitetaan huomattavasti enemmän pelkän passiivisen työttömyysetuuden maksamisen sijasta.

2. Työllisyyden kuntakokeilu

Työllisyyden kuntakokeilujen on tarkoitus alkaa vuonna 2021. Pohjois-Karjalassa on vetäydytty kuntakokeilusta, koska asukaskriteerit eivät täyty. Miten tässä tilanteessa edetään?

Pohjois-Karjalan alueelle tuli kuntakokeilujen täydentävässä haussa mukaan ns. Maisema-Karjalan kuntakokeilu. Kokeilun muodostivat Kitee, Lieksa, Juuka, Rääkkylä, Heinävesi, Ilomantsi ja Tohmajärvi. Lieksa ja Ilomantsi ovat kuitenkin kuntakokeilu HE:n eduskuntakäsittelyn aikana ilmoittaneet eduskunnalle vetäytyvänsä kokeilusta. Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiesesityksen mukaan Maisema-Karjalan kokeilu ei voisi toteutua jäljelle jäävien kuntien osalta, sillä kokeilu ei Lieksan ja Ilomantsin vetäydyttyä täytä enää hakuvaiheen reunaehtoja väestöpohjan osalta (yhteensä vähintään 30 000 asukasta). Lisäksi hakemuksessa pyydettiin kuvaamaan kuntien yhteistyömalli asiakkaan palvelussa, joka ei myöskään voi toteutua kahden kunnan vetäydyttyä. Siirtyvän TE-henkilöstön yt-prosessiin on jätetty varaus Maisema-Karjalan osalta eli kokeilun peruuntuminen on huomioitu. Ministeriö on tiedottanut Maisema-Karjalan kuntia siitä, että eduskuntaan on esitetty kokeilun perumista kokonaisuudessaan.

Miten aikaisemmasta kuntakokeilusta saatuja kokemuksia ja oppeja on hyödynnetty nyt käynnistettävässä uudessa kuntakokeilussa?

Tulevat työllisyyden kuntakokeilut eroavat aiemmista erityisesti seurannan ja arvioinnin osalta. Ensinnäkin kaikkiin kokeiluihin siirretään yhtäläiset asiakasryhmät ja kokeiluja seurataan kaikille yhteisillä mittareilla. Mittaristoa on suunniteltu yhteistyössä toimijoiden kanssa. Helmikuussa 2021 käynnistyy myös kokeilujen VN TEAS –tutkimus, joka tuottaa kaksi väliraporttia pysyvien rakenteiden kehittämisen tueksi. Loppuraportti saadaan kokeilujen päättyttyä. TEM vastaa seurannan ja arvioinnin kokonaisuudesta ja tulee julkaisemaan säännöllistä seurantatietoa julkisen tietoportaalien kautta. Julkinen tietoportaalit saadaan käyttöön vuoden 2021 alussa. Seuranta ja arviointi tarkastelevat mm. asiakkaiden palveluohjausta ja antaa mahdollisuuden reagoida nopeastikin ja tarjota tukea kokeiluille, mikäli poikkeamia huomattaisiin.

Miten on turvattu kokeilun ulkopuolelle jääville työnhakijoille/ työnantajille hyvät palvelut?

Kokeilujen ulkopuolelle jäävät työnhakijat ja työnantajat jatkavat normaalisti TE-toimiston asiakkaina. Kaikissa TE-toimistoissa, joiden alueella käynnistyy työllisyyden kuntakokeiluja, organisoidaan toiminta uudelleen, jotta palvelukyky säilyy ja asiakkaat saavat laadukasta palvelua jatkossakin. Kokeilujen resurssisiirrot on suunniteltu niin, että TE-toimistojen toimintakyky voidaan turvata ja sitä myöten palvelut myös niille asiakkaille, jotka eivät ole kokeilujen asiakkaita. Vaikka TE-toimistojen asiakkaista suuri osa siirtyy kuntakokeiluihin, jää toimistojen vastuulle merkittävä määrä työnhakijoita. Vuoden 2020 aikana on valmisteltu TE-palvelustrategia, jonka yhtenä tavoitteena on turvata palvelujen laadukas saatavuus vuosien 2021-2023 aikana.

TE-palvelustrategia pyrkii vastaamaan siihen, millaisilla palveluilla, palvelukokonaisuuksilla, palvelu- ja asiakasmallilla sekä henkilöstön osaamisella ja tiedolla johtamisella TE-palvelut pystyvät parhaiten vastaamaan asiakkaiden palvelutarpeisiin sekä tuottamaan palvelut asiakaslähtöisesti, kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti. TE-palveluiden henkilö- ja yritysasiakkaiden asiakaspalautteet ovat pysyneet hyvällä tasolla viimeisten vuosien aikana, vaikka kenttään on ollut erilaisten muutosten kohteena.

On tärkeää ylläpitää tätä palvelukykyä sekä varmistaa palvelujen laatu ja vaikuttavuus myös jatkossa. Näin voidaan parhaiten varmistaa se, että TE-palveluiden parhaat toimin-

tamallit ja käytännöt ovat hyödynnettävissä ja siirrettävissä myös tulevaan, pysyvään TE-palvelurakenteeseen.

3. Miten tänä vuonna toteutetut työllisyyspäätökset ovat onnistuneet? Palkkatukeen, TE-toimistoille ja moneen muuhun on myönnetty lisärahoitusta. Mitä sillä on saatu aikaan? Milloin tällainen vaikutusarviointi olisi saatavissa, jos ei vielä tällä hetkellä?

Viime vuoden lopulla palkkatukikorttia muutettiin informatiivisemmaksi ja avattiin palvelu, jossa työnantajat voivat ilmoittaa palkkatukipaikkoja. Työnhakijat voivat katsella näitä paikkoja ja hakea itselleen sopiviksi katsomia. Lisäksi työnantajille luotiin uusi palvelu, jossa nämä voivat käydä testaamassa, voisiko työnantaja saada palkkatukea. Pian edellä mainittujen toimien jälkeen alkoivat koronavirusepidemiasta aiheutuneet poikkeusolot, mikä on vaikuttanut palkkatuen volyymia laskevasti. Osa palkkatuetuista lomautettiin ja työnantajat ovat rekrytoineet normaalia vähemmän uusia työntekijöitä, mikä näkyy myös uusien palkkatukipäätösten määrässä. Lomautukset ja irtisanomiset voivat estää uusien työntekijöiden rekrytoinnin, koska työnantajan on tarjottava työtä ensin lomautetuille ja irtisanotuille. Myös palkkatukisäännökset estävät sen, että yritys ensin irtisanoisi tuotannollisista ja taloudellisista syistä työntekijöitä ja palkkaisi sitten palkkatuella muita henkilöitä vuoden sisällä irtisanomisesta. Tästä syystä palkkatuen volyymin kasvattamiseksi tehdyt nopeat toimet eivät ole voineet vaikuttaa sillä laajuudella kuin normaalioloissa. Uudistukset ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niiden vaikutuksia pystytä erottamaan yleisestä toimintaympäristön kehityksestä tai muista palvelunprosessin osista.

Edellä mainituista nopeista toimista on raportoitavissa tilastotietoa käyttömääristä. Palkkatukitestejä oli tehty 5 042 kertaa viikoilla 1-41. Noin 74 prosentilla testin tehneistä ei ole esitetty palkkatuen saamiseen ja noin 20 prosentin kohdalla edellyttäisiin lisätietoja. Testin tarkoitus on lisätä palkkatukipäätösten ennakoitavuutta. Testin tehneet työnantajat eivät välttämättä ole edustava otos koko työnantajien joukosta. Tammi-lokakuussa 2020 työnantajat olivat ilmoittaneet noin 1 500 palkkatukipaikkaa uuden verkkopalvelun kautta. Työnantajille, jotka olivat palkkatukipaikan verkossa ilmoittaneet, oli tehty tammi-lokakuussa noin 1 800 palkkatukipäätöstä. Näin ollen työnantajat ovat hyödyntäneet myös muita hakukanavia. Palkkatukipäätöksistä ei ole erotettavissa niitä päätöksiä, jotka olisivat kohdistuneet nimenomaan verkkopalvelussa ilmoitettuihin paikkoihin. Palkkatukipaikkoja palvelussa ilmoittaneet työnantajat ovat kuitenkin löytäneet palkkatuettuja henkilöitä edellä kuvattujen tilastotietojen perusteella varsin hyvin.

TE-toimistojen toimintamenomäärärahoja lisättiin kuluvan vuoden II ja IV lisätalousarvioissa yhteensä 40 miljoonalla eurolla palvelukyvyyn säilyttämiseen tilanteessa, jossa koronavirusepidemian johdosta asiakasmäärä kasvoi huomattavasti erittäin lyhyessä ajassa. Erityisesti työnhaun aloitukseen ja työttömyysturvaan liittyvät tehtävät lisääntyivät TE-toimistoissa ja edellyttivät lisäresursseja. Rekrytoinnin viiveistä ja kriisin pitkittymisestä johtuen lisäresurssien hyödyntäminen ajoittuu myös vuoden 2021 puolelle. Henkilöstön lisäyksellä voidaan tasoittaa siirtymää Pohjoismaiseen työvoimapalveluiden malliin, mikäli malli tulisi voimaan vuoden 2022 alusta.

Vuoden 2020 IV lisätalousarviossa työllisyysmäärärahoja kasvatettiin noin 60 miljoonalla eurolla. Määrärahoilla on tarkoitus vastata ja varautua koronavirusepidemian johdosta kasvaneeseen työttömien määrään sekä erityisesti nuorten asemaan, koska työmarkkinoille integroituminen voi olla haasteellista vallitsevissa oloissa. Määrärahaa on tarkoitus käyttää työvoimakoulutuksiin, valmennuksiin sekä nuorten tulosperustaisiin hankintoihin. Tässä vaiheessa on liian aikaista arvioida edellä mainituilla määrärahoilla hankittavien palveluiden vaikutuksia, koska kaikkia hankintoja ei ole vielä saatu valmiiksi. Käytännössä näiden hankintojen vaikutuksia ei pystytä identifioimaan myöskään tulevaisuudessa muusta työllisyyteen vaikuttavista toimintaympäristömuutoksista ja muulla määrärahalla hankittujen palve-

luiden vaikutuksista. Työvoimakoulutuksella on havaittu olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia.¹

Keskeisimmät työministerin tämän vuoden työllisyystoimet liittyvät päätöksiin, joita on tehty yritysten tukemiseksi koronavaiheessa. Yritykset ovat kyselyssä tunnistaneet vaikuttavimmaksi toimeksi muutokset, joilla on mm. lyhennetty lomautusaikaa 14 päivästä 5 päivään sekä mahdollisuuden lomauttaa määräaikaaisesti henkilöstöä.

4. Millaisia vaikutuksia koronatuilla on ollut työllisyyteen? Onko tehty vaikuttavuustutkimuksia? Miten koronatuot ovat vaikuttaneet työntekijöiden ja pienyrittäjien asemaan?

Kriisiaikana käytettyjen tukien vaikutuksia on vaikeaa erottaa muista muutoksista. Koronakriisiin liittyi sen alkuvaiheessa voimakkaita rajoitustoimia ja myös tukitoimia, joilla rajoitustoimien talous- ja työmarkkinavaikutuksia pyrittiin lieventämään. Lisäksi on tapahtunut paljon uudenlaisia käyttäytymisvaikutuksia. Eri tukimuotoja on toimeenpantu tällaisessa tilanteessa, jossa perusteellisia tutkimuksia tukien itsenäisestä vaikutuksesta ei ole vielä ollut mahdollista tuottaa.

Kuitenkin TEM:ssä on tehty paljon nopean työmarkkinaseurannan kehittämiseksi, kuten kriisin alkuvaiheessa päivittäin ja sittemmin viikoittain työnvälityksen asiakaspalvelujärjestelmä URA:sta ajettujen lomautuksia ja muita työttömyyksiä koskevien epävirallisten tilan-
netietojen julkistaminen (<https://tem.fi/koronaviruksen-vaikutukset-tyollisyystilanteeseen>) täydentämään Suomen Viralliseen Tilastoon kuuluvan työnvälitystilaston kuukausittaisia tietoja. Nämä vastaavat tiedot yhdistettynä Tilastokeskuksen muihin yksilötietoihin on myös luovutettu Helsinki Graduate School of Economicsin korona –tilannehuoneen seurantaraporttien ja –analyysien laadintaa varten. Tällainen seuranta ei kuitenkaan sellaisenaan kerro mitään eri tukien vaikutuksista, vaan työmarkkinoiden kokonaistilanteen kehityksestä, jossa myös tuilla on oma merkityksensä. Tukien vaikutusten arviointi edellyttää tutkimusten tekemistä.

OECD on arvioinut koronapandemian työmarkkinavaikutukset jäsenmaissaan kriisin alkuvaiheessa 10-kertaisiksi finanssikriisiin verrattuna, kun tarkastellaan tehtyjen työtuntien laskua. OECD on estimoinut, että ilman julkisia tukia 20 % yrityksistä olisi kohdannut likviditeettikriisin kuukaudessa sulkutoimien alusta ja 40 % kolmen kuukauden kuluttua. Laaja yritysten kaatuminen olisi sotkenut arvoketjujen lisäksi myös pankki- ja rahoitusjärjestelmää. Tämän vuoksi hallitusten ja keskuspankkien toimet olivat niin massiivisia. (OECD Employment Outlook 2020). Vastaava ajattelumalli soveltuu Suomeenkin.

Olemassa olevia työpaikkoja turvaavia ohjelmia ovat OECD:n luokituksen perusteella lyhyen työajan järjestelmien käyttö (Suomessa lomautusjärjestelmä), lisätty kattavuus ja pääsy siihen, etuuksien parantaminen, epätyypillisissä töissä olevien lisätty pääsy järjestelmien piiriin, uudet lyhyen työajan ohjelmat sekä uudet palkkatuet. Suomi kuuluu niiden viiden maan joukkoon, jotka ovat käyttäneet näistä neljää politiikkavastausta. Suomea laajempaa politiikkavälineistöä näistä ei ole käyttänyt yksikään OECD-maa. OECD:n kokoamien tietojen lisäksi Suomessa on käytetty ravitsemusliikkeiden tukena uudelleentyöllistämisen tukea kesäkuukausien aikana niille ravitsemusliikkeille, joiden toiminta oli kevään 2020 aikana rajoitettua.

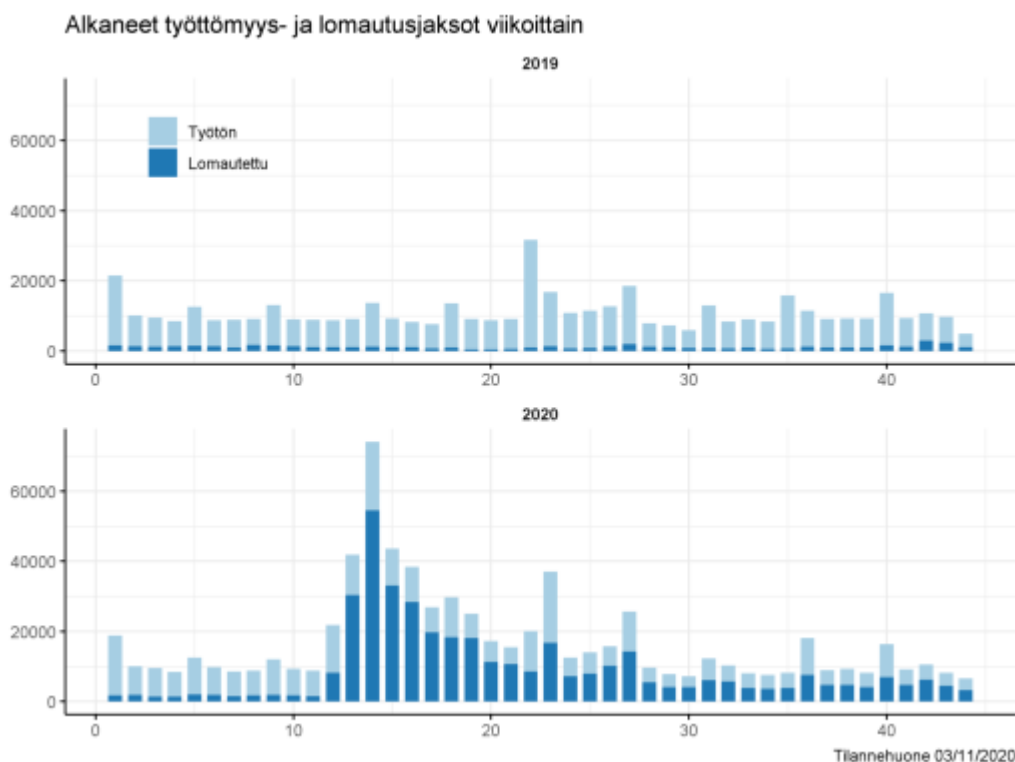
Kriisin alussa työttömyysturvaan tehtiin laajennuksia. Yrittäjät ja freelancerit pääsivät työttömyysturvan piiriin aiempaa laajemmin. Työssäoloa lyhennettiin 26 viikosta 13 viikkoon. Tilapäisiä lomautuksia ei laskettu etuuden enimmäiskeston. Etuuksien suojaosaa korotettiin. Lisäksi YT-vähimmäisneuvotteluajoja lyhennettiin. Näiden toimien lisäksi työmarkkinoilla on ilmeisesti ollut vaikutusta laajalla etätyösuosituksella, joka on voinut auttaa turvaamaan työpaikkoja ja vähentämään lomautuksia ja työttömyyttä.

¹ <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-523-5>

Hallituksen esityksessä keväällä julkaistun vaikutusarvion perusteella, 200 000:n lomautuksen tilanteessa yritysten palkkakulut olisivat supistuneet noin 250 miljoonaa euroa (oikeus lomauttaa määräaikaissa työsuhteissa olevat tuo helpotusta erityisesti kausityöaloille). Lisäksi arvioitiin, että yrittäjien työmarkkinatukea saa kuukaudessa 22 000 henkilöä, tämän kustannus on 16 milj. euroa (TEM:n julkaisematon muistio 20.4.2020).

Eri työmarkkinatoimet ja yritystuet toimivat samansuuntaisesti pyrkien joustavoittamaan työvoiman käyttöä ja siirtämään yritysten kustannuksia osaltaan työttömyysturvajärjestelmälle sekä tukemaan yritysten, työpaikkojen ja yrittäjien selviytymistä akuutin kriisin yli. Työmarkkinoilla lomautusjärjestelmä vastaanotti kevään 2020 kovimman kriisivaiheen. Lomautettuja oli enimmillään runsaat 170 000 henkeä, mistä määrä on laskenut alle 60 000:een. Vaikka varsinaisia vaikutusarvioita ei ole vielä voitu tehdä, voidaan alustavasti arvioida lomautusten joustavoittamisen ja työttömyysturvan laajennusten auttaneen työpaikkojen ja yritysten säilymisessä. On myös ilmeistä, että nämä toimet helpottaessaan lomautuksia lisäsivät niiden määrää ja siten työttömyyttä kriisin alussa enemmän kuin muutoin olisi tapahtunut. Tällä on kuitenkin todennäköisesti vaihtosuhde työpaikkojen ja yritysten säilymisen kanssa. Työpaikkojen ja yritysten tuhoutumisen vaihtoehtona käytettiin lomautuksia ja muita tukia, joista koitui suuria kustannuksia. Lomautusten suhteellisen nopea purkautuminen yli 110 000 hengellä viittaa kuitenkin valitun linjauksen toimivuuteen. Työttömyysturva ja muut sosiaalietuudet toimivat normaalisti suhdannevaihteluissa automaattisina vakauttajina. Koronakriisissä työttömyysturvajärjestelmän muutokset ja muut tukimuodot toimivat tämän lisäksi tavallaan päätösperäisinä, ”puoliautomaattisina” vakauttajina lisäten talouden kokonaiskysyntää.

Kuvio. Alkaneet lomautukset ja muut työttömyydet viikoittain v. 2019 ja 2020.



Työttömyyksien ja lomautusten määrä on silti kasvanut kaikilla toimialoilla, eniten teollisuudessa, kaupassa, logistiikassa sekä majoitus- ja ravitsemusalalla. Nämä alat ovat siis kokonaisuutena kärsineet kriisistä työmarkkinoilla eniten.

Helsinki GSE:n tilannehuoneen raportissa arvioidaan, että kriisin alkuvaiheessa, epävarmuuden ollessa suurimmillaan, on ollut taloustieteellisesti perusteltua vähentää tuotantokapasiteetin tuhoutumista. Uusimman tutkimuksen valossa nämä positiiviset makrovaikutukset ovat huomattavia. Käytännössä tällä on alkuvaiheessa tarkoitettu likviditeettikonkurssien estämistä. (Yritystuet työkaluna koronavaiheessa, Helsinki GSE 11.9.2020). Alustavasti voidaan myös arvioida, että säilytetyn kapasiteetin käyttöasteen nosto on nopeampaa kuin tuhoutuneen uudelleen rakentaminen. Tämän vaikutuksen suuruus nähdään vasta kriisin väistyessä.

Yrityksille myönnettyjen tukien osalta, työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt koronatu- kien vaikutuksista laajan arvioinnin ja yhteistyössä yritystukien tutkimusjaoston kanssa val- mistellut koronatu- kien tarkastus- ja arviointisuunnitelman vuosille 2020-2023. Tavoitteena on lisätä tukien läpinäkyvyyttä, tuottaa tietoa tukien vaikuttavuudesta politiikkatoimien suunnittelun pohjaksi sekä parantaa arvioinnin systemaattisuutta.

Tarkastus- ja arviointisuunnitelman vaiheet:

1. Välittömät vaikutukset ja kohdentuminen (miten tuet kohdentuivat, ehkäisivätkö ne kon- kurseja, miten ne edistivät työllisyyttä, millaisia vaikutuksia niillä oli uusiutumiseen ja tuot- tavuuteen) 9/2020 – 2/2021.
2. Erilliset ulkopuoliset tarkastukset (Business Finland, ELY-keskukset, yksityrittäjän tuki, ravintolatuki - tukien hakeminen, myöntäminen, maksaminen, käyttö ja valvonta) 7/2020 – kevät/2021.
3. Tukipolitiikan arviointi (mm. olivatko valitut tuet oikeita, mikä oli markkinaehtoisen rahoi- tuksen rooli kokonaisuudessa, millaiset politiikkakeinot sopivat erilaisiin talouskriiseihin ja tiettyyn tarpeeseen) 2021-2022.
4. Vaikuttavuuden arviointi (tiettyjen tukimuotojen vaikuttavuus suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin sekä pitkän aikavälin tuottavuuteen, talouden rakenteelliseen uudistumiseen ja talouskasvuun) 2022-2023/2024.

5. Millä toimenpiteillä ja miten vaikutetaan koronaepidemiasta huolimatta työttömyyden rakenteellisiin ongelmiin ja lisätään työmarkkinoiden joustavuutta?

Korkea työllisyys edellyttää hyvin toimivia työmarkkinoita ja aktiivista työllisyyspolitiikkaa. Tavoitteena on, että syntyvät työpaikat ovat laadukkaita ja turvaavat toimeentulon. Hallitus on kuluneen vuoden aikana sopinut merkittävistä panostuksista työllisyyteen. Tavoitteena on kääntää Suomi pohjoismaiselle uralle ja nostaa systemaattisesti työllisyysastetta sat- saamalla työllisyyspalveluihin. Työllisyysasteen lisäksi on kiinnitettävä huomiota tuotta- vuuskehitykseen ja yritysten kykyyn uusiutua. Suomalaisten kärkiyritysten ja Suomessa toimivien ulkomaisten yritysten on tärkeä tavoitella maailman kärkeä samalla, kun koko yri- tyskentän on uudistuttava. Kärkiyritysten lisäksi erityisesti kasvuhallukoiden pienten yri- tys- ten kasvumahdollisuuksia pitää tukea toimintaympäristöä edelleen parantamalla.

Hallitus on panostanut mittavasti pandemian aikana työllisyyden hoitoon ja elinkeinoelämän elvyttämiseen mm. yrityksille suunnattujen tukitoimien kautta sekä lomautusten ja irtisa- nomisten hoitamiseen panostamalla. Hyvällä työkokemuksella ja koulutuksella olevilla työt- tömillä on todennäköisesti hyvät työllistymismahdollisuudet työmarkkinoiden elpyessä ko- ronakriisin vaikutusten vähentyessä. Hyvät mahdollisuudet työllisyyden kasvattamiseen ovat myös niissä ryhmissä, joissa työllisyys on nyt matalaa joko työttömyyden tai työmark- kinoiden ulkopuolelle jäämisen takia. Tällaisia ovat esim. ikääntyneet, pelkän perusteen koulutuksen varassa olevat, osatyökykyiset, vammaiset ja osa maahanmuuttajataustaisista henkilöistä. Työllisyyttä vahvistavissa toiminna tulee kiinnittää erityistä huomiota niiden kus- tannustehokkuuteen, vaikuttavuuteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen.

Kohtaanto-ongelmaan vastaamisessa tarvitaan useita erilaisia työ- ja elinkeinopolitiikkaa integroivia toimenpiteitä sekä ratkaisuja, jotka liittyvät mm. TE-palveluihin, työvoiman liikkumiseen, osaamiseen, jatkuvaan oppimiseen, koulutukseen, kansainvälisten osaajien hyödyntämiseen, työkykyyn ja kannustinloukkuihin. Alueilla osaamis- ja työvoimahaasteisiin vastataan monilla eri käytännön toimenpiteillä, mm. panostamalla lyhytkestoisin, työelämälähtöisiin koulutuksiin. Työnhakijoiden alueellista ja ammatillista liikkuvuutta lisätään sekä kehitetään monipaikkaisuutta tukevia toimenpiteitä. Työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaantoa parannetaan niin positiivisten kuin negatiivisten rakennemuutosten tilanteissa. Tuetaan myös kansainvälistä liikkuvuutta ja Eures-toiminnan koordinaatiota.

Valtion ja kuntien resurssien yhdistämisellä ja päällekkäisen toiminnan karsimisella tavoitellaan työllisyyspalvelujen tehostumista, työttömien tehokkaampaa työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja työttömyyden julkiselle taloudelle aiheutuvien kokonaiskustannusten laskua. Työllisyyden kuntakokeilulla selvitetään, paranevatko työllisyyden hoidon tulokset, jos kunnat voivat järjestää myös julkisia työvoima- ja yrityspalveluja. Kokeilusta jatkuvasti tuotettava arviointi- ja seurantatieto on tärkeää valmisteltaessa työllisyyttä edistävien tehtävien järjestämisvastuun siirtoa valtiolta kunnille.

Kaikki syksyn budjettiriihessä sovitut työllisyystoimet tulevat näkymään alueilla ja valmistelua tehdään yhteistyössä alueiden kanssa. Sovittujen työllisyystoimien tarkoituksena on parantaa työllisyyttä ja varmistaa osaavan työvoiman saatavuus kaikilla alueilla. Työllisyysvaikeuksiltaan merkittävin budjettiriihessä sovittu työllisyystoimi on Pohjoismainen työvoimapalveluiden malli, jonka mukaisesti toteutetaan työvoimapalvelujen uudistaminen ja lisäresursointi. Mallin painopisteitä ovat mm. työnhakuhaastattelut ja yksilöllinen palvelu työhaun alkuvaiheessa, työllistymissuunnitelmassa sovittava työnhakuvelvoite sekä mallin myötä tuleva TE-palvelujen lisäresursointi.

Myös nuorten työllistyminen ja koulutukseen pääsy on nostettu hallituksen yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi. Työllisyyden kuntakokeiluissa yhtenä keskeisenä asiakasryhmänä on ovat kaikki alle 30-vuotiaat. Tehotettu palveluprosessi, johon kokeilulla pyritään, on katsottu olevan tarpeellinen etenkin nuorilla työnhakijoilla. Koronakriisi on vaikeuttanut erityisesti nuorten työllistymistä. Kevään lisätalousarviossa hallitus päätti kohdentaa 45 milj. euroa nuorille suunnattujen työvoimakoulutusten hankintaan ja tulosperusteisten palvelujen hankintaan. Tällä taataan, että ELY-keskukset voivat hankkia nuorille niitä palveluja, jotka kullakin alueella ovat tarpeellisia nuorten työllistämisessä.

6. Saadun selvityksen mukaan työnhakijoista vain pieni osa hakeutuu omaehtoisesti TE-palveluihin ja valtaosa tarvitsee siihen henkilökohtaista ohjausta. Tämä esimerkiksi aiheuttaa palvelujen vajaakäyttöä. Miten paljon työnhakijoille tarjotuissa palveluissa on vajaakäyttöä ja tehottomuutta? Millaisilla toimenpiteillä sitä pyritään vähentämään?

Työ- ja elinkeinotoimistot tarjoavat työttömänä oleville työnhakijoille lukuisia erityyppisiä työllistymistä edistäviä palveluja, joiden tavoittelut vaihtelevat osaamisen vahvistamisesta työhaun tukeen. Hakeutumisesta työllistymistä edistävien palveluiden piiriin sovitaan työnhakijan kanssa velvoittavassa työllistymissuunnitelmassa. Pääsääntöisesti työnhakija vastaa palveluihin hakeutumisesta itsenäisesti tai TE-toimistojen avustuksella.

Vuosien 2015-2019 aikana työvoimapalveluiden piirissä olevien työnhakijoiden määrä on systemaattisesti kasvanut. Erityisesti kasvu on kohdentunut työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun, kuntouttavaan työtoimintaan sekä eri tyyppisiin valmennuspalveluihin. Sen sijaan työkokeiluissa olevien määrä on tippunut. Vuonna 2019 työnhakijoiden aktivointiaste oli yhteensä 33,2 prosenttia eli 0,6 prosenttiyksikköä korkeampi kuin vuotta aikaisemmin. Vuosien 2017-2018 välillä aktivointiaste nousi 4,4 prosenttiyksikköä.

Työvoimapalveluiden haku- ja valintaprosessit vaihtelevat palvelukohtaisesti, millä on vaikutusta niiden mahdolliseen vakaakäyttöön. Esimerkiksi palkkatuetun työpaikan tai työkokeilu-paikan työnhakija etsii pääsääntöisesti itsenäisesti, vaikka TE-toimistolta tai erilliseltä työhönvalmentajalta voi tarvittaessa saada tässä tukea. Palkkatuen määrä riippuu pääsääntöisesti työttömyyden kestosta. Tuki voi olla enintään 30 %, 40 % tai 50 % palkkakustannuksista.

Palkkatuen volyymi riippuu siitä, missä määrin työnhakijat, joista palkkatuki voitaisiin myöntää, löytävät palkkatukityöpaikkoja. TE-toimisto voi antaa työttömälle työnhakijalle palkkatukikortin, jota työnhakija voi halutessaan hyödyntää työhaussa. Palkkatukikortti ei ole kuitenkaan tae tuen myöntämisestä, koska tuki myönnetään tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Myös työnantajat voivat ilmoittaa hakevansa palkkatuettua työvoimaa. Palkkatuki myönnetään aina työnantajalle, joten työnantaja hakee tukea TE-toimistolta, kun työllistettävä henkilö on löytynyt.

Viime vuoden lopulla palkkatukikorttia muutettiin informatiivisemmaksi ja avattiin palvelu, jossa työnantajat voivat ilmoittaa palkkatukipaikkoja. Työnhakijat voivat katsella näitä paikkoja ja hakea itselleen sopiviksi katsomia. Pian edellä mainittujen toimien jälkeen alkoivat koronavirusepidemiasta aiheutuneet poikkeusolot, mikä on vaikuttanut palkkatuen volyymia laskevasti. Osa palkkatuetuista lomautettiin ja työnantajat ovat rekrytoineet normaalia vähemmän uusia työntekijöitä, mikä näkyy myös uusien palkkatukipäätösten määrässä. Lomautukset ja irtisanomiset voivat estää uusien työntekijöiden rekrytoinnin, koska lomautettuja ja irtisanottuja työntekijöitä koskee takaisinottovelvollisuus. Myös palkkatukisäännökset estävät sen, että yritys ensin irtisanoisi tuotannollisista ja taloudellisista syistä työntekijöitä ja palkkaisi sitten palkkatuella muita henkilöitä vuoden sisällä irtisanomisesta. Nyt valmistelussa olevilla uudistuksilla pyritään yksinkertaistamaan palkkatukisääntelyä ja sitä kautta tekemään palkkatuki houkuttelevammaksi työnantajille.

Sen sijaan esimerkiksi ammatillisiin työvoimakoulutuksiin hakeudutaan erillisen valintaprosessin kautta. Koulutusten tavoitteena on usein suorittaa perus-, ammatti- tai erikoisammattitutkinto tai tutkinnon osa. Monilla eri ammattialoilla järjestetään lisäksi jatko- tai täydennyskoulutusta. Koulutukseen valitaan ensisijaisesti työttömiä tai henkilöitä, joiden työt ovat loppumassa. Koska koulutukset ovat pääosin aikuiskoulutusta, alle 20-vuotiaat pääsevät niihin vain harvoin. Opiskelijavalinnat tekevät tyypillisesti oppilaitos ja TE-toimisto yhdessä. Yhteishankintakoulutusten osalta myös palvelun rahoitukseen osallistuva työnantaja voi osallistua valintoihin.

Opiskelijavalinnoille on muun muassa seuraavia kriteereitä:

- TE-toimiston toteama koulutustarve
- Opiskelijoiksi valitaan henkilöitä, jotka soveltuvat koulutukseen ja sen tavoitteena olevaan työhön. Soveltuvuus määritellään kyseisen ammattialan tai ammatin vaatimien taitojen, ominaisuuksien ja terveydellisten vaatimusten perusteella.
- Työnhakijan oma kiinnostus ja motivaatio osaamisen vahvistamiseen
- Aikaisempi koulutus ja työhistoria
- Osa koulutuksista on suunniteltu etukäteen rajatulle kohderyhmälle, kuten pitkään työttömänä olleille, maahanmuuttajille tai ikääntyneille.

Ammatillisten työvoimakoulutusten kysyntä vaihtelee ammatti- ja aluekohtaisesti. Vuonna 2019 eri tyyppisiä koulutuksia koskevia hakemuksia lähetettiin yhteensä 84 500 kappaletta. Koulutuksiin valittiin yhteensä noin 34 000 työnhakijaa. Hakemusten määrä oli siis noin 2,5 kertaa suurempi kuin aloittaneiden. Erityisen suosittuja olivat tieto- ja viestintäalaan liittyvät koulutukset. Suurinta kysyntä on pääkaupunkiseudulla ja isojen kaupunkien alueilla.

Osaan haussa olevista ammatillisista koulutuksista ei saada määrääjässä valintakriteerit täyttäviä hakijoita. Vuonna 2019 työ- ja elinkeinotoimistossa alkoi yhteensä 3400 eri tyyppi-

pistä ammatillisen työvoimakoulutuksen kurssia. TEM:n tietojen mukaan kurssien koulutuspaikoista noin kaksi kolmannelle saatiin täytettyä vähintään 75 prosenttisesti. Eniten täyttymättömiä koulutuksia oli rakennusalaalla, konepaja-alalla ja kuljetusalaalla. Kurssipaikkojen täyttymiseen liittyvät ongelmat voivat johtua esimerkiksi tiukoista valintakriteereistä, että työnhakijoiden soveltuvuuteen liittyvistä tekijöistä.

Vuoden 2022 alussa voimaan astuvalla pohjoismaisella työvoimapalvelumallilla voidaan vaikuttaa myös työnhakijoiden parempaan aktivoimiseen. Mallin myötä työnhakijoiden ja TE-toimiston asiantuntijoiden väliset kohtaamiset tulevat lisääntymään merkittävästi. Mallin myötä myös työnhakijoiden palvelutarpeen arviointia ja palvelutarpeen mukaista palveluohjasta tullaan tehostamaan niin että sopivat hakijat ohjautuvat sopiviin palveluihin entistä nopeammin. Työnhakijoiden kohtaamisen myötä esimerkiksi työnhakijan koulutustarpeeseen voidaan puuttua nykyistä varhaisemmassa vaiheessa.

7. Mihin pääomasijoitus Suomen Malmijalostus Oy:lle käytetään ja millaisia tuloksia odotetaan?

Suomen Malmijalostus Oy:n pääomittamiseen ehdotetaan 300 milj. euron määrärahaa käytettäväksi vuoden 2020 neljännen lisätalousarvion valtuuden maksatukseen.

Vuoden 2020 neljännen lisätalousarvion momentille 32.40.87 *Pääomasijoitus Suomen Malmijalostus Oy:lle* sisältyvää valtuutta saa käyttää prekursori- ja katodiaktiivimateriaali-investoinneista aiheutuviin sitoumuksiin. Vuoden 2021 talousarvioesitykseen sisältyy valtuutta vastaava 300 miljoonan euron pääomitus Suomen Malmijalostus Oy:lle.

Tehtävänsä mukaisesti Suomen Malmijalostus Oy:n tavoitteena on edistää alan investointeja Suomeen. Lisävaltuus on tarkoitus käyttää Suomeen suuntautuviin prekursori- ja katodiaktiivimateriaali-investointeihin. Tämä tarkoittaa kahta erillistä tehdasta, joista toinen tuottaisi litiumioniakun katodiaktiivimateriaalin esiasteen tuotetta (prekursori) ja toinen jauhe- maista katodiaktiivimateriaalia, jota käytetään akkukennotehtaissa katodin valmistuksessa.

Investointeihin pyritään samaan mukaan teollisia kumppaneita, joilla on teknologista osaamista ja valmiutta osallistua yhteisyritysten kautta investointien rahoittamiseen.

Tavoitteena on, että investointiratkaisut molemmista tehtaista voitaisiin tehdä vuonna 2021. Investointipäätöksen jälkeen seuraa rakentamisvaihe, joka kestää tehtaan kapasiteetista riippuen noin kaksi vuotta. Tehtaiden kautta voitaisiin välillisesti synnyttää jopa 4 500 henkilövuoden suuruinen työvoimavaikutus. Samalla yhteiskunnalle syntyisi uusia verotuloja yli 200 miljoonaa euroa vuodessa. On mahdollista, että investointien ensivaiheeseen voidaan lähteä liikkeelle kohtalaisen pienellä kapasiteetilla ja varautua tuotannon nostamiseen sähköautojen ja niissä tarvittavien akkujen kysynnän kasvaessa.

Pääomituksella edesautetaan Suomen tavoitetta nostaa suomalaisten mineraalien jalostusarvoa, edesauttaa tätä kautta uuden korkean teknologian akkuteollisuuden alan muodostumista Suomeen ja profiloitua kestävässä sähköisen liikenteen globaalina edelläkävijänä. Tavoitteena on muodostaa Suomeen vastuullinen akkuteollisuuden arvoketju, jonka globaali kilpailuetu on ympäristöystävällisesti ja eettisesti valmistettujen sekä kierrätettävien materiaalien tuottaminen.