

Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan

Tomi Kyyrä

Päivi Naumanen

Hanna Pesola

Roope Uusitalo

Minna Ylikännö

VATT TUTKIMUKSET

189

Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan

Tomi Kyyrä
Päivi Naumanen
Hanna Pesola
Roope Uusitalo
Minna Ylikännö

Tomi Kyyrä, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, tomi.kyyra@vatt.fi

Päivi Naumanen, Turun yliopisto, naumanen@utu.fi

Hanna Pesola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, hanna.pesola@vatt.fi

Roope Uusitalo, Helsingin yliopisto ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus,
roope.uusitalo@helsinki.fi

Minna Ylikännö, Kansaneläkelaitos ja Turun yliopisto, minna.ylikanno@kela.fi

Tämä selvitys on toteutettu työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta.

ISBN 978-952-274-246-9 (PDF)

ISSN 1795-3340 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VATT Institute for Economic Research
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki

Helsinki, marraskuu 2019

Esipuhe

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja Turun yliopisto ovat tehneet työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta arvion aktiivimallin vaikutuksista. Hankkeen väliraportti ilmestyi toukokuussa 2019. Tässä loppuraportissa täydennetään aikaisempia tuloksia käyttäen aineistoja, joita väliraportin julkaisuhetkellä ei vielä ollut käytettävissä. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on tehnyt myös sosiaali- ja terveysministeriölle raportin aktiivimallin vaikutuksista ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saaviin. Tämä loppuraportti kattaa myös STM:lle tehdystä raportista esitettyjen tulosten keskeiset osat.

Tutkimus on jaettu kahteen, toisiaan täydentävään osahankkeeseen. Ensimmäisessä osahankkeessa arvioidaan, missä ryhmissä työttömyyspäivärahaa on aktiivimallin vuoksi leikattu, miten aktiivimallin tarkoittama aktiivisuus on muuttunut mallin käyttöönoton jälkeen ja miten aktiivimalli on vaikuttanut työttömien työllistymiseen. Analyysit pohjautuvat eri viranomaisten hallinnollisista rekistereistä poimittuihin tietoihin. Kahteen ensimmäiseen kysymykseen pystytään käytettävissä olevien aineistojen avulla yksityiskohtaisesti ja luotettavasti vastaamaan. Työllisyysvaikutusten osalta nopeasti muuttunut suhdannetilanne ja sopivien verrokkiryhmien puute tekee arviointitehtävästä vaikean ja tuloksista epävarmoja.

Toisessa osahankkeessa arvioidaan aktiivimallin vaikutuksia työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistojen) palveluiden järjestämiseen sekä TE-toimistoissa työttömien työnhakija-asiakkaiden kanssa tehtävään työhön. Nämä arviot perustuvat kysely- ja haastattelututkimuksen aineistoon. Tutkimuksella tuotetaan tietoa järjestelmän kehittämiseksi TE-toimiston asiantuntijoiden näkemysten ja kokemusten pohjalta.

Ensimmäisestä rekisteriaineiston analyysiin perustuvasta osasta vastaavat Tomi Kyrrä (VATT), Hanna Pesola (VATT) ja Roope Uusitalo (Helsingin yliopisto ja VATT). Toisesta haastattelu- ja kyselyaineistoon perustuvasta osuudesta Päivi Naumanen (Turun yliopisto) ja Minna Ylikännö (Turun yliopisto ja Kela). Tutkimuksen edistymistä on seurannut ohjausryhmä, johon kuuluvat Kimmo Ruth (TEM), Päivi Järvinieniemi (TEM), Joni Rehunen (TEM), Ville Heinonen (TEM), Niina Jussila (TYJ), Marjaana Maisonlahti (STM), Jukka Mattila (VM), Hennemari Mikkola (Kela), Mikko Räsänen (ETK), Helena Stenroos (TET) ja Alli Tiensuu (SAK). Tutkijat kiittävät ohjausryhmää hyödyllisistä ja rakentavista kommentteista. Erityismaininta aktiiviselle, nimettömänä pysyttelevälle ohjausryhmän jäsenelle, jonka kautta raporttiluonnos päätyi tiedotusvälineille tehostaen raportin ennakkomarkkinointia.

Yhteenveto

Raportissa arvioidaan vuoden 2018 alussa käyttöön otetun aktiivimallin vaikutuksia. Mallin tavoitteena oli lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyysjakson ajan. Aktiivimallin voimaantumisen jälkeen työttömän etuutta on alennettu, jos hän ei kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana työskennellyt tai osallistunut työllistymistä edistäviin palveluihin riittävän aktiivisesti.

Raportti muodostuu kahdesta osahankkeesta. Ensimmäisessä arvioitiin aktiivimallin vaikutuksia työttömiin rekisteriaineiston avulla. Aineisto kattaa kaikkien työttömien kaikki työttömyys- ja työjaksot kolmen vuoden ajalta. Toisessa osahankkeessa arvioitiin mallin vaikutuksia TE-toimistoissa tehtävään työhön kysely- ja haastattelututkimuksen avulla.

Rekisteritietojen mukaan aktiivimalli leikkasi työttömyysetuutta ensimmäisen tarkastelujakson jälkeen reilulta kolmannekselta työttömistä. Vuoden 2018 alussa kokonaan työttömänä olleista työttömyysetuutta pienennettiin yli puolelta. Työttömyysetuutta pienennettiin usein vanhimmilta työttömiltä ja erityisen usein työttömyysturvan lisäpäiväetuuksia saavilta. Alueelliset erot olivat kaiken kaikkiaan pienet, joskin Etelä-Pohjanmaalla työttömyysetuuksia alennettiin tavallista harvemmin.

Aktiivimallin käyttöönoton jälkeen työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen kasvoi sekä Kelan etuuksia että ansiopäivärahaa saavien työttömien joukossa. Palveluihin osallistuminen kasvoi erityisesti vanhimmissa ikäryhmissä, joissa työllistyminen avoimille työmarkkinoille on harvinaisempaa. Ansioturvan saajien keskuudessa eniten kasvoi lyhyisiin, juuri aktiivimallin ehdot täyttäviin palveluihin osallistuminen.

Työttömyyden aikaisen työntöön ja työttömyydestä poistumisen osalta tulokset ovat epäselvempiä. Sekä työttömyyden aikainen työskentely että työttömyysturvalta poistuminen lisääntyivät aktiivimallin käyttöönoton jälkeen varsinkin ansioturva saavien joukossa. Kelan työttömyysetuuksia saavien työttömien osalta kasvua oli lähinnä työttömyysaikaisessa työssäkäynnissä.

Työllistymisen kasvussa on osittain kyse työllisyystilanteen paranemisen vaikutuksesta. Ilman sopivaa verrokkiryhmää suhdannetilanteen muutoksen vaikutusta on vaikea erottaa aktiivimallin vaikutuksesta. Kokonaan työttömiä ansiosidonnaisen päivärahan saajia ja aktiivisuusvelvoitteesta vapautettuja lomautettuja vertailemalla ongelma voidaan osittain ratkaista. Nämä laskelmat viittaavat siihen, että aktiivimalli on saattanut lisätä myös työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä ansioturvan saajien joukossa.

Pitkäaikaisemmat vaikutukset työllisyyteen riippuvat myös siitä, edistääkö työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen työllistymistä. Aktiivimalli toimii siinä mielessä, että se lisäsi palveluihin osallistumista, mutta vaikutus työllisyyteen edellyttäisi vielä, että palveluilla on työllistymiseen vaikutusta.

TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille suunnatulla kysely- ja haastattelututkimuksella kerättiin tietoa siitä, miten aktiivimalli on vaikuttanut työllistymistä edistävien palveluiden järjestämiseen ja TE-toimistoissa työttömien työnhakija-asiakkaiden kanssa tehtävään työhön. Aktiivimallin myötä palveluita lisättiin ja palveluvalikoima laajeni. Tutkimukseen vastanneiden mukaan työttömien työnhakijoiden halukkuus osallistua

palveluihin lisääntyi ja tähän kasvaneeseen palvelutarpeeseen vastattiin ennen kaikkea ostopalveluilla, mutta myös omaa palvelutarjontaa kehitettiin.

TE-toimistoissa aktiivimallia ei pidetty työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisena keinona edistää työllisyyttä. Vastaajien mielestä aktiivimallin avulla ei pystytä vastaamaan erilaisten asiakkaiden motivaatioon, tarpeisiin ja edellytyksiin aktivoitua, minkä takia sitä pidettiin eriarvioistavana, epäoikeudenmukaisena ja väärin asiakasryhmiin kohdentuvana.

Virkailijat katsoivat aktiivimallin kannustavan aktiivisuuteen, joka ei perustu asiakkaiden tarpeisiin, motivaatioon tai työvoimapolitiittiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Vastaajien mielestä malli on lisännyt ”näennäisaktiivisuutta”, jossa tavoitteena on aktiivimallin ehtojen täyttäminen. Tutkimukseen osallistuneet halusivat kehittää työvoimapolitiikkaa ja sen puitteissa tehtävää palvelutyötä asiakaslähtöisemmäksi, positiivisesti kannustavammaksi ja kokonaisvaltaisemmaksi. Uudistustyössä tulisi heidän mukaansa ottaa nykyistä paremmin huomioon TE-toimistojen asiantuntemus työttömistä työnhakijoista ja palvelutyöstä.

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Aktiivimalli pähkinäkuoressa	3
2.1 Aktiivisuusehto ja alennettu työttömyysetuus	3
2.2 Kannustimet	4
2.3 Aktiivimalli verrattuna työttömyysturvan porrastukseen	7
3 Työllisyystilanteen muutokset aktiivimallin käyttöönoton aikaan	8
3.1 Työttömyyden ja työllisyyden kehitys	8
3.2 Muita muutoksia	10
4 Aktiivimallin vaikutukset työttömiin rekisteritietojen valossa	12
4.1 Rekisteriaineistot	13
4.2 Aktiivimallin vaikutus työttömyysetuuksiin ja aktiivisuuteen	15
4.3 Kuukausitason aikasarjat	18
4.4 Aktiivisuuden muutokset kolmen kuukauden jaksojen aikana	21
4.4.1 Palveluihin osallistumisen muutokset	22
4.4.2 Työtuntien ja ansioiden muutokset	23
4.4.3 Aktiivisuuden muutokset ikäryhmittäin	25
4.4.4 Alueelliset erot aktiivisuudessa	29
4.5 Työttömien aktiivisuuden muutos aktiivimallin käyttöönoton jälkeen	32
4.6 Työttömien aktivoituminen verrattuna lomautettuihin	38
4.7 Empiiriset hazardit	41
4.8 Hazardimallit	43
4.9 Yhteenvedo rekisteriaineistoihin perustuvasta analyysistä	47
5 Aktiivimallin vaikutukset TE-toimistojen toimintaan	48
5.1 Haastattelu- ja kyselyaineistot	51
5.2 Aktiivimalli ja muutokset palveluissa	54
5.2.1 Palvelujen kysyntä, tarjonta ja käyttö	54
5.2.2 Asiakasprofiilin muutokset	58
5.2.3 Palvelujen sisältö ja tarkoituksenmukaisuus	60
5.3 Aktiivimalli osana työvoimapolitiikkaa	61
5.3.1 Mallin toimivuus työllisyyden edistämisen keinona	61

5.3.2 Mallin tasapuolisuus ja soveltuvuus eri asiakasryhmien aktivoimiseen	64
5.3.3 Aktiivimallin vaikutukset työttömiin kyselyn avovastausten mukaan	66
5.4 Aktiivimalli ja TE-toimistossa tehtävä työ	67
5.4.1 Mallin yhteensopivuus TE-toimiston tehtävien ja palvelutavoitteiden kanssa	67
5.4.2 Mallin tuomat mahdollisuudet ja haasteet TE-toimistossa tehtävän työn kannalta kyselyn avovastausten mukaan	71
5.5 Aktiivimallin kehittäminen	73
5.5.1 Kehittämisehdotusten saama kannatus kyselyssä	73
5.5.2 Kyselyn vastaajien kehittämisideat avovastauksissa	74
5.5.3 Aktiivimallin kehittämistarpeet haastateltavien mukaan	75
5.6 Yhteenveto haastattelu- ja kyselyaineiston analyysistä	77
6 Lopuksi	80
Lähteet	82

1 Johdanto

Hallituksen esityksen mukaan vuoden 2018 alusta voimassa olleen aktiivimallin tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyysjakson ajan. Aktiivimallin voimaantulon jälkeen työttömän etuutta leikataan, jos hän ei kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana ole työskennellyt tai osallistunut työllistymistä edistäviin palveluihin riittävän aktiivisesti. Etuuden leikkauksen uhalla tavoitellaan sitä, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön tai työllistymistä edistäviin palveluihin, joiden kummankin odotetaan ehkäisevän työttömyyden pitkittymistä. (HE 124/2017)

Aktiivimallin sisältänyt työttömyysturvan uudistus herätti paljon kritiikkiä jo ennen voimaantuloaan. Uudistus valmisteltiin kolmikantaisessa työryhmässä. Silti kaikki valmistelussa mukana olleet työmarkkinajärjestöt jättivät työryhmän raporttiin eriävän mielipiteensä. Aktiivimallia vastustava kansalaisaloite keräsi lyhyessä ajassa yli 50 000 allekirjoitusta, joten eduskunta joutui käsittelemään juuri hyväksymänsä lain uudestaan.

Eduskunta edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen (EV 184/2017), että työttömyysturvan uudistuksia pitää seurata tarkasti. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ovat tämän johdosta teettäneet aktiivimallin vaikutuksista useamman arvion. Keväällä 2019 muodostettu Antti Rinteen hallitus lupaa ohjelmassaan purkaa aktiivimallin leikkurit ja velvoitteet, kun työllisyysvaikutuksistaan vastaavista toimista on päätetty. Myös tämä kirjaus edellyttää työllisyysvaikutusten arviointia.

Hallituksen esityksen luonnos aktiivimallin purkamisesta lähetettiin lausuntokierrokselle 16.8. 2019. Määräaikaan 9.9. 2019 mennessä jätettiin yhteensä 22 lausuntoa. Laki aktiivimallin purkamisesta on tulossa lausuntokierrokselle lähetetyn hallituksen luonnoksen mukaan voimaan 1.1.2020.

Tässä selvityksessä arvioidaan, missä ryhmissä työttömyysetuutta on aktiivimallin vuoksi alennettu ja miten aktiivimallin tarkoittama aktiivisuus on muuttunut mallin käyttöönoton jälkeen verrattuna vuosiin 2016 ja 2017. Tämän lisäksi tarkastellaan, missä määrin aktivoituminen on tarkoittanut työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja missä määrin työllistymistä palkkatuettuihin töihin tai osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin.

Tutkimuksessa ei pyritä vertaamaan työttömyysturvan alenemisen tai työllisyyden muutosten vaikutuksia työttömien hyvinvointiin. Tutkimuksen tavoitteena on pelkästään tuottaa tietoa aktiivimallin vaikutuksesta työttömyysturvan tasoon ja työttömien käyttäytymiseen mallin käyttöönoton jälkeen. Tutkimushankkeessa ei myöskään oteta kantaa siihen, pitäisikö aktiivimalli lausuntokierrokselle lähetetyn hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesti purkaa.

Tutkimuksen tilastollinen analyysi aktiivimallin vaikutuksista työttömyysetuuksiin ja työttömien käyttäytymiseen perustuu Finanssivalvonnan ja Kansaneläkelaitoksen etuudensaajarekisterien tietoihin, Eläketurvakeskuksen työsuhde- ja eläkehakemustietoihin sekä työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijarekisterin tietoihin.

Aktiivimalli on vaikuttanut myös sekä työttömyysetuuksien maksajien eli Kelan ja työttömyyskassojen että työttömien ohjauksesta ja palveluista vastaavien TE-toimistojen työhön. Näitä vaikutuksia ei voida arvioida rekisteriaineistojen avulla. Siksi tutkimusryhmä on myös kerännyt kyselytutkimuksella tietoja TE-toimistojen virkailijoilta sekä toteuttanut yhteensä 20 pidempää haastattelua TE-toimistojen henkilökunnan kanssa.

Aktiivimallin vaikutusten arviointi on vaikeaa, koska malli otettiin käyttöön hetkellä, jolloin työttömyysaste oli voimakkaassa laskussa. Suhdannelilanteen paranemisen vuoksi työttömien työllistymismahdollisuudet paranivat, eikä tästä johtuvaa työllistymisen lisäämistä ole helppo erottaa aktiivimallin mahdollisesta vaikutuksesta. Työttömyyden aleneminen vaikuttaa myös työttömien mahdollisuuksiin osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin, kun entistä pienemmälle työttömien joukolle on tarjolla suunnilleen entisellään pysynyt tai jopa hieman kasvanut määrä palveluita.

Aktiivimallin vaikutusten arviointia vaikeuttaa myös se, että eräät muut uudistukset ovat voineet vaikuttaa työttömyyden kehitykseen samoihin aikoihin. Aktiivimalli koskee lähes kaikkia työttömiä, joten luonnollista verrokkiryhmää, jonka avulla suhdannelilanteen vaikutuksen voisi kontrolloida, ei ole käytettävissä. Tästä syystä selvityksessä esitetyt tulokset kuvaavat kehitystä aktiivimallin käyttöönoton jälkeen, mutta niitä ei voi tulkita pelkästään aktiivimallin vaikutukseksi.

Seuraavassa luvussa käydään läpi aktiivimallin yksityiskohtia ja kuvataan sen luomia taloudellisia kannustimia. Luvussa 3 kuvataan tarkemmin toimintaympäristön ja työllisyysilanteen muutoksia aktiivimallin käyttöönottohetkellä. Empiiriset tarkastelut aktiivimallin vaikutuksesta työttömyysetuuksiin ja työttömien käyttäytymiseen löytyvät luvusta 4. Haastatteluaineistoon perustuva analyysi on koottu lukuun 5.

2 Aktiivimalli pähkinäkuoressa

2.1 Aktiivisuusehto ja alennettu työttömyysetuus

Aktiivimalli kannustaa työttömiä vastaanottamaan lyhytaikaisiakin työtarjouksia ja osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin taloudellisen sanktion uhalla. Työttömyys-turvaa alennetaan 65 maksupäivän eli noin kolmen kuukauden ajaksi, ellei työtön täytä ns. aktiivisuusehtoa. Aktiivisuusehdon täyttämiseksi työttömän on kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana

- (i) tehtävä vähintään 18 tuntia työssäoloeseen luettavaa palkkatyötä,
- (ii) osallistuttava vähintään 5 päivän ajan työllistymistä edistäviin palveluihin¹ tai
- (iii) ansaittava yritystoiminnassa vähintään 23 prosenttia yrittäjän työssäoloeseen vaaditusta kuukausiansiosta (241 euroa vuonna 2018).

Aktiivisuutta seuraa työttömyysetuuden maksaja eli Kela tai työttömyyskassa, ei työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto).

Aktiivimalli tuli voimaan 1.1.2018.² Malli koskee lähes kaikkia työttömiä. Aktiivisuusehto ei koske työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta saavia, omais- tai perhehoitajana toimivia työttömiä eikä työttömiä, jotka ovat hakeneet työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea ja odottavat päätöstä hakemuksestaan. Myös lomautetut on osittain vapautettu aktiivimallista, sillä heidän kohdallaan aktiivisuuden seuranta alkaa vasta, kun lomautus on kestänyt yhtäjaksoisesti 64 päivää.

Käytännössä aktiivisuusehdon toteutumista arvioidaan siinä vaiheessa, kun työtön on saanut työttömyysetuutta 65 maksupäivän eli noin kolmen kuukauden ajan. Tarkastelujaksoon lasketaan kaikki päivät, joilta työtön on saanut työttömyysetuutta riippumatta siitä, onko etuus maksettu täysimääräisenä, soviteltuna työtulojen vuoksi tai vähennettynä jostain muusta syystä johtuen.

Aktiivisuusehdon ensimmäinen seurantajakso alkoi 1.1.2018 tai vuoden 2018 ensimmäisestä etuuspäivästä. Yhtäjaksoisesti vuoden 2018 alusta työttömänä olleiden aktiivisuutta arvioitiin ensimmäisen kerran 2.4.2018. Niiden työttömien osalta, joiden työttömyysjakso on alkanut vuodenvaihteen jälkeen, tarkastelupäivä on 65 etuuspäivän

¹ Työllistymistä edistäviin palveluihin luetaan omaehtoinen opiskelu, työvoimakoulutus, työnhakuvalmennus ja uravalmennus, työkokeilu ja koulutuskokeilu sekä kuntouttava työtoiminta. Lisäksi eduskuntakäsittelyssä tehdyn muutoksen perusteella aktiivisuusehtoon voidaan lukea työllistymistä edistävien palveluiden lisäksi myös muuta TE-toimiston järjestämää tai hankkimaa työllistymisedellytyksiä parantavaa palvelua tai toimintaa, kuten työhönvalmennus sekä ura- ja ammatinvalinnanohjaus. Maksajat saavat tiedon näistä TE-toimiston järjestämisestä tai hankkimista työllistymisedellytyksiä parantavista palveluista tai toiminnoista TE-toimistoilta.

Nykyisin aktiivisuusehdon voi täyttää myös opiskelemalla TE-toimiston hyväksymiä opintoja viiden päivän ajan (31.12.2018 lukien) tai osallistumalla palveluntarjoajien järjestämään työllistymistä tukevaan toimintaan viiden päivän ajan (1.4.2019 lukien). Jatkossa viittamme ”työllistymistä edistäville palveluille”, ja ”palveluille” kaikkiin työttömille suunnattuihin palveluihin, jotka voidaan aineistosta havaita.

² Samaan aikaan työttömyyden alun korvaukseton omavastuu-aika lyheni seitsemästä viiteen päivää niillä, joiden työttömyys alkoi 1.1.2018 tai myöhemmin.

tultua täyteen. Mikäli työttömyys jatkuu, jokaisen 65 maksupäivän tarkastelujakson jälkeen alkaa uusi tarkastelujakso.

Jos työtön ei ole täyttänyt aktiivimallin edellytyksiä tarkastelujakson loppuun mennessä, alennetaan työttömyysetuutta 4,65 prosenttia seuraavien 65 maksupäivän ajaksi. Käytännössä koko ajan työttömänä olevat menettävät työttömyysetuuden yhdeltä päivältä kuussa kolmen kuukauden ajan. Alennus tehdään työttömyysetuuden täydestä määrästä, johon sisältyvät myös mahdolliset lapsikorotukset ja aktiiviajan korotusosa. Seuraavan tarkastelujakson alkaessa alennettu työttömyysetuus joko pysyy ennallaan tai nousee takaisin alkuperäiselle tasolle riippuen siitä, täyttikö henkilö aktiivisuusehdon uuden tarkastelujakson aikana vai ei. Työttömyysetuutta ei siis leikata lisää niiltä, joiden etuutta oli jo alennettu ja jotka eivät täytä aktiivisuusehtoa seuraavankaan tarkastelujaksojen aikana.

2.2 Kannustimet

Aktiivimalli luo monissa tilanteissa merkittäviä taloudellisia kannustimia lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottamiseen. Esimerkiksi keskimääräistä 70 euron ansiosidonnasta päivärahaa saava menettää yhteensä 212 euroa ($= 4,65 \% \times 65$ etuuspäivää $\times 70$ euroa/päivä) seuraavan kolmen kuukauden aikana, jos hän on edelleen työttömänä eikä tarkasteluperiodin aikana täytä aktiivisuusvaatimuksia. Aktiivisuusehdon täyttämällä voi etuuden alenemisen välttää, joten aktiivimalli kasvattaa lyhytaikaisen työnteon kannattavuutta. Jos tarjolla on 18 tuntia töitä, josta maksetaan 10 euroa tunnilta eli yhteensä 180 euroa, kasvattaa aktiivisuusehdon täyttäminen efektiivistä tuntipalkkaa 118 prosentilla ehdolla, että henkilö on työttömänä koko seuraavan tarkastelujakson ajan. Tilanteessa, jossa aktiivisuusehdon täytyminen on lähellä (esim. jos työtön ilman aktiivisuusehtoakin tekisi 15 tuntia työtä), aktiivimallin aktiivisuusehdon vaatimuksista puuttuvien tuntien tekeminen on vielä kannattavampaa.

Alla oleva kuvio pyrkii havainnollistamaan aktiivimallin vaikutuksia lyhytaikaisen työn vastaanottamisen kannustimiin. Punainen viiva kuvaa satunnaisia töitä tekevän työttömän tuloja kolmen kuukauden aikana (ennen veroja) kullakin tuntimäärällä ilman aktiivimallia. Laskelma perustuu keskimääräistä 70 euron ansiosidonnaista päivärahaa saavaan työttömään, jolle on tarjolla työtä 10 euron tuntipalkalla.

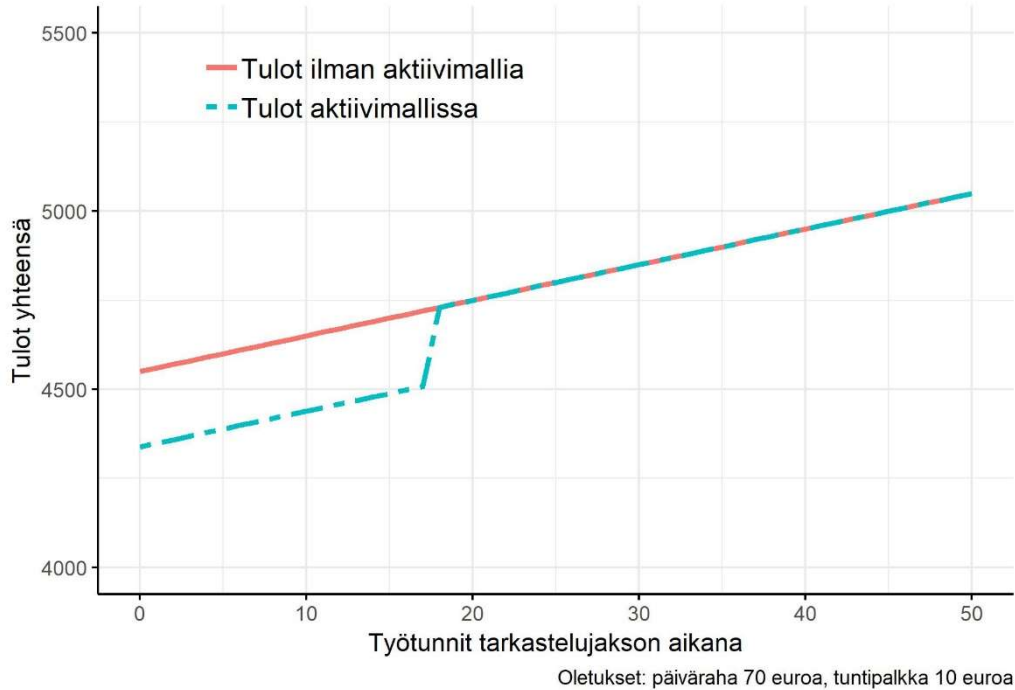
Ilman työtuloja kuvion esimerkkityötön saa 65 etuuspäivän aikana työttömyysspäivärahaa yhteensä 4 550 euroa. Alle työttömyysturvan suojaosan (300 euroa/kk) alle jäävät ansiot eivät vaikuta työttömyysturvaan, joten työtulot kartuttavat tuloja koko määrällään, kun oletetaan, että työtunnit jakautuivat tasaisesti kolmen kuukauden aikana.

Aktiivimalli pienentää tuloja niiltä, jotka eivät täytä aktiivisuusehtoa ja jotka saavat työttömyysetuutta myös seuraavien kolmen kuukauden ajan, 212 eurolla – toki vasta seuraavan kolmen kuukauden aikana. Kaaviossa tätä kuvaa sininen katkoviiva. Samalla vähintään 18 työtunnin tekemisen kannustimet paranevat. Tulojen kasvu miltä tahansa 18 tuntia alittavalta tasolta mille tahansa 18 tuntia ylittävälle tasolle on 212 euroa suurempi aktiivimallin käyttöönoton jälkeen. Suhteessa eniten kasvaa tasan 18 työtunnin

tekemisen kannustimet, mutta aktiivimalli kannustaa toki ottamaan vastaan pidempiäkin työkeikkoja.

Kuvio 1. Budjettisuora 3 kuukauden tarkastelujaksolla

Työttömyysetuudet + palkkatulot



Aktiivimalli kannustaa myös osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin, koska aktiivisuusehdon voi täyttää osallistumalla palveluihin viiden päivän ajan. Palveluihin osallistumiseen kannustettiin jo ennen aktiivimalliakin. Esimerkiksi jos päiväraha on 70 euroa, päivärahaa voidaan korottaa 8,36 euroa sellaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta, joista on ennakoon sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä vastaavassa suunnitelmassa.³ Toisaalta työttömyysetuuden voi myös menettää 60 päivän määräajaksi, jos kieltäytyy TE-toimiston tarjoamasta palvelusta tai jos sellaisen palvelun keskeyttää ilman pätevää syytä. Aktiivimallin aiheuttama taloudellinen kannustin on kertaluokkaa suurempi kuin palveluun osallistumisen ajalta maksettava aktiivijan korotusosa, mutta oleellisesti pienempi kuin palvelusta kieltäytymisestä aiheutuva sanktio. Jos viikon mittaiselle kurssille osallistumalla voi välttää 212 euron työttömyysetuuden alentamisen, on aktiivimallin luoma efektiivinen lisäkannustin 42,40 euroa/päivä.

Aktiivimallin luomat kannustimet ovat kuitenkin eri työttömien ryhmissä erilaisia. Määräaikaisesti lomautettujen kannustimet voivat olla vähäisiä. Jos lomautus kestää alle puoli vuotta, työttömyysetuus ei ehdi alentua, sillä lomautettujen aktiivisuutta aletaan seurata vasta 64 työttömyyspäivän jälkeen. Aktiivimalli ei myöskään luo minkäänlaisia

³ Korotettua ansiopäivärahaa voidaan maksaa vain työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohdassa määriteltyjen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta.

kannustimia niille, jotka ilman aktiivisuusehtoakin tekisivät työttömyysaikana lyhyitä keikka- tai osa-aikatoita sovitellulla päivärahalta. Tällainen osa-aikainen työttömyys on yleistä esimerkiksi palvelu-, hoito- ja opetusaloilla.

Aktiivimallin vaikutus pysyvämpään työllistymiseen riippuu muun muassa lyhyiden työjaksosten tekemisen ja työllisyyttä edistäviin palveluihin osallistumisen vaikutuksista työllistymismahdollisuuksiin. Sekä työttömyysaikaisen työskentelyn että työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutuksesta pysyvämpään työllistymiseen on suomalaista ja kansainvälistä tutkimusta.

Kyyrän (2010) tutkimuksessa arvioitiin, missä määrin työskentely sovitellulla päivärahalta edesauttaa kokoaikaisen työn löytymistä Suomessa. Tulosten mukaan lyhyet, alle kuukauden pituiset työjaksot, joiden ajalta oli mahdollista saada soviteltua päivärahaa, nopeuttivat pidempiä aikaisen kokoaikatyön löytymistä. Osa-aikainen työskentely sovitellulla päivärahalta helpotti miesten mutta ei naisten työllistymistä kokoaikaisesti. Kyyrä ym. (2013) tarkastelivat Tanskan vastaavaa järjestelmää. Tulosten mukaan työllistymisen kokoaikaisesti hidastuu sovitellun päivärahauden aikana (ns. lukitusvaikutus), mutta nopeutuu oleellisesti sovitellun päivärahauden päätyttyä. Tulosten mukaan sovitellulla päivärahalta oli negatiivinen kokonaisvaikutus työllistymiseen joissakin ryhmissä (mm. naimisissa olevat naiset) mutta positiivinen toisissa (mm. nuoret ja maahanmuuttajat). Godøy ja Røed (2016) eivät puolestaan havaitse lukitusvaikutusta norjalaisella aineistolla, vaan sovitellulla päivärahalta työskentelyllä on yksiselitteisen positiivinen vaikutus kokoaikaiseen työllistymiseen.

Aho ym. (2018) tutkivat työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta Suomessa. Tulosten mukaan ammatillinen työvoimakoulutus ja yrityksiin työllistäminen palkkatuella edistävät työllistymistä. Sen sijaan julkisen sektorin työllistämisen tai kuntouttavan työtoiminnan vaikutus myöhempään työllistymiseen on vähäinen. Tutkijat myös havaitsivat, että työttömät, joiden työllistymisen on vaikeinta, osallistuvat usein tehotomiin toimenpiteisiin. Hämäläinen ym. (2009) tutkivat uudistusta, jossa yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden työttömien ohjaamista aktiivitoimiin tehostettiin ja työmarkkinatuen vastikkeellisuutta lisättiin vuonna 2006. Lisääntyneellä aktiivoinnilla tai sen uhalla ei havaittu olleen vaikutusta avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Työvoimapolitiittisille toimenpiteille siirtymisen todennäköisyys kuitenkin kasvoi aktivointikaudella. Suomalaiset tulokset ovat linjassa laajan kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden kanssa, jonka mukaan työvoimapolitiittisten toimenpiteet eivät kaiken kaikkiaan ole erityisen tehokkaita. Yksittäisillä toimenpiteillä on kuitenkin positiivisia työllisyysvaikutuksia. Vaikutukset myös vaihtelevat ajallisesti ja tietyt työttömien ryhmät hyötyvät toimenpiteistä enemmän kuin toiset.

Vaikutusten heterogeenisuuden vuoksi on tärkeää, että työttömät päätyvät sellaisiin palveluihin, jotka edistävät juuri heidän työllistymismahdollisuuksiaan. Aktiivimalli voi vaikuttaa motivaatioon osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin, mikä voi heijastua toimenpiteiden vaikuttavuuteen valikoitumisen kautta. Jos esimerkiksi työnhakukoulutuksen tavoitteena on työnhakutaitojen kehittämisen sijaan lähinnä aktiivimallin ehtojen täyttäminen, voi koulutuksen vaikutus jäädä heikommaksi.

2.3 Aktiivimalli verrattuna työttömyysturvan porrastukseen

Aktiivimallia suunnitellut työryhmä pohti alun perin työttömyysturvaan porrastuksia siten, että työttömyysturvan taso olisi alentunut työttömyyden pitkittyessä. Työryhmäraportin liitteen mukaan esillä olleissa malleissa etuustasoa olisi alennettu yhteensä 10 – 15 prosentilla (VM 2016). Yhden vaihtoehdon mukaan porrastus olisi tehty kerralla työttömyyden kestänyt 6 kuukautta. Toisen vaihtoehdon mukaan työttömyysetuus olisi alentunut 5 prosentilla 6 kuukauden kohdalla ja edelleen 5 prosentilla 12 kuukauden työttömyyden jälkeen. Kolmannen mallin mukaan etuus olisi laskenut 5 prosentilla kolmen, kuuden ja yhdeksän kuukauden kohdalla. Verrattuna esillä olleisiin porrastusmalleihin aktiivimallin vaikutus työttömyysetuuksiin on pienempi. Lisäksi työttömyysetuutta ei alenneta niiltä, jotka täyttävät mallin aktiivisuusehdot.

Odotetuilta vaikutuksiltaan aktiivimalli muistuttaa osin porrastusmallia. Kannustimet siirtyä työttömyydestä pitkäaikaiseen työsuhteeseen verrattuna työttömänä pysymiseen ovat aktiivimallissa samansuuntaiset kuin porrastusmalleissa, joissa työttömyysetuuden aleneminen on yhtä suuri. Erotuksena aktiivimallin ja työttömyysetuuksien porrastusmallin välillä on lähinnä se, että aktiivimalli luo kannustimia myös työttömyysaikaiseen työssäkäyntiin ja TE-toimistojen järjestämiin palveluihin osallistumiseen. Toisaalta aktiivimallin liittyvän työttömyysetuuden alenemisen voi välttää aktiivisuusehdon täyttämällä, joten aktiivimallin aikaansaaman työttömyysetuuden alenemisen vaikutus ei siksi välttämättä ole yhtä suuri kuin työttömän aktiivisuudesta riippumattoman työttömyysetuuden porrastuksen.

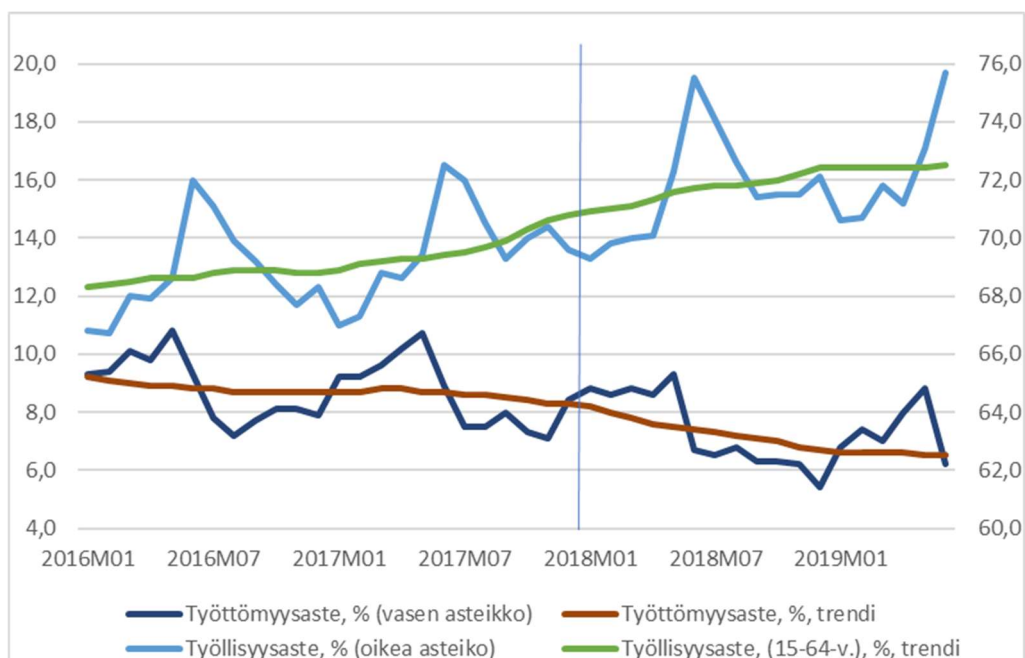
3 Työllisyystilanteen muutokset aktiivimallin käyttöönoton aikaan

3.1 Työttömyyden ja työllisyyden kehitys

Aktiivimalli otettiin käyttöön poikkeuksellisen voimakkaan noususuhdanteen aikaan. Työllisyys oli kasvanut suhteellisen nopeasti jo vuosien 2016 ja 2017 aikana mutta vuoden 2017 lopussa työllisyyden kasvu kiihtyi edelleen. Vastaavasti kausitasoitettu työttömyysaste alkoi laskea nopeasti vuoden 2017 loppupuolella ja lasku kiihtyi edelleen vuoden 2018 alkupuolella. Työllisyyden kasvu ja työttömyyden lasku hidastui vuoden 2019 alussa.

Tässä tutkimuksessa aktiivimallin vaikutuksia arvioidaan pääasiassa vertaamalla vuonna 2018 työttömänä olleiden työllistymistä, työttömyysaikaista työntekoa ja palveluihin osallistumista vuosina 2016 ja 2017 työttömänä olleisiin. Tuloksia tulkittaessa on otettava huomioon, että työttömien työnsaantimahdollisuudet olivat vuonna 2018 aiempia vuosia paremmat. Keskimääräinen kuukausittainen työllisyysaste kasvoi Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuoden 2017 ensimmäisen neljänneksen 67,7 prosentista kahdella prosenttiyksiköllä 69,7 prosenttiin vuoden 2018 ensimmäisellä neljänneksellä. Samaan aikaan työttömyysaste pieneni 0,6 prosenttiyksiköllä 9,3 prosentista 8,7 prosenttiin.

Kuvio 2. Työttömyys- ja työllisyysaste



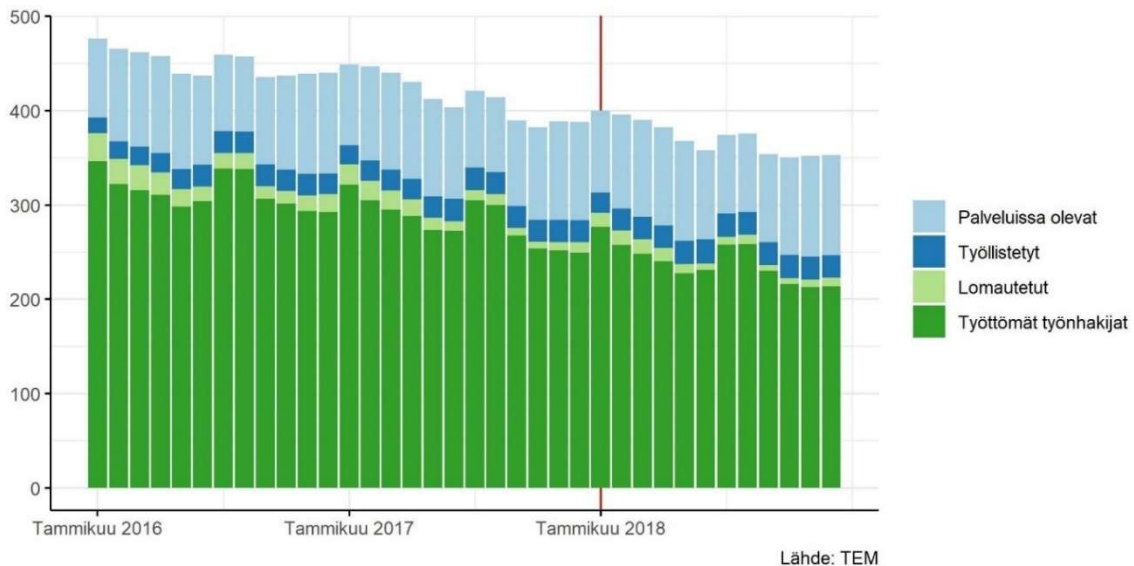
Lähde: Työvoimatutkimus (Tilastokeskus)

Työ- ja elinkeinoministeriön rekisteritietojen mukaan laaja työttömyys laski 478 000:sta 353 000:een vuosina 2016–2018 (ks. kuvio 3). Työttömien työnhakijoiden määrä laski 346 000:sta 213 000:een eli 38 prosenttia. Sen sijaan TE-toimistojen palveluiden piirissä ja palkkatuetussa työssä olevien lukumäärät ovat kasvaneet suhdannetilanteen piristymisestä huolimatta. Kun vuoden 2016 alussa palveluiden piirissä oli 84 000 ja työllistettyinä 17 000 henkeä, joulukuussa 2018 palveluissa oli 106 000 ja työllistettyinä 24 000 henkeä.

Erialaisten tukitoimien piirissä olevien osuus on siis kasvanut selvästi tarkastelujakson aikana. Vastaavasti työttömien työnhakijoiden ja lomautettujen osuudet ovat laskeneet. TE-toimistojen palveluissa olevien osuus kasvoi vuoden 2016 alun 18 prosentista vuoden 2018 lopun 30 prosenttiin. Samaan aikaan tukityöllistettyjen osuus kasvoi 3 prosentista 7 prosenttiin. Nämä kasvuluvut eivät kuitenkaan selity yksinomaan aktiivimallilla, sillä tukitoimien piirissä olevien osuudet olivat kasvussa jo ennen mallin voimaantuloa.

Kuvio 3. Laaja työttömyys

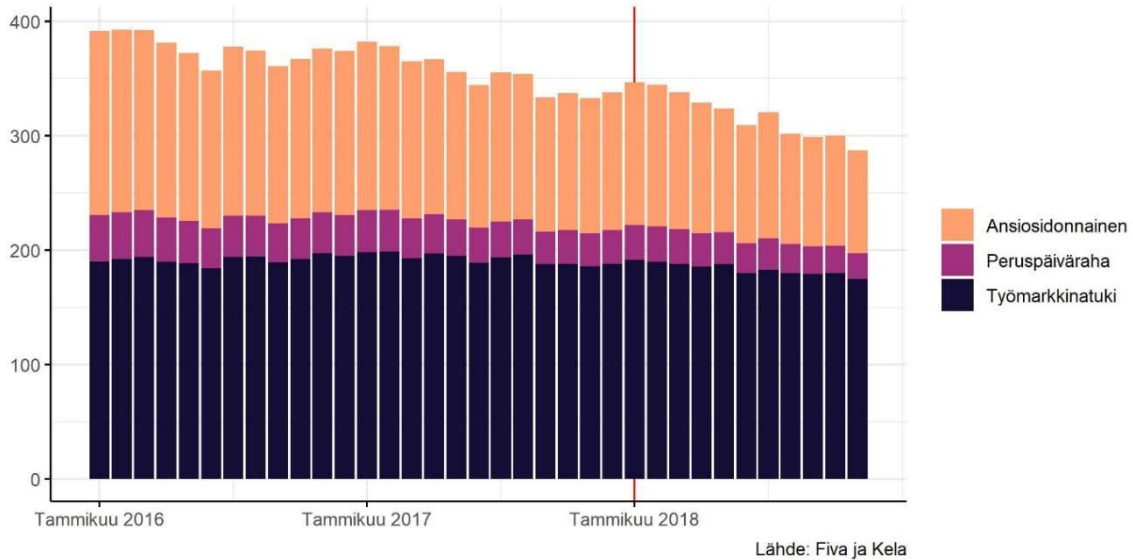
1000 henkilöä kuun alussa



Nousukauden myötä myös työttömyyden rakenne on muuttunut. Vaikeasti työllistyvien, pitkään työttömänä olleiden osuus kaikista työttömistä työnhakijoista on kasvanut. Tämä selviää, kun verrataan työmarkkinatuen ja muiden työttömyysetuuksien saajien määrien muutoksia (ks. kuvio 4). Tammikuun 2016 ja marraskuun 2018 välisenä aikana ansiosidonnaisen päivärahan saajien määrä supistui 161 000:stä 89 000:ään (44 %). Peruspäivärahan saajien määrä laski yhtä jyrkästi 41 000:stä 23 000:een. Sen sijaan työmarkkinatuen saajien määrä supistui vain 8 prosenttia 190 000:stä 175 000:een.

Aktiivimalli saattaa luonnollisesti olla osaltaan vaikuttanut työttömyyden alenemiseen. Samalla kuitenkin työn kysynnän kasvu on todennäköisesti kasvattanut työttömien työllistymismahdollisuuksia. Aktiivimallia koskevan arviointitutkimuksen suurin haaste on aktiivimallin vaikutuksen erottaminen työllisyystilanteen paranemisen vaikutuksesta. Tarkemmin tutkimuksessa käytettyjä menetelmiä selostetaan luvussa 4.

Kuvio 4. Työttömät työnhakijat etuuslajin mukaan
1000 henkilöä kuun alussa



3.2 Muita muutoksia

Aktiivimallin vaikutusten arviointia voivat vaikeuttaa suhdannetilanteen muuttumisen ohella myös muut samoihin aikoihin voimaanastuneet muutokset. Aktiivimallin yhteydessä työttömyyden alun korvauksetonta omavastuu-aikaa lyhennettiin seitsemästä viiteen päivään. Tämä muutos vaikutti henkilöihin, joiden työttömyys alkoi vuoden 2018 puolella. Muutos on voinut jonkin verran kasvattaa lyhyiden työttömyysjaksojen määrää vuonna 2018, jos entistä useampi henkilö, joka tietää työttömyytensä jäävän hyvin lyhyeksi, on hakenut työttömyysetuutta.

Työttömien määräaikaishaastatteluja tehostettiin oleellisesti vuoden 2017 alusta alkaen, minkä myötä TEM:n lukujen mukainen työttömyys väheni selvästi. Rekisteröityneiden työttömien määrän vähentyminen johtui luultavasti pitkälti tilaston luotettavuuden paranemisesta. TEM:n työnhakijarekisteristä poistettiin henkilöitä, jotka oli rekisteröity työttömiksi työnhakijoiksi, vaikka he olivat tosiasiansa jo poistuneet työttömyydestä. Tällaisia ”haamutyöttömiä” on työnhakijarekisterissä, koska työttömällä, joka siirtyy työvoiman ulkopuolelle tai löytää omatoimisesti työpaikan, ei ole mitään erityistä syytä ilmoittaa työttömyytensä päättymisestä TE-toimistoon. Ongelman ei kuitenkaan pitäisi koskea työttömyysetuuksien saajien rekistereitä, koska työttömillä on velvoite ilmoittaa kaikista työtunneistaan työttömyysetuuksien maksajalle.

Toisaalta määräaikaishaastattelujen lisääntymisellä on voinut olla myös todellista vaikutusta työttömyyden pituuteen ja palvelujen käyttöön. Osa työttömistä on voinut saada haastatteluissa työllistymistä edistäviä neuvoja tai heidät on ohjattu palvelujen piiriin. Jos näin on, muutokset työttömyyden päättymisessä ja palveluihin osallistumisesta vuosien 2016 ja 2017 välillä voivat osittain johtua määräaikaishaastattelujen tehostamisesta. Määräaikaishaastattelujen lisääminen on voinut vaikuttaa myös vuosien 2017 ja

2018 välisiin eroihin, sillä kaikkien työttömien tavoittaminen ja työllistymissuunnitelmien laatiminen vei oman aikansa, vaikka kuukausittain tehtyjen haastattelujen määrä kasvoi jyrkästi heti 2017 tammikuussa (Valtakari ym. 2019). Työttömien osuus, jolla on voimassa oleva työllistymissuunnitelma, nousi vuoden 2017 alun 18 prosentista 75 prosenttiin vuoden 2018 loppuun mennessä. Valtakarin ym. (2019) tutkimuksen mukaan määräaikaishaastattelujen tihentäminen lisäsi työttömien ohjaamista palvelujen piiriin ja siten nosti aktivointiastetta.

Vuoden 2017 alusta ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäiskesto lyheni sadalla päivällä. Lyhennykseltä välttyivät ainoastaan vähintään 58-vuotiaat, joilla on riittävän pitkä työhistoria. Tutkimusten mukaan työttömyysturvan kestolla on merkittävä vaikutus työllistymiseen ja työttömyyden pituuteen. Uudistus voi vaikeuttaa vuosien 2016/2017 ja 2018 alkaessa meneillään olevien työttömyysjaksojen vertailua, koska iso osa 1.1.2018 työttömänä olleista (eli ne, joiden työttömyys oli alkanut vuoden 2017 aikana) oli oikeutettu aiempaa lyhyempään etuuskauteen.⁴ Uudistus ei kuitenkaan vaikeuta vuosien 2017 ja 2018 aikana alkaneiden uusien työttömyysjaksojen vertailua.

⁴ Enimmäiskauden lyhentäminen koski 1.1.2017 ja myöhemmin työttömäksi jääneitä. Ensimmäiset työttömät, joiden päivärahakautta lyhennettiin, saavuttivat uuden 400 maksupäivän enimmäiskeston kesällä 2018. Aikaisempien tutkimusten perusteella tiedämme, että päivärahakauden lyhentäminen lyhentää työttömyyttä ja että työttömät reagoivat lyhyempään päivärahakauteen jo kauan ennen päivärahakauden päättymistä (ks. esim. Kyrrä ja Pesola, 2017),

4 Aktiivimallin vaikutukset työttömiin rekisteritietojen valossa

Aktiivimallin vaikutusten arvioinnin suurimpana haasteena on yleisen työllisyystilanteen paranemisen ja aktiivimallin luomien kannustimien vaikutusten erottaminen toisistaan. Työttömyystilanteen paraneminen kasvatti kaikkien työttömien mahdollisuuksia työn löytämiseen ja TE-toimistojen palveluihin osallistumiseen. Aktiivimalli koski lähes kaikkia työttömiä. Ilman kontrolliryhmää, johon aktiivimallin piirissä olevia työttömiä voisi verrata, on vaikea päätellä, miten työttömien työllistyminen olisi vuoden 2018 alussa muuttunut, jos aktiivimallia ei olisi otettu käyttöön.

Tässä tutkimuksessa aktiivimallin vaikutuksia mitataan kolmella epätäydellisellä mutta toisiaan täydentävällä tavalla. Kaikissa tapauksissa kohdejoukkona on aktiivimallin käyttöönottohetkellä työttömänä olleet tai aktiivimallin käyttöönoton jälkeen työttömäksi jääneet. Näitä työttömiä verrataan pääasiassa vastaavaan aikaan vuonna 2016 tai 2017, ennen aktiivimallin käyttöönottoa, työttömänä olleista muodostettuun verrokkiryhmään.

Kohderyhmä ja verrokkiryhmä eroavat toisistaan sekä työttömien ominaisuuksien suhteen että vallitsevan työllisyystilanteen suhteen. Työttömien ominaisuuksien kontrollointi on suhteellisen suoraviivaista, ja se voidaan tehdä lisäämällä estimoitaviin yhtälöihin tietoja esimerkiksi työttömien iästä, koulutuksesta, työttömyyttä edeltävästä palkasta ja asuinpaikasta tai painottamalla aineisto uudestaan siten, että työttömien ominaisuudet painotetussa aineistossa ovat samanlaisia koe- ja verrokkiryhmässä.

Työllisyystilanteen paranemisen vaikutuksen kontrollointi on vaikeampaa. Tässä tutkimuksessa siihen on pyritty lisäämällä estimoitaviin yhtälöihin tietoja alueellisesta työttömyysasteesta ja avoimien työpaikkojen määrästä. Alueellisessa työttömyysasteessa on paljon vaihtelua eri alueiden välillä, joten periaatteessa on mahdollista estimoida työttömyysasteen vaikutus työttömien työllistymiseen alueellisten erojen perusteella ja näin puhdistaa työttömyysasteen vaikutus kohderyhmän ja verrokkiryhmän välisistä eroista. Tämä lähestymistapa tosin perustuu oletukseen, jonka mukaan alueelliset erot työttömyysasteessa vaikuttavat esimerkiksi työllistymismahdollisuuksiin samalla tavalla kuin suhdannevaihtelusta johtuvat erot.

Toinen tässä tutkimuksessa käytetty tapa työllisyystilanteen ja aktiivimallin vaikutusten erottamiseen perustuu aktiivimallin ehtoihin. Aktiivisuusehdon täyttäminen vaatii 18 tunnin työskentelyä tai osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin tai työllistymistä tukevaan toimintaan viiden päivän ajan kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana. Aktiivimalli siis luo merkittäviä kannustimia työskennellä 18 tunnin ajan tai osallistua viisi päivää kestävään palveluun, mutta ei aikaisempaa suurempia kannustimia kasvattaa työtuntien määrää 18 tuntia suuremmaksi tai osallistua viittä päivää pidempiin palvelujaksoihin. Jos työttömät reagoivat näihin kannustimiin, pitäisi työttömyysaikaisten työtuntien kasautua lähelle 18 tuntia. Samaten tasan viisi päivää kestäviin palveluihin osallistuneiden osuuden voi odottaa aktiivimallin käyttöönoton jälkeen kasvaneen.

Kolmas tutkimuksessa käytetty tapa perustuu muutoksiin aktiivimallin kohderyhmässä aktiivimallin voimaantumisen jälkeen verrattuna ryhmiin, joihin aktiivimalli ei vaikuta. Valittavasti täysin vertailukelpoista verrokkiryhmää ei ole käytettävissä. Esimerkiksi omaishoitajien tai työkyvyttömyyseläkettä hakeneiden joukko poikkeaa muista työttömistä niin paljon, ettei ryhmien vertailu tuota uskottavaa arvioita aktiivimallin vaikutuksista. Paras käytettävissä oleva verrokkiryhmä on lomautetut, joita aktiivimallin aktiivisuusehto ei koske ensimmäisten 64 lomautuspäivän aikana. Lomautetut luonnollisesti poikkeavat ominaisuuksiltaan muista työttömistä, mutta tutkimuksessa ei verrata lomautettuja muihin työttömiin vaan aktiivisuuden muutoksia lomautettujen joukossa aktiivisuuden muutoksiin muiden työttömien joukossa. Kriittinen oletus tässä analyysissä on, että työllisyystilanteen paraneminen vaikuttaa lomautettujen aktiivisuuteen samalla tavalla kuin muiden työttömien aktiivisuuteen. Oletus on vaikeasti testattavissa, mutta valitettavasti parempaakaan kontrolliryhmää ei aktiivimallin vaikutusten arvioimiseen ole käytettävissä.

4.1 Rekisteriaineistot

Tutkimuksen tilastollinen analyysi perustuu eri rekistereistä kerättyihin seurantatietoihin. Keskeiset lähteet ovat Finanssivalvonnan työttömyyskassoilta keräämiin tietoihin perustuva etuudensaajarekisteri, Kansaneläkelaitoksen työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajia koskeva etuudensaajarekisteri, työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijarekisteri sekä Eläketurvakeskuksen työsuhderekisteri. Tutkimuksessa on pääasiassa käytetty aineistoa, joka alkaa vuoden 2016 alusta ja päättyy vuoden 2018 loppuun. Tiedot on siis kerätty kahden vuoden ajalta ennen aktiivimallin käyttöönottoa sekä aktiivimallin voimaantumisen ensimmäiseltä vuodelta.

Finanssivalvonnan etuudensaajarekisteri sisältää tiedot kaikista työttömyyskassojen maksamista työttömyyskorvauksista maksujaksoittain eli tyyppillisesti neljän viikon jaksoissa. Aineistossa on tieto maksettujen työttömyyskorvausten suuruudesta sekä korvatuista päivistä kussakin maksujaksossa. Aineistossa on myös tieto siitä, onko korvaus maksettu soviteltuna, onko korvausta maksettu työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta tai onko etuutta alennettu esimerkiksi aktiivisuusehdon täyttymättä jäämisen vuoksi. Lisäksi aineistosta käy ilmi, onko työttömyysetuutta maksettu lomautuksen ajalta.

Työttömyyskassojen ylläpitämistä rekistereistä selviää kattavasti työttömyyskassojen jäsenten saamat työttömyysetuudet, ja niiden avulla voidaan laskea luotettavasti esimerkiksi työttömyyden kesto. Sen sijaan aktiivimallin tarkoittamien työssäolokriteerien täyttymisen arviointi on hankalampaa. Finanssivalvonnan keräämässä aineistossa ei ole

tietoja esimerkiksi työttömyysaikaisista työtunneista.⁵ Aineistossa on kuitenkin tieto sovitelluista päivärahoista, soviteltuna maksettujen etuuspäivien lukumäärästä ja sovitte- lussa huomioiduista ansiotuloista. Työttömyysturvan suojaosan (300 euroa/kk) alle jääviä ansioita ei aineistossa pääsääntöisesti ole. Tämä on ongelmallista, koska aktiivi- suusehdon täyttymiseen riittää 18 tunnin työ kolmen kuukauden aikana. Esimerkiksi 10 euron tuntipalkalla 18 tunnin työkeikka tuottaa 180 euron tulot, mikä jää selvästi alle työttömyysturvan suojaosan varsinkin, jos se jakaantuu useamman kuukauden ajalle. Vuoden 2018 osalta aktiivisuusehdon täyttymistä voidaan luonnollisesti arvioida myös alennettuna maksettujen päivärahojen avulla, mutta aktiivimallin vaikutusten arvioimi- seen tarvittaisiin myös tiedot aktiivisuusehdon täyttymiseen vaadittavien työtuntien lu- kumääristä ennen aktiivimallin voimaantuloa vuoden 2018 alussa.

Työttömyysaikaista työssäkäyntiä koskevat tiedot perustuvat yllämainituista tutkimus- aineiston rajoituksista johtuen soviteltua päivärahaa saaneisiin. Tässä ongelmana on työttömyyskassojen kirjauskäytäntöjen erot työttömyysturvan suojaosan käyttöönoton jälkeisinä vuosina. Osa kassoista on raportoinut työskentelystä vain niiden osalta, joiden palkkatulot ylittivät suojaosan ja joille etuus todella maksettiin soviteltuna. Osa kas- soista on raportoinut kaiken työskentelyn, jolloin etuudensaajarekisterin tieto työttö- myysaikaisesta työskentelystä ei välttämättä tarkoita sitä, että etuus olisi maksettu soviteltuna. Kassojen välisten erojen eliminoimiseksi luokittelemme soviteltua ansiopäi- värähaa saaviksi vain sellaiset henkilöt, joille on etuuskauden aikana merkitty sovitte- lussa huomioitua palkkatuloa ja joiden etuuspäivien määrä on suurempi kuin täysiksi etuuspäiviksi muunnetut maksupäivät eli etuutta ei ole maksettu täysimääräisenä.

Kansaneläkelaitoksen etuudensaajarekisteri kattaa työmarkkinatukea ja työttömyys- turvan peruspäivärahaa saaneet työttömät. Tietosisältö on pääosin sama kuin työttö- myyskassojen jäseniä koskevassa Fivan aineistossa. Tämänkin aineiston keskeinen sisältö koostuu työttömille maksetuista etuuksista, etuuksien suuruudesta ja makse- tuista etuuspäivistä. Myös Kelan tiedoista selviää, onko työttömyysetuutta alennettu tai onko etuus maksettu korotettuna työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta. Työttömyysaikaisen työnteen seuranta onnistuu Kelan aineiston avulla helpom- min, koska Kelan aineistossa on mukana tieto työttömyysaikaisista ansioista myös työt- tömyysturvan suojaosan alittavalta osalta. Vuoden 2018 osalta aineistossa on lisäksi tieto työtunneista kunkin maksujakson aikana. Kelan etuuksia saavia työttömiä koskeva aineisto sisältää myös tiedon aktiivimallin aktiivisuusehdon tarkastelujaksojen alku- ja loppupäivistä. Fivan ansiopäivärahaa saavia työttömiä koskevassa aineistossa ei tarkas- telujaksojen päivämääriä ole.

⁵ Tässä tutkimuksessa käytetty aineisto perustuu Finanssivalvonnan työttömyyskassoilta keräämiin tietoi- hin. Työttömyyskassojen omiin rekistereihin tallennetaan tiedot pienistäkin työtunneista ja mm. aktiivi- mallin tarkastelujaksoista. Näitä tietoja ei kuitenkaan toimiteta säännönmukaisesti Finanssivalvonalle. Tutkimusryhmä pyysi tietoja suoraan työttömyyskassojen tietokantoja hallinnoivilta yrityksiltä, mutta tar- jous tietojen keräämisen kustannuksista ylitti tutkimuksen budjetin.

Työttömyysjaksot voivat päättyä avoimille työmarkkinoille siirtymisen lisäksi esimerkiksi palkkatuettuun työhön, eläkkeelle siirtymiseen tai muusta syystä työmarkkinoilta pois siirtymiseen. Työttömyysturvaa koskevat aineistot sisältävät tiedon etuuskausien alku- ja loppupäivistä. Tämän aineiston perusteella sen sijaan ei selviä, mistä työttömyysetuusjakson päättyminen johtui, koska työttömyyskassat ja Kela eivät tällaista tietoa tarvitse.

Tässä tutkimuksessa palkkatuelle siirtymistä selvitetään **työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijarekisterin** avulla. TEM:n työnhakijarekisteristä selviää myös muihin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen ja sen avulla nämä palvelut voidaan luokitella esimerkiksi työvoimapolitiittiseen koulutukseen ja työnhakuvalmennukseen.

Työsuhteiden alkaminen selviää myös **Eläketurvakeskuksen ylläpitämästä työsuhderekisteristä**, jonka Eläketurvakeskus on luovuttanut tutkimuksen käyttöön. Eläketurvakeskuksen rekistereistä selviää myös eläkkeelle siirtyminen, työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen sekä omais- ja perhehoitajana toimiminen. Nämä tiedot ovat oleellisia, koska aktiivimallin aktiivisuusehto ei koske työkyvyttömyyseläkepääätöstä odottavia, vamman tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettyä etuutta saavia eikä omais- ja perhehoitajia. Rajaamme tutkimusaineistosta pois henkilöt, jotka ovat hakeneet työkyvyttömyyseläkettä tai olleet Eläketurvakeskuksen tietojen mukaan omais- tai perhehoitajana. Lisäksi tarkastelun ulkopuolelle jätetään henkilöt, joiden työttömyysetuutta on alennettu muun etuuden takia. Kyseiset muut etuudet voivat olla vamman tai osittaisen työkyvyttömyyden perusteella myönnettyjä tukia.

Kelan aineistoa lukuun ottamatta tutkimusaineistosta ei havaita tarkastelujaksoja, joiden ajalta aktiivisuutta seurataan. Siksi mittaamme aktiivisuutta ja etuuksien alentamista kolmen kuukauden eli 91 kalenteripäivän (eli yhtäjaksoisen työttömyyden tapauksessa 65 maksupäivän) laskennallisten tarkastelujaksojen aikana.

Maksettujen etuuksien lisäksi tutkimusaineisto sisältää joukon työttömien taustatietoja. Näiden avulla voidaan arvioida, miten työttömyysetuuksien alentamiset ovat kohdistuneet erilaisiin sukupuolen, iän, työttömyyden keston, työttömyyttä edeltävän palkkatasoon, alueen ja ammattiryhmän mukaan muodostettuihin ryhmiin.

4.2 Aktiivimallin vaikutus työttömyysetuuksiin ja aktiivisuuteen

Tarkastelemme aluksi, missä ryhmissä työttömyysetuutta on aktiivimallin vuoksi alennettu. Keskitymme aktiivimallin voimaantulohetkellä 1.1.2018 työttömänä olleisiin ja tarkastelemme tämän ryhmän osalta myös aktiivisuuden täyttötapaa. Tämän luvun muissa osioissa tarkasteluja laajennetaan koskemaan myös kunkin vuosineljänneksen alussa työttömänä olleita sekä uusia alkavia työttömyysjaksoja.

Kohdejoukossa ovat mukana kaikki tammikuun alussa eri työttömyysetuuksia saaneet mukaan lukien soviteltua etuutta saaneet työttömät sekä työttömät, jotka olivat tammi-

kuun 1. päivänä työllistymistä edistävissä palveluissa. Näiden työttömien piti täyttää aktiivisuusehto 65 maksupäivän aikana eli yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden osalta 2.4. mennessä välttääkseen työttömyysetuuden alentamisen seuraavan 65 maksupäivän ajalta.

Aktiivisuusehdon täyttymistä seurataan laskemalla, mikä osa tammikuun alussa työttömänä olleista sai alennettua työttömyysetuutta vuoden toisella tarkastelujaksolla (peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajat) tai vuoden toisella neljänneksellä (ansiosidonnaisen päivärahan saajat). Aktiivisuusehto täyttyy, jos työttömät osallistuvat ensimmäisen 65 maksupäivän aikana palveluihin vähintään viiden päivän ajan, ovat ansiotyössä vähintään 18 tuntia tai ansaitsevat yrittäjänä vähintään 241 euroa (246 euroa vuonna 2019). Työttömyysetuutta ei alenneta myöskään niiltä, jotka työllistyvät pysyvästi tai muusta syystä poistuvat työttömyysturvan piiristä niin että heille ei makseta toisen neljänneksen aikana työttömyysetuutta. Myös nämä lasketaan tässä raportissa aktivoituneiksi. Työttömyysturvan piiristä poistuneisiin kuuluvat siis myös työvoiman ulkopuolelle siirtyneet.⁶

Taulukossa 1 raportoidaan alennettua työttömyysetuutta saavien osuudet sukupuolen, iän, maakunnan, työttömyyttä edeltävän palkan ja aikaisemman työttömyyden keston mukaan. Taulukon luvut on laskettu erikseen ansiopäivärahaa, peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saaneille. Yhteensä alennettua työttömyysetuutta sai vuoden 2018 toisen neljänneksen aikana 37 % vuoden alussa ansiopäivärahaa saaneista, 28 % peruspäivärahaa saaneista ja 38 % työmarkkinatukea saaneista. Osuudet ovat selvästi suurempia, jos jätetään laskuista pois ne, jotka olivat aktiivisia (esim. työvoimapolitiisessa koulutuksessa tai sovitellulla päivärahalta) jo aktiivimallin käyttöönottohetkellä. Tammikuun 2018 alussa kokonaan työttöminä olleista alennettua etuutta sai vuoden 2018 toisella neljänneksellä 54 % ansiopäivärahaa saaneista, 46 % peruspäivärahaa saaneista ja 60 % työmarkkinatukea saaneista.

Naiset täyttivät aktiivisuusehdon selvästi miehiä useammin ja naisten työttömyysetuutta alennettiin siksi selvästi harvemmin. Ikäryhmien väliset erot ovat suuria; aktiivimallin leikkuri osui selvästi useammin vanhempiin työttömiin. Erityisen usein työttömyyspäivärahaa on alennettu työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden piirissä olevilta ansiopäivärahan saajilta.

Myös maakuntien välillä on eroja. Esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla alennettua etuutta sai keskimääräistä harvempi. Sen sijaan esimerkiksi Etelä- ja Pohjois-Suomen välillä ei ollut merkittäviä eroja; alennettua työttömyysetuutta sai suurin piirtein sama osuus työttömistä Uudellamaalla ja Lapissa. Työttömyyttä edeltävän palkkatason mukaiset erot ovat pieniä. Kaikkein pienituloisimmilla, alle 1 500 euroa kuussa ansainneilla, työttömyysetuutta on alennettu harvemmin, mutta tämä voi liittyä siihen, että soviteltua etuutta saaneiden osuus on tässä ryhmässä suuri. Pienituloiset ovat myös keskimäärin nuorempia, joiden joukossa aktiivisuus on suurempaa.⁷

⁶ Aineistosta on rajattu pois työkyvyttömyyseläkettä hakeneet, joten työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyneet eivät ole mukana työttömyysturvalta poistuneiden joukossa.

⁷ Etuusleikkausten osumista eri ryhmiin on selvitetty tarkemmin (ks. Kyyrä ym. 2019).

Taulukko 1. Toisella neljänneksellä (ansiosidonnainen) tai toisella tarkastelujaksolla (peruspäiväraha ja työmarkkinatuki) alennettua päivärahaa saavien osuudet 1.1.2018 työttömänä olleista

	Ansiosidonnainen päiväraha		Peruspäiväraha		Työmarkkinatuki	
	Työttömät 1.1.	Alennettujen osuus	Työttömät 1.1.	Alennettujen osuus	Työttömät 1.1.	Alennettujen osuus
Miehet	50 859	45 %	11 900	34 %	88 895	42 %
Naiset	62 855	30 %	12 474	23 %	75 178	32 %
Ikäryhmät						
15-24	4 432	27 %	2 887	18 %	22 852	25 %
25-34	21 676	26 %	8 262	25 %	45 154	32 %
35-44	21 854	27 %	5 232	27 %	36 942	37 %
45-54	25 627	32 %	4 639	32 %	36 531	45 %
55-64	40 125	53 %	3 354	42 %	22 594	52 %
Lisäpäivillä	12 963	76 %				
Maakunnat						
Uusimaa	25 114	39 %	7 235	31 %	50 869	41 %
Varsinais-Suomi	9 223	32 %	2 160	26 %	13 132	35 %
Satakunta	5 569	39 %	835	27 %	5 725	28 %
Kanta-Häme	3 475	39 %	730	30 %	4 701	33 %
Pirkanmaa	10 756	35 %	2 319	27 %	17 219	36 %
Päijät-Häme	4 839	42 %	971	29 %	7 229	45 %
Kymenlaakso	4 682	39 %	840	29 %	6 156	39 %
Etelä-Karjala	3 697	38 %	796	31 %	4 155	37 %
Etelä-Savo	3 770	40 %	908	33 %	3 778	32 %
Pohjois-Savo	5 259	37 %	1 119	27 %	6 917	44 %
Pohjois-Karjala	4 793	41 %	917	30 %	6 615	39 %
Keski-Suomi	7 172	35 %	1 221	25 %	9 465	39 %
Etelä-Pohjanmaa	3 624	26 %	719	19 %	3 638	26 %
Pohjanmaa	2 729	30 %	751	23 %	3 848	26 %
Keski-Pohjanmaa	1 338	31 %	245	24 %	1 456	24 %
Pohjois-Pohjanmaa	9 628	37 %	1 627	28 %	12 384	38 %
Kainuu	2 586	40 %	313	30 %	2 091	38 %
Lappi	5 297	39 %	599	29 %	4 356	35 %
Ahvenanmaa	163	40 %	3	0 %	12	25 %
Etuusviikot 2017						
0-4	4 157	32 %	928	30 %	3 324	32 %
5-12	8 769	32 %	1 699	35 %	5 473	30 %
13-26	23 528	38 %	4 344	30 %	12 311	30 %
27-52	77 260	38 %	17 403	27 %	142 965	39 %
Työttömyyttä edeltävä palkka						
alle 1500	18 548	28 %				
1500 - 2000	31 671	36 %				
2000 - 2500	25 663	37 %				
2500 - 3000	16 169	40 %				
3000 - 4000	13 581	44 %				
yli 4000	8 080	47 %				
Kokonaan työttömät	76 596	54 %	14 505	46 %	100 749	60 %
YHTEENSÄ	113 714	37 %	24 374	28 %	164 073	38 %

Taulukko 2. Aktiivisuusehdon täyttötapa 1.1.2018 työttömänä olleille

	Ansiopäiväraha		Peruspäiväraha		Työmarkkinatuki	
	Työttömänä 1.1.	Osuus	Työttömänä 1.1.	Osuus	Työttömänä 1.1.	Osuus
Osallistui toimenpiteeseen	18 070	16 %	3 900	16 %	63 988	39 %
Työ- tai yrittäjätuloja	29 307	26 %	5 850	24 %	21 329	13 %
Työttömyysjakso päättyi	30 279	27 %	4 451	31 %	15 587	10 %
Muu/ ei tietoa	10 054	9 %	244	1 %	820	1 %
Ei täyttänyt	42 282	37 %	6 909	28 %	62 348	38 %
Yhteensä	113 714		24 374	100 %	164 073	100 %

Ansiopäivärahaa saavien kohdalla useampi aktiivisuusehto voi täytyä samanaikaisesti, joten eri tavoin aktiivisuusehdon täyttäneiden määrää ei voi laskea yhteen.

Taulukossa 2 on aktiivisuusehdon täyttötapojen jakauma. Työmarkkinatukea ja työttömän peruspäivärahaa saavien osalta tieto löytyy suoraan Kelan aineistosta. Ansioturvan saajien osalta tieto joudutaan päättelemään työttömyyspäivärahajaksoja koskevien tietojen avulla. Palveluihin osallistumisen perusteella aktivoituneeksi lasketaan ne, jotka vuoden 2018 ensimmäisen neljänneksen aikana ovat saaneet ansiopäivärahaa aktiivijalta vähintään viiden päivän ajan. Ansioturvan saajista työtulojen perusteella aktivoituneeksi lasketaan puolestaan ne, jotka ovat saaneet soviteltua ansiopäivärahaa vähintään kolmelta päivältä. Kelan aineistossa havaitaan ne työttömät, jotka täyttivät aktiivisuusehdon vähintään 18 tunnin palkkatyöllä tai yrittäjätuloilla. Työttömyysturvan piiristä poistuneeksi katsotaan kummassakin aineistossa ne, joiden työttömyysjakso katkeaa vähintään kahden viikon ajaksi tai jotka poistuvat työttömyysturvan piiristä kokonaan. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi vähintään kahdeksi viikoksi työllistyneet. Etenkin ansiopäivärahan saajiin jää näiden kolmen kriteerin jälkeen edelleen työttömiä, joiden päivärahaa ei ole alennettu, vaikka kriteerit eivät rekisteriaineiston perusteella näytä täytyneen (n. 9 % niistä, joiden päivärahaa ei alennettu). Tähän joukkoon kuuluu aktiivisuusehdon suojaosaa pienemmillä työtuloilla täyttäneitä, työllistymistä tukevaan toimintaan osallistuneita ja työkyvyttömyyden tai vamman perusteella etuutta saavia, joiden työttömyysetuutta ei ko. etuuden perusteella vähennetä.⁸ Kelan aineistosta nämä ryhmät on rajattu pois.

4.3 Kuukausitason aikasarjat

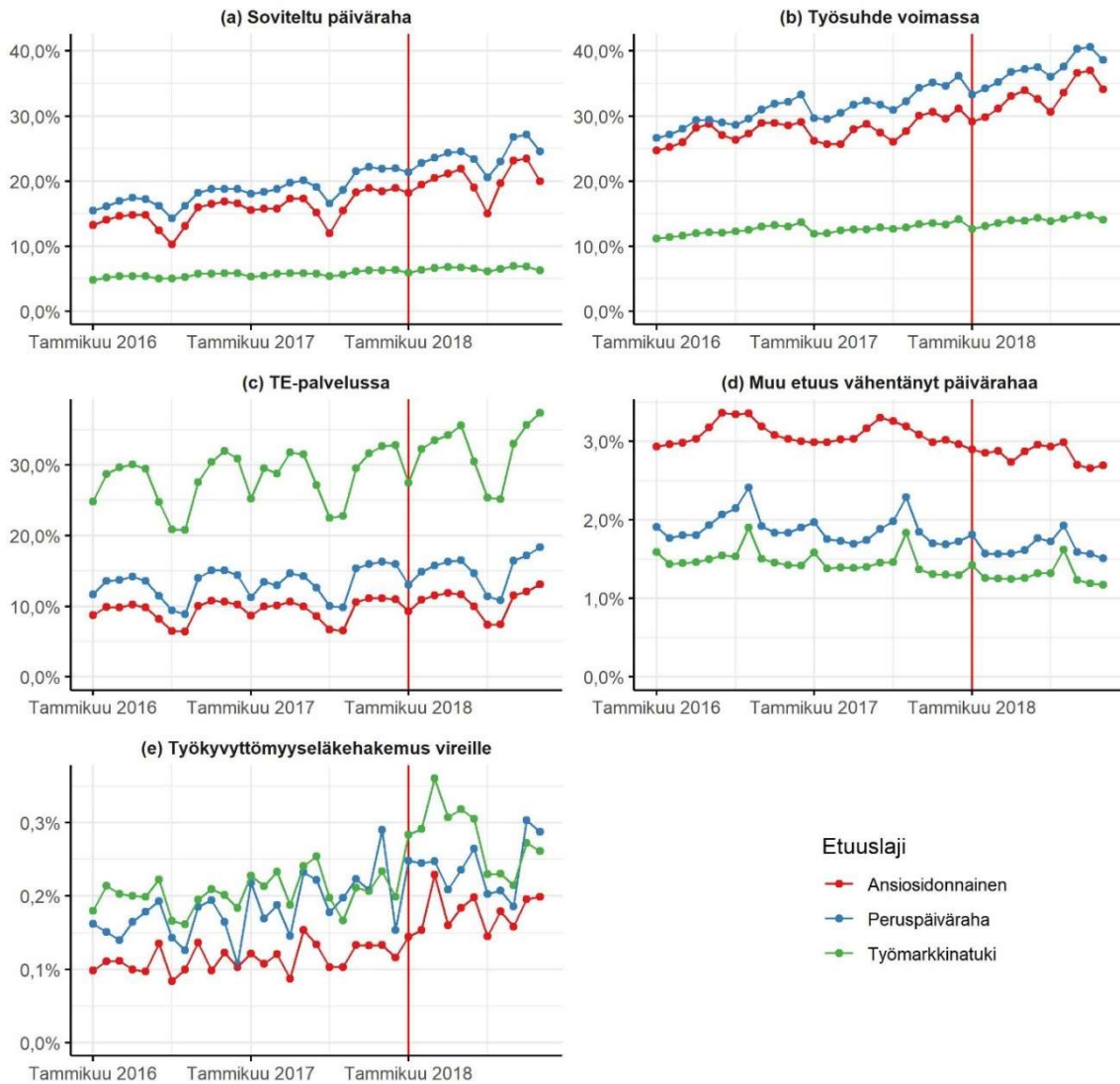
Kuviossa 5 kuvataan työttömyyden aikaisen toiminnan muutoksia eri työttömyysetuuk-sien saajien joukossa. Työttömyyden aikainen työskentely on kasvanut kaikissa etuuden-saajaryhmissä vuosina 2016–2018, joskin kasvu on ollut selvästi hitaampaa työmarkkinatuen saajien keskuudessa. Sovitellun ansiopäivärahan osuus on kasvanut 13 prosentista 20 prosenttiin ja sovitellun peruspäivärahan osuus 16 prosentista 25 prosenttiin (kuvio 5a). Sovitellun työmarkkinatuen osuus on noussut vain 1,5 prosenttiyksikköä vajaasta 5 prosentista reiluun 6 prosenttiin. Myös työttömien osuus, joilla oli

⁸ Työllistymistä tukevaan toimintaan, jotka eivät tilastoidu työllistymistä edistävinä palveluina, kuuluvat esimerkiksi TE-toimistojen ostopalvelut, Aineistosta on rajattu pois työttömät, joiden työttömyysetuutta on vähennetty työkyvyttömyyden tai vamman perusteella maksettavan etuuden takia. Näillä henkilöillä ei ole velvollisuutta täyttää aktiivisuusehtoa.

ETK:n tietojen perusteella työsuhde voimassa, on noussut kaikissa etuudensaaja ryhmissä (kuvio 5b). Tämä vaihtoehtoinen mittari sisältää myös työskentelyn, josta saadut työtulot jäävät työttömyysturvan suojaosan alle. Kuviosta on kuitenkin vaikea nähdä mitään isompaa muutosta työttömyyden aikaisessa työskentelyssä vuoden 2018 alussa.

Kuvio 5. Työttömyyden aikainen toiminta

Osuus kuun alun työttömistä työnhakijoista etuuslajin mukaan



Lähde: ETK, Fiva ja Kela

Entistä suurempi osuus työttömistä on TE-toimiston palveluiden piirissä tarkastelujakson lopulla (kuvio 5c). Vuonna 2018 palveluiden piirissä oli keskimäärin joka kolmas työmarkkinatuen saaja, missä on nousua viisi prosenttiyksikköä vuodesta 2016. Palveluihin osallistuminen on yleistynyt myös ansiosidonnaisen ja peruspäivärahan saajien jou-

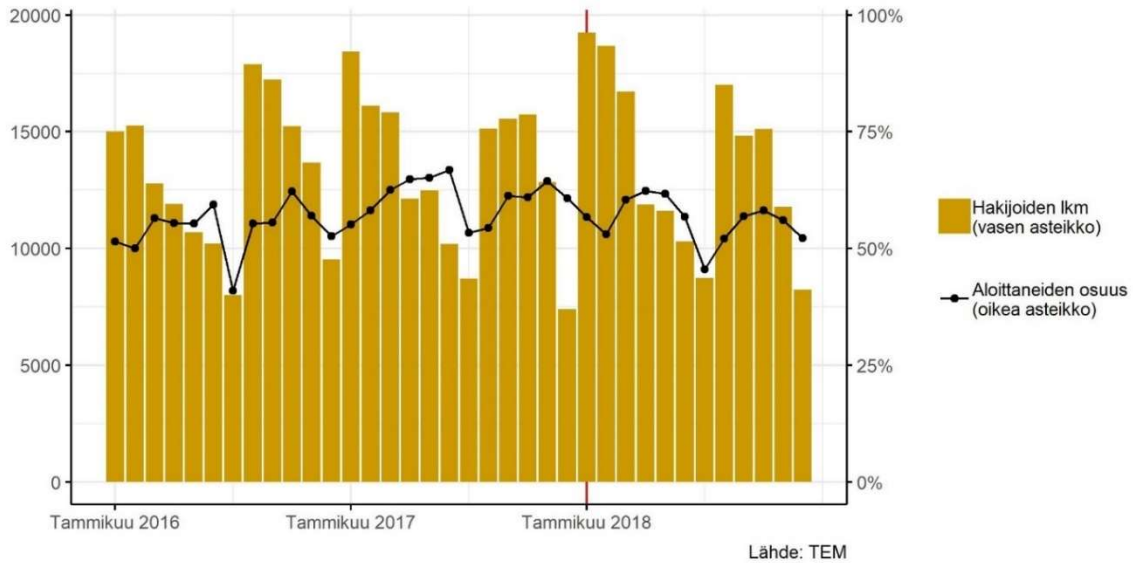
kossa. Näissä ryhmissä palveluiden rooli on kuitenkin selvästi pienempi kuin työmarkkinatuen saajilla. Mitään dramaattista palveluiden käytön lisääntymistä ei näy vuoden 2018 alussa.

Koska aktiivimalli ei koske työttömiä, jotka saavat työttömyysetuuden lisäksi työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta tai joiden työkyvyttömyyseläkehakemus on vireillä, on malli voinut kannustaa osatyökykyisiä työttömiä hakemaan entistä useammin työkyvyttömyyseläkettä. Kuviosta 5e nähdään, että työttömien vireille laittamat työkyvyttömyyseläkehakemukset lisääntyivät vuoden 2018 alussa. Kuu-kauden aikana eläkehakemuksen vireille laittaneiden ansioturvan saajien osuus lähes kaksinkertaistui vuoden 2018 ensimmäisellä neljänneksellä. Työmarkkinatuen saajilla osuus kasvoi puolella, kun taas peruspäivärahan saajien kohdalla ei havaita mitään diskreettiä muutosta vuoden vaihteessa.

Vaikka eläkehakemukset yleistyivät aktiivimallin voimaantumisen jälkeen, edelleenkin vain hyvin pieni osa työttömistä hakee työkyvyttömyyseläkettä. Työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen edellyttää lääkärin lausuntoa työkyvyn heikkenemisestä, joten työttömät eivät ole voineet tehdä hakemuksia pelkästään aktiivimallin vuoksi. Hakemusten lisääntyminen vuonna 2018 ei myöskään näy työttömien osuudessa, joiden päivärahaa on alennettu jonkin muun sosiaalietuuden (kuten osatyökyvyttömyyseläkkeen) vuoksi. Itse asiassa muita sosiaalietuuksia saavien työttömien osuudet ovat olleet laskussa vuoden 2017 puolivälistä alkaen (ks. kuvio 5d).

Aktiivimallia on kritisoitu muun muassa siitä, ettei TE-toimistojen järjestämiä palveluita ole riittävästi saatavilla. Palveluiden kysyntää ja saatavuutta voimme tarkastella työvoimakoulutuksen osalta, sillä TEM:n aineistossa on tiedot koulutuksiin osallistuneiden lisäksi myös koulutuksiin hakeneista. Aktiivimalli on saattanut lisätä hakemuksia ja kilpailua koulutuspaikoista. Kuviosta 6 nähdään, että vuoden 2018 alussa koulutukseen hakijoita oli enemmän kuin vuoden 2017 alussa, mutta vastaava kasvu on nähtävissä myös vuosien 2016 ja 2017 välillä. Hakijoista reilu puolet on lopulta osallistunut kurssille. Aloittaneiden osuudessa ei näy suurta laskua vuonna 2018, mikä olisi viitannut kiristyneeseen kilpailuun koulutuspaikoista. Tosin on syytä korostaa, että työvoimakoulutusjaksot kestävät tyypillisesti selvästi pidempään kuin viisi päivää. Aktiivimalli on voinut kasvattaa etenkin lyhyempien palvelujen kuten työnhakuvalmennuksen kysyntää.

Kuvio 6. Työvoimakoulutukseen hakeneet ja koulutuksen aloittaneet hakukuukauden mukaan



4.4 Aktiivisuuden muutokset kolmen kuukauden jaksojen aikana

Yllä raportoidut kuukausittaiset poikkileikkausluvut voivat antaa puutteellisen kuvan aktiivimallin aiheuttamista käyttäytymisen muutoksista, koska aktiivimalli kannustaa työttömiä täyttämään aktiivisuusehdon ennen 65 päivän pituisen tarkastelujakson päättymistä. Siksi tarkastelemme seuraavaksi aktiivisuuden muutoksia kolmen kuukauden jaksojen aikana. Rajaamme tarkastelun henkilöihin, jotka olivat kokonaan työttömänä vuoden 2016, 2017 tai 2018 ensimmäisenä päivänä. 1.1.2018 työttömänä olleet tulivat aktiivimallin piiriin heti mallin käyttöönoton jälkeen. Vuosien 2016 ja 2017 alussa työttömänä olleet toimivat verrokkeina tälle ryhmälle, koska aktiivimalli ei vaikuttanut heidän asemaansa. Vuoden alussa työttömänä olleet sisältävät luonnollisesti sekä lyhyen että pitkän aikaa työttöminä olleita.

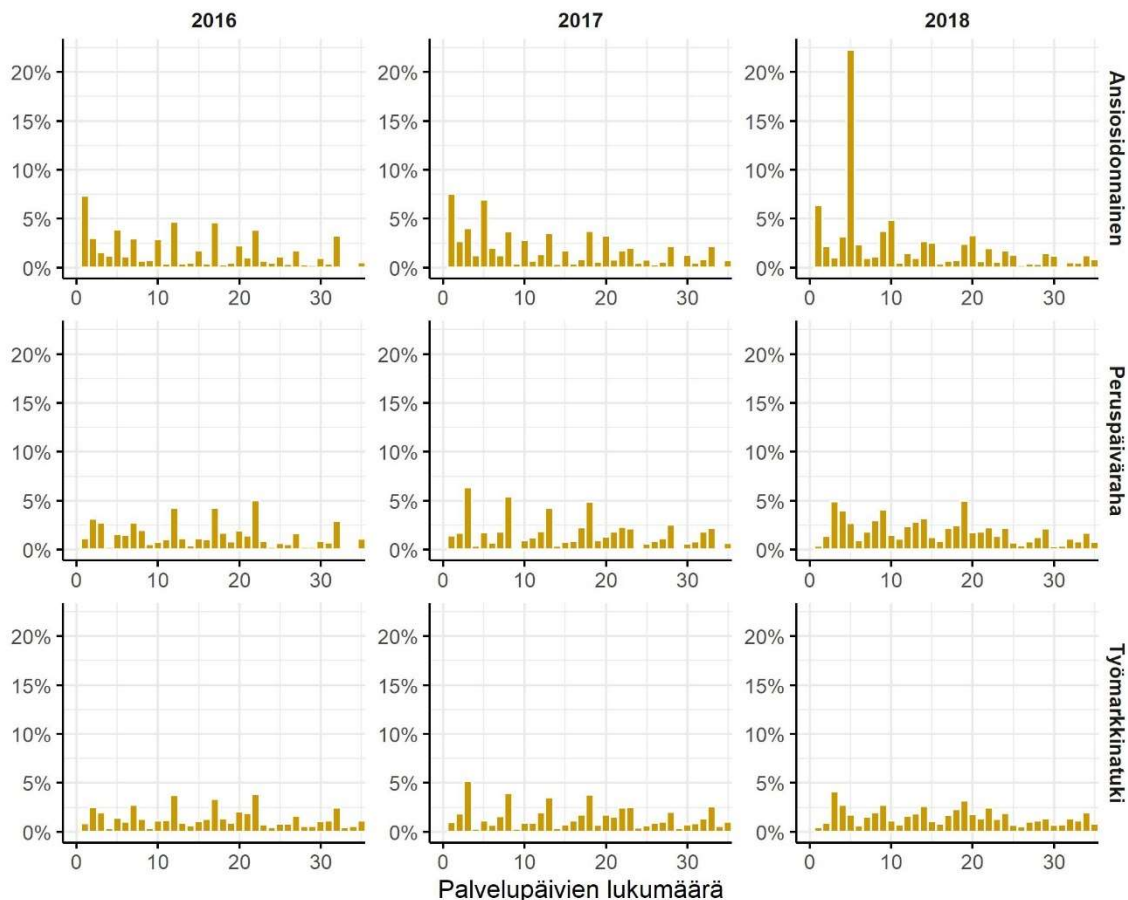
Sekä kohde- että verrokkiryhmien aktivoitumista seurataan 91 kalenteripäivän eli yhtäjaksoisen työttömyyden tapauksessa 65 maksupäivän ajan. Tavoitteena on ensin selvittää, kuinka moni poistui työttömyysturvan piiristä vähintään kahdeksi viikoksi, kuinka paljon työttömät osallistuivat työllistymistä edistäviin palveluihin ja kuinka paljon he työskentelivät kolmen kuukauden jakson aikana. Työttömyyden aikaista työssäkäyntiä mitataan tulojen (Kelan asiakkaat) tai soviteltujen etuuspäivien lukumäärän (työttömyyskassojen jäsenet) avulla. Työttömyysjakson katsotaan päättyneen, jos etuuskien maksatus loppuu kokonaan tai katkeaa vähintään kahden viikon ajaksi. Kahden viikon rajausta perustuu siihen, että kahden viikon työllistyminen johtaa uuden tarkastelujakson alkamiseen.

4.4.1 Palveluihin osallistumisen muutokset

Kuviossa 7 on työllistymistä edistävien palvelupäivien frekvenssijakauma vuoden alussa kokonaan työttöminä olleille, jotka osallistuivat vähintään päivän ajan palveluihin vuoden ensimmäisen neljänneksen aikana. Vaaka-akseli on katkaistu 35 päivän kohdalta, koska olemme kiinnostuneita erityisesti lyhytaikaisen osallistumisen yleistymisestä. Vuonna 2018 palveluihin osallistuneista ansiosidonnaisen päivärahan saajista yli viidesnes (22,3 %) osallistui palveluihin juuri viiden päivän ajan, joka on aktiivisuusehdon minimi. Aiempina vuosina huomattavasti pienempi osuus osallistui palveluihin viiden päivän verran. Muutos vuonna 2018 viittaa siihen, että aktiivimalli on kannustanut työttömyyskassojen jäseniä osallistumaan aktiivimallin näkökulmasta minimiajaksi palveluihin. Tosin ansiosidonnaisen saajista vain 9,8 prosenttia osallistui palveluun vuoden 2018 ensimmäisen neljänneksen aikana, joten ”piikki” viiden päivän kohdalla edustaa ainoastaan 2,2 prosenttia kaikista ansioturvan saajista.

Kuvio 7. TE-palvelupäivien jakauma 3 kuukauden aikana palveluihin osallistuneille etuuslajin ja vuoden mukaan

Vuoden alussa kokonaan työttömänä olleet. Vaaka-akseli on katkaistu 35 päivän kohdalta



Lähde: Fiva, Kela

Perustuvan saajien kohdalla ei nähdä kasautumista viiden palvelupäivän kohdalla sen paremmin vuonna 2018 kuin aikaisempina vuosinakaan.

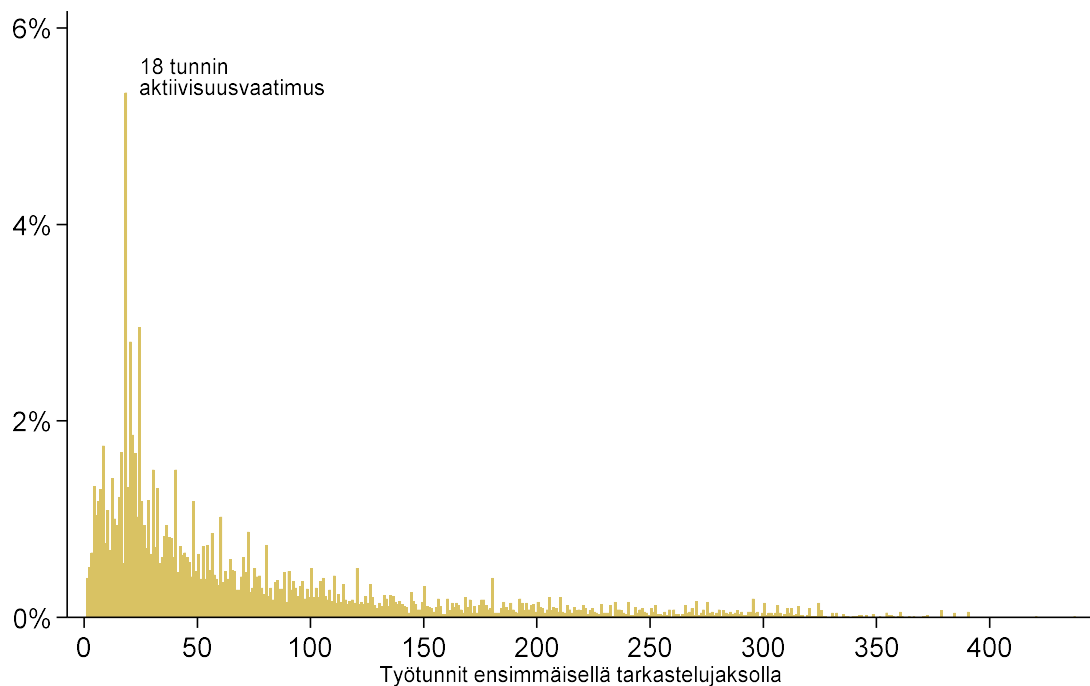
4.4.2 Työtuntien ja ansioiden muutokset

Aktiivimalli kannustaa vastaanottamaan lyhytaikaisia työsuhteita. Seuraavassa kuviossa tarkastellaan kasautuvatko työtunnit aktiivimallin vaatimusten mukaisen 18 tunnin kohdalle. Tämä olisi osoitus aktiivimallin vaikutuksesta työttömien käyttäytymiseen.

Työttömyysaikaisten työtuntien määrää voidaan arvioida Kelan aineiston avulla vuonna 2018. Kuviossa 8 on työtuntien jakauma aktiivimallin ensimmäisellä 65 päivän tarkastelujaksolla niiden työttömien osalta, jotka työskentelivät tarkastelujaksolla vähintään yhden tunnin. Otos on rajattu 1.1.2018 työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneisiin kokonaan työttömiin henkilöihin.

Kuvio 8. Työtuntien jakauma ensimmäisen tarkastelujakson aikana

1.1.2018 kokonaan työttömät aktiivisuusvelvoitteen piirissä olevat peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajat, joilla oli työtunteja



Lähde: Kelan rekisterit

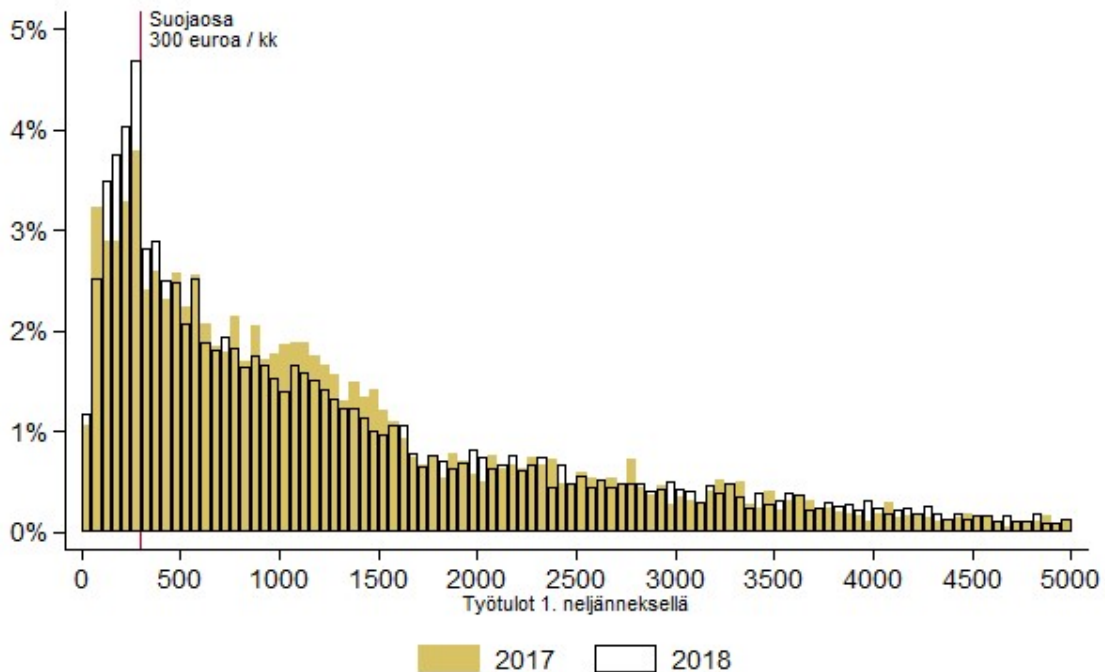
Kuviosta nähdään, että poikkeuksellisen moni työskenteli tarkastelujakson aikana täsmälleen 18 tuntia. Vuoden alussa työttömänä olleista perusturvan saajista, joilla oli tarkastelujaksolla työtunteja, 9 prosenttia työskenteli 18–20 tuntia (tosin vain 7,5 prosentilla oli ansiotuloja, joten alle prosentti työttömistä työskenteli 18–20 tuntia). Työtuntien painottuminen juuri 18 tunnin paikkeille viittaa siihen, että osa työttömistä, jotka ilman aktiivimallia eivät olisi työskennelleen ollenkaan, hakeutuivat lyhytaikaisesti

töihin juuri aktiivimallin takia. Tämä tulkinta olisi varmemmalla pohjalla, jos voisimme verrata vuoden 2018 työntien jakaumaa aiempien vuosien jakaumiin. Valitettavasti tietoa työtunneista ei ole saatavilla ennen vuotta 2018.

Kelan rekistereistä löytyy kuitenkin tiedot maksukausien aikaisista ansiotuloista. Kuviossa 9 on verrattu perusturvaa saaneiden työttömien ansiotuloja vuosien 2017 ja 2018 ensimmäisten neljännesten aikana.⁹ Jakaumista havaitaan, että työttömyyden aikaisten pienten ansiotulojen (200–500 euroa) saaminen yleistyi vuonna 2018 vuoteen 2017 verrattuna. Tämä tukee epäsuorasti tulkintaa siitä, että kuvion 8 piikki 18 tunnin kohdalla on seurausta aktiivimallin voimaantulosta.

Kuvio 9. Ansiotulojen jakauman vuoden 2017 ja 2018 ensimmäisen neljänneksen aikana

1.1.2017 ja 1.1.2018 kokonaan työttömät peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajat, joilla oli työtuloja ensimmäisellä neljänneksellä



Lähde: Kelan rekisterit

Vastaavaa tarkastelua ei voida tehdä ansioturvan saajille, koska Fivan rekisterissä ansiotulojen raportointi vaihteli ennen vuotta 2018 eri työttömyyskassojen välillä ja suojaosan alittavia tuloja ei havaita ollenkaan vuonna 2018. Myöskään ansioturvan saajien työttömyysaikaista työtunteja ei ollut tätä tutkimusta varten käytettävissä. Puute on va-

⁹ Vertailemme vuosineljänneksiä, koska tarkastelujaksot on määritelty vasta vuodelle 2018.

litettava, koska ansioturvaa saavilla, hiljattain työttömäksi jääneillä saattaa olla työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavia paremmat mahdollisuudet löytää lyhytaikaisia työmahdollisuuksia.¹⁰

4.4.3 Aktiivisuuden muutokset ikäryhmittäin

Seuraavaksi kuvaamme työttömien aktiivisuutta ja sen muutoksia kolmen kuukauden jaksoissa Kelan työttömyysetuuksia saavilla sekä ansiosidonnaista päivärahaa saavilla. Tarkastelemme henkilöitä, jotka olivat kokonaan työttömänä vuoden 2016, 2017 tai 2018 ensimmäisenä päivänä. 1.1.2018 työttömänä olleet tulivat aktiivimallin piiriin heti mallin käyttöönoton jälkeen. Vuosien 2016 ja 2017 alussa työttömänä olleet toimivat verrokkeina tälle ryhmälle, koska aktiivimalli ei vaikuttanut heidän asemaansa. Vuoden alussa työttömänä olleet sisältävät sekä lyhyen että pitkän aikaa työttöminä olleita.

Ryhmiä aktivoitumista mitataan kolmen kuukauden jakson aikana. Aktiivisuus määritellään aktiivimallin ehtojen mukaisesti. Tavoitteena on ensin selvittää, kuinka moni työtön osallistui työllistymistä edistäviin palveluihin vähintään viiden päivän ajan, kuinka paljon työttömät työskentelivät kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana, kuinka moni poistui työttömyysturvan piiristä vähintään kahdeksi viikoksi ja kuinka moni työllistyi joko palkkatuella tai muuten.

Työttömyydenaikaista työssäkäyntiä seurataan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajien osalta maksujaksojen aikaisten ansiotulojen avulla. Määrittelemme työttömän aktivoituneeksi, jos ansiotuloja on kolmen kuukauden jaksolla vähintään 180 euroa, mikä vastaisi 18 tunnin työskentelyä 10 euron tuntipalkalla.¹¹ Ansiosidonnaista päivärahaa saavien osalta työttömyyden aikaista työssäkäyntiä mitataan soviteltujen etuuspäivien lukumäärän avulla, koska työttömyysturvan suojaosan alittavaa työskentelyä ei havaita. Ansiosidonnaisella päivärahalla oleva työtön katsotaan aktivoituneeksi, jos hänellä on kolmen kuukauden aikana vähintään kolme etuuspäivää.

Työttömyysjakson katsotaan päättyneen, jos etuuksien maksatus loppuu kokonaan tai katkeaa vähintään kahden viikon ajaksi. Kahden viikon rajausta perustuu siihen, että kahden viikon työllistyminen johtaa uuden tarkastelujakson alkamiseen. Työttömän katsotaan työllistyneen, jos hänellä alkaa neljän viikon sisällä työttömyysjakson päättymisestä vähintään neljä viikkoa kestävä työsuhde. Tällä määritelmällä rajaamme lyhytaikaisimmat pätkätyöt työllistymistarkastelun ulkopuolelle. Vastaavasti palkkatuella työllistyneeksi lasketaan henkilö, jonka palkkatukijakso kestää vähintään neljä viikkoa.

¹⁰ Tieto ansioturvaa saavien työttömien työtunneista ja pienistäkin työtuloista on olemassa. Työttömyyskassat eivät näitä tietoja kuitenkaan raportoi Finanssivalvonnan rekisteriin, josta tämän tutkimuksen tiedot on kerätty. Tutkimusryhmä pyysi tietoja suoraan työttömyyskassojen tietokantoja hallinnoivilta yrityksiltä, mutta tarjous tietojen keräämisestä ylitti tutkimuksen budjetin.

¹¹ Työtunnit ovat Kelan aineistosta saatavilla vasta vuonna 2018.

On syytä korostaa, että tämän luvun tarkastelut on rajattu työttömyysetuutta saaviin henkilöihin, jotka olivat kokoaikaisesti työttömiä kolmen kuukauden tarkastelujakson alkaessa. Valmiiksi aktiiviset henkilöt (vuoden alussa työllistymistä edistävässä palveluissa ja sovitellulla päivärahalla olleet) ja lomautetut eivät siis ole laskelmissa mukana.

Kuviossa 10a on esitetty ikäryhmittäin vuoden alussa perusturvalla olleiden työttömien osuus, joka täytti minkä tahansa yllä mainituista aktiivisuuskriteereistä. Aktiivisuus laskee varsin tasaisesti iän myötä. Kaikissa ikäryhmissä aktiivisuus kasvoi hieman vuodesta 2016 vuoteen 2017. Sen sijaan vuonna 2018 aktiivisuus kasvoi selvästi kaikissa ryhmissä, mahdollisesti aktiivimallin ansiosta. Kuvioista 10b nähdään, että entistä suurempi osa työttömistä oli vähintään viisi päivää työllistymistä edistävässä palveluissa. Palveluihin osallistuminen kasvoi suhteellisesti enemmän vanhemmissa ryhmissä. Myös työttömyyden aikainen työskentely lisääntyi vuonna 2018 (kuvio 10c). Nuorimmassa ikäryhmässä työskentely työttömyysaikana oli tosin lisääntynyt jo vuonna 2017.

Työttömyysjakson päättymisessä näkyy muutosta vuonna 2018 lähinnä nuorimmassa ikäryhmässä (kuvio 10d). Ainoastaan nuorimmassa ikäryhmässä työttömyyden päättymisen todennäköisyys kasvoi erityisen paljon vuonna 2018 verrattuna aiempiin vuosiin. Vähintään neljäksi viikoksi työllistyneiden osuudessa ei Kelan työttömyysetuuksia saavien joukossa näy suuria vuosittaisia muutoksia (kuvio 10e). Palkkatuella työllistyneiden osuus on lähtökohtaisesti alhainen ja lisäystä näkyy vuonna 2018 lähinnä vanhimmassa ikäryhmässä (kuvio 10f).

Kuvioon 10a on piirretty myös viiva, joka näyttää, kuinka monelta työttömyysetuutta ei alennettu vuoden 2018 toisella neljänneksellä. Kelan tiedoista alennettuja päivärahoja saavien osuus pystytään päättelemään melko tarkasti, joten aktiivisiksi määriteltyjen osuus on hyvin lähellä niiden työttömien osuutta, joiden päivärahaa ei ole alennettu.

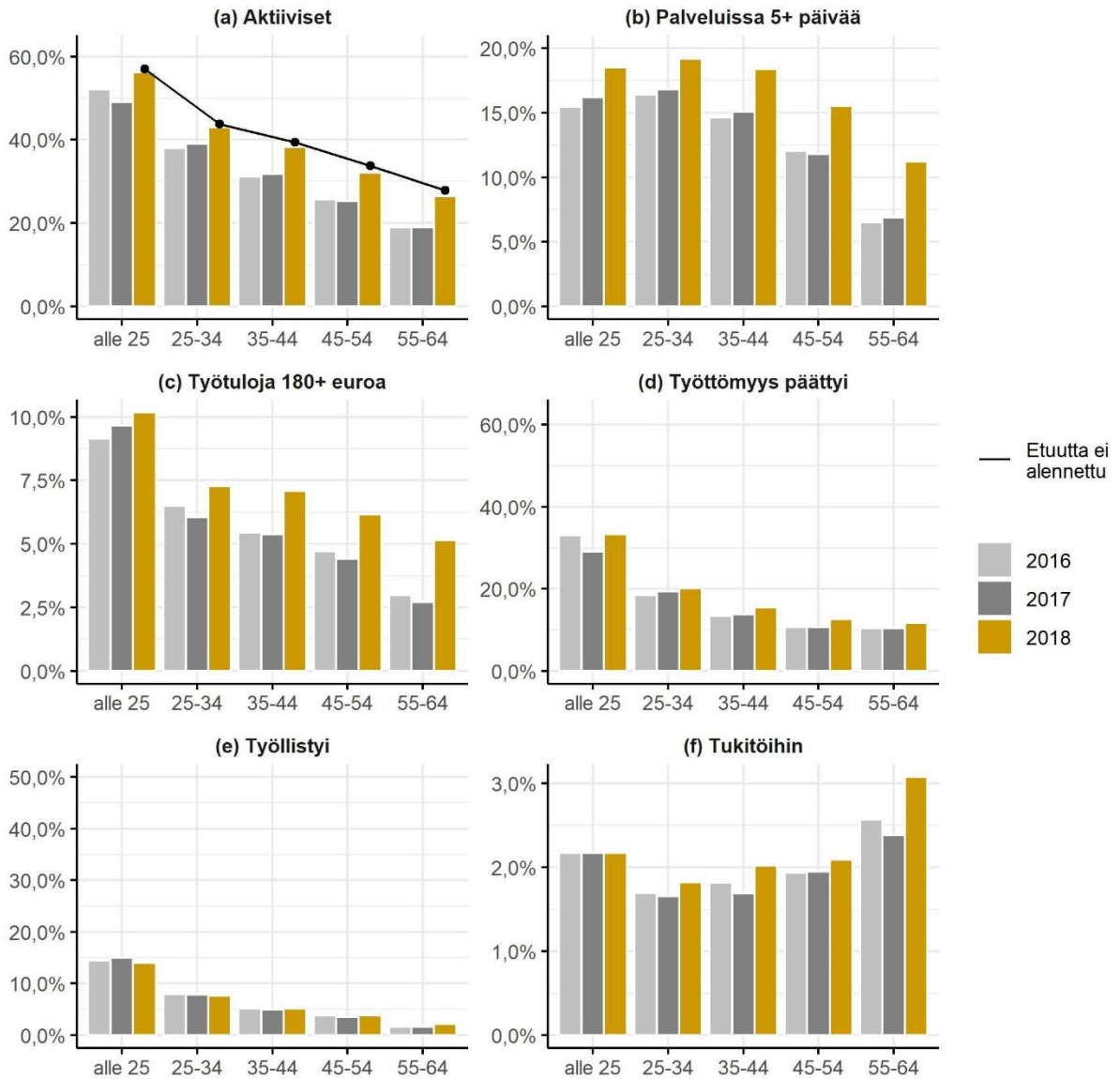
Kuviossa 11 esitetään vastaavat muutokset aktivoitumisessa ansioturvan saajille. Myös tässä joukossa aktivoituminen kasvoi vuonna 2018 kaikissa ikäryhmissä (kuvio 11a). Kuvioista 11b näkyy, että palveluiden merkitys aktivoitumisessa oli hieman alhaisempi kuin perusturvan saajilla, mutta palveluihin osallistuminen kasvoi kaikissa ikäryhmissä ja vanhimmillä työttömillä suhteellinen muutos vuonna 2018 oli huomattava.

Myös soviteltuina maksettujen etuuspäivien rooli kasvoi vuonna 2018 (kuvio 11c). Kasvua oli jo vuonna 2018, mutta erityisesti keski-ikäisten ja vanhimpien työttömien joukossa lisäys oli vuonna 2018 vielä suurempi.

Työttömyysjakso päättyi kolmen kuukauden sisällä hieman useammin vuonna 2018 kuin aiempina vuosina, mutta osalla työttömistä vastaavaa kasvua tapahtui jo vuonna 2017 (kuvio 11d). Vähintään neljäksi viikoksi työllistyneiden osuudessa ei näy huomattavia muutoksia vuosien välillä (kuvio 11e), mutta palkkatuella työllistyneiden osuus kasvoi muissa kuin nuorimmissa ikäryhmissä sekä 2017 että 2018. Tämä kasvu ei siis välttämättä liittynyt aktiivimalliin.

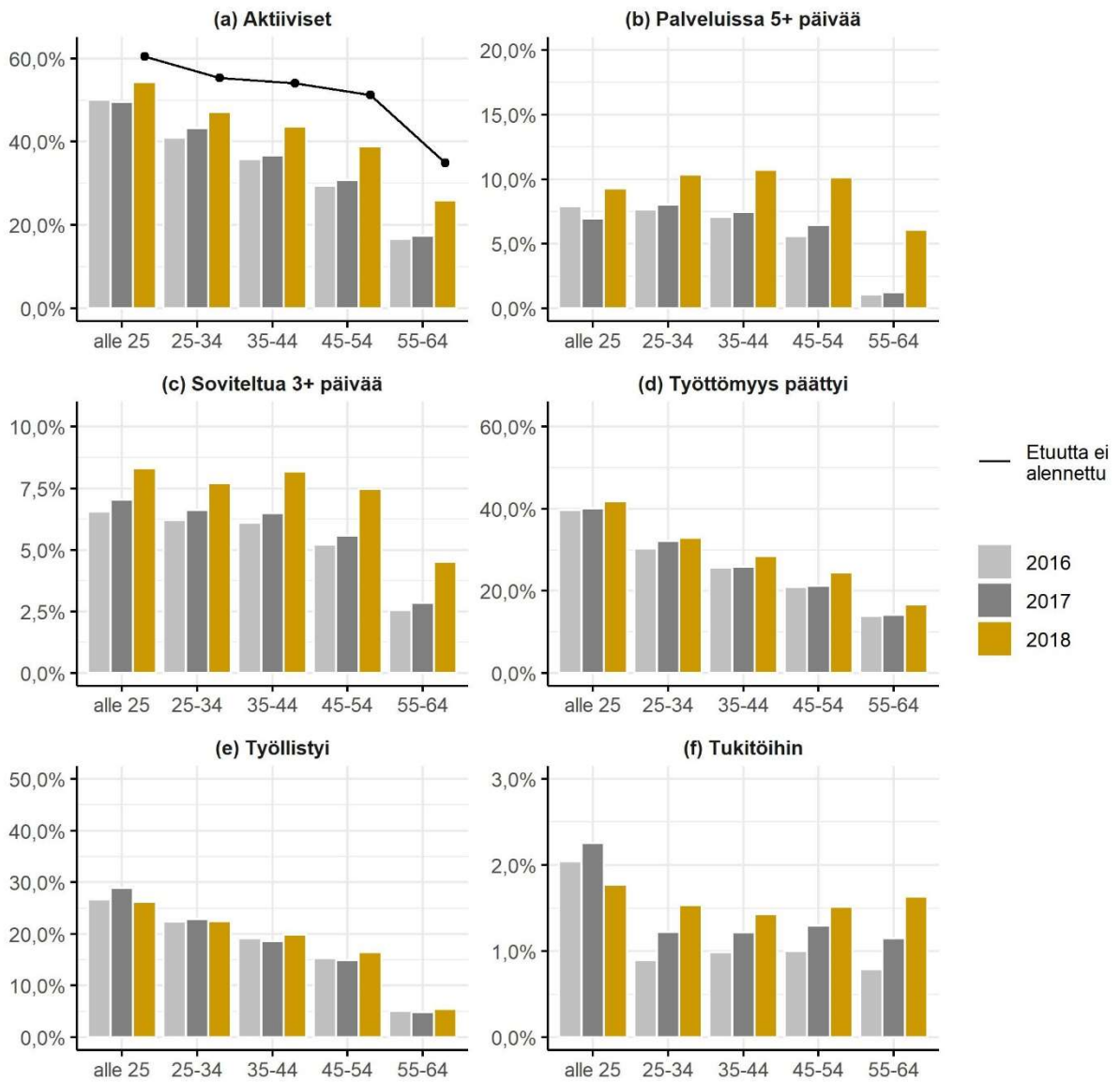
Kuvioon 11a on piirretty myös viiva, joka näyttää, kuinka monelta työttömyysetuutta ei alennettu vuoden 2018 toisella neljänneksellä. Päivärahan alentamisen kohteeksi joutuneiden osuus on hieman alhaisempi kuin päätteisimme aktivoituneiden työttömien osuudesta. Ero johtuu lähinnä pienten ansiotulojen puuttumisesta tutkimusaineistosta.

Kuvio 10. Perusturvan saajien aktiivisuus 3 kuukauden aikana iän ja vuoden mukaan
 Vuoden alussa kokonaan työttömänä olleet peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajat



Lähde: Fiva, TEM, ETK

Kuvio 11. Ansioturvan saajien aktiivisuus 3 kuukauden aikana iän ja vuoden mukaan
Vuoden alussa kokonaan työttömänä olleet



Lähde: Fiva, TEM, ETK

4.4.4 Alueelliset erot aktiivisuudessa

Kuvioissa 12a ja 13a havainnollistetaan, miten aktiivimallin leikkaukset kohdentuivat kunnittain vuoden 2018 toisella neljänneksellä. Vaikka yksittäisten kuntien välillä voi olla isoja eroja, erot laajempien alueiden välillä ovat varsin pieniä. Ainoastaan Etelä-Pohjanmaa poikkeaa muusta maasta. Alueen kunnissa työttömyysetuuksia alennettiin aktiivimallin vuoksi tavallista harvemmin. Poikkeuksellisen iso osa maakunnan työttömistä osallistui työllistymistä edistäviin palveluihin vuoden ensimmäisen neljänneksen aikana (kuviot 12c ja 13 c). Myös työllistyneiden ja työttömyysaikana työtuloja hankkineiden osuudet maakunnassa ovat suhteellisen korkeat.

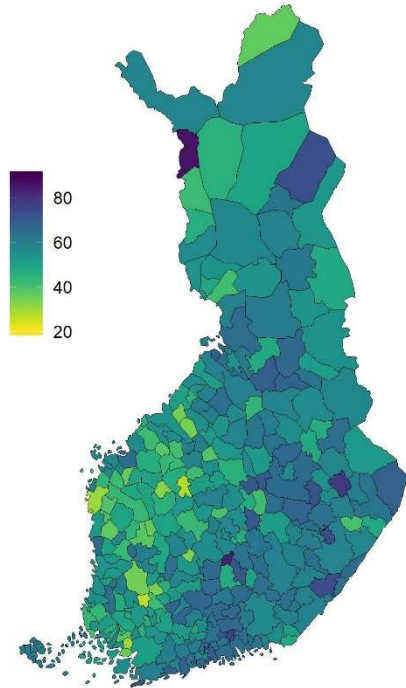
Länsirannikolla työttömyys on päättynyt työllistymiseen avoimille työmarkkinoille useammin kuin itärajan tuntumassa (kuviot 12b ja 13b). Pohjois-Suomessa sovitellun ansiöpäivärahan saaminen on ollut kohtuullisen yleistä (kuvio 13d).

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisessa ei myöskään ole erityisempiä maantieteellisiä eroja lukuun ottamatta sitä, että Etelä-Pohjanmaalla palveluihin osallistuu keskimääräistä suurempi osa työttömistä. Tältä osin kritiikki työllistymistä edistävien palvelujen epätasa-arvoisesta saatavuudesta eri puolilla maata ei saa aineistosta erityisempää tukea.

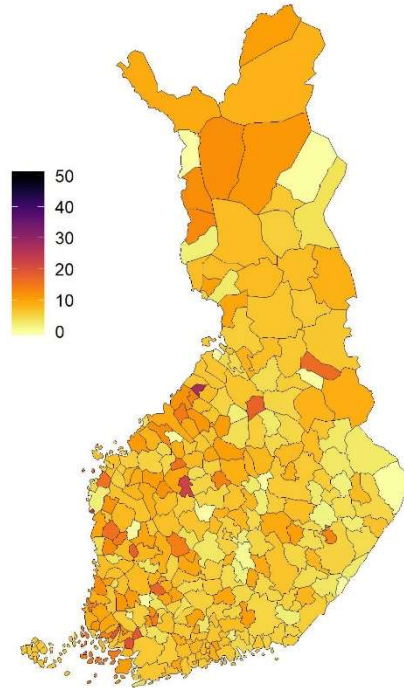
Kuvio 12. Perusturvan saajien aktiivisuus kunnittain vuoden 2018 ensimmäisen neljänneksen aikana

1.1.2018 kokonaan työttömänä olleet työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajat. Alle 10 havainnon kuntien arvot korvattu koko maan keskiarvolla. Etuuden alennus viittaa toiseen neljännekseen.

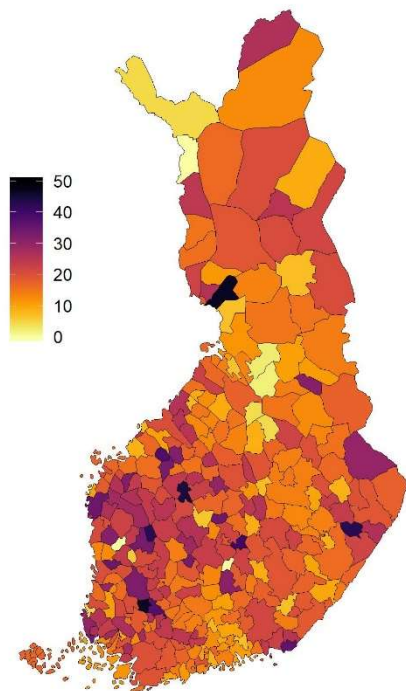
(a) Etuutta alennettiin, %



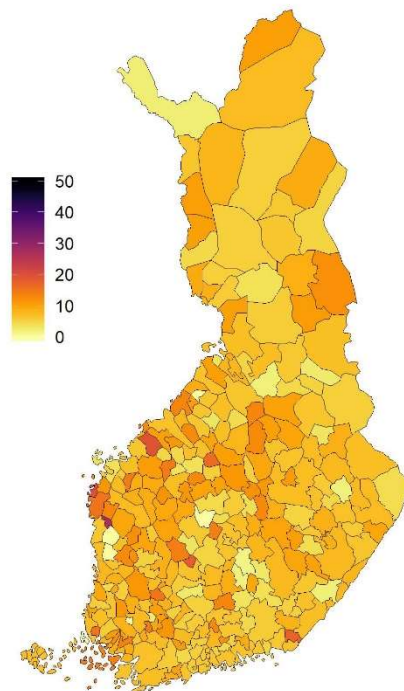
(b) Työllistyi, %



(c) Palveluissa 5+ päivää, %



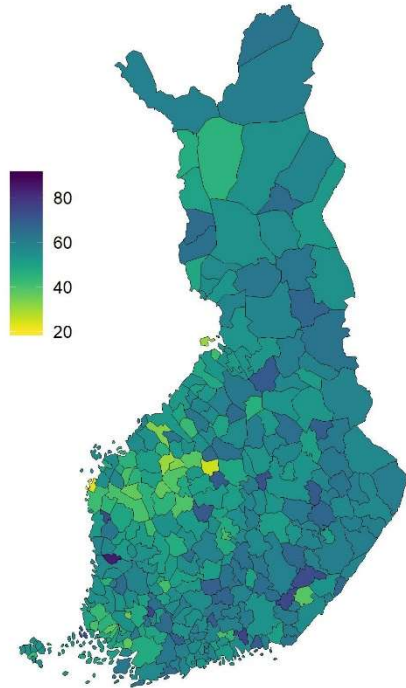
(d) Työtuloa 180+ euroa, %



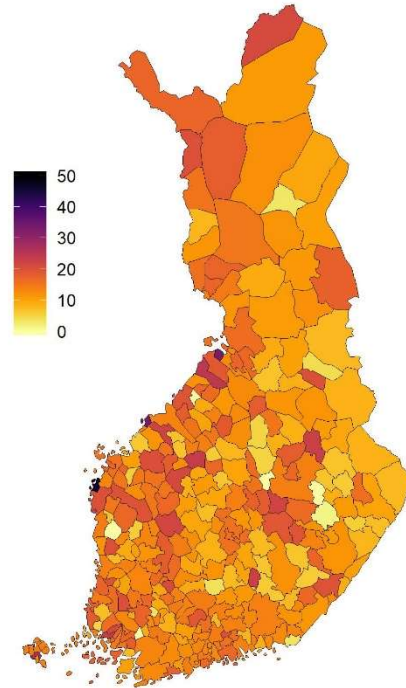
Kuvio 13. Ansioturvan saajien aktiivisuus kunnittain vuoden 2018 ensimmäisen neljänneksen aikana

1.1.2018 työttömänä olleet kokonaan työttömät ansiopäivärahan saajat. Alle 10 havainnon kuntien arvot korvattu koko maan keskiarvolla. Etuuden alennus viittaa toiseen neljännekseen.

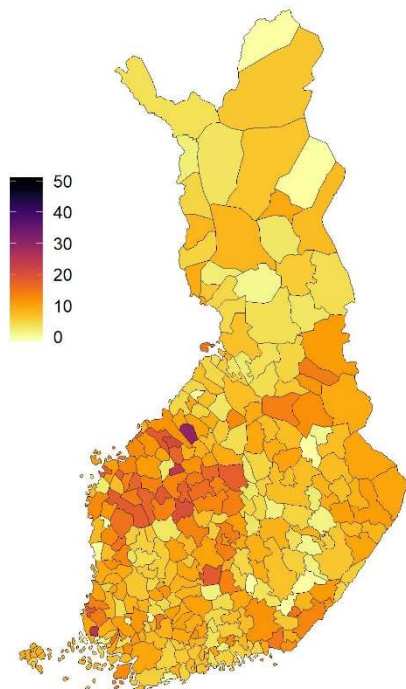
(a) Etuutta alennettiin, %



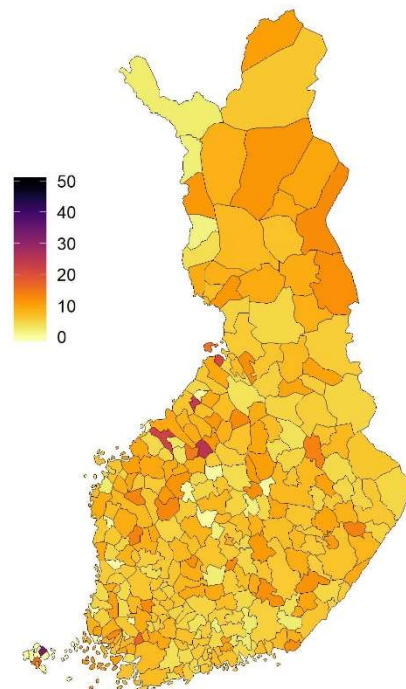
(b) Työllistyi, %



(c) Palveluissa 5+ päivää, %



(d) Soviteltua 3+ päivää, %



4.5 Työttömien aktiivisuuden muutos aktiivimallin käyttöönoton jälkeen

Kuviossa 14 on raportoitu työttömien aktiivisuuden kehitys vuosineljänneksittäin vuoden 2016 alusta vuoden 2018 kolmannen neljänneksen loppuun asti. Analyysi on tehty erikseen Kelan etuuksia saaville työttömille ja ansiopäivärahaa saaville työttömille.

Kuviossa on kuusi osaa, joissa kuvataan kehitystä a) vähintään yhden aktiivisuuskriteerin täyttymisessä, b) työttömyyden päättymisessä vähintään kahden viikon ajaksi, c) työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisessa, d) työttömyysaikaisessa työssäkäynnissä, e) työllistymisessä palkkatuettuun työhön ja f) työllistymisessä ilman palkkatukea. Kuviossa 14a henkilö lasketaan aktivoituneeksi, jos vähintään yksi kriteereistä b, c tai d täyttyi.

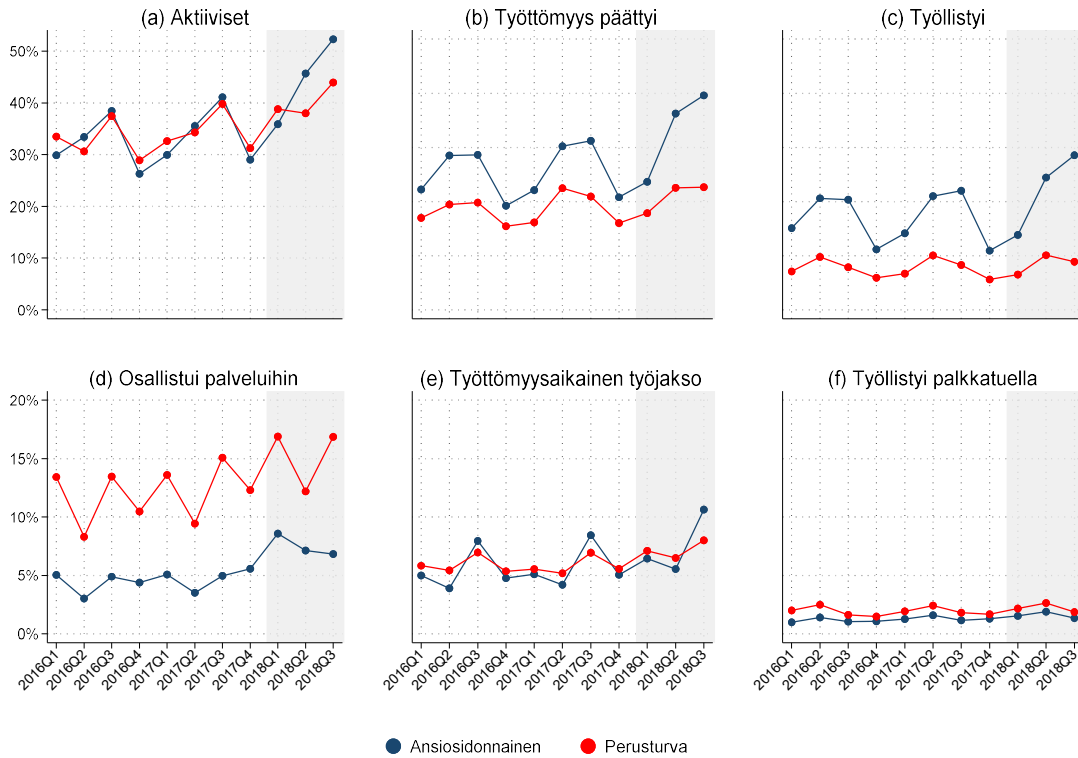
Kuvioissa on mukana kunkin vuosineljänneksen alussa kokonaan työttömänä olleet ja aktivoitumista mitataan kunkin vuosineljänneksen aikana. Kuvion 14a perusteella aktivoitumisessa on selvää kausivaihtelua, joka on seurausta lähinnä työttömyysaikaisessa työskentelyssä (kuvio 14d) ja työllistymisessä (kuviot 14e ja 14f) näkyvästä työmarkkinoiden kausivaihtelusta. Aktivoituminen kokonaisuudessaan on kasvanut vuodesta 2016 vuoteen 2018 ja ansioturvan saajien kohdalla muutos on erityisen suuri 2018 ensimmäisen neljänneksen jälkeen (kuvio 14a).

Lähempänä työmarkkinoita olevien ansioturvan saajien joukossa työllistyminen vähintään neljäksi viikoksi on huomattavasti yleisempää kuin perusturvan saajien joukossa (kuvio 14f). Kelan etuuksia saavilla työttömillä ei näy suurta vaihtelua työllistyneiden osuudessa vuosien välillä. Myös ansioturvan saajien joukossa työllistyneiden osuudet ovat melko vakaita 2016 ja 2017, mutta työllistyneiden osuus kasvaa vuoden 2018 toisella ja kolmannella neljänneksellä hieman voimakkaammin kuin vastaavana ajankohdana aiempina vuosina (kuvio 14f). Palkkatuella työllistyneiden osuus on hyvin alhainen ja suhteellisen vakaa sekä Kelan työttömyysetuuksia että ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavilla.

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuvien osuus on perusturvan saajien joukossa säännönmukaisesti korkeampi kuin ansioturvan saajien joukossa (kuvio 14c). Palveluihin osallistuneiden osuus on kasvanut molemmissa ryhmissä vuodesta 2016 vuoteen 2018, ja ansiosidonnaista päivärahaa saavilla palveluihin osallistuminen kasvoi erityisen voimakkaasti 2018 ensimmäisellä neljänneksellä. Työttömyyden aikaisessa työskentelyssä kausivaihtelu on suurempaa ansioturvan saajien joukossa kuin Kelan työttömyysetuuksia saavilla. Työttömyysaikainen työnteko ei ansioturvan saajilla sisällä alle suojaosan jääviä työtuloja, mikä voi vaikuttaa osuuksiin. Molemmissa ryhmissä työttömyysjakson aikana työskennelleiden osuus kasvoi vuoden 2018 kolmella ensimmäisellä neljänneksellä. Erityisesti ansiosidonnaista päivärahaa saavilla pientä lisäystä oli havaittavissa jo vuonna 2017.

Kuvio 14. Ansiosidonnaista päivärahaa ja Kelan työttömyysetuuksia saavien aktiivisuus vuosineljänneksittäin

Osuus neljänneksen alussa kokonaan työttömänä olleista



Kuvioissa 15 ja 16 on tarkasteltu tarkemmin kuviossa 14 näkyviä muutoksia aktiivisuudessa vuosien 2016, 2017 ja 2018 välillä erikseen neljänneksen alussa työttömänä olleilla ansioturvan saajilla ja Kelan työttömyysetuuksien saajilla. Kuvioissa mitataan aktiivisuuden muutosta vuoteen 2016 verrattuna. Aktiivimalli otettiin käyttöön vuoden 2018 alussa, joten aktiivimallin mahdollisten vaikutusten pitäisi näkyä muutoksena vuoden 2018 kahdella ensimmäisellä neljänneksellä. Periaatteessa analyysiä voisi jatkaa vuoden 2018 loppuun, mutta tutkimusaineistossa työttömyyden päättymistä ja työllistymistä voidaan luotettavasti mitata vain lokakuuhun 2018 asti, joten kuviot on katkaistu vuoden 2018 toisen neljänneksen kohdalta. Vuosi 2017 on analyysissä mukana, jotta voidaan poimia esimerkiksi työllisyystilanteen paranemisesta johtuva muutos, joka tapahtuu jo ennen aktiivimallin käyttöönottoa. Kuten kuviosta 14 käy ilmi, työttömien aktiivisuudessa on suhteellisen voimakasta kausivaihtelua, joka vaikeuttaa trendien vertailua. Tämä kausivaihtelu on kuvioista 15 ja 16 puhdistettu lisäämällä kontrollit meneillään olevalle neljännekselle.

Aktiivisuuden muutoksen tarkastelu perustuu regressiomalliin:

$$Y = \alpha_1 + \alpha_2 Q_2 + \alpha_3 Q_3 + \alpha_4 Q_4 + \sum_{i=1}^4 \beta_i Q_i \cdot V_{2017} + \sum_{i=1}^3 \delta_i Q_i \cdot V_{2018},$$

jossa Y on selitettävä aktiivisuuden mittari, Q_i on indikaattori i . vuosineljännekselle ja V_t on indikaattori vuodelle t . Kuvioissa 15 ja 16 esitetään vain vuosien väliset erot eli β - ja

δ -regressiokertoimet. Vertailukohtana on siis vuosi 2016. Kuvioiden pisteet kertovat, kuinka paljon suurempi osuus vuosien 2017 ja 2018 työttömistä aktivoitui neljänneksen aikana kuin vastaavan neljänneksen aikana vuonna 2016. Pisteiden ympärillä olevat viivat kuvaavat näiden estimaattien 95 prosentin luottamusvälejä. Raportoimme tulokset myös mallista, jossa on mukana kontrollit työttömien taustaominaisuuksille.¹² Suhdanne-tilannetta pyritään kontrolloimaan lisäämällä malliin asuinkunnan työttömyysaste kunkin neljänneksen alussa.

Kuviossa 15a mitataan ansiosidonnaista päivärahaa saavien työttömien aktivoitumisen muutosta millä tahansa aktiivimallin ehdot täyttävällä kriteerillä. Tulosten mukaan työttömien aktivoituminen on kasvanut selvästi aktiivimallin käyttöönoton jälkeen vuonna 2018. Aktivoituminen kasvoi vähän jo vuoden 2017 toisella neljänneksellä, ja oli myös kolmannella ja neljännellä neljänneksellä korkeampaa kuin vuoden 2016 vastaavina ajankohtina.

Kuvion 15 muissa alakuvissa näkyy, että useampi eri aktivoitumistyyppi vaikuttaa ansioturvan saavilla aktivoitumisen kokonaismuutokseen. Työttömyyden päättymisessä vähintään kahdeksi viikoksi näkyy pientä nousua jo vuoden 2017 toisella neljänneksellä (kuvio 15b), mutta vuoden 2018 toisella ja kolmannella neljänneksellä tapahtuu selkeä hyppy. Muutos verrattuna vuoden 2016 vastaaviin neljänneksiin on hieman pienempi, kun kontrolloidaan taustamuuttujia, mutta edelleen yli 6 prosenttiyksikköä toisella neljänneksellä ja 8 prosenttiyksikköä kolmannella neljänneksellä. Vuoden 2018 ensimmäinen neljänneksellä ero vuoteen 2016 on samaa luokkaa kuin vuonna 2017.

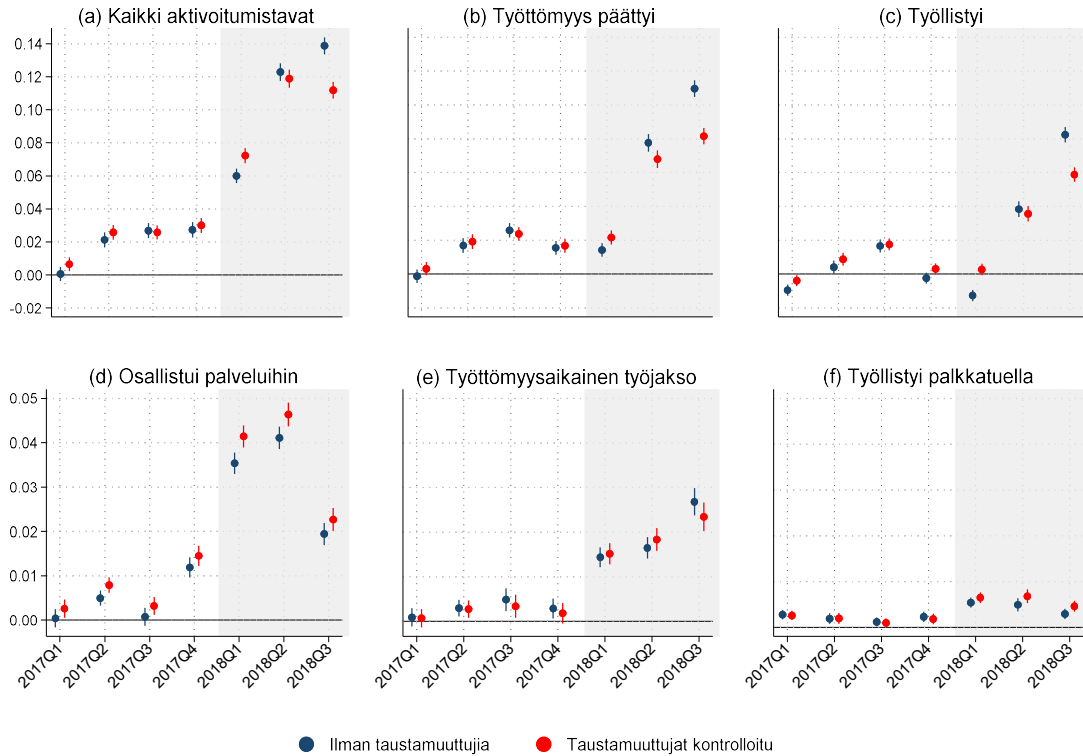
Vuoden 2018 toisella ja kolmannella neljänneksellä tapahtuu selkeä nousu työllistymisessä avoimille työmarkkinoille verrattuna aiempien vuosien vastaaviin ajankohtiin (kuvio 15c). Ensimmäisellä neljänneksellä ei vielä näy muutosta. Työttömyyden päättymisessä vuoden 2018 toisella neljänneksellä nähtävästä reilun kuuden prosenttiyksikön muutoksesta vajaan neljän prosenttiyksikköä ja kolmannen neljänneksen kahdeksan prosenttiyksikön muutoksesta noin kuusi prosenttiyksikköä koostuu näistä vähintään neljän viikon työjaksoista. Tosin työllistyminen avoimille työmarkkinoille oli jo vuoden 2017 toisella ja kolmannella neljänneksellä hieman korkeampaa kuin vuonna 2016.

Myös työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuvien osuus kasvaa vuoden 2018 alussa ja muutos näkyy jo ensimmäisellä neljänneksellä (kuvio 15d). Tämä on linjassa kuviossa 14c näkyvän muutoksen kanssa. Palveluihin osallistuminen lisääntyi hieman jo vuoden 2017 puolella, mutta muutos on selvästi suurempi vuoden 2018 ensimmäisellä ja toisella neljänneksellä. Vuoden 2018 kolmannella neljänneksellä ero vuoteen 2016 verrattuna pienenee taas hieman.

¹² Taustatekijöistä kontrolloidaan sukupuoli, ikä (15–24, 25–34, 35–44, 45–54, yli 55), lisäpäiväoikeus, työttömyyskassa, asuinkunnan maakunta, ansiosidonnaista päivärahaa saavien osalta työttömyyttä edeltänyt palkka (alle 1500, 1500–2000, 2000–2500, 2500–3000, 3000–4000, yli 4000) ja edellisen 12 kuukauden aikainen työttömyyden kesto viikkoina (0–4, 5–12, 13–26, 27–52).

Kuvio 15. Ansiosidonnaisen päivärahan saajien aktivoitumisen muutos vuosien 2016 ja 2018 välillä

Vuosineljänneksen alussa kokonaan työttömät ansiosidonnaisen päivärahan saajat. Pisteet ilman taustamuuttujia kuvaavat eroja aktivoituneiden osuuksissa verrattuna vuoden 2016 vastaavaan neljänneksen. Kun taustamuuttujat on kontrolloitu, pisteet kuvaavat samojen neljännesten eroa eri vuosina, kun huomioidaan erot henkilöiden taustaominaisuuksissa ja alueelliset erot työttömyysasteessa.

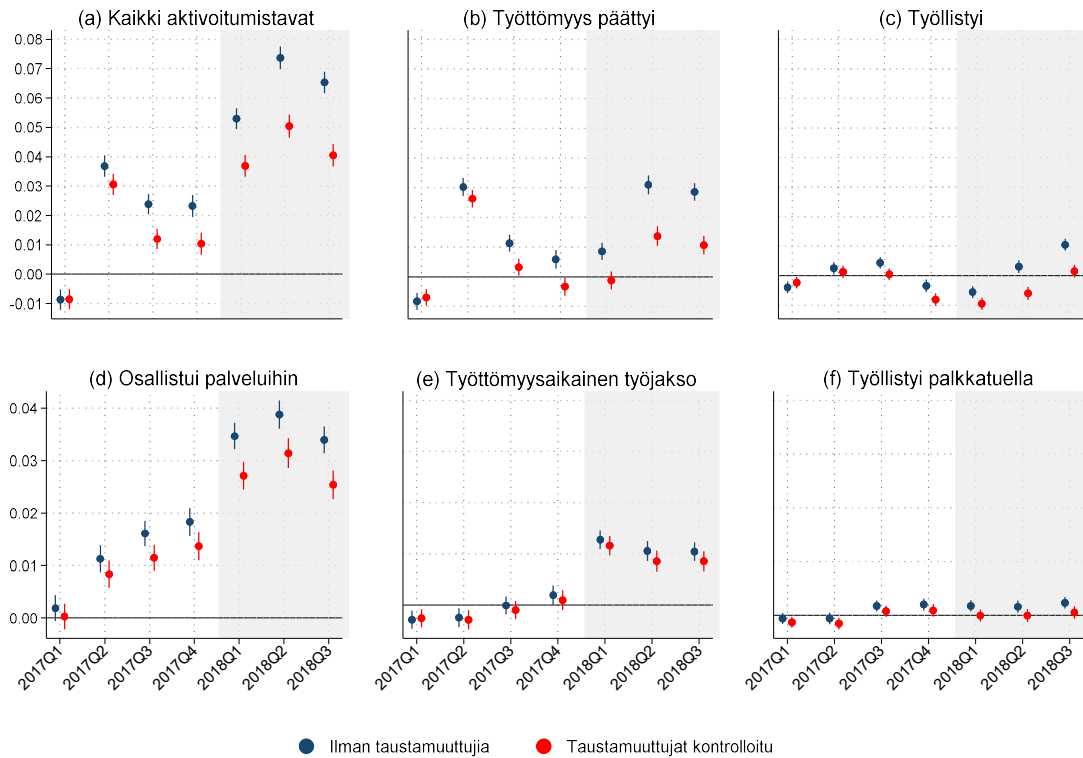


Työttömyysjakson aikainen työskentely lisääntyy niin ikään hieman vuonna 2018 verrattuna vuoden 2016 vastaaviin ajankohtiin (kuvio 15e). Muutos on suurin 2018 kolmannella neljänneksellä. Palkkatuella työllistyminenkin kasvaa hieman vuonna 2018 (kuvio 15f), mutta kuten kuvio 14 näkyy, palkkatuen osuus on lähtökohtaisesti niin alhainen, ettei muutoksilla ole aktivoitumisen kokonaismuutoksen kannalta kovin suurta merkitystä.

Kuviossa 16 on kuvattu muutosta aktiivisuudessa vuosien 2016, 2017 ja 2018 välillä työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavilla työttömillä. Aktivoitumisessa näkyy jo vuonna 2017 selkeitä muutoksia verrattuna vuoden 2016 vastaaviin ajankohtiin (kuvio 16a). Palveluihin osallistuminen nousi vuoden 2017 toisella, kolmannella ja neljännellä neljänneksellä verrattuna vuoteen 2016 ja nousu jatkui hieman voimakkaampana vuoden 2018 alussa (kuvio 16d). Myös työttömyyden aikainen työskentely lisääntyi hieman vuonna 2018 verrattuna vuoteen 2016 (kuvio 16e). Sen sijaan työllistymisessä palkkatuella tai avoimille työmarkkinoille ei ole vuonna 2018 havaittavissa suurta eroa aiempiin vuosiin (kuviot 16c ja 16f). Työllistyminen avoimille työmarkkinoille on perusturvan saajilla vuoden 2017 lopussa ja vuoden 2018 alussa hieman heikompaa kuin vastaavina ajankohtina vuonna 2016.

Kuvio 16. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajien aktivoitumisen muutos vuosien 2016 ja 2018 välillä

Vuosineljänneksen alussa kokonaan työttömät Kelan työttömyysetuuksien saajat. Pisteet ilman taustamuuttajia kuvaavat eroja aktivoituneiden osuuksissa verrattuna vuoden 2016 vastaavaan neljännekseen. Kun taustamuuttajat on kontrolloitu, pisteet kuvaavat samojen neljänneksten eroa eri vuosina, kun huomioidaan erot henkilöiden taustaominaisuuksissa ja alueelliset erot työttömyysasteessa.

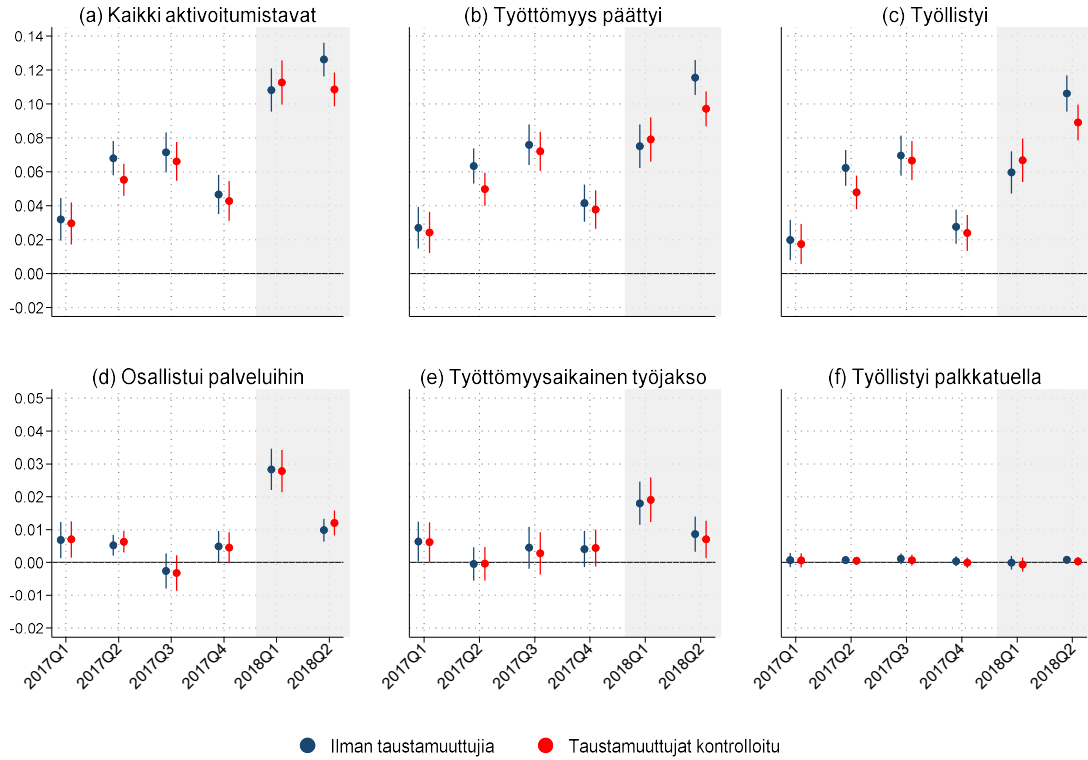


Kuviossa 17 on vastaava tarkastelu kuin kuvioissa 15 ja 16, mutta kohdejoukkona ovat kunkin neljänneksen aikana ansiosidonnaisen päivärahakauden aloittaneet. Mukana tarkastelussa ovat vain kokonaan työttömänä päivärahakautensa aloittaneet, jotka eivät saaneet ansiosidonnaista päivärahaa edellisten kuuden kuukauden aikana ja joilla päättyi vähintään 12 viikon pituinen työjakso ansiosidonnaista päivärahakautta edeltäneiden neljän viikon aikana. Hiljattain työttömäksi jääneiden joukossa työllistymisen edellytysten olettaisi siis olevan paremmat kuin edellisissä kuvioissa tarkastellussa ryhmässä, jossa on mukana pidempään työttömänä olleita. Tarkastelu voidaan tällä ryhmällä ulottaa vain vuoden 2018 toiseen neljännekseen aineistorajoitteiden takia.

Kuten kuviossa 15, myös uusien ansioturvan saajien joukossa aktivoituminen kasvoi vuoden 2018 ensimmäisellä ja toisella neljänneksellä verrattuna vuoden 2016 vastaaviin ajanjaksoihin (kuvio 17a). Palveluihin osallistuneiden ja soviteltua päivärahaa saavien osuus kasvoi vuoden 2018 ensimmäisellä neljänneksellä, mutta toisin kuin neljänneksen alussa työttömänä olleiden joukossa, uusilla työttömillä nämä osuudet eivät 2018 toisella neljänneksellä olleet kovinkaan paljon suurempia kuin 2016 toisella neljänneksellä (kuviot 17d ja 17e).

Kuvio 17. Ansiosidonnaiselle päivärahalta jääneiden uusien työttömien aktivoitumisen muutos vuosien 2016 ja 2018 välillä

Vuosineljänneksen aikana työttömäksi tulleet ansiosidonnaisen päivärahan saajat. Tarkasteluperiodi päättyy vuoden 2018 toisella neljänneksellä aineistorajoitteiden vuoksi. Pisteet ilman taustamuuttujia kuvaavat eroja aktivoituneiden osuuksissa verrattuna vuoden 2016 vastaavaan neljännekseen. Kun taustamuuttujat on kontrolloitu, pisteet kuvaavat samojen neljännesten eroa eri vuosina, kun huomioidaan erot henkilöiden taustaominaisuuksissa ja alueelliset erot työttömyysasteessa.



Vähintään neljäksi viikoksi työllistyneiden uusien työttömien osuudessa näkyy vuoden 2018 ensimmäisellä ja toisella neljänneksellä kasvua verrattuna vuoteen 2016 (kuvio 17c). Työllistyneiden osuus kasvaa kuitenkin selvästi jo vuonna 2017, eli aktiivimallin ei voi tulkita nopeuttaneen työllistymistä vuoden 2018 alussa.

4.6 Työttömien aktivoituminen verrattuna lomautettuihin

Edellisen luvun tulosten mukaan ansiopäivärahaa saavien työttömien aktiivisuus kasvoi aktiivimallin voimaantulon jälkeen. Työttömien ominaisuuksien tai työllisyystilanteen muutoksen kontrollointi ei tätä tulosta muuttanut.

Tästä huolimatta vuoden 2018 alun jälkeisiä muutoksia ei välttämättä voi tulkita aktiivimallin vaikutukseksi. Työllisyystilanne parani vuoden 2018 alussa, ja työllistymisen kasvu saattaa osittain selittyä työmahdollisuuksien lisääntymisellä.

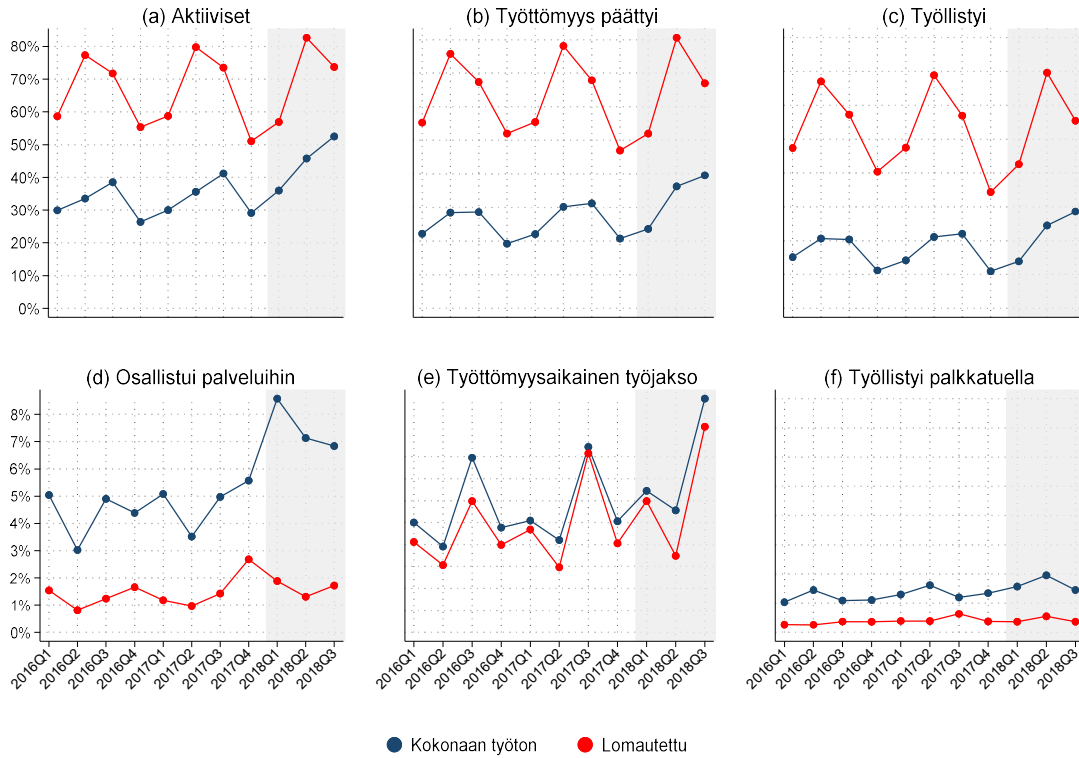
Ideaalitalanteessa käytettävissä olisi verrokkiryhmä, johon aktiivimallin käyttöönoton jälkeistä aktivoitumista voitaisiin verrata. Hyvää verrokkiryhmää ei kaikkia työttömiä koskevalla uudistuksella ole. Yksi mahdollisuus on kuitenkin käyttää verrokkiryhmänä lomautettuja.

Aktiivimallin vaatimukset eivät koske lomautettuja ensimmäisten 64 lomautuspäivän aikana. Lomautetut toki poikkeavat muista työttömistä monella muullakin tavalla. Kuten kuvioista 18 näkyy, myös aktiivimallin mukaisiin palveluihin osallistuminen, työttömyysaikainen työnteko ja työttömyyden kesto ovat hyvin erilaisia näiden ryhmien välillä eikä lomautettuja ja muita työttömiä siksi voi suoraan verrata keskenään. Sen sijaan voidaan yrittää verrata aktiivimallin käyttöönoton jälkeistä muutosta lomautettujen ja muiden työttömien välillä. Jos suhdannetilanteen paraneminen vaikuttaa samalla tavalla sekä lomautettuihin että muihin työttömiin, voidaan muutoksia vertaamalla saada arvio aktiivimallin vaikutuksesta.

Kuvion 18 mukaan lomautetut itse asiassa näyttävät olevan kohtuullinen verrokkiryhmä kokonaan työttömille. Vaikka tasoero kaikissa kuviossa raportoiduissa mittareissa on merkittävä, näyttää lomautettujen ja kokonaan työttömien aktiivisuuden trendi olevan suhteellisen samanlainen ennen aktiivimallin voimaantuloa tammikuussa 2018. Eroa ryhmien välisessä kehityksessä alkaa syntyä vasta vuoden 2018 puolella, jolloin työttömien osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin ja työllistyminen sekä palkkatuella että avoimille työmarkkinoille alkaa kasvaa lomautettuja nopeammin.

Kuvio 18. Ansiosidonnaista päivärahaa saavien työttömien ja lomautettujen aktiivisuus vuosineljänneksittäin

Osuus neljänneksen alussa kokonaan työttömänä olleista

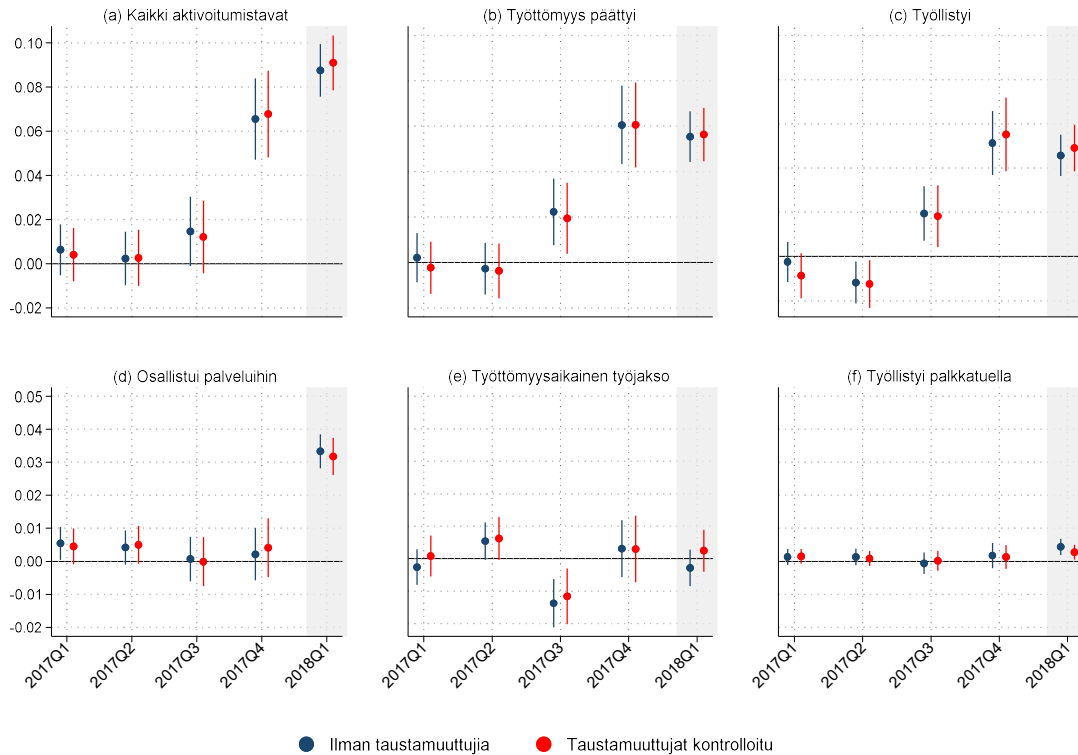


Kuviossa 19 vertaamme ansiopäivärahaa saavien lomautettujen ja kokonaan työttömien aktiivisuuden muutosten eroa aktiivimallin käyttöönoton jälkeen. Vuoden alussa lomautettuna olleita aktiivisuusehto ei koskenut vuoden ensimmäisten 64 etuuspäivän aikana. Sen sijaan seuraavien neljännesten alussa lomautettuna olleiden kohdalla ei voida varmasti tietää, kuinka monella aktiivisuuden seuranta on jo alkanut. Tästä syystä kuviossa 19 tarkastelu rajoitetaan 2018 ensimmäiseen neljännekseen. Valitettavasti vastaavaa vertailua ei voitu tehdä perusturvan varassa oleville, koska heille on vielä vaikeampi löytää sopivaa verrokkiryhmää.

Vertailun vuoksi teemme samanlaisen laskelman myös vuosien 2016 ja 2017 välillä, jolloin aktiivimallia ei vielä ollut otettu käyttöön eikä sillä siis voinut vielä olla vaikutusta aktivoitumiseen. Kuviossa esitetyt vaikutukset ovat työttömien ja lomautettujen välisen aktiivisuuden muutosten välisiä eroja, kun kunkin vuosineljänneksen alussa työttömänä tai lomautettuna olleita verrataan vuonna 2016 vastaavan vuosineljänneksen alussa työttömänä tai lomautettuna olleisiin. Kuten aikaisemminkin kontrolloimme samalla työttömien ja lomautettujen taust ominaisuuksien eroja. Näillä kontroleilla on yllättävänkin vähän vaikutusta tuloksiin. Teknisesti malli poikkeaa aiemmasta regressiomallista siten, että malliin on lisätty indikaattori kokonaan työttömille ja tämän muuttujan interaktiot yhtälön kaikkien muiden termin kanssa.

Kuvio 19. Kokonaan työttömien ansiosidonnaisen päivärahan saajien aktivoitumisen muutos verrattuna lomautettuihin vuosien 2016 ja 2018 välillä

Kunkin vuosineljänneksen alussa kokonaan työttömät ja lomautetut ansiosidonnaisen päivärahan saajat verrattuna saman neljänneksen alkuun vuonna 2016.



Kuviossa 19 raportoitujen tulosten mukaan työttömien joukossa aktivoitumisen kasvu oli selvästi lomautettuja suurempaa vuoden 2018 alussa. Sama kehitys näkyy tarkasteltaessa työttömyysjaksojen päättymisen ja työllistymisen suhteellisia muutoksia työttömien ja lomautettujen välillä. Tämä muutos tosin näkyy jo vuoden 2017 viimeisellä neljänneksellä, jolloin aktiivimalli ei ollut vielä voimassa, mikä viittaa siihen, että osittain kyse on suhdannetilanteen paranemisen erilaisesta vaikutuksesta lomautettuihin ja työttömiin. Sama ilmiö näkyy myös kuvassa 18 raportoiduissa trendeissä. Kuvasta 18 myös selviää, että vuoden 2017 työttömien työllistymisen suhteellisessa kasvussa ei ole kysymys työttömien työllistymisen kasvusta vaan lomautettujen työllistymisen väheneemisestä.

Palveluihin osallistumisen kasvu vuonna 2018 näkyy selkeästi myös verrattaessa työttömien kehitystä lomautettuihin. Kuvion 19 perusteella palveluihin osallistuminen kasvoi vuoden 2018 ensimmäisellä neljänneksellä. Palkkatuella työllistyminen ja työttömyysaikainen työskentely eivät muuttuneet vuoden 2018 alussa lomautettuihin verrattuna.

4.7 Empiiriset hazardit

Työttömyyden kestoa ja siirtymiä eri tilojen välillä mallinnetaan usein nk. hazardifunktioiden avulla. Hazardit kuvaavat siirtymätodennäköisyyksiä työttömyysjakson eri vaiheissa ja niiden avulla voidaan tarkastella, miten työllistyminen tai työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen muuttuu työttömyyden pitkittyessä. Hazardien laskemiseksi rajaamme Fivan aineiston työttömyyskassojen jäseniin, jotka tulivat kokonaan työttömiksi työsuhteen loppumisen vuoksi. Edellytämme, ettei henkilö saanut ansiosidonnaista päivärahaa edellisten kuuden kuukauden aikana ja että työttömyyttä edelsi vähintään 12 viikon pituinen työjakso, joka päättyi aikaisintaan neljä viikkoa ennen ansiosidonnaisen etuuskauden alkamista. Uusien työttömien osalta voimme tarkastella myös vuoden 2018 aikana alkaneita työttömyysjaksoja, koska uusien jaksojen kohdalla aktiivimallin tarkastelujakson määrittely on suoraviivaisempaa.

Kuviossa 20 on esitetty hazardifunktiot työttömyydestä poistumiselle, työllistymiselle sekä siirtymille sovitellulle päivärahalle ja työllistymistä edistävään palveluun. Olemme rajanneet aineiston tässä vuoden ensimmäisellä neljänneksellä kokonaan työttömiksi tullessiin henkilöihin. Vaaka-akselilla on työttömyysjakson kesto kalenteriviikkoina ja pystyakselilla todennäköisyys siirtyä tiettyyn tilaan.

Kuvion 20a käyrät kuvaavat todennäköisyyttä poistua työttömyydestä viikon t aikana ehdolla, että henkilö oli edelleen työttömänä viikon t alkaessa. Työttömien riskijoukkoon viikolla t kuuluvat kaikki ansiosidonnaista etuutta saavat, ml. soviteltua päivärahaa saavat sekä palveluissa olevat.¹³ Pystyviivat 13. ja 26. työttömyysviikon kohdalla vastaavat suunnilleen aktiivimallin ensimmäisen ja toisen tarkastelujakson päättymisajankohtia vuoden 2018 työttömyysjaksoille.

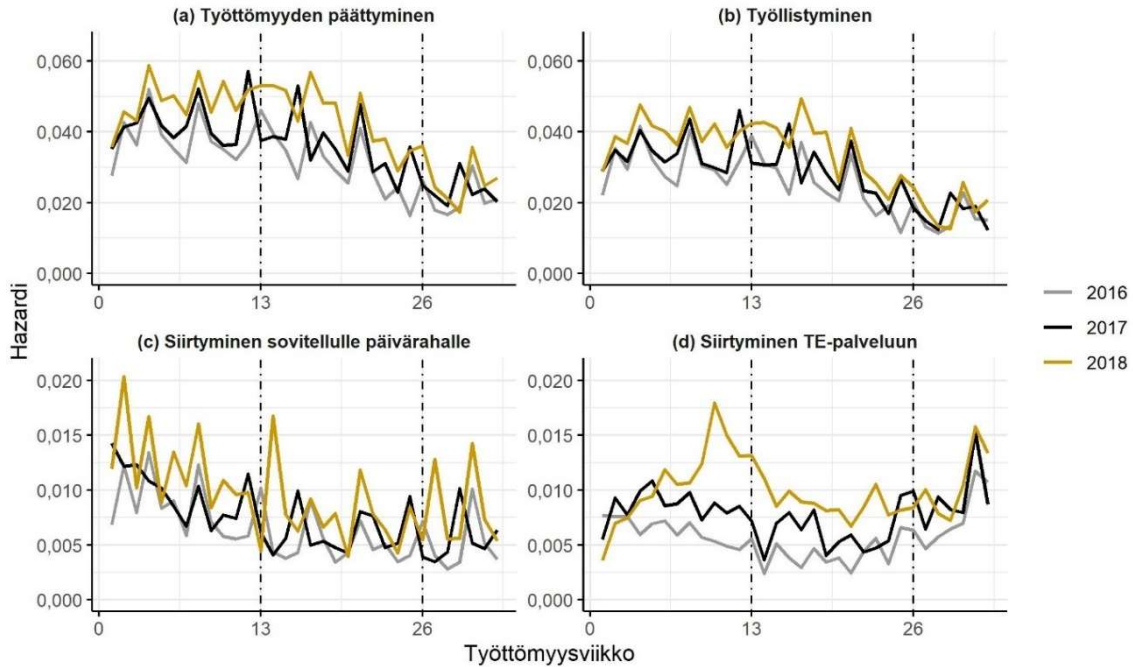
Kuviosta 20a nähdään, että ensimmäisen kolmen työttömyyskuukauden aikana työttömyydestä poistumisen todennäköisyys vaihtelee välillä 0,04–0,05, eli viikon alussa edelleen työttömänä olevista 4–5 prosenttia poistuu työttömyysetuudelta viikon loppuun mennessä. Tämän jälkeen työttömyydestä poistumisen vauhti hidastuu siten, että todennäköisyys viikkojen 26 ja 32 välillä on enää noin 0,02. Eri vuosien käyrien välillä on jonkin verran tasoeroa. Keskimääräinen työttömyydestä poistumisen todennäköisyys työttömyyden ensimmäisten 32 viikon aikana oli 0,032 vuonna 2016, 0,036 vuonna 2017 ja 0,042 vuonna 2018. Nämä erot heijastelevat suhdannetilanteen parantumista, joskin vuoden 2018 korkeampi taso voi selittyä osittain myös aktiivimallin käyttönotolla.

Huomionarvoista on, että käyrien muoto on varsin samanlainen eri vuosina. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on usein havaittu, että työttömyydestä poistumisen viikastuu juuri ennen etuuskauden loppua tai etuuden putoamista alemmalle tasolle. Emme kuitenkaan havaitse tällaista ilmiötä kuviossa 20a, sillä vuoden 2018 hazardi ei nouse ennen 13. tai 26. työttömyysviikkoa, minkä jälkeen monen työttömän etuutta leikattiin aktiivisuusehdon laiminlyönnin vuoksi.

¹³ Riskijoukoksi kutsutaan henkilöitä, jotka ovat edelleen alkuperäisessä työmarkkinatilassa viikon t alkaessa. Hazardi on osuus tästä joukosta, joka siirtyy alkuperäisestä työmarkkinatilasta kiinnostuksen kohteena olevaan lopputilaan viikon t aikana.

Kuvio 20. Empiiriset hazardit vuosittain

Vuoden ensimmäisellä neljänneksellä työttömäksi tulleet ansioturvan saajat. Hazardi kuvaa todennäköisyyttä siirtyä työttömyydestä tiettyyn tilaan työttömyysviikon t aikana ehdolla, että henkilö oli edelleen työttömänä viikon t alkaessa. Vaaka-akseli on katkaistu 32. viikon kohdalta.



Kuviossa 20b on työllistymisen hazardit, jotka kuvaavat todennäköisyyttä, että työttömyys päättyi työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Työttömien riskijoukko on sama kuin kuviossa 20a. Työllistymisen hazardit ovat luonnollisesti alempana kuin työttömyyden päättymisen hazardit vastaavana ajankohtana, koska eivät kaikki työttömyydestä poistuvat työllisty avoimille työmarkkinoille. Mutta koska valtaosa ansioturvan saajista kuitenkin työllistyy, erot kuvioden 20a ja 20b käyrien välillä ovat varsin pienet ja työllistymisen hazardi määrittää pitkälti työttömyyden päättymisen hazardin tason ja muodon.

Alempien osakuvioden käyrät kertovat, missä vaiheessa työttömyysjaksoa siirrytään sovitellulle päivärähalle ja TE-toimistojen palveluihin. Riskijoukkona toimivat työttömät, joka eivät olleet viikon alkaessa sovitellulla päivärähalla (kuvio 20c) tai palvelussa (kuvio 20d). Siirtymisessä sovitellulle päivärähalle ei havaita merkittäviä selkeitä eroja vuosien välille. Sen sijaan hazardi siirtyä palveluiden piiriin 6. ja 25. työttömyysviikon välisenä aikana on selvästi korkeampi vuonna 2018 kuin aiempina vuosina. Hazardissa nähdään voimakas nousu 9. ja 13. viikon välillä vuonna 2018, mikä vastaa aktiivimallin ensimmäisen tarkastelujakson loppua. Tämä viittaa siihen, että aktiivimalli on kannustanut työttömiä hakeutumaan TE-toimistojen palveluiden piiriin hieman ennen aktiivisuusehdon tarkastelua. Vastaavaa ryntäystä palveluihin ei kuitenkaan havaita aktiivimallin toisen seurantajakson lopussa, vaan palveluihin siirtyminen on suhteellisen vilkasta koko viikkojen 13 ja 26 välisen ajan verrattuna vuosiin 2016 ja 2017.

4.8 Hazardimallit

Olemme myös estimoineet kaksi mallia, yhden todennäköisyydelle, että työttömyysjakso päättyi mistä tahansa syytä (vähintään kahdeksi viikoksi), ja toisen todennäköisyydelle, että työttömyys päättyi avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Aineistona toimii kaikki vuoden 2016 tammikuun ja vuoden 2018 lokakuun aikana alkaneet ansiosidonnaiset työttömyysjaksot, joita edelsi vähintään 12 viikon työjakso. Meneillään olevat työttömyysjaksot on sensuroitu lokakuun 2018 lopussa, jotta mahdollinen työllistyminen voidaan havaita luotettavasti.¹⁴ Myös poikkeuksellisen pitkät työttömyysjaksot on sensuroitu 14 kuukauden työttömyyden kohdalla.

Käyttämämme tilastollinen malli on muotoa:

$$h(t|x(t)) = \varphi(t)\{x(t)'\beta(t)\},$$

jossa $h(t|x(t))$ on hazardifunktio eli todennäköisyys, että työttömyys päättyy viikon t aikana ehdolla, että henkilö oli edelleen työttömänä viikon t alkaessa. Funktio $\varphi(t)$ kuvaa todennäköisyyden ”perustaso”, jonka sallitaan vaihdella varsin vapaasti työttömyysjakson eri vaiheissa. Taustamuuttujat vektorissa $x(t)$ joko nostavat tai laskevat todennäköisyyden perustaso. Osa taustatekijöistä vaihtelee työttömyyden keston ja osa kalenteriajan mukaan, minkä lisäksi jotkin regressiokertoimista $\beta(t)$ vaihtelevat kalenteriajan mukaan.

Taustamuuttujat sisältävät sukupuolen, iän, maakunnan, edellisen työnantajasektorin, työttömyyttä edeltäneen työllisyysjakson pituuden, päivärahan perustana olevan vakuutuspalkan, työttömyyskassan, työttömyyden alkamiskuukauden ja asuinkunnan työttömyysasteen. Näiden avulla pyrimme kontrolloimaan suhdannetilannetta sekä työttömien havaituista ominaisuuksista johtuvia eroja.

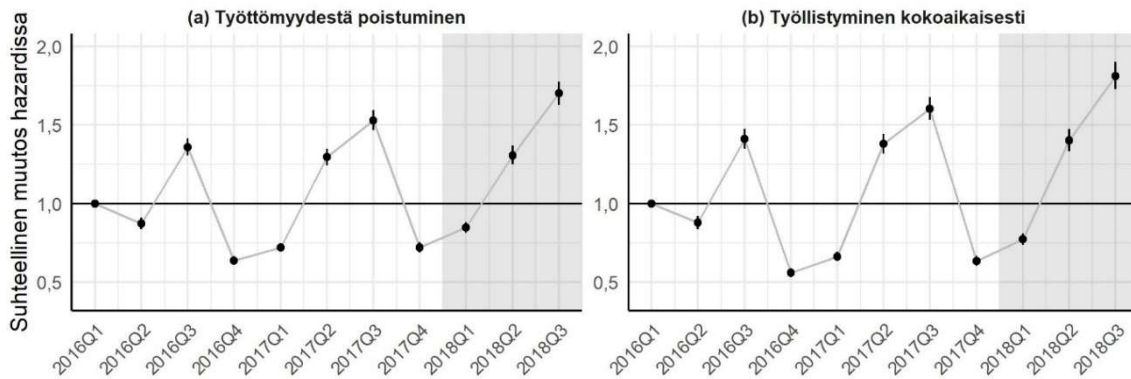
Malli sisältää myös aikariippuvan indikaattorin sille, että työttömyysetuus maksettiin alennettuna viikolla t aktiivisuusveloitteen laiminlyönnin vuoksi. Muuttujan kerroin kuvaa, kuinka paljon hazardifunktio poikkeaa (havaituilta ominaisuuksiltaan) samankaltaisten henkilöiden kesken, jotka ovat olleet yhtä kauan työttömänä mutta joista toisen etuutta on alennettu ja toisen ei. Tulosten mukaan työttömän, jonka etuutta alennettiin, todennäköisyys poistua työttömyydestä viikon aikana oli 15 prosenttia korkeampi ja todennäköisyys työllistyä oli 4 prosenttia korkeampi kuin taustaominaisuuksiltaan samankaltaisen työttömän, jonka etuutta ei alennettu. Havainnot ovat linjassa lukuisten tutkimusten kanssa, joiden mukaan ansiosidonnaisen päivärahan tasolla on negatiivinen vaikutus työn etsintään.

On kuitenkin syytä painottaa, ettei mallimme tuottamia lukuja voi tulkita etuusleikkauksen kausaalivaikutuksiksi valikoitumisongelman vuoksi. Vaikka kontrolloimme lukuisia taustaominaisuuksia ja vertaamme henkilöitä, jotka ovat olleet työttömänä yhtä kauan ja ovat työttömänä samaan aikaan, on todennäköistä, että alennettujen ja täysimääräis-

¹⁴ ”Sensurointi” on käytäntö, jossa jakso katkaistaan tietystä kohtaa ja analyysissä käytetään vain informaatiota siitä, että jakso ei ollut päättynyt vielä katkaisuaikajankohdan aikaan.

ten etuuksien saajien välillä on työttömyydestä poistumiseen vaikuttavia havaitsemattomia eroja. Esimerkiksi työttömän, jolla on jo tiedossa seuraava työsuhde, joka alkaa seuraavan tarkastelujakson toisella viikolla, kannustin täyttää aktiivisuusehto on heikko, koska hän tietää etuuden alentamisen vaikuttavan hänen tulotasoonsa vain viikon ajan. Henkilö työllistyi nopeasti ilman etuuden alentamistakin.

Kuvio 21. Hazardin muutos verrattuna vuoden 2016 ensimmäiseen neljännekseen



Kontrolloimme mallissa suhdannetilannetta asuinkunnan työttömyysasteella, joka vaihtelee yli ajan. Lisäksi mallissa on aikariippuvat kiinteät vaikutukset jokaiselle vuosineljännekselle pois lukien vuoden 2016 ensimmäinen neljännes, joka toimii vertailuperiodina. Näiden vaikutusten aikaura voi paljastaa muutoksia työttömyydestä poistumisessa ja työllistymisessä, joita ei voida selittää alueellisella työttömyysasteella. Vaikutukset on esitetty graafisesti kuviossa 21 erikseen sekä työttömyydestä poistumisen hazardille että työllistymisen hazardille. Pisteet kuvaavat suhteellisia muutoksia verrattuna tarkasteluperiodin ensimmäiseen neljännekseen ja pystyviivat estimaattien 95 prosentin luottamusvälejä. Kuvioissa on nähtävissä voimakas kausivaihtelu: kalenterivuoden sisällä työllistyminen on nopeinta kolmannen neljänneksen aikana ja hitainta viimeisellä neljänneksellä.

E erityisen kiinnostuneita olemme mahdollisesta tasomuutoksesta vuonna 2018, jolloin aktiivimalli oli voimassa. Diskreetti muutos vuoden 2018 ensimmäisellä neljänneksellä voitaisiin tulkita aktiivimallin ”uhkavaikutukseksi”. Tuolloin malli oli astunut voimaan, mutta kenenkään aktiivisuutta ei vielä oltu arvioitu. Tasoittamattoman kausivaihtelun vuoksi on syytä verrata saman neljänneksen kertoimia eri vuosina. Työttömyydestä poistuttiin ja työllistettiin hieman ripeämmin vuoden 2018 alussa kuin vuoden 2017 alussa. Toisella neljänneksellä ei ollut merkittävää eroa vuosien 2018 ja 2017 välillä. Kolmannen neljänneksen aikana poistuminen oli ripeämpää vuonna 2018 kuin vuonna 2017.

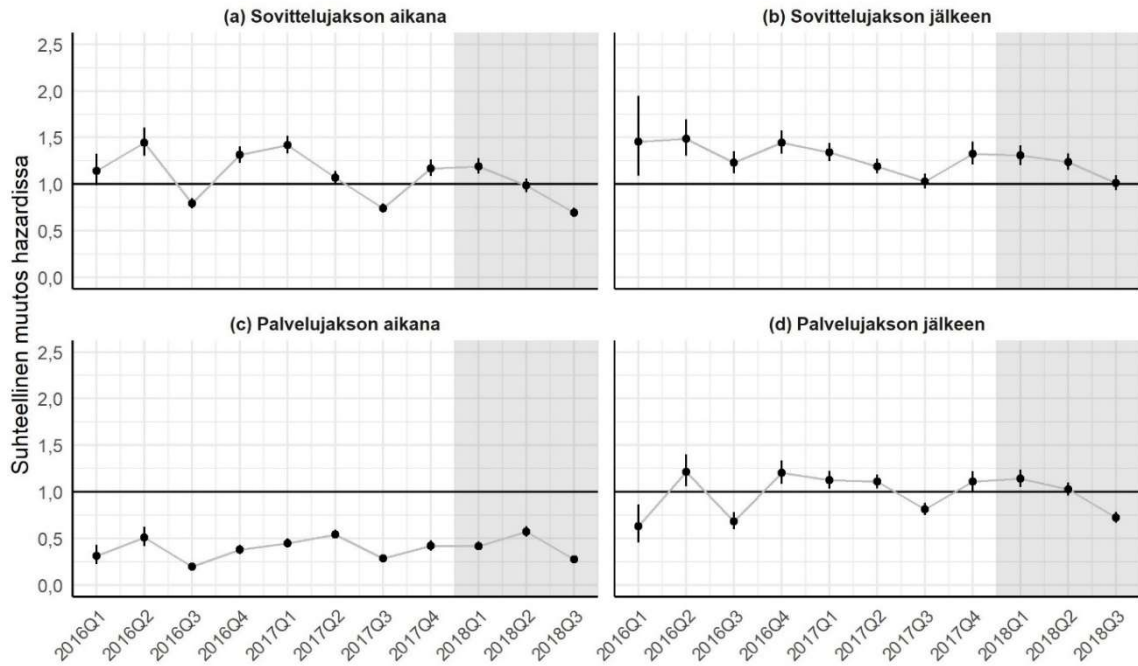
Malli sisältää myös aikariippuvat muuttujat sille, että työtön saa soviteltua päivärahaa tai että hän osallistuu työllistymistä edistävään palveluun viikolla t . Lisäksi mallissa on muuttujat sille, että meneillään oleva työttömyysjakso sisältää ennen viikkoa t päätty-

neen sovitellun päivärahakauden tai palvelujakson. Näiden muuttujien kertoimien sallitaan vaihdella kalenteriajan mukaan. Olemme estimoineet jokaiselle vuosineljännekselle oman kertoimen, joiden arvot ja 95 prosentin luottamusvälit on esitetty kuviossa 22 ja 23. Myös näiden kertoimien tulkinnassa on syytä olla varovainen. Koska työttömät eivät päädy sovitellulle päivärahalle ja työllistymistä edistäviin palveluihin satunnaisesti ja koska malleissamme ei tällaista valikoitumista ole kontrolloitu, eivät kertoimet kuvaa työttömyyden aikaisen työskentelyn tai palveluihin osallistumisen kausaalivaikutuksia. Vaikka kertoimien tasot ovat luultavasti harhaisia, muutokset niiden aikaurissa viittaisivat työttömyyden aikaisen työssäkäynnin ja palveluiden vaikuttavuuden muutoksiin.¹⁵

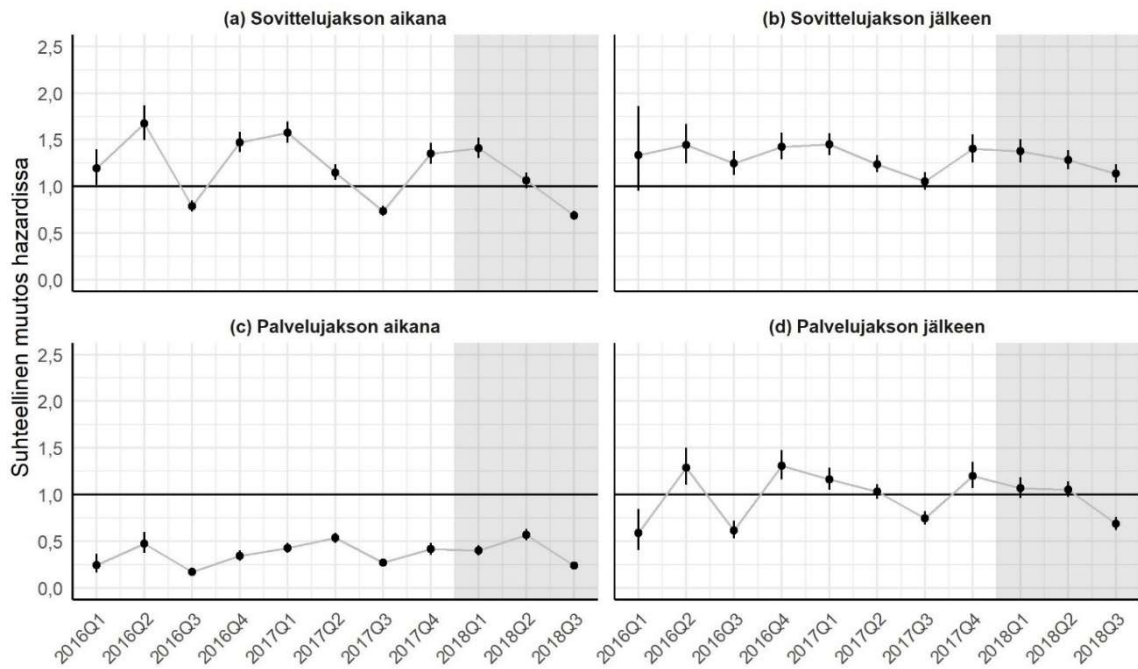
Aktiivimalli on voinut heikentää TE-toimistojen palveluiden kohdentumista, jos se kannustaa työttömiä hakeutumaan työllistymisen kannalta turhiin mutta aktiivisuusehdon kannalta relevantteihin palveluihin. Lisäksi työttömät, jotka hakeutuvat tietyn palvelun piiriin vain välttääkseen etuuden alentamisen, ovat voineet viedä paikkoja työttömiltä, joiden työllistymismahdollisuuksia palvelu olisi aidosti parantanut. Palveluiden kohdentumisen heikentymisen pitäisi näkyä TE-toimistojen palveluiden vaikuttavuuden laskuna. Kuvioden 22 ja 23 valossa tällaiset huolet näyttäivät turhilta. Sekä palveluihin osallistumisen välitön vaikutus (kuviot 22c ja 23c) että suoritettujen palvelujaksojen vaikutus (kuviot 22d ja 23d) ovat pysyneet suurin piirtein samalla tasolla koko havaintoperiodin ajan. Sama pätee myös työttömyyden aikaisen työssäkäynnin vaikutuksiin.

¹⁵ On tietenkin mahdollista, että aktiivimalli on muuttanut valikoitumista sovitellulle päivärahalle ja TE-palveluihin. Tässä tapauksessa kertoimien muutos vuonna 2018 ei välttämättä kuvaisi työttömyydenaikaisen työskentelyn ja TE-toimistojen palveluiden vaikuttavuuden muutoksia vaan valikoitumisprosessin muuttumista.

Kuvio 22. Työttömyydestä poistumistodennäköisyyden muutos sovittelu- ja -palvelujakson aikana ja niiden jälkeen



Kuvio 23. Työllistymisen todennäköisyyden muutos sovittelu- ja palvelujakson aikana ja niiden jälkeen



4.9 Yhteenveto rekisteriaineistoihin perustuvasta analyysistä

Aktiivimallin käyttöönotto pienensi työttömyysturvaa reilulta kolmannekselta työttömyysetuuksien saajista. Vuoden 2018 alussa kokonaan työttömänä olleista työttömyysetuutta pienennettiin yli puolelta. Erityisen usein työttömyysetuutta pienennettiin vanhimmilta työttömiltä ja työttömyysturvan lisäpäiväetuuksia saavilta. Sen sijaan merkittäviä eroja esimerkiksi Etelä- ja Pohjois-Suomen välillä ei löytynyt. Aktiivimallin ehdot täyttävien osuus oli suurin piirtein sama Uudellamaalla ja Lapissa. Ainut alueellinen poikkeus oli Etelä-Pohjanmaa, jossa työttömyysetuuksia alennettiin aktiivimallin vuoksi muuta maata harvemmin. Maakunnassa poikkeuksellisen moni työtön täytti aktiivisuusehdon osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin.

Aktiivimalli kasvatti työttömien taloudellisia kannustimia lyhytaikaisten töiden vastaanottamiseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumiseen. Jälkimmäisen osalta aktiivimallin vaikutus oli suhteellisen selvä. Palveluihin osallistuminen kasvoi sekä Kelan etuuksia että ansiopäivärahaa saavien työttömien joukossa. Palveluihin osallistuminen kasvoi erityisesti vanhemmissa ikäryhmissä, joissa työllistyminen avoimille työmarkkinoille on harvinaisempaa. Ansioturvan saajien keskuudessa eniten kasvoi lyhyisiin, juuri aktiivimallin ehdot täyttäviin viisi päivää kestäviin palveluihin osallistuminen. Joka viides palveluihin osallistuneista ansiosidonnaisen päivärahan saajista osallistui palveluihin täsmälleen viiden päivän ajan aktiivimallin ensimmäisen tarkastelujakson aikana. Palveluihin osallistuminen kiihtyi selvästi ensimmäisen tarkastelujakson lopulla. TE-toimistot näyttävät reagoineen kasvaneeseen palvelujen kysyntään kasvattamalla lyhyiden palvelujaksojen tarjontaa (vrt. luvun 5 tulokset).

Työttömyyden aikaisen työnteon ja työttömyydestä poistumisen osalta tulokset ovat epäselvempiä. Sekä työttömyyden aikainen työskentely että työttömyysturvalta poistuminen yleistyivät aktiivimallin käyttöönoton jälkeen varsinkin ansioturvaa saavien joukossa. Kelan etuuksia saavien työttömien osalta kasvua oli lähinnä työttömyysaikaisessa työssäkäynnissä. Tämä on ainakin osittain aktiivimallin ansiota, sillä moni osittain työllistyneistä perusturvan saajista työskenteli aktiivisuusehdon vaatimuksen mukaisesti tasan 18 tuntia tai hieman enemmän kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana.

Työllistymisen kasvussa on osittain kyse työllisyystilanteen paranemisen vaikutuksesta. Ilman sopivaa verrokkiryhmää suhdannetilanteen muutoksen vaikutusta on vaikea erottaa aktiivimallin vaikutuksesta. Lomautettuja ja kokonaan työttömiä ansiosidonnaisen päivärahan saajia vertailemalla ongelma voidaan osittain ratkaista, jos lomautettuja voidaan pitää riittävän uskottavana verrokkiryhmänä. Nämä laskelmat viittaavat siihen, että aktiivimalli olisi voinut lisätä myös työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä ansioturvan saajien joukossa. Vertailu lomautettuihin voitiin kuitenkin toteuttaa vain aktiivimallin ensimmäisen tarkastelujakson ajalta, sillä myös lomautettujen aktiivisuutta aletaan seurata 64 etuuspäivän jälkeen. Siksi vertailu lomautettuihin ei kerro etuusleikausten vaikutuksesta sen jälkeen, kun työttömyysetuus on ehtinyt jo alentua.

Pitkäaikaisemmat vaikutukset työllisyyteen riippuvat myös siitä, edistääkö työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen työllistymistä. Aktiivimalli toimii siinä mielessä, että se lisäsi palveluihin osallistumista, mutta vaikutus työllisyyteen edellyttäisi vielä, että palveluilla on työllistymiseen vaikutusta.

5 Aktiivimallin vaikutukset TE-toimistojen toimintaan

Työttömien aktivointi on tänä päivänä yhä keskeisempi osa työvoimapolitiikka. Useiden muiden maiden tavoin Suomessa aktivointipolitiikan runkona toimivat työvoimahallintoa ja työnhakijaa koskevat veloitteet sekä veloitteiden täyttämättä jättämisestä aiheutuvat seuraamukset (Hämäläinen 2013, 173). Aiempaa vahvemmin kansalaisten oikeudet ovat alisteisia erilaisille vaateille aktiivisuudesta ja velvollisuuksien täyttämisestä. Työttömien työnhakijoiden tulee edistää omia uudelleentyöllistymisen edellytyksiään ja pyrkiä siirtymään avoimille työmarkkinoille sanktioiden uhalla. (Danneris 2016, 1-2.)

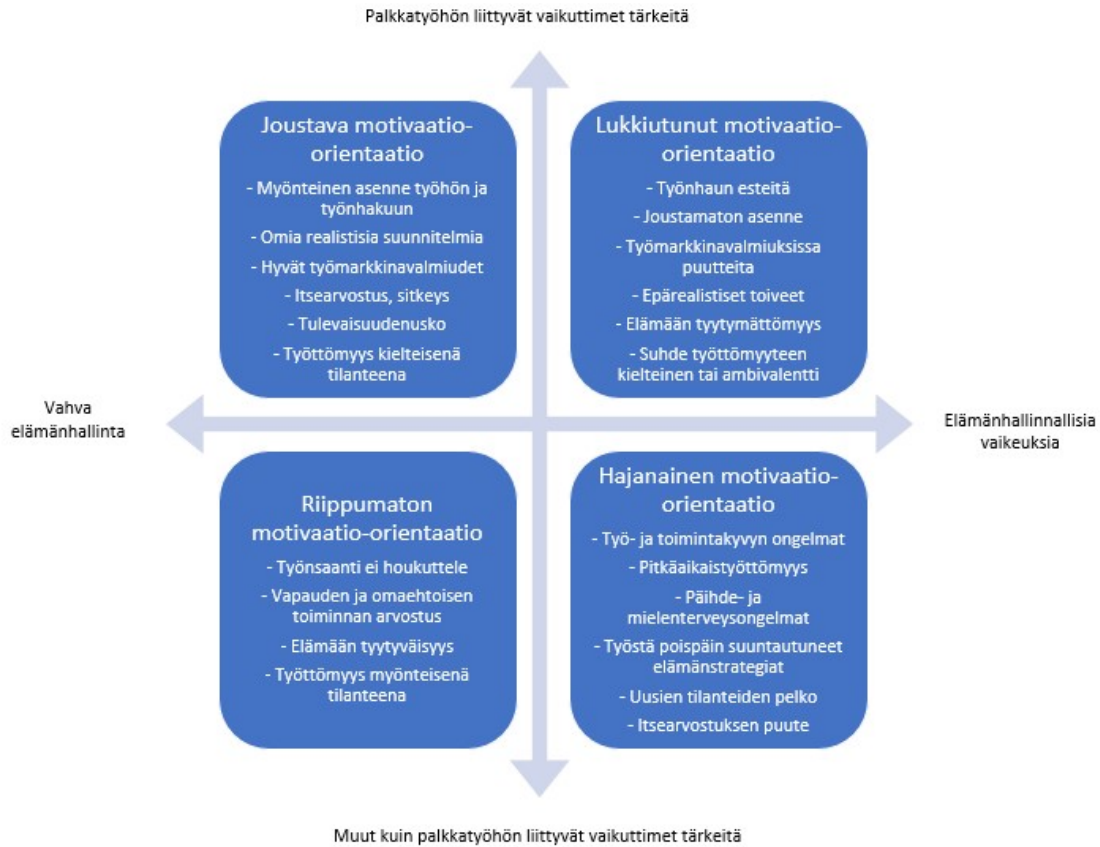
Aktivointitoimet voidaan jakaa kahteen ryhmään (Eichhorst ym. 2008; Raffass 2017; ks. myös Hämäläinen 2013): pakotteisiin ja mahdollistajiin. Ensin mainittuihin lukeutuu muun muassa työttömyysetuuden ehdollistaminen aktiiviselle työhaulle tai palveluihin osallistumiselle. Jälkimmäiseen lukeutuvat puolestaan työllistymisen rahalliset kannustimet ja työvoimapolitiittiset palvelut. Vuoden 2018 alussa käyttöön otettu aktiivimalli lukeutuu ennemminkin pakotteisiin kuin mahdollistajiin. Mallissa työttömiltä edellytetään aktiivista osallistumista työhön tai työllistymistä edistäviin palveluihin työttömyysturvan sanktioinnin uhalla. Vaikka malli luo taloudellisia kannustimia työttömän aktivoitumiseen, ei sen toimeenpanossa otettu kantaa palveluiden järjestämiseen, eikä siinä myöskään luotu positiivisia rahallisia kannustimia työttömille.

Aktiivimalli ei toimi mahdollistajana myöskään siinä mielessä, että uudistus itsessään olisi sisältänyt lisäyksen työvoimapolitiittisten palveluiden tai työllistämisen resursseihin. Toisaalta uudistuksen toimeenpanon yhteydessä tiedettiin, että työttömien työnhakijoiden laajamittainen aktivointi lisää palveluiden tarvetta erityisesti silloin, kun aktivointi ei kohdistu työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Siksi alueellisiin TE-toimistoihin kohdennettiin lisäresursseja. Jo ennen aktiivimallin toimeenpanoa Suomen hallitus päätti vuoden 2017 ensimmäisessä lisätalousarviossaan jakaa alueellisille ELY-keskuksille yhteensä 10 miljoonaa euroa aktiivimallin käyttöönoton tukemiseen. Eniten lisämäärärahaa kohdennettiin Pohjois-Pohjanmaalle, yhteensä 1 510 000 euroa. Toiseksi eniten tukea sai Uusimaa, 1 500 000 euroa ja kolmanneksi eniten Pirkanmaa, 1 400 000 euroa. (TEM 2017.)

Hallituksen tavoitteena oli aktiivimallin toimeenpanon myötä lisätä työllisten määrää 8 000:lla. Lisäksi hallituksen esityksessä (HE 124/2017) todetaan, että "tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työhaussa koko työttömyyden keston ajan". Työttömien työnhakijoiden ei varmaankaan oletettu olleen ennen aktiivimallin voimaantuloa passiivisia työhaussa tai omien työllistymisedellytyksiensä parantamisessa, mutta pitkään jatkuessaan työttömyys voi vähentää aktiivisuutta jo pelkästään siksi, että tulokseton työnhaku koetaan turhauttavana ja lannistavana. Motivaatio työnhakuun voi tästä syystä olla alhainen. Toisaalta motivaation heikkoutta omaehtoiseen aktivoitumiseen voivat selittää myös muut tekijät. Kuvaja (2012, 22) jakaa työnhakijoiden motivaatio-orientaatiot neljään eri ryhmään: joustavaan, riippumattomaan, hajanaiseen ja lukkiutuneeseen. Jako perustuu yhtäältä siihen, miten tärkeitä työnhakijalle ovat palkkatyöhön liittyvät vaikuttimet ja

toisaalta siihen, missä kunnossa ovat työnhakijan elämänhallinnalliset edellytykset ja taidot (kuvio 24).

Kuvio 24. Työnhakumotivaation neljä orientaatiota aktivoinnin kontekstissa (Kuvaja 2012, 22)



Tässä osatutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on se, miten aktiivimalli on vaikuttanut TE-toimistojen palveluihin ja TE-toimistossa tehtävään työhön. Työttömien työnhakijoiden motivaatio-orientaatioiden avaaminen antaa kuitenkin hyödyllisen tulokulman myös työnhakija-asiakkaiden kanssa tehtävän työn ja palveluiden järjestämisen tutkimiseen. Tarkasteltaessa Kuvajan (2012, 22) tavoin motivaatio-orientaatioita (kuvio 24), kahden työttömien ryhmän (lukkiutunut ja hajanainen motivaatio-orientaatio) kohdalla työnhauulle kuvataan esteitä, jotka vaativat tyypillisesti pitkäjänteistä ja suunnitelmallista asiakastyötä.

Työttömien työnhakijoiden palvelutarvetta ei nykyisellään arvioida esimerkiksi edellä mainittujen motivaatio-orientaatioiden pohjalta. Työttömyyden alkaessa heidät ohjataan yhdelle kolmesta palvelulinjasta (PL 1, PL 2, PL 3) asiakkaalle tehtävän sähköisen palvelutarvearvion perusteella, eikä tämä arviointi yleensä sisällä henkilökohtaista tapaamista asiakkaan kanssa. Asiakkaiden elämäntilanteet voivat olla kuitenkin hyvin monimutkaisia ja usein myös ennakoimattomia, ja niitä on esimerkiksi Lipskyn (1980)

mukaan vaikeaa käsitellä pitkälle vietyjen ja kaikkia samalla tavalla kohtelevien sääntöjen, prosessien ja sähköisten välineiden avulla.

Aktiivimalli kohtelee kaikkia työttömiä työnhakijoita samalla tavoin riippumatta siitä, millaisia palvelutarpeita tai erityispiirteitä heillä on. Tätä voidaan perustella tasapuolisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteilla. Yhtäältä yksi standardi malli helpottaa niukkojen ajallisten resurssien kanssa toimivien palvelutyöntekijöiden työtä, sillä säännöt ovat kaikille samat. Toisaalta se rajoittaa työntekijöiden mahdollisuuksia tehdä asiakaslähtöistä työtä, jossa otetaan huomioon työnhakijan yksilölliset tarpeet ja vaateet (Hjörne ym. 2010). Työnhakijaa tulisi siten samaan aikaan kohdella sekä subjektina että objektina, mikä haastaa palvelutyön asiakkaan tarpeiden ja työvoimapolitiittisten tavoitteiden välissä.

Aktivointipoliitikkojen yksilöllistämisen ja asiakaslähtöisyyden tavoitteet ovat laajasti hyväksytyjä lähtökohtia, kun halutaan lisätä työllistämispalveluiden vaikuttavuutta. Henkilökohtaiset työllistymissuunnitelmat ja määräaikaishaastattelut voivat parhaimmillaan toimia yksilöllisinä välineinä työllistymisen edistämiseksi. Tutkimustulokset muista Euroopan maista kuitenkin osoittavat, että asiakaslähtöisyyden sijaan nämä toimivat usein pikemmin työttömien työnhakijoiden valvonnan ja sanktioinnin kuin yksilöllisen palvelutyön välineinä (Caswell ym. 2017, 184). Asiakaslähtöisyyden syventäminen palvelujärjestelmässä on vaikeaa, jos siihen kehitettyjä välineitä käytetään ensisijaisesti kaikkia yhtä lailla koskevien sääntöjen noudattamisen valvontaan ja niiden rikkomisen sanktointiin.

Osatutkimuksessa arvioidaan aktiivimallin toimivuutta palvelujen ja TE-toimistossa tehtävän työn kannalta. Tyypillisesti aktiivista työvoimapolitiikka ja sen keinoja on arvioitu lopputuotosten näkökulmasta ja tilastollisten aineistojen avulla. Summatiivisen arvioinnin ohella politiikkatoimien vaikutuksia voidaan tarkastella myös prosessien näkökulmasta ja hyödyntäen määrällisten aineistojen rinnalla laadullisia aineistoja ja niihin soveltuvia menetelmiä. Bredgaardin (2015) mukaan tällaisia ei ole juurikaan hyödynnetty aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuuden tutkimuksessa. Jotta voidaan vastata siihen, miksi ja miten aktivoinnin menetelmät kuten aktiivimalli, toimivat, tarvitaan kontekstuaalista ja laadullista aineistoa (Bredgaard 2015, 437; ks. myös Sihto 2010). Ilman sitä politiikkatoimien ja lopputuotosten välinen mahdollisesti havaittava yhteys jää 'mustaksi laatikoksi' ja siksi suomalaisessakin tutkimuksessa on osin pyritty arvioimaan politiikkatoimia hyödyntäen erilaisia aineistoja ja menetelmiä (Ks. Hämäläinen ym. 2009; Kokko ym. 2013; Ylikännö ym 2019.)

Vaikka aktiivimalli ei ollut työ- ja elinkeinoministeriön alainen uudistus, työttömyysturvajärjestelmään tehtävät muutokset vaikuttavat mitä todennäköisimmin TE-toimistojen työhön. Tässä tutkimuksessa haluttiin selvittää uudistuksen vaikutuksia työttömien työnhakijoiden kanssa tehtävään palvelutyöhön. Osaraportissa esitellään tutkimusta varten kerättyjen ja analysoitujen kysely- ja haastatteluaineistojen keskeiset tulokset. Raportoinnissa edetään temaattisesti käyttäen hyödyksi molemmista tutkimusaineistoista tehtyjä havaintoja. Osatutkimuksen ensimmäisessä alaluvussa raportoidaan TE-toimistojen asiantuntijoiden näkemyksiä palveluissa ja niiden järjestämisessä tapahtuneista muutoksista sekä asiakkaiden palveluihin osallistumisesta. Toisessa alaluvussa arvioidaan asiantuntijoiden vastausten ja haastatteluiden pohjalta aktiivimallin

tarkoituksenmukaisuutta osana työvoimapolitiikkaa. Kolmannessa alaluvussa raportoidaan tulokset ja havainnot siitä, miten aktiivimalli on asiantuntijoiden mukaan vaikuttanut TE-toimistossa tehtävään asiakastyöhön; miten hyvin malli sopii yhteen TE-toimiston palvelutavoitteiden, kuten asiakaslähtöisyyden ja palvelutarpeen työvoimapolitiittisen arvioinnin kanssa? Osatutkimuksen viimeisessä alaluvussa esitellään asiantuntijoiden ajatuksia aktiivimallin ja laajemminkin aktivointi- ja työvoimapolitiikan kehittämiseksi.

5.1 Haastattelu- ja kyselyaineistot

Mallin vaikutuksia arvioidaan kahden toisiaan täydentävän aineiston avulla. **Ensimmäinen aineisto** perustuu TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille kohdennettuun kyselyyn. Pyyntö kyselyyn osallistumiseksi lähetettiin kaikkiin alueellisiin TE-toimistoihin. Kysely toteutettiin sähköisenä kyselynä Webropol -ohjelman avulla. Kysely oli auki ja siihen kutsuttujen vastattavissa aikavälillä 19.2.–15.3.2019. Kyselyyn vastaamisesta lähetettiin muistutukset 5. maaliskuuta ja 12. maaliskuuta.

Tutkijoiden tiedossa ei ole kyselyn saaneiden lopullista määrää, sillä pyyntö osallistua tutkimukseen lähetettiin sähköisenä keskitetysti TE-toimistojen kirjaamoihin, joista se pyydettiin lähettämään eteenpäin toimiston esimiehille ja asiantuntijoille. Työ- elinkeinoministeriöltä saatujen työntekijätietojen mukaan kyselyn vastaanottajien kokonaismäärä oli 2 852 työntekijää. Esimiesten määrä tässä joukossa oli 159, joista palvelujohtajia/palvelupäälliköitä oli 55 ja palveluesimiehiä 104. Loput 2 693 olivat eri palvelulinjoilla ja yksiköissä työskenteleviä asiantuntijoita.

Vastauksia kyselyyn saatiin kaikkiaan 755, eli vastausaste työ- ja elinkeinoministeriöltä saatujen työntekijätietojen mukaan oli koko aineiston osalta 26,5 prosenttia. Vastausosuuksissa oli suurta vaihtelua toimistojen välillä. Korkein vastanneiden osuus oli Hämeen TE-toimistossa, 63,5 prosenttia. Matalin vastanneiden osuus oli Uudenmaan TE-toimistossa, 9,0 prosenttia. Palvelujohtajista/palvelupäälliköistä kyselyyn vastasi 27,3 prosenttia, palveluesimiehistä 33,7 prosenttia ja asiantuntijoista 25,0 prosenttia. Palvelulinjoittain tai yksiköittäin ei ole ollut mahdollisuutta laskea kyselyn vastausosuuksia, joten tutkimuksessa ei voida arvioida sitä, millä tavoin asiakaskunnan erot vaikuttavat tuloksiin.

Kyselyssä kysyttiin asiantuntijoiden ja esimiesten (1) työskentelyn taustatietoja (TE-toimisto, linja, tehtävä), (2) arvioita aktiivimallin vaikutuksista palveluihin, (3) näkemyksiä aktiivimallista osana työvoimapolitiikkaa, (4) näkemyksiä aktiivimallin yhteensopivuudesta TE-toimistoissa tehtävän työn kanssa ja (5) näkemyksiä aktiivimallin kehittämisestä. Yhteensä kysymyksiä oli 25 ja niihin vastattiin pääasiassa hyvin. Pääosa kysymyksistä oli Likert-tyyppisiä asenneväittämiä, joiden avulla vastaajat saivat asiantuntijoina ottaa kantaa aktiivimalliin ja sen mahdollisiin vaikutuksiin. Kysymyksistä viisi oli avokysymyksiä. Näiden osalta aineiston on erittäin rikas, minkä takia avovastauksista kertynyttä aineistoa analysoitiin erikseen laadulliseen tekstianalyysiin tarkoitetun ohjelman avulla. Avokysymyksillä kerättiin sellaista syvällisempää tietoa aktiivimallin vaikutuksista, mallin mukanaan tuomista mahdollisuuksista ja haasteista TE-toimistossa

tehtävän työn näkökulmasta, johon ei ollut helposti muotoiltavissa valmiiksi luokiteltua kysymystä. Lisäksi avokysymyksillä pyydettiin vastaajia kertomaan ajatuksistaan aktiivimallin kehittämiseksi.

Taulukossa 3 on esitetty kyselyyn vastaajien määrät ja työ- ja elinkeinoministeriön tietojen mukaan arvioidut suhteelliset osuudet vastaajista toimistoittain sekä palvelulinjan (tai yksikön) ja tehtävän mukaan. Suurin osa vastaajista oli asiantuntijoita, mikä kuvaa heidän suhteellista osuuttaan toimistojen työntekijöistä. Palveluista vastaavia johtajia ja/tai esimiehiä oli vastaajista selvästi alle kymmenesosa. Toimistoittain vastaajat jakautuvat pitkälti toimistojen koon mukaan, joskin vastausasteissa oli merkittäviä eroja toimistojen välillä.

Kyselyyn vastaamisesta muistutettiin kaksi kertaa, jotta vastausasteet saataisiin mahdollisimman korkeiksi ja jotta vastaaminen ei jäisi kiinni siitä, että toimistoissa ei olisi ollut tietoa kyselystä ja mahdollisuudesta vastata siihen. Tästä huolimatta osassa toimistoja vastaaminen oli vähäistä. Tulosten luotettavuuden lisäämiseksi on toimistojen välisessä vertailussa jätetty pois kaikki ne TE-toimistot, joissa vastaajien määrä jää alle 30 (Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Etelä-Pohjanmaa, Kainuu ja Lappi). Kyselyn tuloksena syntynyt aineisto tallennettiin ja analysoitiin käyttäen IBM SPSS Statistics 25 –ohjelmistoa. Tulokset on raportoitu pohjautuen aineistosta laskettuihin jakaumiin ja keskiarvoihin.

Osatutkimuksen **toinen aineisto** koostuu neljän paikallisen TE-toimiston esimiesten ja asiantuntijoiden kanssa tehdyistä haastatteluista, joiden avulla syvennettiin kyselyssä saatua tietoa aktiivimallin vaikutuksista ja pureuduttiin eritoten mallin toimeenpanoon liittyviin haasteisiin sekä näiden syihin. Haastattelututkimukseen valittiin neljä alueellista TE-toimistoa: Uusimaa, Pohjois-Karjala, Pohjois-Pohjanmaa ja Varsinais-Suomi. Valinnassa pyrittiin siihen, että toimistot edustavat elinkeino- ja työllisyysrakenteiltaan sekä palveluiden saatavuudeltaan erilaisia alueita eri puolilta Suomea.

Uudenmaan toimisto edustaa pääkaupunkiseutua, maassamuuton kohdealuetta ja asiakasvolyyymiltään suurinta toimistoa. *Pohjois-Karjala* on taas maassamuuton häviäjälue, mutta myös muuta maata korkeamman rakenteellisen työttömyyden seutua. *Pohjois-Pohjanmaalla* työllisyys ja työttömyystilanne ovat kehittyneet Itä-Suomea edullisemmin, mutta pitkien välimatkojen takia alueen työvoimapalvelujen saavutettavuus on heikompi kuin muualla Suomessa. *Varsinais-Suomessa* taas positiivinen rakennemuutos erityisesti teknologiateollisuudessa viimeisen kahden vuoden aikana on lisännyt alueen työpaikkoja ja tuonut runsaasti työvoimaa seudulle muualta Suomesta.

Taulukko 3. Kyselyyn vastanneet TE-toimistoittain sekä palvelulinjan tai yksikön ja tehtävän mukaan (N, % vastaajista)

	N	% vastaajista
Toimisto		
Uusimaa	74	9,8
Varsinais-Suomi	98	13,0
Satakunta	54	7,2
Häme	99	13,1
Pirkanmaa	30	4,0
Kaakkois-Suomi	85	11,3
Etelä-Savo	12	1,6
Pohjois-Savo	41	5,4
Pohjois-Karjala	12	1,6
Keski-Suomi	51	6,8
Etelä-Pohjanmaa	22	2,9
Pohjanmaa	54	7,2
Pohjois-Pohjanmaa	76	10,1
Kainuu	27	3,6
Lappi	20	2,6
Yhteensä	755	100
Palvelulinja tai yksikkö		
Työnvälitys- ja yrityspalvelut (PL 1)	257	34,0
Osaamisen kehittämispalvelut (PL 2)	232	30,7
Tuetun työllistämisen palvelut (PL 3)	135	17,9
Monialainen yhteispalvelu	59	7,8
TE-asiakaspalvelukeskus	2	0,3
Ohjaamo	16	2,1
Muu linja, osasto tai yksikkö	54	7,2
Yhteensä	755	100
Tehtävä		
Palvelujohtaja tai palvelupäällikö	15	2,0
Palveluesimies	35	4,6
Asiantuntija	674	89,3
Muu tehtävä	31	4,1
Yhteensä	755	100

Kustakin TE-toimistosta haastateltaviksi valittiin viisi henkilöä, *kaksi esimestä ja kolme asiantuntijaa*. Yhteensä haastateltavia oli 20. Haastatteluihin osallistui asiantuntijoita ja esimiehiä kaikilta TE-toimiston palvelulinjoilta ja esimerkiksi Ohjaamosta sekä isommista toimistoista (Helsinki ja Turku) useammasta toimipisteestä. Haastateltavat rekrytoitiin tutkimukseen pyytämällä toimiston johtajia ja palvelujohtajia lähettämään sähköiset haastattelupyynnöt kaikille toimiston asiantuntijoille ja esimiestehtävissä työskentele-

ville. Osa haastateltavista ilmoitti halukkuutensa osallistua tutkimukseen suoraan tutkijan lähettämän pyynnön pohjalta, ja osa tuli mukaan esimiesten kutsumana tai toimiston yhteisen sopimuksen perusteella. Haastattelupyynnön lähettämisen yhteydessä ja ennen haastattelua haastateltavia informoitiin tiedotteella tutkimuksesta. Siinä tutkitavilla kerrottiin tiedonkeruusta, anonyymiyden turvaamisesta ja osallistumisen vapaaehtoisuudesta. Kaikki haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina ja kasvokkain paikallisen TE-toimiston tiloissa.

Haastattelut nojautuivat puolistrukturoituun temaattiseen jäsenykykseen, jotta haastateltavat saattoivat vapaasti kertoa omista havainnoistaan, kokemuksistaan ja näkemyksistään. Haastattelujen teemat käsittelivät *aktiivimallin ennakkointia ja siihen valmistautumista, mallin käyttöönottoa ja sen vaikutuksia asiakastyöhön, mallin vaikutuksia palvelujen käyttöön ja ohjaukseen, mallin taloudellisia vaikutuksia, mallin omaksumista sekä mallin haasteita ja kehittämismahdollisuuksia*. Haastattelujen kesto vaihteli 40 minuutista puoleentoista tuntiin keskimääräisen keston pysyessä tunnin mittaisena. Haastattelut tallennettiin digitaalisesti ja litteroitiin tekstiksi haastateltavien luvalla. Raportin kirjoittamista varten haastattelut analysoitiin systemaattisesti temaattisen sisällönanalyysin avulla hyödyntäen tätä varten kehitettyä ohjelmaa (QSR NVivo 12+).

Tutkimukseen lupautuneille haastateltaville luvattiin anonymiteetti, jotta he pystyvät mahdollisimman avoimesti kertomaan näkemyksistään koskien aktiivimallia ja sen toimeenpanoa TE-toimistoissa. Tämä oli perusteltua sen takia, että aiheesta käyty julkinen keskustelu on ollut kielteistä ja koska osa haastateltavista työskentelee välittömässä asiakaspalvelussa. Siksi raportissa ei kuvata tarkemmin haastateltavia eikä heidän tehtäviään. Nämä tiedot sekä litteroidut haastattelut ovat tutkijoiden hallussa ja niitä säilytetään Turun yliopiston arkistointisääntöjen mukaisesti tietoturvalisessa paikassa.

5.2 Aktiivimalli ja muutokset palveluissa

5.2.1 Palvelujen kysyntä, tarjonta ja käyttö

Kyselyssä TE-toimistojen asiantuntijoilta ja esimiehiltä kysyttiin, oliko palveluiden määrää heidän TE-toimistossaan lisätty aktiivimallista johtuen. Noin puolet vastaajista (48,9 %) vastasi, että palveluiden määrää oli lisätty johtuen aktiivimallista ja viidesosa (18,3 %), että niitä on lisätty johtuen muista syistä. Vajaan kolmasosa (30,8 %) vastasi, että palveluiden määrä on pysynyt ennallaan ja vain hyvin harva (2,0 %), että palveluiden kokonaismäärää olisi vähennetty.

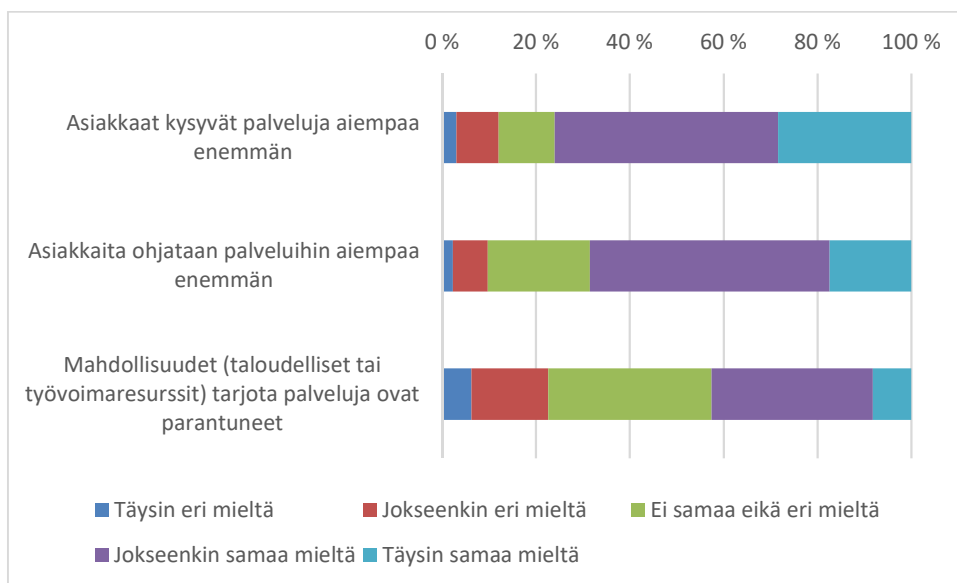
Vaikka vastaajia pyydettiin arvioimaan palveluiden määrän muutosta koko TE-toimistossa, jakautuivat vastaajat toimistojen sisällä siten, että jokaisessa toimistossa osa vastasi palveluiden lisääntyneen ja osa niiden vähentyneen. Jos arvioidaan palveluiden lisääntymistä sen perusteella, kuinka suuri osa vastaajista vastasi, että aktiivimallin vuoksi palveluita on lisätty, kärjessä ovat Pohjanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Satakunnan TE-toimistot. Vähiten palveluiden määrää oli puolestaan lisätty Pohjois-Karjalan ja Kaakkois-Suomen toimistoissa.

Kyselyssä kysyttiin tarkemmin myös syitä mahdolliseen palveluiden lisäämiseen tai vähentämiseen. Palveluita ei vastaajien mukaan ollut juurikaan vähennetty, joten kuviossa 25 näytetään ainoastaan vastaajien näkemykset siitä, miksi palveluita oli lisätty. Selvästi yli puolet vastaajista oli sitä mieltä, että palveluita on lisätty, koska asiakkaat joko kysyvät niitä aiempaa enemmän ja/tai koska asiakkaita ohjataan niihin aiempaa enemmän.

Palveluiden lisääntymisen ei nähty ainakaan samassa määrin johtuvan taloudellisten mahdollisuuksien paranemisesta (kuviot 25). Hieman alle puolet (41,7 %) vastaajista vastasi, että tämä olisi ollut syynä palveluiden lisäämiseen. Toisaalta väittämän kanssa eri mieltä olevien osuus on suhteellisen pieni, joten taloudelliset mahdollisuudet palveluiden lisäämiseen eivät vastaajien näkemysten mukaan myöskään heikentyneet.

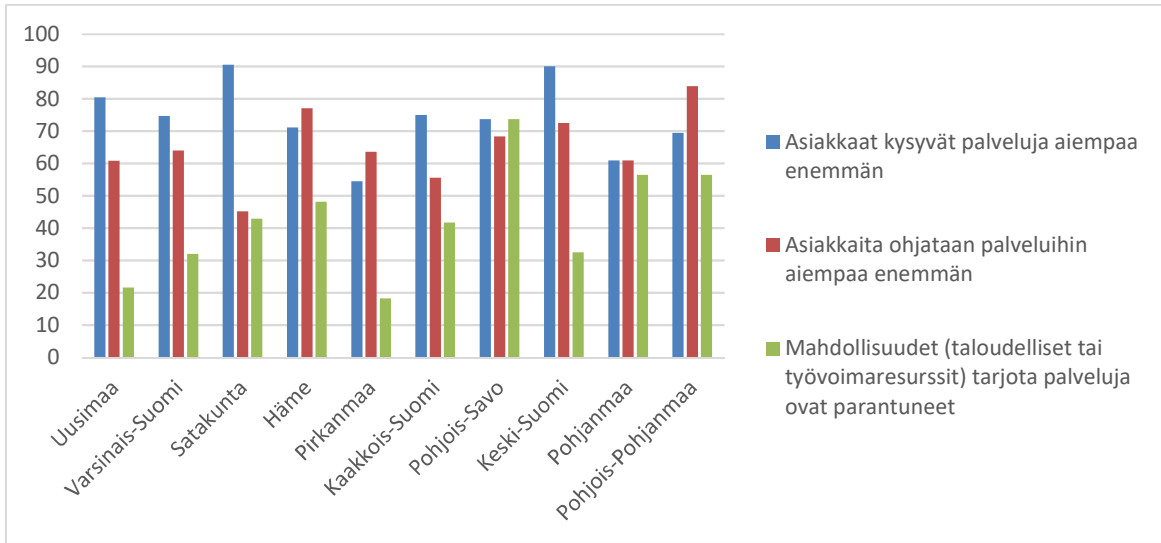
Palveluiden lisäämisen syyt vaihtelevat jonkin verran toimistojen välillä. Kuviosta 26 nähdään, että useimmissa toimistoissa merkittävin syy palveluiden lisäämiseen on ollut se, että asiakkaat kysyvät palveluita aiempaa enemmän. Toisaalta Hämeen, Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan toimistoissa pääasiallisin syy palveluiden lisäämiseen on ollut se, että asiakkaita ohjataan niihin aiempaa enemmän. Myös se, miten taloudellisten resursien nähdään kehittyneen suhteessa palvelutarjontaan, näyttää eroavan toimistojen välillä, kun asiaa kysytään niiden johdolta ja asiantuntijoilta.

Kuvio 25. Vastaajien näkemykset siitä, miksi palveluita on lisätty siinä tapauksessa, että niitä on TE-toimistossa lisätty (% vastaajista)

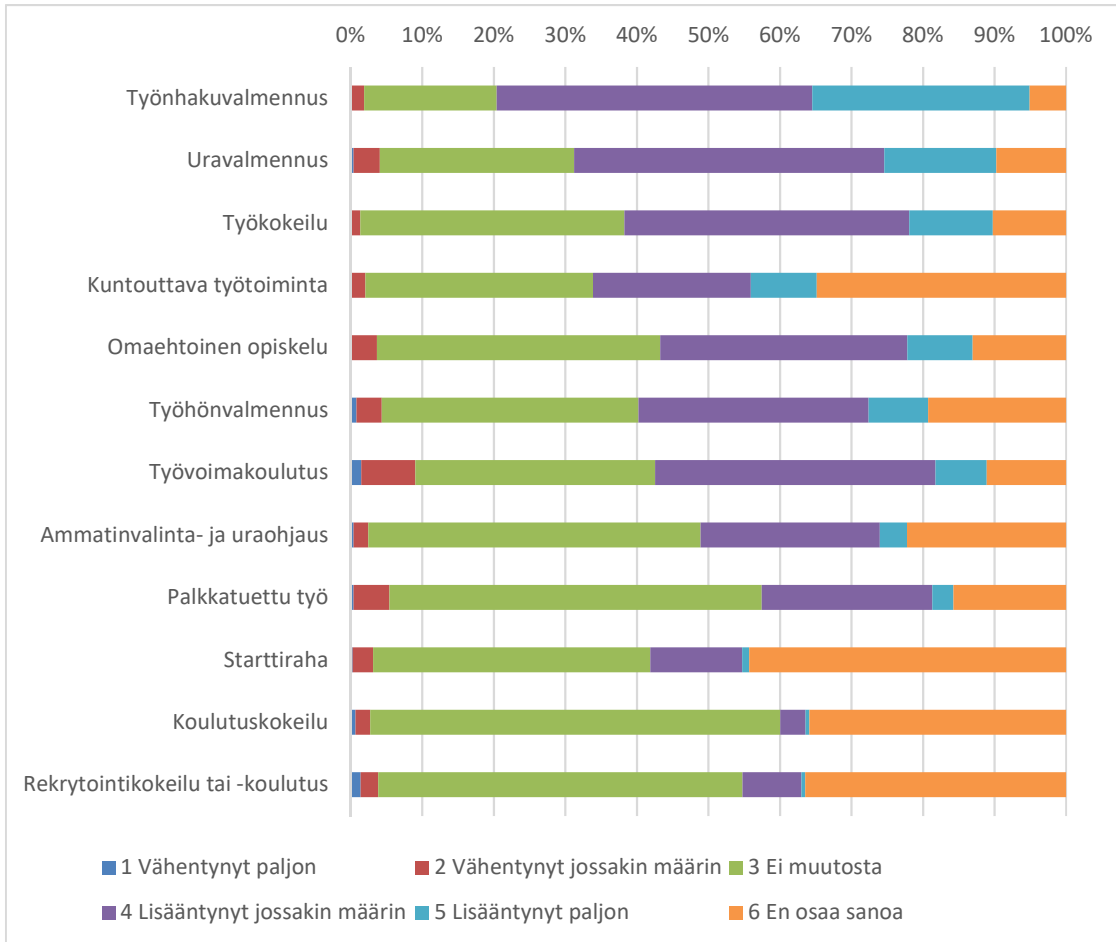


Palveluja oli vastaajien mukaan lisätty etupäässä ostamalla niitä yrityksiltä ja järjestöiltä. Runsas puolet vastaajista arvioi, että palveluja oli ostettu paljon yrityksiltä ja järjestöiltä. Eri palveluista eniten oli lisätty työnhakuvalmennusta, uravalmennusta ja työkoekilua (kuviot 27). Muiden palvelujen osalta niiden vastaajien osuudet, jotka vastasivat, että palvelun määrässä ei ollut tapahtunut muutosta tai eivät osanneet sanoa, oliko muuttanut tapahtunut, olivat selvästi suurempia.

Kuvio 26. Syyt palveluiden lisäämiselle TE-toimistoittain (% vastaajista, jotka samaa mieltä väittämän kanssa)



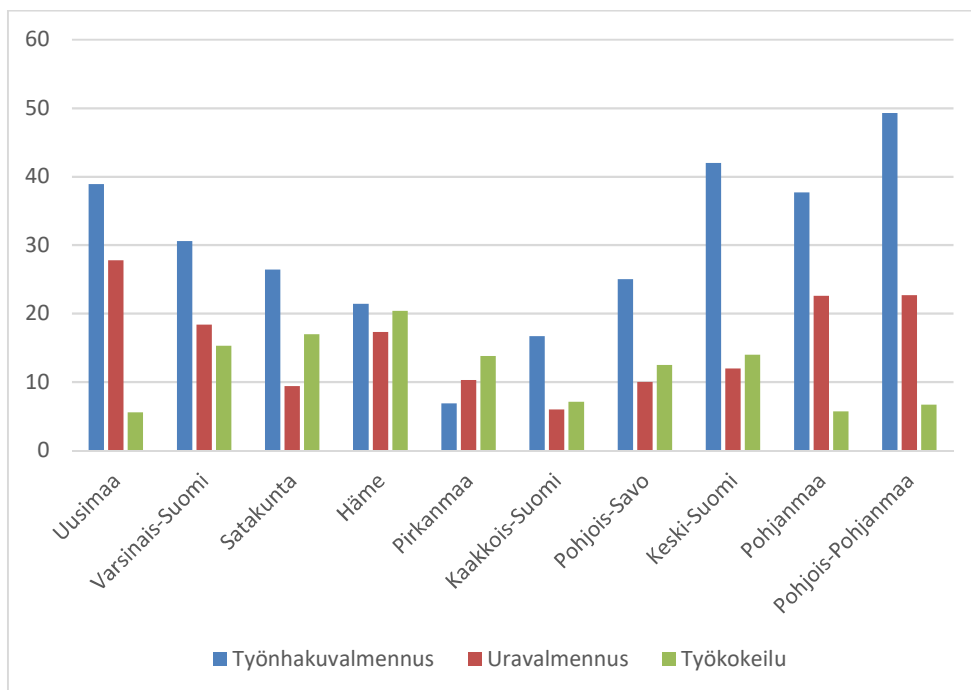
Kuvio 27. Vastaajien näkemykset eri palveluiden määrän muutoksesta aktiivimallin käyttöönoton jälkeen (% vastaajista)



Kolmen eniten lisätyn palvelun osalta on toimistojen välillä jonkin verran eroa näkemyksissä siitä, missä määrin palvelut ovat lisääntyneet. Kuviossa 28 esitetään toimistoittain niiden vastaajien osuudet, jotka ovat sitä mieltä, että kyseisiä palveluja on lisätty paljon. Työnhakuvalmennuksia on vastaajien mukaan lisätty eniten Pohjois-Pohjanmaan, Keski-Suomen, Pohjanmaan ja Uudenmaan toimistojen alueella. Pirkanmaan toimisto näyttäisi poikkeavan muista siinä, että sen alueella sekä uravalmennusta että työkokeilua on palveluina lisätty enemmän kuin työnhakuvalmennusta.

Palvelujen tarjonnan ja kysynnän oikean tasapainon löytäminen näyttäisi synnyttäneen päänvaivaa ainakin osassa TE-toimistoja. Vastaajista lähes puolet oli sitä mieltä, että osa palveluun hakeutuneista joudutaan ohjaamaan toiseen palveluun, koska paikkoja ei riitä kaikille. Toisaalta lähes kaksi kolmesta arvioi, että osaa palveluista pyöritetään vajaalla asiakasmäärällä, koska osallistujia ei ole tarpeeksi (61,9 %). Lisäksi noin puolet vastaajista vastasi, että osa palveluista jää kokonaan käyttämättä sen takia, että osallistujia ei ole riittävästi.

Kuvio 28. Vastaajien näkemykset eniten lisättyjen palvelujen lisäyksestä TE-toimistoittain (% vastaajista, jotka vastasivat, että palvelua on lisätty paljon)



Haastattelut tuovat lisävalaistusta aktiivimallin käyttöönoton seurauksena syntyneeseen palveluiden kysynnän ja tarjonnan dynamiikkaan. Haastattelujen perusteella kyselyssä esiin tullut epäsuhta voi selittyä ajallisella vaihtelulla, joka liittyy lyhyiden valmennuspalveluiden kysyntään ja tähän kysyntään vastaamiseen ostopalvelujen lisäämisellä alkuvaiheessa sekä toisaalta tämän kysynnän laantumiseen myöhemmässä vaiheessa työllisyystilanteen parannuttua ja uusien toimenpiteiden tultua lain hyväksymän aktiivisuuden piiriin.

Haastateltavat puhuivat *alkuvaiheen ryntäyksestä lyhyisiin aktiivimallin ehdot täyttäviin työnhaku- ja uravalmennuksiin*. Vaikka TE-toimiston edustajat painottivat lähtökohtaisesti tarjoavansa palveluja perustuen pelkästään työvoimapolitiittiseen harkintaan kuten ennen aktiivimallia, oli toimistoissa jouduttu hyvin nopealla aikataululla reagoimaan voimakkaaseen kysynnän kasvuun ostamalla palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta sekä suurimmissa toimistoissa myös perustamalla omia aktiivivalmennuspalveluja. Haastateltavat kertovat alkutilanteessa joutuneensa ”tarjoamaan ei oota” näihin palveluun pyrkiville sekä karsimaan niihin valittavia osallistujia, mikä oli synnyttänyt painetta palvelujen lisäämiseen tavalla tai toisella.

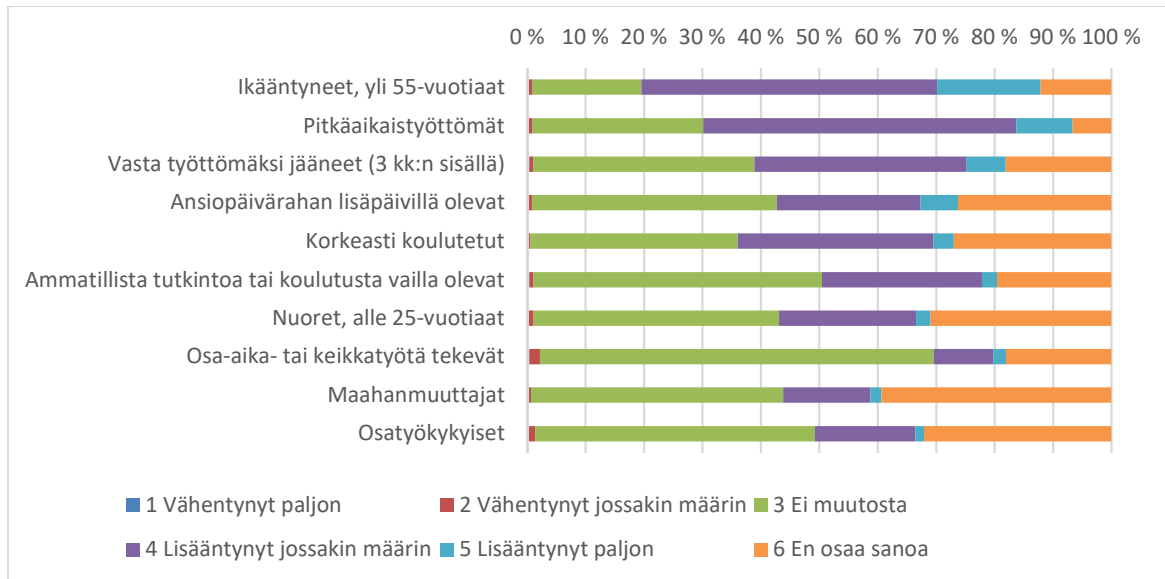
Kysyntään vastaaminen, lähtötilanteessa riittämätön palvelutarjonta ja toisaalta palveluntuottajien vaateet näyttäisivät synnyttäneen osittain palvelujen lisäämistä ruokkivan kehän. Ostopalveluina järjestettäviin palveluihin ohjattiin herkästi työnhakijoita, koska palveluntuottajat edellyttävät tiettyjen ryhmäkiintiöiden täyttymistä, jotta palvelua pystyttiin ylipäättään tarjoamaan. Pohjois-Karjalan TE-toimistoa lukuun ottamatta lyhyitä valmennuspalveluita lisättiin runsaasti kaikissa haastattelututkimuksen toimistoissa.

Haastateltavien mukaan lyhyiden valmennuspalveluiden vilkkain kysyntä laantui kevääseen 2019 tultaessa. Ainakin osassa TE-toimistoja (niissä, joissa palveluja oli lisätty eniten) tilanne oli kääntynyt jopa päinvastaiseksi: kaikkiin lyhytkestoisin valmennuspalveluihin ei saatu enää riittävästi osallistujia. Lyhyiden valmennuspalvelujen kysynnän tasaantuminen selittyy työllisyystilanteen parantumisella ja sillä, että uusia toimintoja ja palveluita oli vähitellen hyväksytty aktiivimallin piiriin. Erityisesti Uudenmaan ja Varsinais-Suomen toimistojen alueella myös muiden kuin lyhyiden työnhaku- ja uravalmennuspalvelujen kysyntä (esim. työvoimapolitiittinen koulutus) oli vähentynyt työmarkkinatilanteen paranemisen takia. Toisaalta lyhyiden valmennuspalvelujen sijaan kysyntää syntyi kokonaan toisen tyyppisille palveluille (henkilökohtaista ohjausta sisältävien) niille asiakkaille, jotka eivät kohentuneesta työmarkkinatilanteesta huolimatta kyenneet työllistymään eivätkä etenemään palvelupoluillaan lähemmäksi avoimia työmarkkinoita.

5.2.2 Asiakasprofiilin muutokset

Kyselyssä TE-toimiston asiantuntijoita ja esimiehiä pyydettiin arvioimaan eri asiakasryhmien osallistumisen muutosta aktiivimallin käyttöönoton jälkeen. Vastausten perusteella eniten lisääntyi ikääntyneiden (yli 55-vuotiaat) ja pitkäaikaistyöttömien palveluihin osallistuminen (kuvio 29). Erityisesti osa-aika- tai keikkatöitä tekevilla sekä osin myös osatyökykyisillä, ammatillista tutkintoa tai koulutusta vailla olevilla, maahanmuuttajilla ja nuorilla (alle 25-vuotiaat) osallistumisen palveluihin arvioitiin pysyneen ennallaan.

Kuvio 29. Vastaajien näkemykset eri työttömien ryhmien palveluiden osallistumisen muutoksesta aktiivimallin käyttöönotton jälkeen (% vastaajista)



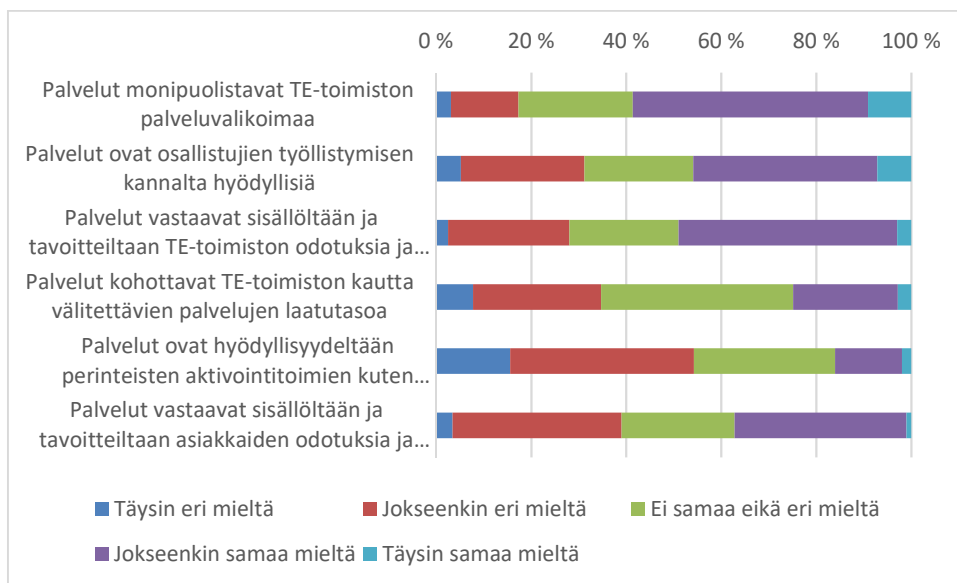
Vanhuuseläkkeelle pääsyä odottavien asiakkaiden aikaisemmasta poikkeava ja aktiivisempi palveluiden kysyntä näkyi haastattelujen perusteella kaikissa toimistoissa. Toisaalta palveluun hakeutuvien joukosta poistui asiakkaita, jotka koulutuksellaan ja työkokemuksellaan löysivät töitä suhteellisesti helpommin työllisyystilanteen parantuksessa. Myös ikääntyvien tilanne työn saannin kannalta parani etenkin Etelä-Suomen kaupunkialueilla. Tästä johtuen vaikeasti työllistettävien osuus kasvoi TE-toimiston asiakkaiden joukossa. Osatyökykyisten, mutta myös kroonisesti sairaiden ja täysin työkyvyttömien henkilöiden osuus oli haastateltujen mukaan suhteellisesti varsin suuri.

Haastateltavilta kysyttiin, oliko kaikilla yhtäläiset mahdollisuudet päästä palveluihin ja täyttää aktiivisuusmallin ehdot. Haastateltavien mukaan toimistoissa pyrittiin pääsääntöisesti priorisoimaan palveluita eniten tarvitseville. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin se, että palveluihin pääsy voi olla vaikeampaa, jos työnhakija oli jo päässyt esimerkiksi kolme kertaa samaan työnhakuvalmennukseen. Palvelujen lisäys ja työllisyystilanteen elpyminen eivät saavuttaneet myöskään samalla tavoin syrjäseutujen ja pikkupaikkakuntien pitkäaikaistyöttömiä eivätkä ikääntyneitä työttömiä, joiden aktivoitumisen mahdollisuudet olivat monen mielestä olemattomat. Uusista palveluista jäivät syrjään niin ikään psykososiaalisista ongelmista kärsivät nuoret, jos he eivät täyttäneet yksityisten palveluntuottajien asettamia kriteerejä valmennuksiin tai työkokeiluihin pääsulle. Nämä nuoret eivät välttämättä päässeet edes kuntouttavaan työtoimintaan, sillä haastateltavien mukaan jo muutoin vähäisten palvelujen paikkakunnilla kunnat saattoivat varata nämä paikat sellaisille työttömille, joista maksettiin työmarkkinatuen kuntaosuutta.

5.2.3 Palvelujen sisältö ja tarkoituksenmukaisuus

Kyselyn vastaajia pyydettiin väittämien avulla arvioimaan aktiivimallin takia lisättyjen palvelujen sisältöjen ja tavoitteiden tarkoituksenmukaisuutta. Heiltä kysyttiin arviota muun muassa siitä, miten nämä palvelut vastaavat sisällöltään ja tavoitteiltaan asiakkaiden odotuksia, ja miten hyvin ne vastaavat TE-toimiston odotuksia ja vaatimuksia. Vastaajat arvioivat aktiivimallin takia lisättyjen palvelujen monipuolistavan TE-toimiston palvelutarjontaa, mutta niitä ei pidetty työllistymismahdollisuuksien edistämisen näkökulmasta hyödyllisyydeltään palkkatuen tai starttirahan veroisina (kuvio 30).

Kuvio 30. Vastaajien näkemykset aktiivimallin takia lisättyjen palvelujen tarkoituksenmukaisuudesta (% vastaajista)



Haastatteluissa TE-toimiston asiantuntijoilta ja esimiehiltä kysyttiin, miten aktiivimalli oli vaikuttanut palvelujen sisältöön ja laatuun. Aineiston pohjalta tehdyt havainnot ovat tältä osin ristiriitaisia. Yhtäältä aktiivimallin nähtiin synnyttäneen ”malliin sopivia” palveluja, jotka täyttävät juuri viisipäiväisen aktiivisuuhehdon ja jotka ovat pääpiirteissään hyvin samankaltaisia. Haastateltavat epäilivät myös lyhyiden työnhaku- ja uravalmentuspalvelujen tarkoituksenmukaisuutta yli 60-vuotiaiden kohdalla. He luonnehtivat näitä palveluja ”päiväkerhotyypiseksi” toiminnaksi. Toisaalta samaan aikaan haastateltavat kielsivät, että olisi lähdetty luomaan mallin ehdot täyttäviä palveluja, vaan nimenomaan oli yritetty pitäytyä ”TE-toimistoroolissa” ja palvella asiakasta niin, että hänen urapolkunsu etenisi suunnitellusti.

Palveluiden sisällöstä ja laadusta haastateltavien oli vaikea muodostaa näkemystä. Haastatteluissa nousi esiin se, että asiakkaat ovat olleet valtaosin hyvin tyytyväisiä saamaansa palveluun. Asiakkailta saadun palautteen perusteella palvelujen laatu on parempaa, kuin millainen mielikuva niistä halutaan esimerkiksi mediassa luoda.

Ostopalveluihin suhtauduttiin jossain määrin kriittisesti ja etenkin niihin, joiden laatua TE-toimistojen ei ole mahdollista valvoa. Ostopalvelujen tavoitteiden ja tarkoituksenmukaisuuden nähtiin toteutuvan kilpailutuksissa, muttei välttämättä käytännön toiminnassa. Haastateltavat pohtivat muun muassa valmentajien osaamisen, koulutustason, heidän työsuhteidensa kokoaikaisuuden ja osallistujien tasapuolisuuden toteutumista ostopalveluissa. Palveluntuottajia varten kaivattiin järeämpää sanktiointia mahdollisten sopimusrikkomusten varalle.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistossa oli lisämäärärahan turvin pystytty kehittämään palveluja kasvavaa kysyntää ajatellen. Tutkimuksen haastateltavat olivat pääosin tyytyväisiä niihin palveluihin, joita olivat olleet mukana kehittämässä: lyhytkestoisia palveluja oli pyritty pidentämään ja laajentamaan luomalla niin sanottuja next level- kokonaisuuksia, joiden avulla asiakkaat pääsisivät lähemmäksi työelämää. Aktiivimallin toimeenpanon myötä kehitettyjä palveluja haluttiin kuitenkin vielä laajentaa, monipuolistaa ja ottaa mukaan yksilöllistä ohjausta sekä terveyden ja työkyvyn arviointia, jotta olisi mahdollista aktivoida myös heikommin pärjääviä ja osatyökykyisiä asiakkaita. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistossa tuotiin esiin myös se, että palvelujen laadun arvioinnista ja arvioinnin mittareista tulisi käydä enemmän keskustelua ja lisätä yhteistoimintaa palveluntuottajien kanssa.

Uudenmaan TE-toimistossa työntekijöiden vaihtuvuuden, määräaikaisuuksien ja vaihtelun osaamisen arvioitiin vaikuttaneen palveluun ohjausta ja palvelujen laatua heikentävästi. Työntekijöiden puutteen ja kiireen takia ei oltu esimerkiksi pystytty täyttämään kaikkia valmennusryhmiä, minkä takia osalla asiakkaista aktiivisuusehto oli jäänyt täyttymättä.

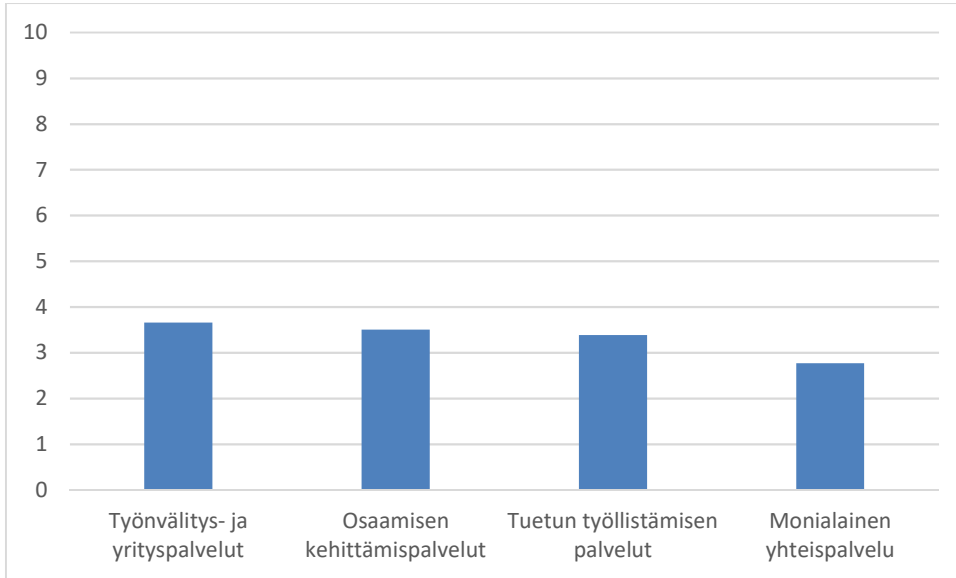
5.3 Aktiivimalli osana työvoimapolitiikkaa

5.3.1 Mallin toimivuus työllisyyden edistämisen keinona

Kyselyssä TE-toimistojen asiantuntijoita ja esimiehiä pyydettiin arvioimaan asteikolla 0-10, kuinka tarkoituksenmukaisena keinona he näkevät aktiivimallin työllisyyden edistämiseksi. Yleisesti ottaen vastaajat eivät pitäneet mallia kovin hyvänä, sillä arvioiden keskiarvoksi tuli 3,5. Näkemykset aktiivimallin tarkoituksenmukaisuudesta työllisyyden edistämisen keinona vaihtelivat kuitenkin TE-toimistoittain. Tarkoituksenmukaisimmaksi malli nähtiin Lapin, Pohjois-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan toimistoissa ja vähiten tarkoituksenmukaiseksi Etelä-Savon, Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Karjalan toimistoissa. Toimistojen väliset erot vastauksissa herättävät lisäkysymyksiä työvoima-, työmarkkina- ja palvelurakenteeseen liittyvistä alueellisista reunaehdoista.

Palvelulinjoittain (ml. TYP) voidaan havaita pieniä eroja arvioitaessa mallin tarkoituksenmukaisuutta (kuvio 31). Kaiken kaikkiaan keskiarvot jäivät (asteikolla 0-10) mataliksi ja selvästi matalin keskiarvo on monialaisessa yhteispalvelussa. Tarkastelusta on jätetty pois muut yksiköt, koska niissä vastaajia on yksikköä kohden vain vähän.

Kuvio 31. Vastaajien arvio aktiivimallin tarkoituksenmukaisuudesta palvelulinjan tai yksikön mukaan (ka, asteikolla 0-10)



Kyselyssä esitettiin joitakin väittämiä liittyen aktiivimallin mahdollisiin vaikutuksiin. Valtaosa (84,4 %) vastaajista oli samaa mieltä väittämästä, että aktiivimalli turhauttaa työttöntä, koska sopivaa työtä, koulutusta tai palvelua ei ole tarjolla. Hieman yli puolet (56,4 %) vastaajista oli sitä mieltä, ettei aktiivimallin ehtojen täyttäminen kohenna työttömän työllistymismahdollisuuksia, ja samoin hieman yli puolet (54,1 %) vastaajista arvioi, ettei malli kannusta työttöntä hakeutumaan motivaationsa ja osaamisensa kannalta sopivaan työhön, koulutukseen tai palveluun.

Joka kymmenes (10,0 %) vastaaja oli sitä mieltä, että malli edesauttaa työttömien ja avointen työpaikkojen kohtaamista. Vastaajista 3,9 prosenttia näki, että aktiivimalli auttaa työnantajia löytämään tarpeisiinsa sopivaa työvoimaa. Tätäkin harvempi vastaaja (3,4 %) arvioi, että malli kannustaa työttöntä hakemaan työtä, joka on hänen työssäkäyntialueensa ulkopuolella.

Haastateltavat pohtivat aktiivimallin vaikutuksia palvelujen tuloksellisuuteen sekä sitä, miten mahdollisesti muuttunut työllisyystilanne alueella oli vaikuttanut ihmisten aktivoitumiseen tai mallin tuloksiin. Haastattelut tukevat kyselyn tuloksia siinä, ettei aktiivimallin omalakisena vaikutuksena työttömien aktivoitumisessa ja työhön pääsyssä uskottu. Elpyneen talouden ja työllisyyden nähtiin tavallaan pelastaneen aktiivimallin mahdottomalta tehtävältä. Haastatteluissa nousivat esiin kyselynkin todentamat alueelliset erot: Pohjanmaalla ja Varsinais-Suomessa aktiivimallin vaikutukset työttömien aktivoitumiseen nähtiin myönteisempänä kuin esimerkiksi Pohjois-Karjalassa, jossa suhtauduttiin edellisiä pessimistisemmin mallin edellytyksiin lisätä työllisyyttä.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston esimiesedustajat olivat melko vakuuttuneita aktiivimallin myönteisistä vaikutuksista alueen työttömien työllistymiseen. Vaikka mallin vaikutusten arvioitiin olevan mahdoton erottaa parantuneen työmarkkinatilanteen

vaikutuksista, näkivät haastateltavat, että malli vauhditti yhä useamman työttömän töihin hakeutumista ainakin tietyillä aloilla, kuten rakennusalalla. Haastateltavien mukaan elpynyt työllisyystilanne oli mahdollistanut myös esimerkiksi palkkatukipaikkojen tarjonnan lisäämisen.

Asiantuntijahaastateltavat eivät sen sijaan nähneet yhtä suoraviivaista yhteyttä aktiivimallin ja työllistymisen parantumisen välillä. Asiantuntijat arvioivat aktiivimallin vaikuttavuutta asiakaskuntaansa koskevien havaintojen pohjalta; osa asiakkaista oli hyötynyt palveluista ja päässyt eteenpäin, saanut uusia ajatuksia ja ideoita esimerkiksi koulutuspolkuun varten, mutta monet olivat palanneet takaisin asiakkaiksi. Suurimman osan asiakkaista nähtiin aktivoituvan vaadittavan minimimäärän (palveluihin tai työhön osallistumisessa), mutta ei enempää. Asiantuntijoiden mukaan aktiivimallin myönteisten tulosten arvioitiin jääneen sattumanvaraisiksi ja vain muutamia asiakkaita koskeviksi.

Myös *Varsinais-Suomessa* esimieshaastateltavat puhuivat alueen palvelujen vaikuttavuuden paranemisesta, työllistymisen kohenemisesta ja työttömyyden vähenemisestä korostaen kuitenkin samalla, etteivät pysty arvioimaan, missä määrin aktiivimalli on tätä kehitystä edesauttanut. Haastateltavat mainitsivat muutamia aktiivimallin piiriin luettavia alueellisia pilottihankkeita (esim. auto- ja meriteollisuuden tehostetun työnvälityksen pilotit), jotka nähtiin todennäköisinä työllistymisen väylinä työttömille. Aktiivimallin arvioitiin vauhdittaneen osa-aikatyöhön ja lyhyempiin työsuhteisiin työllistymistä.

Asiantuntijoille aktiivimallin hyödyt näyttäytyivät pikemmin potentiaalisina kuin jo toteutuneina: aktivoituminen työuran suunnitteluun, opiskeluun ja työnhakuun edellyttäisi heidän mielestään asiakkaan motivoitumista, mielenkiinnon heräämistä ja sitoutumista, mitä mallin ei välttämättä havaittu aikaansaaneen niissä asiakasryhmissä, joiden katsottiin tarvitsevan aktivoimista (pitkäaikaistyöttömät ja syrjäytyneet). Mallin nähtiin pääasiassa aktivoivan ja hyödyttävän jo valmiiksi aktiivisia ihmisiä. Vaikka mallia pidettiin periaatteessa hyvänä alkuna aktivointipolitiikalle, käytännön toteuttamista-poina ja työvälineenä se arvioitiin riittämättömäksi.

Uudenmaan TE-toimiston haastateltavat näkivät työttömyyden vähenemisen johtuvan suoraan talouden elpymisestä ja työvoiman kysynnän kasvusta. Aktiivimallin arvioitiin vaikuttaneen lähinnä siltä osin, että työttömät asiakkaat ottivat aiempaa herkemmin vastaan osa-aikatyötä ja lyhyitä työsuhteita. Haastateltavat arvioivat palvelujen tuloksellisuuden jopa osin heikentyneen sen takia, että moni osallistui palveluihin pelkästään aktiiviehdon täyttämisen vuoksi. Kaikilla pakon takia palveluihin osallistuneilla ei haastateltavien mielestä ole välttämättä motivaatiota tai kykyä omaksua ja hyödyntää saamaansa valmennusta tai koulutusta, mikä voi vaikuttaa palvelujen tuloksia heikentävästi. Toisaalta tarjolla olevia palveluja pidettiin ylipäätään riittämättöminä ja vääränlaisina suurelle osalle asiakaskuntaa.

Työllisyystilanteen paraneminen oli haastateltujen mukaan vienyt asiakaskunnasta aktiivisimman osan ja jäljelle olivat jääneet ne asiakkaat, jotka tarvitsevat enemmän tukea ja ohjausta selviytyäkseen. Heidän työllistymisedellytystensä paraneminen edellyttäisi toisen tyyppistä ohjausta ja tukea kuin mitä valtaosassa aktiivimallin piiriin luettavia palveluita oli mahdollista toteuttaa. Haastateltavien mukaan suuri osa palveluista nojaa liikaa asiakkaan oman aktivoitumisen varaan ottamatta huomioon tämän kykyjä ja

edellytyksiä itsenäiseen siirtymiseen avoimille työmarkkinoille. Erään haastateltavan mukaan aktiivimallin palvelut ovat ”irralaisia yhteydenottoja” eivätkä rakenna polkua tai jatkumoa kohti työmarkkinoita, mikä olisi välttämätöntä, jotta asiakasta voitaisiin tukea eteenpäin. Lisäksi työvoimapalveluilta nähtiin uupuvan paljon työvoimaa aiempien resurssivähennysten takia, minkä takia aktiivimallin kanssa työskentely tuntui pitkän linjan asiantuntijasta järjestelmän puutteiden ”laastaroinnilta”.

Pohjois-Karjalan toimiston edustajat puhuivat aktiivimallin heikosta vaikuttavuudesta alueen työttömien aktivoitumiseen ja työllisyyteen. Haastateltavien mukaan malli ei toimi niille työttömille, joihin aktiivimallia koskevan lain perusteluissa alun perin viitattiin: näissä ryhmissä ei syntynyt odotettua aktivoitumista eivätkä valmennukset johtaneet työhön tai opintoihin. Aktivoitumisen sijaan valmennuksiin ja koulutuksiin osallistuneiden poissaolo- ja keskeytysprosentit moninkertaistuivat aiempiin vuosiin verrattuna.

Aktiivimallin koettiin soveltuvan huonosti alueen viipeellä elpyneeseen talouteen ja työmarkkinoihin, jotka koostuvat valtaosaltaan kotimarkkinoilla toimivista pienistä, enimmillään kymmenen työntekijää työllistävästä, yrityksistä. Näiden työnantajien mahdollisuudet palkata työttömiä lyhyisiin 18 tunnin työsuhteisiin tai tarjota työ- ja koulutuskokeilupaiikkoja nähtiin hyvin heikoiksi. Haastateltavat arvioivat, että elpynyt työmarkkinatilanne oli vaikuttanut siten, että ”osaavien ja pärjäävien nuorten joukko” oli päässyt töihin ja ”aktiivimallin kouriin” oli jäänyt ikääntyneiden ja heikommin työllistyvien osa asiakkaista. Nämä tarvitsevat muita enemmän tukea ja ohjausta sekä usein myös sosiaali- ja terveystalvituia, ennen kuin siirtyminen työmarkkinoille tulee kyseen. Toisaalta haastateltavat lukivat aktiivimallin ansioksi sen, että aktiivimalli oli aktivoivnut yhä useamman ikääntyneen hakeutumaan aiottua varhaisemmin eläkkeelle ja siten ikääntyneiden työttömien määrä oli suhteellisesti vähentynyt.

5.3.2 Mallin tasapuolisuus ja soveltuvuus eri asiakasryhmien aktivoimiseen

Kyselyssä vastaajia pyydettiin väittämien avulla arvioimaan aktiivimallin soveltuvuutta eri asiakasryhmien työllistymisen edistämiseen. Vastaajista noin joka viidestoista (6,4 %) arvioi, että aktiivimalli soveltuu edistämään *yhtä lailla* kaikkien asiakasryhmien työllistymistä. Kaksi kolmesta (65,9 %) taas katsoi, että aktiivimalli *soveltuu joidenkin asiakasryhmien työllistymisen edistämiseen paremmin kuin toisten*. Lähes joka kolmannen (31,0 %) vastaajan mukaan aktiivimalli on *sopimaton edistämään minkään asiakasryhmän työllistymistä*. Kyselyssä kysyttiin myös keiden tai minkä asiakasryhmän aktivoimiseen malli sopii hyvin ja keiden tai minkä ryhmän aktivoimiseen taas huonosti. Kaikkein huonoinen aktiivimallin katsottiin sopivan ikääntyneille (yli 55-vuotiaat), osatyökykyisille ja ansiopäivärahan lisäpäivillä oleville. Parhaiten mallin nähtiin sopivan vastikään työttömiksi jääneille ja nuorille (alle 25-vuotiaille).

Haastateltavilta kysyttiin, miten tasapuolisesti he näkevät aktiivimallin kohtelevan eri asiakasryhmiä. Haastateltavien mukaan alueelliset ja ikäryhmien väliset erot sekä toi-

minta- ja työkykyyn liittyvät erot asettavat työttömät eriarvoiseen asemaan työn ja palvelujen saatavuudessa. Tästä johtuen asiakkaat eivät ole ”samalla viivalla” aktiivisuusehtojen täyttämässä. Vain yksi haastateltava näki mallin olevan tasapuolinen, koska se asettaa kaikille yhtäläiset vaatimukset. Mallia pidettiin eriarvoistavana, sillä se ei haastateltavien mukaan riittävästi huomioi ihmisten erilaisia kykyjä, edellytyksiä ja mahdollisuuksia kaikille samanmuotoiseksi määritellyn aktiivisuuden täyttämiseen.

Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistoissa haastateltavat toivat esiin syrjäseutujen ja pikkupaikkakuntien työttömät ja ikääntyneet työttömät, joille lyhytkestoisinkin työn saannin sekä palveluihin pääsyn nähtiin olevan vaikeaa tai jopa mahdotonta. Pohjois-Karjalassa väestön ikä-, koulutus- ja ammattirakenteen nähtiin olevan hyvin epäedullisessa suhteessa aktiivimallin oletukseen siitä, mitä on oikeanlainen aktivoituminen. Tarjolla olleiden työvoimapolitiittisten palvelujen katsottiin soveltuvan huonosti alueen asiakkaiden valtaosalle ja eritoten vaikeammin työllistyville työnhakijoille.

Pohjois-Pohjanmaalla muita hankalammassa asemassa nähtiin olevan yhtäältä ikääntyneet työttömät, joita alueen yritykset eivät rohkene työllistää korkeampien työnantajamaksujen takia. Toisaalta vaikeassa tilanteessa nähtiin olevan reuna-alueilla ja pikkupaikkakunnilla asuvat nuoret, joiden aktivoitumista haittaavat pitkät etäisyydet, huonot kulkuyhteydet sekä osalta puuttuvat digitaaliset taidot

Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa aktiivimallin ehtojen kannalta haavoittuvimmiksi työnhakijoiksi arvioitiin ikääntyvien ohella ”kielipuolet” maahanmuuttajat ja osatyökykyiset. Kaikissa toimistoissa heikoimmassa tilanteessa aktiivisuusehdon täyttämisen kannalta pidettiin osatyökykyisiä sekä sairaita tai työkyvyttömiä asiakkaita, jotka olivat tästä huolimatta TE-toimiston asiakkaita (taustalla esimerkiksi kielteinen kuntoutustuki- tai eläkepääätös). Heidän aktivoitumisensa nähtiin edellyttävän kokonaan toisenlaisia palveluja (terveys- ja sosiaalipalveluja), ennen kuin työllistyminen avoimille työmarkkinoille olisi mahdollinen. Tällaisia palveluja ei kuitenkaan pääsääntöisesti lueta aktiivimallin piiriin. Terveiden tai toimintakykyensä puolesta näillä asiakkailla ei haastateltavien mukaan ole tyypillisesti edellytyksiä osallistua edes kuntouttavaan työtoimintaan, muista työvoimapolitiittisista palveluista puhumattakaan. Haastateltavien mielestä tulisi ottaa huomioon asiakkaiden edellytykset osallistua palveluihin sekä tarjota heille palveluja, jotka tukevat suunnitelmallisesti työllistymisen edistämistä ennen kuin edellytetään asiakkaan aktivoitumista toimeentulon pienentämisen uhalla. Muussa tapauksessa nämä asiakkaat ajetaan haastateltavien mukaan taloudelliseen ahdinkoon.

Haastateltavat toivat esiin sen, että TE-toimiston asiakaskunta on erittäin heterogeenistä ja että toimistojen yhteiskunnallinen palvelutehtävä ei rajaudu pelkästään työllisyyspolitiikkaan tai etenkin työnvälitykseen. Aktiivimallin illusorinen oletus siitä, että kaikki pystyvät menemään töihin ja kaikilla on samanlaiset edellytykset, lähtökohdat ja motiivi aktivoitua, antaa heidän mielestään väärän kuvan TE-toimistoissa tehtävästä työstä. Aktiivimallin toimivuus eri asiakasryhmien aktivoinnin edistämässä edellyttäisi haastateltavien mukaan joko mallin uudistamista tai merkittävää muutosta TE-toimiston perustehtävään ja asiakaskunnan koostumukseen.

5.3.3 Aktiivimallin vaikutukset työttömiin kyselyn avovastausten mukaan

Kyselyn strukturoitujen kysymysten ohella vastaajia pyydettiin lomakkeella avoimesti kertomaan, *millaisia vaikutuksia he olivat havainneet aktiivimallilla olevan*. Runsas puolet kyselyn kaikista vastaajista (407) vastasi tähän avokysymykseen. Avovastaukset ryhmiteltiin kategorioihin teemoittain. Valtaosa kysymyksen avovastauksista liittyi vastaajien näkemysten mukaan mallin negatiivisiin vaikutuksiin. Asiakkaan kannalta kielteisiä vaikutuksia olivat *eriarvoistuminen, negatiiviset hyvinvointivaikutukset ja mallin väärä kohdentuminen* (viittauksia yhteensä 210). Asiakkaan kannalta positiivisia vaikutuksia olivat *aktiivisuuden ja omatoimisuuden lisääntyminen sekä työllistyminen lyhyisiin ja osa-aikaisiin työsuhteisiin* (viittauksia yhteensä 41). Neutraaleiksi vastauksiksi ryhmiteltiin ne, joissa todettiin muutos ilman kannanottoa suuntaan tai toiseen (esim. yhteydenottojen ja soittopyyntöjen lisääntyminen) sekä ne vastaukset, joissa ei tunnistettu muutosta tapahtuneen (aktiivimalli ei näyttäyty suuressa roolissa, aktiivimallilla ei ole merkitystä) (viittauksia yhteensä 21).

Avovastausten tiheimmin toistuvat huomiot liittyivät aktiivimallin eriarvoistaviin ja asiakkaiden hyvinvointia heikentäviin vaikutuksiin. Näissä kuvattiin joko sitä, miten malli asettaa työttömät eriarvoiseen asemaan tai sitä, miten malli heikentää asiakkaiden taloudellista toimeentuloa, terveyttä, työllistymistä tai sosiaalista osallistumista¹⁶. Usein nämä kaksi puolta tuotiin esiin yhdessä.

Eriarvoiseen asemaan työttömät joutuvat vastaajien mukaan joko ikänsä, terveytensä, työkykynsä, koulutuksensa tai asuinpaikkansa perusteella, koska aktiivimallin ehdot eivät riittävästi tunnista tai ota huomioon näiden tekijöiden synnyttämiä eroja ihmisten kyvyissä, edellytyksissä ja mahdollisuuksissa laissa vaadittavan aktiivisuuden täyttämiseen. Vastaajien mielestä erityisesti *ikäntyneiden* työttömien aktivoituminen mallin edellyttämällä tavalla on haasteellista, koska työnantajat eivät useinkaan työllistä heitä eikä ryhmälle soveltuvia työllistymistä edistäviä palveluja ole samalla tavoin tarjolla kuin nuoremmille. Ikäntyneet todettiin kuitenkin useissa vastauksissa ryhmäksi, joka aktiivisimmin on herännyt vaatimaan palveluja TE-toimistoilta. Sitä vastoin nuorten työttömien työn ja palvelujen kysyntään mallin ei nähty juurikaan vaikuttaneen. Ikäntyneiden ohella etenkin *pitkäaikaistyöttömien, osatyökykyisten, maaseudulla ja syrjäseuduilla asuvien* koettiin ilman omaa syytään joutuneen aktiivimallin ”uhreiksi” ja leikkurin rankaisemiksi. Myös tiettyjen ammattiryhmien edustajien kuten sesonkityöntekijöiden (esimerkkeinä asfalttityöntekijät ja metsätaloustyöntekijät) katsottiin jääneen mallin edellyttämän aktivoitumisen kannalta väliinputoajiksi.

Mallin havaittiin kasvattaneen epäoikeudenmukaisuuden kokemusta paitsi niissä asiakkaissa, joilla on muita heikommät edellytykset aktivoitua sen edellyttämällä tavalla, myös niissä työkykyisissä ja –haluisissa asiakkaissa, jotka hakevat aktiivisesti työtä sitä kuitenkaan löytämättä, mutta joiden työnhakuaktiivisuutta ei lueta mallin ehdot täyttäväksi. Vastaajat tulkitsivat tämän epäreiluksi kohteluksi tilanteissa, joissa samaan aikaan

¹⁶ Näissä kommentteissa mallin todettiin usein ”rankaisevan” tai ”kurjistavan” heikommassa asemassa olevia. Mallin kuvattiin tuottavan osalle asiakkaista toimeentulo-ongelmia, pelkoa, ahdistusta, lamaannusta, masennusta ja heikentynyttä motivoitumista työnhakuun.

työnhaussa vähemmän aktiiviset pystyvät välttämään mallin leikkurin sen minimiehdot täyttävällä ”vippaskonstilla” joko hankkimalla todistuksen 18 tunnin työpanoksesta esimerkiksi sukulaisen tai naapurin yrityksessä tai osallistumalla viiden päivän työnhakukurssille, josta he eivät ole välttämättä kovinkaan kiinnostuneita ja joka ei myöskään ole hyödyllinen heidän työllistymisensä kannalta. Tällaisen epäoikeudenmukaisuuden katsottiin rapauttavan aktiivisten motivoitumista ”oikeaan” ja ”kunnolliseen” työnhakuun.

Mallin kielteisten vaikutusten vastapainoksi vastaajat nostivat esiin myös positiivisia huomioita. Aktiivimallin myönteisenä puolena pidettiin sitä, että *asiakkaiden kiinnostus palveluihin osallistumiseen* kasvoi. Mallin myötä oli syntynyt uusia tilaisuuksia vuoropuheluun ja asiakasvaikuttamiseen. TE-toimistosta saatiin solmittua yhteyksiä sellaisiin asiakkaisiin, ”joiden perään kukaan ei ollut katsonut vuosiin”. Vastaajien mukaan asiakkaat olivat tyytyväisiä ja arvostivat sitä, että joku yritti tehdä jotakin heidän tilanteensa eteen. Myös palvelujen lisääntynyttä kysyntää pidettiin hyvänä asiana, mutta toisaalta tähän kysyntään vastaaminen ei vastaajien mukaan useinkaan onnistunut joko palvelujen riittämättömyyden, niiden vääränlaisen sisällön tai työvoimapolitiittisen sopivuuden puolesta.

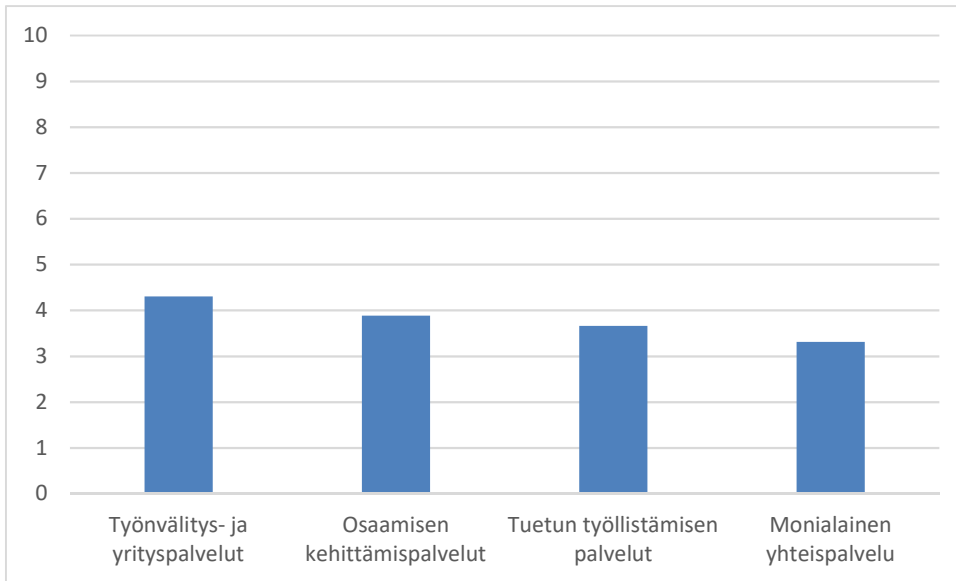
Aktiivimallin yhtenä positiivisena seurauksena nähtiin se, että sen avulla oli saatu kannustettua työttömiä hakemaan ja vastaanottamaan lyhytkestoista keikkatyötä, osa-aikaista työtä ja vuokratyötä. Vaikka näiden työllistyvien työsuhteiden jatkokehityksestä ei vastaajilla ollut varmaa tietoa, niiden ”sivutuotteena” ounasteltiin ainakin osalle syntyvän vakituisempia ja pysyvämpiä työpaikkoja. Vastaajat identifioivat mallin aikaansaannoksina muun muassa muutamia ”sisuuntujia” ja ”ihmetyöllistymisiä” myös vaikeammin työllistyvien ryhmissä. Päälinjassaan aktiivimallin nähtiin kuitenkin vaikeuttavan juuri heikommin työllistyvien tilannetta. Vastaajat usein täsmensivät aktiivimallin toimivan niiden kohdalla, joilla muutoin oli hyvät edellytykset löytää töitä.

5.4 Aktiivimalli ja TE-toimistossa tehtävä työ

5.4.1 Mallin yhteensopivuus TE-toimiston tehtävien ja palvelutavoitteiden kanssa

Kyselyn vastaajia pyydettiin arvioimaan asteikolla 0-10, kuinka yhteensopivana he näkevät aktiivimallin TE-toimistossa tehtävän työn kanssa. Vastaukset kysymykseen erosivat sen mukaan, missä tehtävässä vastaajat työskentelivät: asiantuntijoilla keskiarvo oli 3,4, palveluesimiehillä 4,7 ja palvelujohtajilla/palvelupäälliköillä 5,4. Kaikkien vastaajien keskiarvo oli 3,5.

Kuvio 32. Vastaajien näkemykset aktiivimallin yhteensopivuudesta TE-toimistoissa tehtävän työn kanssa palvelulinjan tai yksikön mukaan (ka, asteikolla 0-10)



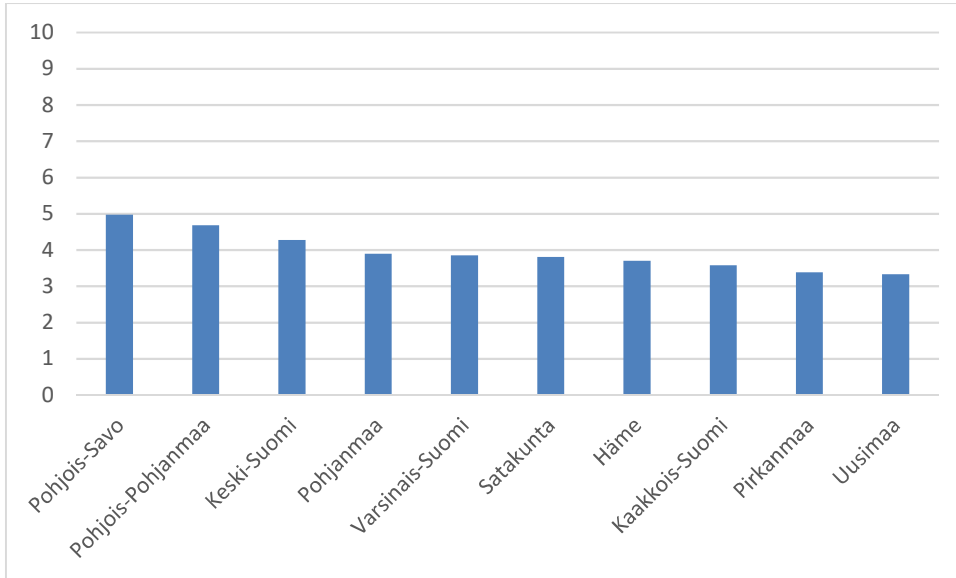
Arviot aktiivimallin yhteensopivuudesta TE-toimistossa tehtävän työn kanssa erosivat paitsi vastaajan tehtävän, myös vastaajan palvelulinjan (asiakaskunnan) ja TE-toimiston (alueen) mukaan. Palvelulinjan mukaan tarkastellen parhaiten yhteensopivana mallia pitivät työnvälitys- ja yrityspalvelujen (PL 1) vastaajat, jotka työskentelevät helpoimmin työllistyvien asiakkaiden kanssa (kuvio 32). Huonoimmin yhteensopivaksi mallin arvioivat puolestaan monialaisen yhteispalvelun työntekijät, joiden asiakaskuntaan kuuluvat vaikeimmin työllistyvät työttömät. TE-toimistoittain tarkastellen malli arvioitiin yhteensopivimmaksi Pohjois-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan toimistoissa ja huonoimmin yhteensopivaksi Uudenmaan ja Pirkanmaan toimistoissa (kuvio 33).

Kyselyn vastaajat saivat arvioitavakseen aktiivimallin yhteensopivuutta myös eräiden TE-toimiston tehtävien ja palvelutavoitteiden kanssa. Vastausten perusteella aktiivimalli ei ole kovin hyvin linjassa asetettujen tavoitteiden kanssa. Noin puolet (50,3 %) vastanneista arvioi aktiivimallin sovittuvan huonosti yhteen asiakkaiden yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin kanssa¹⁷. Samoin noin puolet (49,6 %) vastaajista näki sen sopivan huonosti yhteen seudun yritysten rekrytointitarpeeseen vastaamisen kanssa¹⁸. Parhaiten aktiivimallin nähtiin sovittuvan yhteen määräaikaishaastattelujen tekemisen ja asiakkaan osallisuuden ja toimijuuden edistämisen kanssa.

¹⁷ 22 % arvioi, että sopii hyvin yhteen

¹⁸ 11 % arvioi, että sopii hyvin yhteen

Kuvio 33. Vastaajien näkemykset aktiivimallin yhteensopivuudesta TE-toimistoissa tehtävän työn kanssa toimistoittain (ka, asteikolla 0-10)



Haastateltavia pyydettiin kertomaan, miten he kokevat ja näkevät aktiivimallin sopivan yhteen TE-toimiston palvelutehtävien ja asiakastyön kanssa ja miten malli on asettunut osaksi muuta toimintaa. Erityisesti asiakaspalvelun asiantuntijat toivat esiin ongelmia ja ristiriitaisuuksia, joihin he olivat törmänneet pyrkiessään soveltamaan mallia käytännön työllistämistyössä. He mainitsivat ottaneensa käyttöön omia kompromissistrategioitaan, joiden avulla he pyrkivät yhtäältä täyttämään viranomaistehtävänsä lain täytännönpanossa ja toisaalta auttamaan työttömiä asiakkaita heidän tilanteissaan.

Haastateltavien nostamat esimerkit mallin törmäyksestä käytännön elävän elämän kanssa koskivat useimmiten mallin vaatimusten sovittamista yhteen *asiakslähtöisyyden pyrkimyksen* kanssa. Aktiivimallin piiriin lain mukaan hyväksyttävän aktiivisuuden nähtiin vastaavan huonosti asiakkaiden tarpeista ja kiinnostuksista nousevan aktivoitumisen kanssa. Haastateltavien mukaan valtaosalle työnhakija-asiakkaista merkityksellinen aktivoituminen liittyy työnhakuun, jota mallissa ei kuitenkaan hyväksytä legitimiä tavaksi aktivoitua. Lisäksi haastateltavien mielestä aktiivimallin määrittelemä toimeliaisuus, joka käytännössä jää usein 18 tunnin mittaiseksi työsuhteeksi tai viiden päivän osallistumiseksi työnhakuvalmennukseen, ei vastaa työnantaja-asiakkaiden odotuksia tai tarpeita.

Haastateltavien mukaan yksi vaikeimmista asioista aktiivimallin käytäntöön soveltamisessa liittyy sopivien työtehtävien ja hyväksyttävien palvelujen löytämiseen. Haastateltavat käyttivät usein ilmaisuja ”asiakaspalvelijan kädet ovat sidotut” tai ”asiantuntija on kädetön”, kun hän ei pysty osoittamaan tai tarjoamaan henkilölle tämän odottamaa aktiiviteettia tai palvelua. Mallia ei koettu mielekkäänä etenkin sellaisten asiakkaiden kohdalla, jotka tarvitsevat ensisijaisesti muita kuin suoraan työllistymistä edistäviä palveluja sekä sellaisten kohdalla, jotka asuvat alueilla, missä työtä tai näitä palveluja on huonosti saatavilla.

Haastatellut asiantuntijat kokivat rankaisevansa asiakkaita taloudellisesti, kun he sopivien tai oikeiden palvelujen puuttuessa joutuvat tarjoamaan näille ”ei oota” ja ohjaamaan heidät odottamaan vapautuvaa paikkaa palveluista, minkä seurauksena asiakkaat joutuvat kompensoimaan työttömyysturvan menetyksen hakemalla toimeentulotukea.

Palvelun asiakaslähtöisyyden nähtiin kärsivän mallin tiedotuksen ja ohjeistuksen puutteista, mutta ennen kaikkea aktiivimallin neuvonta- ja päätöksentekovastuuta koskevan ja haastateltavien mielestä epäselvän ja epäreilun tehtäväjaon takia. TE-toimiston edustajalla on viranomaisena neuvonta- ja tiedonantovelvoite asiakkaita kohtaan, mutta hänellä ei ole päätäntä- ja valvontavaltaa siihen, mikä hyväksytään työttömän aktiivisuudeksi, sillä tämä valta kuuluu aktiivimallissa Kelalle ja työttömyyskassoille. Se, että palvelutilanteessa viranomaisen joutuu ohjaamaan asiakkaan työttömyysturvan maksajan puoleen pyytääkseen lopullista hyväksyntää aktivoitumiselleen, tekee haastateltavien mielestä viranomaisesta asiakkaan silmissä paitsi ”tietämättömän” myös ”epäuskottavan”. Asiakaslähtöisyyttä murentaa haastateltavien näkemyksissä erityisesti se, etteivät maksajatkaan, varsinkaan mallin käyttöönoton alkuvaiheessa, tienneet, mikä toimenpide tai palvelu kerryttää asiakkaan aktiivisuutta. Pahimmillaan asiakkaita pallolteltiin kahden tahon (maksajan ja TE-toimiston) välissä.

Haastattelujen perusteella aktiivimallin ehtojen täyttäminen näyttäisi osaltaan häiritsevän paitsi asiakaslähtöisyyttä, myös pyrkimystä perustaa asiantuntijapäätöksiä *työvoimapolitiittisen tarkoituksenmukaisuuden tavoitteelle*. Haastateltavat puhuivat vaikeudesta toteuttaa yhtäaikaisesti asiakkaan palvelutarvetta ja asiakaslähtöisyyttä tilanteessa, jossa asiakkaita palveluihin ajaa ensisijaisesti ”keppi” tai ”pakko” aktiivimallin leikkurin välttämistä. Paine asiakkaan palvelemiseen aktiivimallin herättämän pakon takia johti haastateltavien mielestä usein näennäisaktiivisuuteen, jossa toiminnan tarkoituksenmukaisuus ja hyödyt sekä asiakkaan että työvoimapolitiikan kannalta jäävät taka-alalle. Samalla poissaolot ja keskeytykset lisääntyvät, kun asiakas ei pysty motivoitumaan, sitoutumaan eikä omaksumaan saamaansa valmennusta.

Haastateltavien mukaan asiakkaiden odotukset ja paine aktiivimallin täyttämisestä kolmen kuukauden välein vievät huomion pois työnhakutyöstä ja pitkäjänteisemmältä asiakaspalvelutyöltä. Asiantuntijoiden strategiat keskenään ristiriitaisten odotusten ja tavoitteiden toteuttamiseksi vaihtelivat. Osa haastateltavista pyrki mahdollisuuksien mukaan täyttämään asiakkaiden odotuksia, mutta osa näki omassa tilanteessaan kestäväksi lähteä mukaan asiakkaiden vaateisiin vastaamiseen. Osa oli yrittänyt ratkaista tilanteeseen liittyvän ristiriidan pyrkimällä muokkaamaan asiakkaiden motivaatiota toiseen suuntaan, pois aktiivimallin täyttämisestä ”pidempiaikaisten” ja ”kestävämpien” ratkaisujen suuntaan.

Haastateltavien mukaan aktiivimalli sekä edistää että jarruttaa tavoitetta *kokonaisvaltaisen palvelun* rakentamiseen. Mallin käyttöönoton myötä TE-toimiston yhteistyö etenkin yksityisten palvelutuottajien ja oppilaitosten kanssa oli lisääntynyt, mutta myös yhteydenpito kuntien (erityisesti sen sosiaali- ja terveystoimen), järjestöjen ja yhdistysten suuntaan oli tiivistynyt.

Toisaalta haastateltavat olivat sitä mieltä, että aktiivimalliin piiriin luettavat palvelut eivät tyypillisimmillään muodosta sellaista kokonaisvaltaista prosessia, jonka avulla suunnitelmallisesti ja pitkäjänteisesti voitaisiin edistää työttömän pääsyä työmarkkinoille. Aktiivimalliin luettavia palveluja pidettiin yksittäisinä ja erillisinä tilaisuuksina, jotka harvemmin tarjoavat mahdollisuuksia työttömän asiakkaan henkilökohtaiseen kohtaamiseen ja pysyvämpään ohjaukseen ja tukeen. Kestävämmän yksilöllisen ja henkilökohtaisen ohjauksen puute arvioitiin keskeiseksi syyksi sille, että monen vaikeammin työllistyvän asiakkaan aktivoituminen jää usein pinnalliseksi, keskeneräiseksi ja väylä työmarkkinoille löytymättä.

5.4.2 Mallin tuomat mahdollisuudet ja haasteet TE-toimistossa tehtävän työn kannalta kyselyn avovastausten mukaan

Kyselyssä vastaajia pyydettiin kuvaamaan omin sanoin, millaisia mahdollisuuksia tai haasteita he olivat havainneet aktiivimallin tuoneen mukanaan TE-toimistossa tehtävän työn näkökulmasta. Vastaajista useampi kuin kaksi viidestä (318) vastasi tähän avokysymykseen. Avovastaukset ryhmiteltiin niiden sisällön mukaan teemoittain.

Vastauksissa tuotiin vahvasti esiin mallin TE-toimistolle aiheuttama *lisätyö, kuormitus ja ajan puute*, joka aiheutuu *epäselvyyksistä* (mitä luetaan aktiivisuudeksi) ja *mallin neuvontaa ja päätöksentekoa koskevan tehtäväjaon epäselvyydestä* eri osapuolten kesken (viittauksia yhteensä 112). Toisaalta vastauksissa nousee esiin *asiakkaiden heterogeenisuus* ja vaikeus löytää kaikille sopiva ja asianmukainen aktivoitumisen väylä tai mahdollisuus (viittauksia 93). Kolmantena keskeisenä teemana vastauksissa korostuu huoli siitä, että *aktiivimallin kannustama toiminta* on enemmänkin *näennäistä* kuin työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaista tai perusteltua toimintaa (viittauksia 81). Avovastausten neljäs keskeinen teema käsitteli puolestaan *asiakastyön erilaisia pulmia ja asiakaspalvelun häiriintymistä*, joihin kaikkien edellä mainittujen ongelmien nähtiin osaltaan vaikuttavan (viittauksia 61). Koska toista ja neljättä haastetta (asiakaskunnan heterogeenisuus ja asiakaslähtöisyyden häiriöt) käsiteltiin jo edellisissä luvuissa, tarkastellaan seuraavassa hieman lähemmin ensimmäistä ja kolmatta teemaa.

Lisätyö, kuormitus ja ajan ”hukkaaminen” näyttäisivät olevan kyselyn avovastausten perusteella yksi keskeinen syy TE-toimistojen edustajien tyytymättömyyteen aktiivimallia kohtaan. Vastausten mukaan asiantuntijoiden aikaa kuluu aiempaa enemmän asiakkaiden neuvontaan ja opastukseen, koska aktiivimallin ehdot ovat asiakkaille epäselviä puutteellisen ohjeistuksen ja tiedotuksen takia. Työnhakijoita joudutaan neuvomaan muun muassa siinä, mikä aktiivimalli yleensä ottaen on. Vastaajien mukaan asiakkaat sekoittavat helposti eri käsitteet toisiinsa (aktiivimalli, työssäoloehto, työllistämissuunnitelma) ja osa heistä olettaa, että aktiivinen työnhaku täyttää aktiivimallin ehdon.

Työn kuormittavuutta lisää erityisesti aktiivimallin saama kielteinen julkisuus ja negatiivinen asiakaspalautte, jotka vastaajien mielestä epäreilulla ja kohtuuttomalla tavalla kohdistuvat TE-toimistoon ja sen työntekijöihin. Osa vastaajista katsoi, että neuvonnan päälle tulee vielä ”pehmennystyö” asiakkaiden ahdistuksen lieventämiseksi ja ”motivoimistyö” menetetyt luottamuksen uudelleenrakentamiseksi.

Avovastausten mukaan TE-toimiston edustajien yksi merkittävä huolenaihe liittyi kysymykseen siitä, missä määrin aktiivimallin generoima toimeliaisuus on työvoimapolitiisesti tarkoituksenmukaista ja asiakkaille hyödyllistä, ja missä määrin se jää *näennäisaktiivisuudeksi*. Vastauksissa viitattiin siihen, että malliin sisältyvä uhka toimeentulon heikkenemisestä aktivoi asiakkaita juuri sen verran, että he pystyvät välttämään leikkurin ja säilyttämään täyden työttömyysturvan. Vastauksissa viitattiin siihen, että osa asiakkaista täyttää aktiivimallin ehdon ”keinottelemalla” ”keplottelemalla”, ”kikkailemalla” tai ”vippaskonstien käytöllä”. Vastauksissa viitattiin myös ”tarpeettomiin” tai ”hyödyttömiin” keikkatöihin ja palveluihin hakeutumisiin, joilla pyritään säilyttämään työttömyysturvan taso ja välttämään aktiivimallin leikkuri.

Vastauksissa mallin nähdään osaltaan pakottavan asiakkaita hakeutumaan näiden tarpeiden ja työllistymismahdollisuuksien kannalta paitsi ”turhiin” myös ”vääränlaisiin” palveluihin. Tämän taas havaittiin johtavan yhtäältä keskeyttämisiin ja toisaalta häiriöihin palveluissa esimerkiksi valmennusten kärsiessä motivoitumattomista osallistujista. Joissakin vastauksissa todettiin, että toistuvia hakeutumisia saman tyyppisiin palveluihin oli jouduttu rajoittamaan asettamalla niille määrällinen katto. Aktivointiin kannustavan politiikan näkökulmasta tätä ei kuitenkaan pidetty kovin hyvänä ratkaisuna, vaan toivottiin leikkurin pakolle vaihtoehtoisia ja motivoivampia lähestymistapoja.

Vaikka avovastauksissa tuotiin esiin ennen kaikkea malliin liittyviä haasteita ja ongelmia, viitattiin niissä myös mallin mukanaan tuomiin mahdollisuuksiin. Nämä liittyivät *palveluun ohjauksen helpottumiseen* (viittauksia 17), *heränneeseen keskusteluun aktivoinnin ja työvoimapalvelujen kehittämisestä* (viittauksia 8) sekä aktiivimallin tuomiin *lisäresursseihin*, jotka olivat mahdollistaneet joissakin toimistoissa aktivoinnin kehittämisen ja erilaisten palvelujen kokeilun (viittauksia 3)

Myönteisenä mahdollisuutena pidettiin sitä, että asiakkaiden aktiivimallin myötä lisääntynyt palveluhalukkuus ja palveluiden kysyntä helpottaa asiantuntijoiden työtä. Vastauksen mukaan aktiivimalli toimii joillekin asiakkaille ”viimeisenä sysäyksenä” tai ”motivaattorina” ja siten työntekijöiden lisätyökaluna silloin, kun asiakasta olisi muutoin vaikea motivoida osallistumaan palveluihin. Vastauksista ilmenee, että osa työntekijöistä oli oppinut hyödyntämään ”pakottavaa” välinettä uudenlaisten neuvotteluasetelmien rakentamisessa suhteessa asiakkaisiin. Mallin keinoin asiakkaita oli saatu muun muassa hakeutumaan kuntoutukseen.

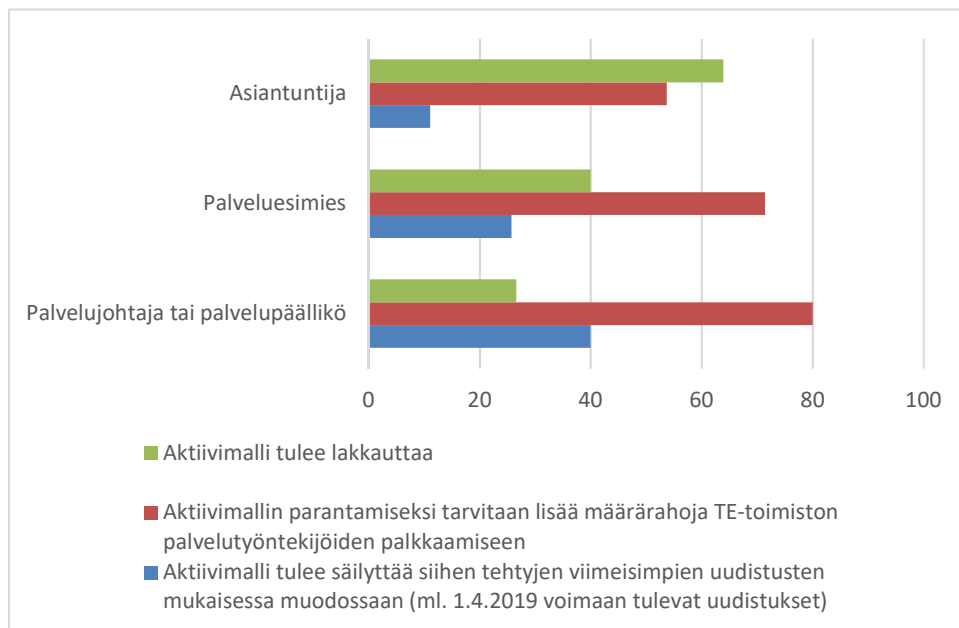
Myönteisesti mahdollisuudeksi arvioitiin myös se, että aktiivimallin käyttöönoton myötä työvoimapalvelujen puutteet ja kehittämistarpeet olivat nousseet julkisen keskustelun aiheiksi. Malli oli lisännyt huomiota ja kiinnostusta TE-toimistossa tehtävään asiantuntijatyöhön, palveluiden tarjontaan, asiakkaiden palvelutarpeisiin, toimien tehokkuuteen, asiakkaiden omatoimisuuden kehittämiseen ja TE-toimiston viestintään.

5.5 Aktiivimallin kehittäminen

5.5.1 Kehittämisehdotusten saama kannatus kyselyssä

Kyselyssä vastaajia pyydettiin väittämien avulla ottamaan kantaa aktiivimallia koskeviin erilaisiin kehittämissuhteisiin. Annetuista vaihtoehdoista vastaajat kannattivat eniten *aktiivimallin ohjeistuksen selkeyttämistä* (esimerkiksi ohjeita koskien sitä, mikä laskeetaan aktiivisuusehdon piiriin). 91 % vastaajista oli samaa mieltä tämän ehdotuksen kanssa. Toiseksi eniten kannatettiin ehdotusta, jonka mukaan *aktiivisuutta voisi kerryttää nykyistä laajemmin kirjon palveluilla ja toiminnoilla* kuten vapaaehtoistyöllä ja aktiivisella työhaulla. Kolme neljästä vastaajasta (75 %) oli samaa mieltä tämän väittämän kanssa. Vähiten kannatusta sai ehdotus, jossa *aktiivimallin tarkastelujaksoa lyhennetään* (5,2 % samaa mieltä väittämän kanssa), toiseksi vähiten ehdotus, jossa *aktiivimalli yhdistetään omatoimisen työhaun malliin* (aktiivimalli II) (10,6 % samaa mieltä väittämän kanssa) ja kolmanneksi vähiten tuettiin ehdotusta, jossa *aktiivimalli säilytetään siihen tehtyjen viimeisten uudistusten mukaisessa muodossa* (12,2 % samaa mieltä väittämän kanssa).

Kuvio 34. Vastaajien näkemykset aktiivimallista ja sen kehittämisestä tehtävän mukaan (% vastaajista, jotka olleet samaa mieltä väittämän kanssa)



Aktiivimallin lakkauttamisen kannalla oli 62,4 prosenttia vastaajista (kuviokuva 34). Vahvimmin lakkauttamisen kannalla oltiin Kaakkois-Suomen (69,4 %) ja Kainuun TE-toimistoissa (66,7 %). Lapin (45,0 %), Pohjois-Savon (46,3 %) ja Pohjois-Pohjanmaan (52,0 %) toimistoissa lakkautus sai vähiten kannatusta. Vastaukset erosivat selvästi sen mukaan, onko vastaaja esimies vai asiantuntija. Ensin mainituista harvempi kuin joka toinen oli lakkaut-

tamisen kannalla. Toisaalta he näkivät selvästi asiantuntijoita useammin, että aktiivimallin toteuttaminen vaatisi lisää määrärahoja uusien palvelutyöntekijöiden palkkaamiseen.

5.5.2 Kyselyn vastaajien kehittämisideat avovastauksissa

Kyselylomakkeessa vastaajia pyydettiin myös kertomaan omista ajatuksistaan koskien aktiivimallin kehittämistä. Kaksi viidestä (308) vastasi tähän avokysymykseen. Kokonaisuudessaan mallin kehittämiseen ja muokkaamiseen liittyviä ideoita kyselyyn kertyi 520. Vastaukset luokiteltiin niiden sisältöä kuvaaviin teemoihin.

Vastausten yksi keskeinen teema käsitteli *aktiivimallin tasapuolisuuden tai oikeudenmukaisuuden parantamista* (viitteitä yhteensä 108). Mallin toivottiin paremmin vastaavan asiakkaiden erilaisiin elämäntilanteisiin, tarpeisiin ja edellytyksiin. Kaikille samanlaisena kohdistettua mallia ei pidetty järkevänä, kannustavana, eikä oikeudenmukaisena. Konkreettiset muutosehdotukset liittyivät useimmiten joko mallin *uudenlaiseen kohdentamiseen* (esim. rajataan mallin ulkopuolelle ne asiakasryhmät, joiden aktivoitumisen ja työllistymisen edellytykset ovat heikoimmat), mallin piiriin hyväksyttävien *aktivoitumisen keinojen laajentamiseen* (esim. aktiivinen työnhaku, vapaaehtoistyö, työkykyarviointi, kuntoutus mukaan malliin) tai *mallin muiden ehtojen lieventämiseen tai joustamiseen* (esim. tarkastelujakson pidentäminen puoleen vuoteen).

Vastauksissa painottui työvoimapalvelun *asiakslähtöisyyden syventäminen* (viitteitä 103). Vastaajien mukaan aktivointitoimenpiteissä tulisi lähteä liikkeelle asiakkaan edellytyksistä, tarpeista ja kiinnostuksen kohteista, eikä ulkopuolelta asetetuista velvoitteista. Konkreettisissa kehittämisehdotuksissa painotettiin asiakkaan henkilökohtaista palvelua, ohjausta, tukea, motivointia, ”kanssakulkemista” sekä työvoimapalvelujen riittävää resursointia tähän tarkoitukseen. Vastauksissa korostettiin asiakkaan parempaa kuulluksi tuleamista, kasvokkain kohtaamista, yksilöllistä tukea sekä räätälöityjen palvelujen ja työllisyyspolkujen luomista. Tähän liittyi kiinteästi palveluiden monipuolistaminen, yhteistyön lisääminen muiden toimijoiden (kunta, järjestöt, yritykset) kanssa sekä asiantuntijoiden ja asiakaspalvelijoiden ammattitaidon kehittäminen.

Kolmas kehittämistä koskeva teema korosti *positiivisen ja palkitsevan kannustamisen* (porkkanan) *merkitystä* aktiivimallin negatiivisen ja rankaisevan kannustamisen (kepin) sijaan tai vähintäänkin sen rinnalla (viitteitä 93). Useimmissa vastauksissa haluttiin korvata ”keppi” ja ”pakko” ”porkkanalla”, koska jälkimmäisen uskottiin johtavan parempaan ja kestävämpään ratkaisuun työttömän aktivoitumisen ja työnsaannin kannalta. Kommentteissa aktiivimallin leikkuri nähtiin pelkoa aiheuttavan uhkana ja pakkona, joka ei synnytä oikeanlaista motivaatiota ja sitoutumista, vaan johtaa pikemminkin työttömän ”hätäratkaisuihin” ja näennäisaktivoitumiseen, pahimmassa tapauksessa tavoitteen vastaiseen tulokseen eli luovuttamiseen ja passivoitumiseen. Myönteisinä palkitsemiskeinoina ehdotettiin aktivoitumisesta ansaittua korotettua etuutta (”käännteinen aktiivimalli”), työllistymisen bonusta, ”aktiivirahaa” tai vähintäänkin kulukorvausta/ylläpitokorvausta tai matkakorvausta silloin, kun aktivoidutaan pidemmän välimatkan päästä.

Avovastausten neljäs teema käsitteli *työnvälityksen ja työllistämistä edistävien toimien tehostamista* (viitteitä 85). Usea vastaaja arvioi aktiivimallin ja siihen liittyvän hallintotyön vieneen liikaa huomiota, työaika ja resursseja pois työnvälitystyöstä ja työllistämisestä. Keinoiksi, joiden avulla TE-toimistot voisivat paremmin keskittyä työllistämiseen ja ratkaista työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmia, arvioitiin muun muassa työn tarjonnan tehostaminen, työvoiman osaamisen kohottamiseen tähtäävät toimet (esim. rahojen kohdentaminen työvoimakoulutukseen, lisä- ja täydennyskoulutukseen sekä rekrytointitukeen), palkkatuen käytön lisääminen ja sen ehtojen lievennykset, työnantajien sosiaaliturvamaksujen ja verotuksen helpotukset, ikääntyneiden henkilöiden palkkatuki sekä muu työnantajan aiempaa vahvempi sitouttaminen ja velvoittaminen työllistämiseen.

Viidennessä teemassa aktiivimallin osoittamat työvoimapalvelun puutteet liitettiin edellisiä teemoja suoremmin *järjestelmätason politiikan ja hallinnon uudistustarpeisiin* (viitteitä 54). Vastauksissa esitettiin työttömyys- ja sosiaaliturvan kokonaisuudistamista siten, että toimeentulotukea saavien tai työkyvyttömiä ja sairaiden asiakkaiden ei tarvitsisi rekisteröityä TE-toimiston asiakkaiksi, vaan heille osoitettaisiin tähän soveltuvat sosiaali- ja terveyspalvelut. Tällaisen uudistuksen myötä TE-toimistot voisivat keskittyä paremmin työnvälitykseen ja työllistämistyöhön.

Vastauksissa esitettiin myös, että työnhakijoiden omatoimisuuteen voitaisiin kannustaa karenssijärjestelmään tehtävillä muutoksilla, jotka poistaisivat luukulta toiselle pompottamisen ja lisääisivät työnhakijoiden rohkeutta kokeilla ja neuvotella työstä ilman eroamisen ja kieltäytymisen karenssin uhkaa. Myös aktiivimallin suunnittelun, valmistelun ja käyttöönoton puutteet ja ”valuviat” korostavat vastaajien mukaan poliittisen hallinnon uudistamisen välttämättömyyttä. Vastaajat arvioivat päättäjiltä puuttuvan asiaankuuluvaa ymmärrystä siitä, miten käytännössä työvoimapalvelutyötä tehdään ja millaisten resurssien turvin. Päätöksentekijöitä ja virkamiehiä kutsuttiin vastauksissa tutustumaan ja perehtymään työvoimapalvelun asiakastyön arkeen, jotta seuraavat uudistukset sujuisivat jouhevammin. Aktiivimallia koskevan ohjeistuksen ja tiedon riittämättömyys, tehtäväjaon epäselvyydet sekä näistä aiheutuvat monet käytännön ongelmat erityisesti alleviivasivat operatiivisen tason ja virkamies- ja päätöksentekotason parempaa yhteistyötä ja vuoropuhelua.

5.5.3 Aktiivimallin kehittämistarpeet haastateltavien mukaan

Haastattelut TE-toimiston edustajien kanssa tukevat päälinjassaan kyselyn tuloksia aktiivimallin tuottamista ristiriidoista ja mallin uudistamistarpeista. Haastattelujen avulla tutkimuksessa pyrittiin pureutumaan syvemmin myös siihen kysymykseen, *miksi* aktiivimalli koetaan pääosin heikosti toimivana tai jopa ongelmallisena tapana aktivoida työttömiä asiakkaita. Toisaalta haastattelut avasivat mallin ajallista kehitystä ja sitä, miten aktiivimallin omaksuminen oli edennyt TE-toimistoissa kevättalven kyselyn jälkeen.

Kaikki haastateltavat pitivät työvoimapoliittista aktivointia tavoiteltavana, mutta aktiivimallin saama periaatteellinen kannatus vaihteli. Kukaan haastatelluista ei pitänyt mallia

hyvin soveltuvana tai riittävänä käytännön menetelmänä aktivoinnin tarpeisiin – työllistämistä puhumattakaan. Haastateltavat nostivat esiin aktiivimallin toimeenpanoon ja sen asiakaspalvelutyön sovittamiseen liittyviä ongelmia, jotka ovat saman tyyppisiä edellä käsiteltyjen kyselyssä esiin tulleiden haasteiden kanssa. Haastateltavien esiin nostamat ongelmat voidaan tiivistää kolmeen kokoavaan pääteemaan:

- (1) malli on jäykkä, suppea ja yksipuolinen; mallin avulla on vaikea vastata erilaisten asiakkaiden motivaatioon, tarpeisiin ja edellytyksiin aktivoitua, minkä takia sitä pidettiin eriarvoistavana, epäoikeudenmukaisena ja väärin asiakasryhmiin kohdentuvana;
- (2) malli kannustaa ”vääränlaiseen” aktiivisuuteen, joka ei välttämättä perustu asiakkaan tarpeisiin, motivaatioon tai työvoimapolitiiseen tarkoituksenmukaisuuteen, vaan palvelee ”kepin” eli leikkurin välttämistä;
- (3) malli edellyttää työntekijältä liikaa työtä, byrokratiaa ja tuottaa käytännön työnjaon ongelmia eritoten TE-toimistojen ja työttömyysturvan maksajien välillä.

Haastateltavat kuitenkin totesivat, että malliin oltiin jo jossakin määrin TE-toimistoissa sopeuduttu eikä se enää samalla tavoin synnyttänyt tunteenpurkauksia ja kuohuntaa asiakkaiden keskuudessa kuten käyttöönoton alkuvaiheissa. Malliin mukautumista olivat edesauttaneet ohjeistuksen selkeytyminen, viimeiset laajennukset mallin piiriin hyväksyttävissä toiminnoissa sekä työmarkkinoiden elpyminen, mikä oli vähentänyt asiakkaiden määrää.

Mallin myönteisiksi vaikutuksiksi haastateltavat näkivät joidenkin asiakkaiden työnsaannin (ne, joilla edellytykset olivat kunnossa), aktivoitumisen ja motivaation heräämisen. Mallin havaittiin kasvattaneen kiinnostusta TE-toimiston palveluihin, minkä uskottiin puolestaan tehostaneen palvelujen markkinointia ja palveluun ohjausta. Vastauksissa havainnointiin muun muassa palveluun pakotettujen viimeisten ”jurrikoiden” näkemyksen muutoksesta ja motivaation heräämisestä heissä alun vastustuksen jälkeen. Mallin tuomat hyödyt nähtiin kuitenkin usein enemmän periaatteellisina tai potentiaalisina kuin toteutuneina vaikutuksina. Mallia pidettiin hyvänä avauksena, keskustelun herättäjänä ja ravistelijana.

Koska aktiivimallin suurimpana ongelmana pidettiin sen suppeutta, rajallisuutta ja yksipuolisuutta, haastateltavien ehdotukset kehittämistoimiksi liittyivät useimmiten mallin laajentamiseen ja/tai sen ehtojen muuttamiseen/joustavoittamiseen. Aktivoitumisen keinovalikoimaa lisäämällä, mallin kohderyhmää uudelleen rajaamalla sekä mallin muita ehtoja höllentämällä (esimerkiksi aktiivisuuden tarkastelujaksoa pidentämällä) haluttiin helpottaa epäedullisimmissa asemissa olevien työttömien asiakkaiden (ikäntyneiden, työkyvyttömiä, sairaiden ja syrjäseudulla asuvien) mahdollisuuksia aktivoitumiseen tai vapauttaa heidät kokonaan mallin velvoitteista.

Haastateltavien mielestä edellä mainitut keinot eivät vielä kuitenkaan riitä kaikkien asiakkaiden aktivoitumiseen, vaan tarvitaan myös muita uudistuksia ja hieman pidemmälle meneviä toimia tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Aktiivimallia haluttiin täydentää tai jopa korvata se kokonaan *positiivisen kannustamisen* keinoilla (porkkanat), paremmalla *asiakslähtöisyydellä* (kohtaaminen ja henkilökohtainen ohjaus), *kokonaisvaltaisemmalla palvelulla* (kanssakulkeminen ja yksilöllisesti räätälöidyt polut) ja *tehokkaammalla*

työllistämis- ja työnvälitystoiminnalla. Näiden elementtien painoarvo vaihteli haastattelutavan tehtävänkuvan ja asiakaskunnan mukaan.

Varsinkin asiakaspalvelussa työskenteleville asiantuntijoille asiakaslähtöisyyden edistäminen nousi tärkeimmäksi uudistustarpeeksi. Asiakkaan elämäntilanteen, tarpeiden, kykyjen ja motivaation parempi tunnistaminen ja huomioiminen etenkin alkupalvelutilanteissa arvioitiin avainasiaksi aktivoimisen ja työllistymisen onnistumisen kannalta. Samalla haluttiin tuoda esiin henkilöstövaje, minkä seurauksena asiakkaan tunteminen jäi monen mielestä ”pintapuoliseksi” ja henkilökohtainen ohjaus puutteelliseksi. Eritoten asiakasvolyymiltään isommissa toimistoissa koettiin, ettei osaavia henkilöitä ole tarpeeksi asiakastyötä varten. Muutaman kuukauden pätkissä työskentelevien rekrytoiminen toimistoihin taas nähtiin arveluttavaksi henkilöstöpolitiikaksi varsinkin, jos työn tavoitteena on työttömän asiakkaan motivoiminen ja sitouttaminen pysyvämpiin ja pitkäjänteisempiin ratkaisuihin.

Aktiivimallin toimivuuden ongelmat arvioitiin osin seurauksiksi mallin poliittisen ja hallinnollisen suunnittelun puutteista ja keskeneräisyydestä. Haastateltavat kokivat, että valmistautuminen ja mallin kehittäminen oli jäänyt pahasti puolitiehen. Tiettyjä riskitekijöitä ja uhkia osattiin ainakin osassa toimistoja ennakoida, ja näistä myös viestitettiin päättäjille. Haastateltavien mukaan TE-toimiston edustajia ei kuitenkaan riittävästi kuunneltu ja huomioitu asian valmistelussa ja päätöksenteossa. Haastateltaville aktiivimallin synnyttämät monet ristiriidat ja hankaukset arjen työssä ja asiakaspalveluissa olivat myös osoituksia mallista päättävien ja sitä suunnittelevien hallinnon viranomaisten puutteellisesta ymmärryksestä koskien TE-toimiston toimintaa ja eritoten sen palvelutehtävää.

5.6 Yhteenveto haastattelu- ja kyselyaineiston analyysistä

Tässä osaraportissa esitellään tutkimushankkeessa kerättyjen kysely- ja haastatteluaineistojen päätulokset koskien vuoden 2018 alussa voimaan tulleen aktiivimallin vaikutuksia TE-toimistoissa tehtävään työhön. Kysely lähetettiin kaikkiin alueellisiin TE-toimistoihin, ja se sisälsi useita strukturoituja kysymyksiä sekä lisäksi avokysymyksiä, joissa vastaajien oli mahdollista strukturoituja kysymyksiä laajemmin tuoda esiin näkemyksiään ja kokemuksiaan aktiivimallista osana päivittäistä työtä TE-toimistoissa.

Alueellisista toimistoista valittiin haastattelututkimusta varten neljä siten, että ne edustavat elinkeino- ja työllisyysrakenteiltaan sekä palveluiden saatavuudeltaan erilaisia alueita eri puolilta Suomea. Haastatteluaineisto koostuu kaikkiaan 20 haastattelusta, joissa haastateltavat edustavat esimies- ja työntekijätasoa sekä eri palvelulinjoja. Vaikka haastattelujen pohjalta ei voida tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä mallin vaikutuksista asiantuntijoiden työhön ja palveluihin, yhdessä kyselyaineiston kanssa ne antavat hyvän kuvan siitä, millaisena aktiivimalli näyttäytyy suhteessa TE-toimistojen palvelutyöhön.

Sekä kysely- että haastattelututkimuksen yksi päätulos on se, että TE-toimiston työntekijät eivät koe aktiivimallia tarkoituksenmukaisena keinona lisätä työllisyyttä, vaikka se voikin olla joidenkin työnhakijoiden kohdalla ”potku” oikeaan suuntaan, joka saa työttö-

män sisuuntumaan ja hakeutumaan palveluihin tai työhön. Malli ei vastaajien näkemysten mukaan sovi kaikille, koska se ei ole kaikkien asiakasryhmien aktivoitumisen kannalta tasapuolinen. Uudistuksella on voitu pyrkiä ”mekaaniseen” tasapuolisuuteen, jossa jokainen työnhakija kohtaa saman aktiiviehdon. Käytännössä malli ei kuitenkaan kohtele työttömiä tasapuolisesti, sillä heillä on erilaiset edellytykset ja mahdollisuudet täyttää aktiivimallin ehdot joko yksilöllisistä ja sosiaalisista syistä.

Malli nähdään jäykkänä ja rajoittavana: mallin avulla on vaikea vastata erilaisten asiakkaiden motivaatioon, tarpeisiin ja edellytyksiin aktivoitua. Erityisen huolissaan TE-toimistoissa oltiin sairaista ja osatyökykyisistä sekä muista syrjäytymisriskissä olevista, joiden ei voi olettaa työllistyvän etenkin avoimille työmarkkinoille, mutta ei myöskään aktivoituvan lyhyellä aikavälillä sellaisiin palveluihin, jotka täyttävät aktiivimallin ehdon. Tämä siitä huolimatta, että aktiivimallin palvelukirjo on nykyisellään melko laaja. Osalla työttömiä työnhakijoita palvelutarpeet kohdistuvat ennemminkin sosiaali- ja terveystalveluihin, kuin työvoimapolitiittisiin palveluihin.

Haasteellisinta polun rakentaminen avoimille työmarkkinoille on niiden työttömien asiakkaiden kanssa, joilla on vaikeita mielenterveys- ja päihdeongelmia tai muunlaisia ongelmia elämänhallinnan kanssa. Toisaalta työnhakijalla voi olla epärealistisia odotuksia työllistymisestään, ja myös kielteinen suhtautuminen työttömyyteen ja viranomaisten työhön hankaloittaa yhteistyötä asiakkaiden kanssa. Työnhakija-asiakkaiden motivaatio voidaan nähdä keskeiseksi tekijäksi hänen uudelleen työllistymisessään ja sen ymmärtäminen suhteessa työvoimapolitiikan kannustimiin ja sanktioihin on oleellisen tärkeää. Työttömillä työnhakijoilla on erilaisia motivaatio-orientaatioita, joissa korostuvat erilainen suhtautuminen työhön ja työttömyyteen, mutta myös erilaiset työ- ja toimintakyvyn rajoitteet (Kuvaja 2012; ks. myös kuvio 24).

Aktiivimallin myönteisenä vaikutuksena nähtiin se, että palveluja oli lähdetty kehittämään yhtäältä siksi, että niiden kysyntä kasvoi, mutta toisaalta myös, koska asiakkaille haluttiin tarjota tarkoituksenmukaisia palveluja tilanteessa, jossa aktiivisuus pitää pysyä osoittamaan kolmen kuukauden välein. Kysely- ja haastatteluaineiston tulosten mukaan aktiivimallin käyttöönotto on vaikuttanut sekä TE-toimistojen palvelujen kysyntään, tarjontaan että palveluiden käyttöön. Vaikka TE-toimistojen välillä oli tässä suhteessa eroja, niin kaikissa toimistoissa palveluja lisättiin aktiivimallin käyttöön oton jälkeen ja syyksi siihen nähtiin kasvanut kysyntä asiakkaiden taholta. Kyselyn vastausten perusteella kysynnän kasvu johtui ennen kaikkea ikääntyneiden ja pitkäaikaistyöttömien aktivoitumisesta palveluihin osallistumiseen.

Haastattelujen mukaan aktiivimalli aiheutti heti sen käyttöön oton jälkeen ryntäyksen lyhyisiin mallin ehdot täyttäviin työnhaku- ja uravalmennuksiin. Työttömien työnhakija-asiakkaiden runsaaseen kysyntään vastaaminen synnytti haastateltavien mukaan painetta palvelujen lisäämiseen. Asiakkaita ohjattiin ostopalveluihin, joita hankittiin aiempaa enemmän, koska palveluntuottajat edellyttivät ryhmäkiintiöiden täyttymistä palvelun tuottamisen ehtona. Aktiivimallin ehdot täyttävien palveluiden kysyntä kuitenkin laantui työmarkkinoiden elpymisen sekä aktiivimallin ehdot täyttävän palvelukirjon laajentumisen vuoksi.

Vaikka työnhakijoiden kasvanut kiinnostus osallistua palveluihin koettiin myönteisenä mallin vaikutuksena, samaan aikaan nähtiin, että malli kannustaa ”vääränlaiseen” aktiivisuuteen, joka ei välttämättä perustu asiakkaan tarpeisiin, motivaatioon tai työvoimapolitiittiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Palveluihin haluttiin osallistua, jotta vältettiin aktiivimallin työttömyysturvaa leikkaava sanktio. Haastateltavat puhuivat myös ”näennäisaktiivisuudesta” eli siitä, että sekä TE-toimistoissa että asiakkaiden keskuudessa keskitytään mallin ehtojen täyttämiseen. Tämä suuntaa haastateltavien mukaan TE-toimistojen palvelutyötä kauemmas asiakaslähtöisestä mallista.

TE-toimistojen asiantuntijat nostivat haastatteluissa esiin sen, että palveluihin ohjaamisen tulisi perustua ennen kaikkea yllä mainittuihin seikkoihin ja he kokivat ristiriitaa työssään siitä, että työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisia palveluita ei aina ollut tarjolla aktiivimallin tarkastelujakson aikana, jolloin asiakkaiden työttömyysturvaa leikattiin ja he joutuivat mahdollisesti turvautumaan toimeentulotukeen.

Tutkimukseen osallistuneet asiantuntijat kokivat myös, että heidän työaikaansa kului kohtuuttoman paljon sellaiseen neuvontatyöhön, joka ei varsinaisesti kuulu heille. Aktiivimalli on osa työttömyysturvajärjestelmää ja siksi toimistoissa koettiin, että neuvontavastuun tulisi olla Kelassa ja työttömyyskassoilla. Tulosten perusteella vastauksissa nousivat esiin myös epäoikeudenmukaisuuden tuntemukset TE-toimistojen saatua kielteistä julkisuutta uudistuksessa, jonka ei pitänyt koskea niiden työtä.

Vaikka aktiivimallista löydettiin myönteisiäkin puolia, molemmissa aineistoissa painottuvat selvästi aktiivimallin kielteiset vaikutukset TE-toimistoissa tehtävään työhön. Selvä enemmistö asiantuntijoista halusi lopettaa aktiivimallin. TE-toimistojen johto ja esimiehet eivät olleet yhtä vahvasti lopettamisen kannalla, mutta näkivät toisaalta asiantuntijoita useammin, että TE-toimistoihin tulisi palkata lisää henkilöstöä, jotta aktiivimallia pystytään toteuttamaan nykyistä paremmin.

Sekä kyselyssä että haastatteluissa kysyttiin, miten aktiivimallia voitaisiin kehittää, jos siihen nähtiin tarvetta. Aktiivimallia haluttiin täydentää tai jopa korvata se kokonaan *positiivisen kannustamisen* keinoilla (porkkanat), paremmalla *asiakaslähtöisyydellä* (kohtaaminen ja henkilökohtainen ohjaus), *kokonaisvaltaisemmalla palvelulla* (kanssakulkeminen ja yksilöllisesti räätälöidyt polut) ja *tehokkaammalla työllistämis- ja työnvälitystoiminnalla*.

Kaiken kaikkiaan tulokset vahvistavat osaltaan tulkintaa, jonka mukaan työvoimapolitiittisen etulinjassa työskentelevät ”katutason byrokraatit” (ks. Lipsky 1980) toimivat johdon ja asiakkaiden välissä tilanteissa, joissa odotukset ja ajatukset tarkoituksenmukaisesta palvelusta eivät aina kohtaa. Asiantuntijoiden mukaan lainsäätäjällä ei useinkaan ole riittävästi ymmärrystä TE-toimistoissa tehtävästä asiakastyöstä. He kutsuvatkin päättäjiä tutustumaan arkeen toimistoissa ja työttömien työnhakijoiden kanssa tehtävään työhön, jossa korostuvat pitkäjänteisyys, suunnitelmallisuus ja motivointi.

6 Lopuksi

Vuoden 2018 alussa käyttöön otetun aktiivimallin tavoitteena oli kannustaa työttömiä ottamaan vastaan lyhytkestoisiakin työsuhteita ja kannustaa osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin. Työttömyysetuutta pienennettiin kolmen kuukauden ajaksi vajaalla viidellä prosentilla työttömiltä, jotka eivät täyttäneet aktiivimallin kriteereitä. Ensimmäisen vuoden 2018 alusta alkaneen seurantajakson aikana aktiivimallin kriteerit jäivät täyttämättä yli sadalta tuhannelta työttömältä.

Aktiivimalli osui erityisesti vanhimpiin työttömiin. Yli 55-vuotiaista työttömyysetuus pieneni noin puolella. Työttömyysturvan lisäpäivillä olevista ansiopäiväraha pieneni kolmella neljäsosalla. Miesten työttömyysetuudet pienenivät aktiivimallin vuoksi useammin kuin naisten. Muiden taustatekijöiden suhteen erot olivat pienempiä. Esimerkiksi alueellisia eroja ei juuri löytynyt. Ainoastaan Etelä-Pohjanmaalla etuuksia alennettiin muuta maata harvemmin. Pienipalkkaisilta työttömiltä etuuksia alennettiin harvemmin kuin suurituloisemmilta, mutta tämä selittyy pitkälti sillä, että suurituloisemat ovat keskimäärin vanhempia.

Aktiivimalli vaikutti työttömien käyttäytymiseen ja TE-toimistojen toimintaan. Selkein muutos tapahtui erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisessa. Työttömät hakeutuivat palveluihin, joilla aktiivimallin aktiivisuuskriteerit täyttyivät. Usein nämä palvelut olivat lyhytkestoisia. Ansiosidonnaista päivärahaa saavilla kasvoi osallistuminen täsmälleen aktiivimallin minimikriteerit täyttäviin kolmen kuukauden aikana yhteensä viisi päivää kestäviin palveluihin osallistuminen. Kasvu oli voimakkainta juuri ennen työttömyysjakson ensimmäisen tarkastelujakson loppua. Nämä rekisteriaineiston havainnot saivat lisävalaistusta TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille suunnatun kysely- ja haastattelututkimuksen tuloksista.

TE-toimistojen henkilökunnan havaintojen mukaan työttömien työnhakijoiden halukkuus osallistua palveluihin lisääntyi aktiivimallin käyttöönoton jälkeen. TE-toimistoissa kasvaneeseen palvelutarpeeseen vastattiin ennen kaikkea ostopalveluilla, mutta myös omaa palvelutarjontaa kehitettiin. Vaikka aktiivimalli johti palvelujen lisäämiseen ja palveluvalikoiman laajentumiseen, malliin suhtauduttiin TE-toimistoissa varsin kriittisesti. Vastaajat eivät nähneet mallia työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisena keinona edistää työllisyyttä. Kyselyn ja haastattelujen mukaan aktiivimallin avulla ei pystytäkään vastaamaan erilaisten työnhakija-asiakkaiden motivaatioon, tarpeisiin ja edellytyksiin aktivoitua, minkä takia sitä pidettiin eriarvioistavana, epäoikeudenmukaisena ja väärin asiakasryhmiin kohdentuvana.

TE-toimistojen henkilökunnan mielestä aktiivimalli kannustaa aktiivisuuteen, joka ei perustu asiakkaiden tarpeisiin, motivaatioon tai työvoimapolitiittiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Vastaajat kokivat mallin lisänneen ”näennäisaktiivisuutta”, jossa tavoitteena on aktiivimallin ehtojen täyttäminen palveluihin osallistumalla ilman, että se edistää työmarkkinoille siirtymistä. Aktiivimallia kritisoitiin myös siitä, että se on vienyt palvelutyötä kauemmas asiakaslähtöisestä mallista, jossa asiakkaan kanssa tehdään pitkäjänteisiä ja

tavoitteellisia työllistymissuunnitelmia. Vastaajat nostivat keskeisenä tekijänä esiin asiakkaiden motivaation, jonka he näkevät mallin käyttöönoton myötä kohdentuvan sanktioinnin välttämiseen omien työllistymisedellytyksien kehittämisen sijaan.

Rekisteriaineistosta käy ilmi, että aktiivimallin käyttöönoton jälkeen myös työttömyysaikainen työnteko ja sovitellun päivärahan saaminen ovat jonkin verran lisääntyneet. Kelan työttömyysetuuksia saavien joukossa näkyy selvä piikki tasan 18 tunnin verran kolmen kuukauden aikana työssä olleiden osuudessa. Nämä lyhyet jaksot jäävät ansioiltaan ns. työttömyysturvan suojaosaa pienemmiksi eivätkä vaikuttaneet työttömyysturvaan, mutta täyttivät aktiivimallin aktiivisuusehdon.

Aktiivimallin vaikutus työllistymiseen on vaikeammin arvioitavissa. Kelan etuuksia saaneiden työttömien työllistyminen ei ole lisääntynyt. Ansiosidonnaista päivärahaa saavien työttömien työllistyminen on kasvanut vuoden 2018 alun jälkeen, mutta tähän voi vaikuttaa myös yleisen työllisyystilanteen paraneminen.

Valitettavasti aktiivimallin työllisyysvaikutuksia ei voida kovin luotettavasti arvioida. Malli koski lähes kaikkia työttömiä ja se otettiin käyttöön aikana, jolloin työllisyys oli vahvassa kasvussa. Myös eräät muut uudistukset ovat saattaneet vaikuttaa työttömiin samoihin aikoihin. Sopivan verrokkiryhmän puuttuessa aktiivimallin vaikutusta on vaikeaa eristää muiden tekijöiden vaikutuksesta, minkä vuoksi kiistanalaisen mallin työllisyysvaikutukset jäävät osin epäselviksi. Luotettavampi arvio aktiivimallin vaikutuksista olisi vaatinut huolellisesti suunniteltuja kokeiluja tai vaiheittaista toimeenpanoa, jossa ensimmäisenä mallin piiriin tulevia ryhmiä voitaisiin verrata ryhmiin, joissa malli otetaan käyttöön myöhemmin.

Lähteet

- Caswell, D., Larsen, F., van Berkel, R. & Kupka, P. (2017). Conclusions and topics for future research. Teoksessa Berkel van, R. & Caswell, D. & Kupka, P. & Larsen, F. (toim.) *Frontline Delivery of Welfare-to-work Policies in Europe*. London: Routledge; 181-200.
- Danneris, S. (2016). One Size Doesn't Fit All: Diversifying research on active labor market policies. *Social Work & Society*, 14 (1) (on-line).
- Eichhorst, W, Grienberger-Zingerle, M. & Konle-Seidl, R. (2008). *Activating Labor Market and Social Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support*. Teoksessa Eichhorst, W. & Kaufmann, O. & Konle-Seidl, R. & Reinhard, J. (toim.) *Bringing the jobless into work? An introduction to activation policies*. Berlin: Springer-Verlag.
- Godøy, A. & Røed, K. (2016). Unemployment insurance and underemployment. *LABOUR*, 30, 158-179.
- HE 127/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Saatavilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_124+2017.aspx (luettu 28.10.2019).
- Hjörne, E., Juhila, K. & Van Nijnatten, C. (2010). Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. *International Journal of Social Welfare*, 19 (3), 303-309.
- Hämäläinen, K. (2013). Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Karjalainen, V. & Keskitalo, E. (toim.) *Kaikki Työuralle. Työttömien aktivointipolitiikka Suomessa*. Helsinki: THL.
- Hämäläinen, K., Tuomala, J. & Ylikännö, M. (2009). *Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset*. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kokko, R. L., Nenonen, T. Martelin, T. & Koskinen, S. (2013). *Työllisyys, terveys ja hyvinvointi-Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009-2013: Hankkeen loppuraportti*.
- Kuvaja, A. (2012). Työnhakumotivaation dynamiikka. Näkökohtia motivaatiokysymysten käsittelystä sosiaalisessa kuntoutuksessa. *Kuntoutus* 35 (4): 17-29. Helsinki: Kuntoutussäätiö.
- Kyyrä, T. (2010). Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work. *European Economic Review*, 54 (7), 911-930.
- Kyyrä, T., Parrotta, P. & Rosholm M. (2013). The effect of receiving supplementary UI benefits on unemployment duration. *Labour Economics*, 21, 122-133.

- Kyyrä, T. & Pesola, H. (2017). Estimating the effects of potential benefit duration without variation in the maximum duration of unemployment. VATT Working Papers 87.
- Kyyrä, T., Pesola, H., Uusitalo, R. (2019). Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva. VATT muistio 57.
- Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation.
- Raffass, T. (2017). Demanding activation. Journal of Social Policy 46 (2): 349-365.
- Sihto, M. (2010). Tutkimus elämänhallinnasta ja työllistymisestä. Työpoliittinen aikakauskirja 53 (2): 77-80.
- Simo, A., Tuomala, J., Hämäläinen, K. & Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.
- TEM 2017. Työllisyysmäärärahoja kohdennetaan työttömien palveluihin. Saatavilla: https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/1410877/tyollisyysmaararahoja-kohdennetaan-tyottomien-palveluihin (luettu 28.10.2019).
- Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Kesä, M., Mayer, M., Nyman, J. & Ålander, T. (2019). Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26/2019.
- VM 2016. Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen. Työryhmän muistio 4.10.2016.
- Ylikännö, M., Naumanen, P., Jonker-Hoffrén, P., Retulainen, O., Viljanen, M. (2019). Se on kyl mission impossible – Alueellisella työvoima- ja yrityspalvelukokeilulla hallinnonrajat ylittäviä, kustannusvaikuttavia ja asiakaslähtöisempiä työllisyyspalveluja. Turun kaupunkitutkimusohjelma raportteja 2/2019. Turku: Turun kaupunki.