

# **Aktiivimallin vaikutusten arviointi**

**Mallin käyttöönoton jälkeisiä muutoksia työttömyysetuuksissa, työttömyyden aikaisessa työnteossa, työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisessa sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toiminnassa**

**Väliraportti 3.5.2019**

Tomi Kyyrä, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Päivi Naumanen, Turun yliopisto

Hanna Pesola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Roope Uusitalo, Helsingin yliopisto ja Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Minna Ylikännö, Kela ja Turun yliopisto

## Sisällys

1 Johdanto .....	3
2 Aktiivimalli pähkinänkuoressa .....	3
3 Aktiivimallin vaikutusten arviointi rekisteriaineistojen avulla.....	4
3.1 Rekisteriaineisto .....	6
3.2 Työttömyyden ja tukitoimiin osallistumisen kehitys.....	6
3.3 Päivärahaileikkausten kohdentuminen ja aktiivisuusehdon täyttötavat .....	7
3.4 Aktiivisuuden muutos aktiivimallin käyttöönoton jälkeen .....	10
3.5 Kokonaan työttömät verrattuna lomautettuihin .....	19
3.6 Yhteenveto rekisteriaineistoihin perustuvasta analyysistä.....	21
4 Aktiivimalli ja TE-toimiston palvelut .....	22
4.1 Aktiivimalli ja TE-toimiston palvelut .....	23
4.2 Aktiivimalli osana työvoimapolitiikkaa .....	23
4.3 Aktiivimalli ja TE-toimistossa tehtävä työ.....	24
4.4 Aktiivimallin kehittäminen.....	25
4.5 Avovastausten alustavaa analyysia .....	25
4.6 Yhteenveto kyselyaineistoon perustuvasta analyysistä .....	26
5. Tutkimushankkeen jatko .....	27
Lähteet.....	28

# 1 Johdanto

Vuoden 2018 alusta voimassa olleen aktiivimallin tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyysjakson ajan. Työttömän päivärahaa leikataan, jos hän ei kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana työskennellyt tai osallistunut työllistymistä edistäviin palveluihin. Päivärahaleikkauksen uhalla tavoitellaan sitä, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, minkä odotetaan ehkäisevän työttömyyden pitkittymistä. (HE 124/2017)

Uudistus nostatti paljon vastarintaa ennen voimaantuloaan. Myöskään uudistusta valmistelleessa työryhmässä mukana olleet työmarkkinoiden keskusjärjestöt eivät lopulta sitoutuneet malliin. Eduskunta puolestaan edellytti vastauksessaan hallituksen esitykseen (EV 184/2017), että uudistuksen vaikutuksia tulee seurata tarkasti.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja Turun yliopisto tekevät työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta arvion aktiivimallin vaikutuksista. Hankkeen loppuraportti ilmestyy lokakuun 2019 lopussa. Tässä väliraportissa kerrotaan tutkimuksen alustavista tuloksista. Tutkimus on jaettu kahteen, toisiaan täydentävään osahankkeeseen.

Ensimmäisessä osahankkeessa arvioidaan, missä ryhmissä työttömyyspäivärahaa on aktiivimallin vuoksi leikattu ja miten aktiivimallin tarkoittama aktiivisuus on muuttunut mallin käyttöönoton jälkeen. Analyysit pohjautuvat eri viranomaisten hallinnollisista rekistereistä poimittuihin tietoihin.

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.

## 2 Aktiivimalli pähkinäkuoressa

Aktiivimallin kannustaa työttömiä vastaanottamaan lyhytaikaisiakin työtarjouksia ja osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin taloudellisen sanktion uhalla. Työttömän päivärahaa leikataan 65 maksupäivän eli noin kolmen kuukauden ajaksi, ellei hän täytä ns. aktiivisuusehtoa. Aktiivisuusehdon täyttämiseksi työttömän on kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana (i) tehtävä vähintään 18 tuntia työssäoloehtoon luettavaa palkkatyötä, (ii) osallistuttava vähintään viiden päivän ajan työllistymistä edistäviin palveluihin<sup>1</sup> tai (iii) ansaittava yritystoiminnassa vähintään 23 prosenttia yrittäjän työssäoloehtoon vaaditusta kuukausiansiosta (241 euroa vuonna 2018). Erilaisia aktiivisuuden osoittamistapoja ei lasketa yhteen, vaan vähintään yhden kolmesta ehdosta on täytyttävä riippumatta muunlaisen aktiivisuuden määrästä. Aktiivisuutta seuraa työttömyysetuuden maksaja eli Kansaneläkelaitos tai työttömyyskassa, ei TE-toimisto.

---

<sup>1</sup> Työllistymistä edistäviin palveluihin luetaan omaehtoinen opiskelu, työvoimakoulutus, työnhakuvalmennus ja ura- ja valmennus, työkokeilu ja koulutuskokeilu sekä kuntouttava työtoiminta. Aktiivisuusehtoon voidaan lukea myös muunlainen TE-toimiston järjestämä työllistymisedellytyksiä parantava palvelu tai toiminta, kuten työhönvalmennus sekä ura- ja ammatinvalinnanohjaus. 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”, ”TE-palveluille” tai ”palveluille” kaikkiin TE-toimiston järjestämiin palveluihin, jotka voidaan aineistosta havaita.

Aktiivimalli astui voimaan 1.1.2018.<sup>2</sup> Mallin piirissä ovat lähes kaikki työttömät. Aktiivisuusehto ei koske niitä, jotka saavat työkyvyttömyyden tai vammaan perusteella myönnettyä etuutta, jotka toimivat omais- tai perhehoitajana tai jotka ovat hakeneet työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea ja odottavat päätöstä. 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 työttömyys-etuutta 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 alennettuna jostain muusta syystä johtuen. Aktiivisuusehdon seuranta eli ensimmäinen tarkastelujakso alkoi 1.1.2018 tai vuoden 2018 ensimmäisestä etuuspäivästä. Yhtäjaksoisesti vuoden 2018 alusta työttömänä olleiden aktiivisuuden tarkastelupäivä oli siis 2.4.2018. Niiden työttömien osalta, joiden työttömyysjakso on alkanut vuodenvaihteen jälkeen, tarkastelupäivä on 65 maksupäivän kuluttua työttömyyden alkamisesta. 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. Seuraavan tarkastelujakson alkaessa alennettu työttömyysetuus joko pysyy samana tai nousee takaisin normaalille tasolle riippuen siitä täyttikö henkilö aktiivisuusehdon vai ei. Työttömyysetuutta ei siis leikata lisää niiltä, joiden etuutta oli jo alennettu ja jotka eivät täytä aktiivisuusehtoa seuraavankaan tarkastelujaksojen aikana.

### 3 Aktiivimallin vaikutusten arviointi rekisteriaineistojen avulla<sup>3</sup>

Tutkimushankkeen tässä osassa selvitetään työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), Kansaneläkelaitoksen (Kela) ja Finanssivalvonnan (Fiva) tietokantojen tietojen avulla, miten usein aktiivimalli johtaa työttömyyspäivärahojen alentamiseen, mihin ryhmiin aktiivimalli vaikuttaa eniten ja miten työttömien osallistumiseen aktiivisuusehdon täyttäviin palveluihin ja työttömyysaikaiseen työntekoon on muuttunut aktiivimallin käytönoton jälkeen. Samalla tarkastellaan, onko poistuminen työttömyysturvan piiristä lisääntynyt. Varsinaisia vaikutuksia työllistymiseen ei tutkimuksessa toistaiseksi voida analysoida, koska käytettävissä ei vielä ole tietoja työttömyyden jälkeisestä tilanteesta.

Aktiivimallin vaikutusten arviointi on vaikeaa, koska aktiivimalli otettiin käyttöön hetkellä, jolloin työllisyys-tilanne oli nopeasti paranemassa. Työvoiman kysynnän nopean kasvun vuoksi työttömien työllistymismahdollisuudet sekä koko- että osa-aikaisiin töihin kasvoivat, eikä tästä johtuvaa työllistymisen lisääntymistä ole helppo erottaa aktiivimallin mahdollisesta vaikutuksesta. Työttömyyden aleneminen vaikuttaa myös työttömien palveluihin osallistumiseen, kun entistä pienempi työttömien joukko kohtaa suunnilleen entisellään pysyvän tai jopa lisääntyvän palveluiden volyymin.

Uudistuksen vaikutuksia uudistuksen kohteena olevaan ryhmään pystyttäisiin luotettavasti arviomaan, jos käytettävissä olisi verrokkiryhmä, johon uudistus ei vaikuta mutta joka muuten on vertailukelpoinen kohde-

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

<sup>3</sup> Tästä osahankkeesta vastaavat Tomi Kyyrä, Hanna Pesola ja Roope Uusitalo.

ryhmän kanssa ja johon suhdannetilanteen paraneminen vaikuttaa samalla tavalla. Aktiivimalli koskee lähes kaikkia työttömiä, joten luonnollista verrokkiryhmää, jonka avulla suhdannetilanteen vaikutuksen voisi kontrolloida, ei ole käytettävissä. Tästä syystä työttömien aktivoitumisen muutosta aktiivimallin käyttöönoton jälkeen **ei voi tulkita pelkästään aktiivimallin vaikutukseksi.**

Aktiivimallin vaikutusten arviointia vaikeuttavat myös muut samoihin aikoihin toteutetut uudistukset. Työttömien määräaikaishaastatteluja tehostettiin oleellisesti vuoden 2017 alusta alkaen, minkä myötä työ- ja elinkeinoministeriön 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 tosiasiaa 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 Fivan ja Kelan etuudensaajarekistereitä, koska työttömän on haettava taannehtivasti päivärahaa joko Kelasta tai työttömyyskasasta jokaiselta neljän viikon tai kuukauden maksujaksolta. Siksi on epätodennäköistä, että määräaikaishaastattelujen tehostaminen olisi vaikuttanut Fivan ja Kelan aineistojen luotettavuuteen.

Toisaalta määräaikaishaastattelujen lisääntymisellä on voinut olla myös todellista vaikutusta etuuskausien 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 TE-palveluihin osallistumisesta vuosien 2016 ja 2017 välillä voivat osittain johtua määräaikaishaastattelujen tehostamisesta. Määräaikaishaastattelujen lisääminen on voinut vaikuttaa myös vuosien 2017 ja 2018 väliin eroihin, sillä kaikkien työttömien tavoittaminen ja työllistymissuunnitelmien laatiminen vei aikaa, vaikka kuukausittain tehtyjen haastattelujen määrä kasvoi jyrkästi heti 2017 tammikuussa (Valtakari ym. 2019). Työttömien osuus, joilla 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 TE-palvelujen piiriin ja siten nosti aktivointiastetta.

Myös työttömyysturvan kestossa on tapahtunut muutoksia. Vuonna 2017 ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäiskesto lyheni sadalla päivällä. 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 osa 1.1.2018 työttömänä olleista (eli ne, joiden työttömyys oli alkanut vuoden 2017 aikana) oli oikeutettu aiempaa lyhyempään etuuskauteen. Uudistus ei kuitenkaan vaikeuta vuosien 2017 ja 2018 aikana alkaneiden uusien työttömyysjaksojen vertailua.

### 3.1 Rekisteriaineisto

Tutkimusaineisto on koottu Kelan, Fivan ja TEM:n rekistereistä. Kelan ja Fivan tietokannoista poimittu aineisto kattaa kaikki ansiosidonnaisia etuuksia tai perusturvaetuuksia saaneet työttömät. Aineistossa on tieto maksettujen työttömyyskorvausten suuruudesta sekä korvatuista päivistä kussakin maksujaksossa eli tyypillisesti kuukauden tai neljän viikon jaksoissa. 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.

Aktiivimallin tarkoittamiin palveluihin osallistuminen selviää aineistosta palveluihin osallistumisen ajalta maksettujen työttömyysetuuksien avulla ja TEM:n työnhakijarekisterin tietojen avulla. Osallistumispäivien lukumäärä löytyy sekin aineistosta. Aktiivimallin tarkoittaman työssäolokriteerin täyttymisen arviointi on hankalampaa. Aineistossa on tieto sovitelluista päivärahoista ja soviteltuna maksettujen korvauspäivien lukumäärästä. Sen sijaan työttömyysturvan suojaosan (300 euroa/kk) alle jääviä ansioita ei ansiopäivärahoja koskevassa aineistossa pääsääntöisesti ole. Tämä on ongelmallista, koska aktiivisuusehdon täyttymiseen riittää 18 tunnin työ kolmen kuukauden tarkastelujaksolla (65 arkipäivää). Esimerkiksi 10 euron tuntipalkalla 18 tuntia ansiotyötä tuottaa 180 euron bruttotulot, mikä jää selvästi alle työttömyysturvan suojaosan, vaikka työ tehtäisiin yhden kuukauden pituisen maksukauden aikana.

Työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saavien osalta työttömyysaikaisen työnteon seuranta onnistuu helpommin. Kelan aineistossa on mukana tieto työttömien ansioista myös suojaosan alittavalta osalta sekä vuoden 2018 osalta lisäksi tieto työtunneista kunkin maksujakson aikana. Kelan etuuksia saavia työttömiä koskeva aineisto sisältää myös tiedon tarkastelujaksojen alku- ja loppupäivistä. Fivan ansiopäivärahaa saavia työttömiä koskevassa aineistossa ei tarkastelujaksojen päivämääriä ole.<sup>4</sup>

Vuoden 2018 osalta aktiivisuusehdon täyttymistä voidaan luonnollisesti arvioida myös alennettuna maksettujen päivärahojen avulla, mutta aktiivimallin vaikutusten arvioimiseen tarvitaan myös tiedot aktiivisuusehdon täyttymiseen vaadittavien työtuntien lukumääristä ennen aktiivimallin voimaantuloa vuoden 2018 alussa.

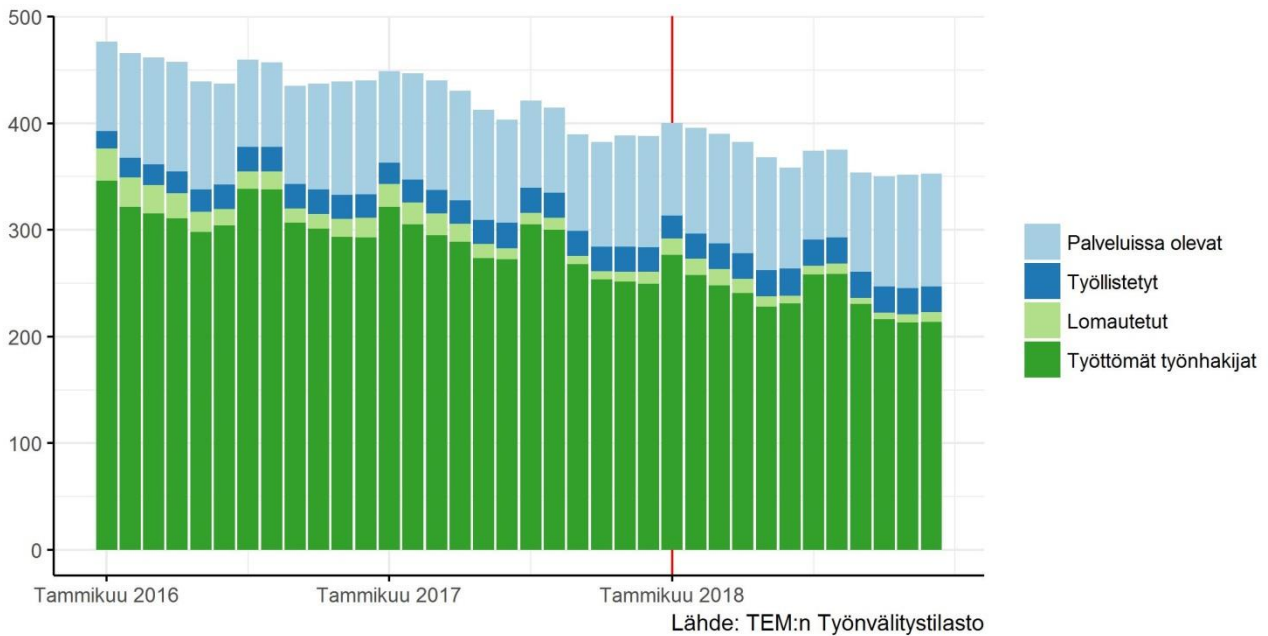
### 3.2 Työttömyyden ja tukitoimiin osallistumisen kehitys

Työttömien määrä on vähentynyt nopeasti vuosien 2016 ja 2018 aikana. Kuten kuviosta 1 nähdään, laaja työttömyys on laskenut 478 000:sta 353 000:een vuoden 2016 tammikuun ja vuoden 2018 syyskuun välisenä aikana. Työttömien työnhakijoiden määrä laski 346 000:sta 213 000:een eli 38 prosenttia. Sen sijaan TE-palveluiden piirissä ja palkkatuetussa työssä olevien lukumäärät ovat kasvaneet suhdannetilanteen piristymisestä huolimatta. Kun vuoden 2016 alussa palveluiden piirissä oli 84 000 ja työllistettynä 17 000 henkeä, joulukuussa 2018 palveluissa oli 106 000 ja työllistettynä 24 000 henkeä. Erilaisten tukitoimien piirissä olevien osuus on siis kasvanut selvästi tarkasteluvuosien aikana. Palveluissa olevien osuus kasvoi vuoden 2016 alun 18 prosentista vuoden 2018 lopun 30 prosenttiin. Samaan aikaan tukityöllistettyjen osuus kasvoi kolmesta prosentista seitsemään prosenttiin. Nämä kasvuluvut eivät kuitenkaan selity yksinomaan aktiivimallilla, sillä tukitoimien piirissä olevien osuudet olivat kasvussa jo ennen mallin voimaantuloa.

<sup>4</sup> Tässä tutkimuksessa käytetty aineisto perustuu Finanssivalvonnan työttömyyskassoilta keräämiin tietoihin. Työttömyyskassojen omiin rekistereihin tallennetaan tiedot pienistäkin työtunneista ja mm. aktiivimallin tarkastelujaksoista. Näitä tietoja ei kuitenkaan toimiteta säännönmukaisesti Finanssivalvonnalle ja tietojen kerääminen suoraan kassojen järjestelmistä osoittautui kohtuuttoman kalliiksi.

## Kuvio 1. Laaja työttömyys

1000 henkilöä kuukauden ensimmäisenä päivänä



### 3.3 Päivärahaileikkausten kohdentuminen ja aktiivisuusehdon täyttötavat

Keskitymme aktiivimallin voimaantulohetkellä 1.1.2018 työttömänä olleisiin ja seuraamme aktiivimallin ehtojen täyttymistä tässä joukossa. Myöhemmin tarkastelu laajennetaan koskemaan myös tammikuun alun jälkeen työttömäksi jääneitä. Kohdejoukossa ovat mukana kaikki tammikuun alussa eri työttömyysetuusia saaneet mukaan lukien soviteltua päivärahaa saaneet työttömät sekä työttömät, jotka olivat tammikuun 1. päivänä työllistämistä edistävissä palveluissa. Näiden työttömien piti täyttää aktiivisuusehto 65 maksupäivän aikana eli yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden osalta 2.4. mennessä välttääkseen työttömyyspäivärahan alentamisen seuraavan 65 maksupäivän ajalta.

Aktiivisuusehdon täyttymistä seurataan laskemalla, mikä osa tammikuun alussa työttömänä olleista sai alennettua päivärahaa vuoden toisella tarkastelujaksolla (peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajat) tai vuoden toisella neljänneksellä (ansiosidonnaisen päivärahan saajat).<sup>5</sup> Aktiivisuusehto täyttyy, jos työttömät osallistuvat ensimmäisen 65 maksupäivän aikana työllistymistä edistäviin palveluihin vähintään viiden päivän ajan, ovat ansiotyössä vähintään 18 tuntia tai ansaitsevat yrittäjänä vähintään 241 euroa (246 euroa vuonna 2019). Työttömyyspäivärahaa ei alenneta myöskään niiltä, jotka työllistyvät pysyvästi tai muusta syystä poistuvat työttömyysturvan piiristä niin että heille ei makseta toisen neljänneksen aikana työttömyyspäivärahaa. Myös nämä lasketaan tässä väliraportissa aktivoituneiksi.

<sup>5</sup> Tarkastelutapa poikkeaa esimerkiksi Kelan aikaisemmin julkaisemista tiedoista, joissa lasketaan toisen neljänneksen aikana alennettua päivärahaa saavien osuus kaikista toisen neljänneksen aikana työttömyyspäivärahaa saaneista. Kelan laskelmissa päivärahaa saavissa on mukana myös työttömät, jotka ovat olleet työttömänä alle 65 päivää ja joiden aktiivisuusehdon täyttymistä ei siksi ole vielä tarkasteltu. Lisäksi Kelan laskutavalla työttömyysturvalta poistuneet eivät enää ole joukossa, josta alennettujen päivärahojen osuutta lasketaan. Näistä eroista huolimatta tulokset aktiivimallin vuoksi alennettua päivärahaa saavien osuudesta eri ryhmissä ovat samansuuntaisia.

Taulukossa 1 raportoidaan alennettua päivärahaa 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 päivärahaa sai vuoden 2018 toisen neljänneksen aikana 36 % vuoden alussa ansiopäivärahaa saaneista, 28 % peruspäivärahaa saaneista ja 38 % työmarkkinatukea saaneista. Osuudet ovat selvästi suurempia, jos jätetään laskuista pois ne, jotka olivat aktiivisia (esim. työvoimapoliittisessa koulutuksessa tai sovitellulla päivärähällä) jo aktiivimallin käyttöönottohetkellä. Tammikuun 2018 alussa kokonaan työttöminä olleista alennettua päivärahaa sai vuoden 2018 toisella neljänneksellä 52 % ansiopäivärahaa saaneista, 46 % peruspäivärahaa saaneista ja 60 % työmarkkinatukea saaneista.

Naiset täyttivät aktiivisuusehdon selvästi miehiä useammin ja naisten päivärahaa 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 päivärahaa sai keskimääräistä harvempi. Sen sijaan esimerkiksi Etelä- ja Pohjois-Suomen välillä ei ollut merkittäviä eroja; alennettua päivärahaa sai suurin piirtein sama osuus työttömistä Uudellamaalla ja Lapissa. Työttömyyttä edeltävän palkkatason vaikutus oli pieni. Kaikkein pienituloisimmilla, alle 1 500 euroa kuussa ansainneilla, päivärahaa on alennettu harvemmin, mutta tämä voi liittyä siihen, että soviteltua päivärahaa saaneitten osuus on tässä ryhmässä suuri.



**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	54 048	45 %	12 506	35 %	93 284	43 %
Naiset	69 206	30 %	13 397	23 %	80 391	33 %
<b>Ikäryhmät</b>						
15-24	4 199	26 %	2 864	18 %	22 742	24 %
25-34	22 754	26 %	8 610	25 %	46 043	31 %
35-44	23 759	27 %	5 618	27 %	39 057	37 %
45-54	27 446	31 %	5 023	32 %	38 948	45 %
55-64	45 096	51 %	3 788	42 %	26 885	53 %
Lisäpäivillä	14 073	65 %				
<b>Maakunnat</b>						
Uusimaa	26 849	39 %	7 681	31 %	53 349	41 %
Varsinais-Suomi	10 024	32 %	2 288	27 %	13 931	36 %
Satakunta	6 051	37 %	882	27 %	6 081	28 %
Kanta-Häme	3 786	38 %	776	30 %	4 994	34 %
Pirkanmaa	11 684	34 %	2 480	27 %	18 273	36 %
Päijät-Häme	5 243	42 %	1 010	29 %	7 692	46 %
Kymenlaakso	5 092	38 %	903	30 %	6 551	39 %
Etelä-Karjala	3 979	38 %	841	31 %	4 366	38 %
Etelä-Savo	4 092	39 %	974	34 %	4 104	33 %
Pohjois-Savo	5 748	36 %	1 188	27 %	7 471	45 %
Pohjois-Karjala	5 200	40 %	972	29 %	6 982	40 %
Keski-Suomi	7 733	34 %	1 303	25 %	9 989	39 %
Etelä-Pohjanmaa	3 923	26 %	777	19 %	3 982	27 %
Pohjanmaa	3 003	30 %	808	23 %	4 082	27 %
Keski-Pohjanmaa	1 496	30 %	280	23 %	1 599	25 %
Pohjois-Pohjanmaa	10 603	36 %	1 763	28 %	13 244	39 %
Kainuu	2 809	40 %	334	30 %	2 251	39 %
Lappi	5 681	37 %	640	29 %	4 722	36 %
Ahvenanmaa	206	37 %	3	0 %	12	25 %
<b>Etuusviikot 2017</b>						
0-4	10 203	32 %	1 008	31 %	4 947	35 %
5-12	11 925	33 %	1 897	35 %	7 927	33 %
13-26	26 513	36 %	4 644	30 %	16 595	33 %
27-52	74 588	38 %	18 354	27 %	144 206	39 %
<b>Työttömyyttä edeltävä palkka</b>						
alle 1500	19 807	28 %				
1500 - 2000	34 091	35 %				
2000 - 2500	28 361	36 %				
2500 - 3000	17 798	39 %				
3000 - 4000	14 661	42 %				
yli 4000	8 536	46 %				
<b>Kokonaan työttömät</b>	82 898	52 %	15 563	46 %	108 076	60 %
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>123 254</b>	<b>36 %</b>	<b>25 903</b>	<b>28 %</b>	<b>173 675</b>	<b>38 %</b>

Taulukosta 2 nähdään aktiivisuusehdon täyttötapojen jakauma. Työmarkkinatukea ja työttömän peruspäivärahaa saavien osalta tieto löytyy suoraan Kelan aineistosta. Ansioturvan saajien osalta tieto joudutaan päättämään työttömyyspäivärahajaksoja koskevien tietojen avulla. Palveluihin osallistumisen perusteella aktivoituneeksi lasketaan ne, jotka vuoden 2018 ensimmäisen neljänneksen aikana ovat saaneet ansiopäivärahaa aktiivialjalta vähintään viiden päivän ajan. 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. Ansiopäivärahan saajiin jää näiden kolmen kriteerin jälkeen edelleen työttömiä, joiden päivärahaa ei ole alennettu, vaikka kriteerit eivät rekisteriaineiston perusteella näytä täyttyneen (n. 7 % niistä, joiden päivärahaa ei alennettu). Tähän joukkoon kuuluu (mahdollisten aineistossa olevien virheiden lisäksi) kuntoutustukea tai työkyvyttömyyseläkettä hakeneita, omais- ja perhehoitajia sekä aktiivisuusehdon suojaosaa pienemmillä työtuloilla täyttäneitä. Kelan aineistosta nämä ryhmät on rajattu pois.

**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 TE-palveluun	19 158	16 %	3 460	13 %	59 493	34 %
Työ- tai yrittäjätuloja	31 133	25 %	4 991	19 %	17 113	10 %
Poistui työttömyysturvalta	38 351	31 %	9 905	38 %	30 896	18 %
Muu/ ei tietoa	8 367	7 %	262	1 %	572	0 %
Ei täyttänyt	44 371	36 %	7 285	28 %	65 601	38 %
<b>Yhteensä</b>	<b>123 254</b>		<b>25 903</b>	<b>100 %</b>	<b>173 675</b>	<b>100 %</b>

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

### 3.4 Aktiivisuuden muutos aktiivimallin käyttöönoton jälkeen

Varsinaisen mielenkiinnon kohteena tutkimuksessa on aktiivisuuden muutos aktiivimallin käyttöönoton jälkeen. Tämän arviointia vaikeuttaa se, että aktiivisuutta ei seurattu ennen mallin käyttöönottoa. Kuten taulukon 2 luvuista näkyy, pystymme tulo- ja osallistumistietojen perusteella kuitenkin kohtuullisella tarkkuudella päättämään keiden etuuksia aktiivimalli alentaa. Tämän ansiosta voidaan laskea myös, ketkä olisivat täyttäneet aktiivimallin aktiivisuusehdot jo ennen mallin käyttöönottoa ja arvioida, miten työttömien aktivoituminen muuttui aktiivimallin käyttöönoton jälkeen.

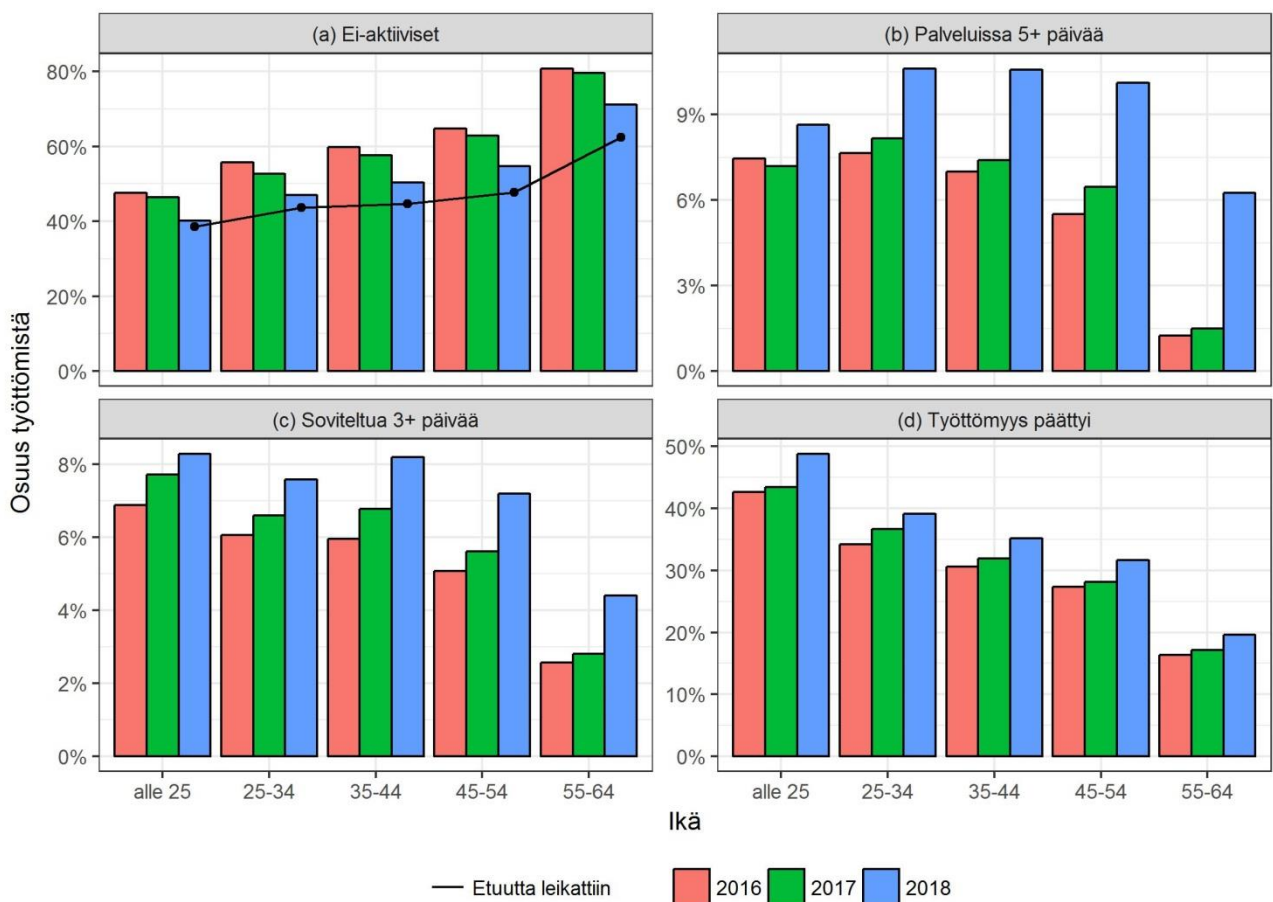
Kuvioissa 2 on kuvattu aktiivisuuden muutoksia ikäryhmittäin vuosina 2016–2018 ansioturvan saajien joukossa. Aineisto jaettiin viiteen ikäryhmään, koska päivärahan leikkauksen todennäköisyydessä on suuria ikäluokittaisia eroja (ks. taulukko 1). Kuviossa 2a on esitetty vuoden alussa kokonaan työttöminä olleiden osuus, joka ei täyttänyt yhtäkään kolmesta aktiivisuuskriteeristä. Aktiivisuusehdon täyttävien osuus laskee varsin tasaisesti iän myötä. Kaikissa ikäryhmissä aktiivisuusehdon täyttäneiden osuus kasvoi hieman vuodesta 2016 vuoteen 2017. Sen sijaan vuonna 2018 aktiivisuus kasvoi selvästi kaikissa ryhmissä, mahdollisesti aktiivimallin ansiosta. Kuvioista 2b nähdään, että entistä suurempi osa työttömistä oli vähintään viisi päi-

vää työllistymistä edistävissä palveluissa. Palveluihin osallistumisen kasvoi suhteellisesti enemmän vanhemmissa ryhmissä. Myös soviteltuina maksettujen etuuspäivien rooli kasvoi vuonna 2018 (kuvio 2c). Tämä ei välttämättä liity aktiivimalliin, koska vastaavaa kasvua oli jo vuotta aiemmin. Työttömyysjakso päättyi kolmen kuukauden sisällä entistä useammin vuonna 2018, mutta jälleen vastaavaa kasvua tapahtui jo vuonna 2017 (kuvio 2d). Ainoastaan nuorimmassa ikäryhmässä työttömyyden päättymisen todennäköisyys kasvoi erityisen paljon vuonna 2018 verrattuna aiempiin vuosiin.

Kuvioon 2a on myös piirretty viiva, joka näyttää, kuinka monelta työttömyysetuutta todellisuudessa leikattiin vuoden 2018 toisella neljänneksellä. Päivärahan leikkauksen kohteeksi joutuneiden osuus on hieman alhaisempi kuin arviomme työttömien osuudesta, joka ei täyttänyt aktiivisuusehtoa. Ero johtuu osittain epätarkasta työssäkäynnin mittaristamme sekä siitä, että kaikki työttömät eivät ole aktiivimallin piirissä (omais- ja perhehoitajat, työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta saavat ja päätöstä työkyvyttömyyseläkkeestä tai kuntoutustuesta odottavat). Ero käyrän ja sinisen pylvään välillä kasvaa iän myötä, mikä ei ole yllättävää, koska vanhemmissa ikäluokissa on enemmän aktiivimallin ulkopuolelle rajattuja henkilöitä.

## Kuvio 2. Ansiosidonnaisen päivärahan saajien aktiivisuus 3 kuukauden aikana

### 1.1. kokonaan työttömänä olleet

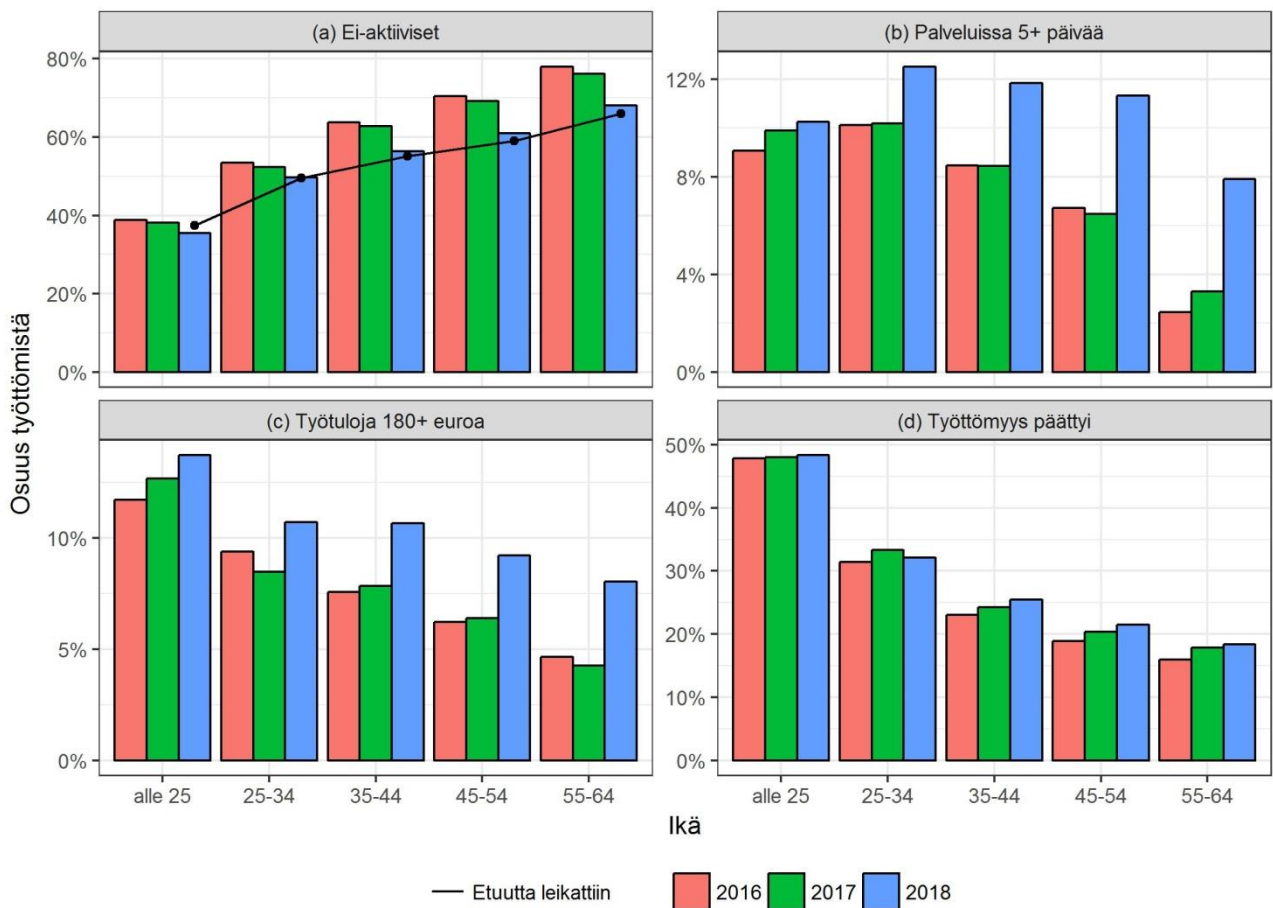


Lähde: Fivan etuudensaajarekisteri

Kuviossa 3 on kuvattu aktiivisuuden muutoksia peruspäivärahan saajien joukossa ja kuviossa 4 työmarkkinatuen saajien joukossa. On syytä korostaa, että näissä tarkasteluissa työttömyyden aikaisen työssäkäynnin raja on määritelty ansiotulojen, ei soviteltuina maksettujen etuuspäivien mukaan, koska Kelan aineistossa on tiedot myös suojaosan alle jäävistä ansiosta. Passiivisten työttömien osuus kasvaa selvästi iän mukana (kuviota 3a ja 4a). Sekä peruspäivärahan että työmarkkinatuen saajien kohdalla aktiivisuus nousi vuonna 2018, joskin muutokset alle 35-vuotiaiden osalta ovat pieniä eivätkä selkeästi poikkeaa vuosien 2016 ja 2017 välisestä muutoksesta. Näyttää siltä, että vuoden 2018 aktiivisuuden muutokset selittyvät palveluihin osallistumisen ja työttömyyden aikaisen työssäkäynnin lisääntymisellä. Työttömyysjaksojen päättymisessä ei tapahdu oleellista muutosta vuonna 2018 (kuviot 3d ja 4d).

### Kuvio 3. Peruspäivärahan saajien aktiivisuus 3 kuukauden aikana

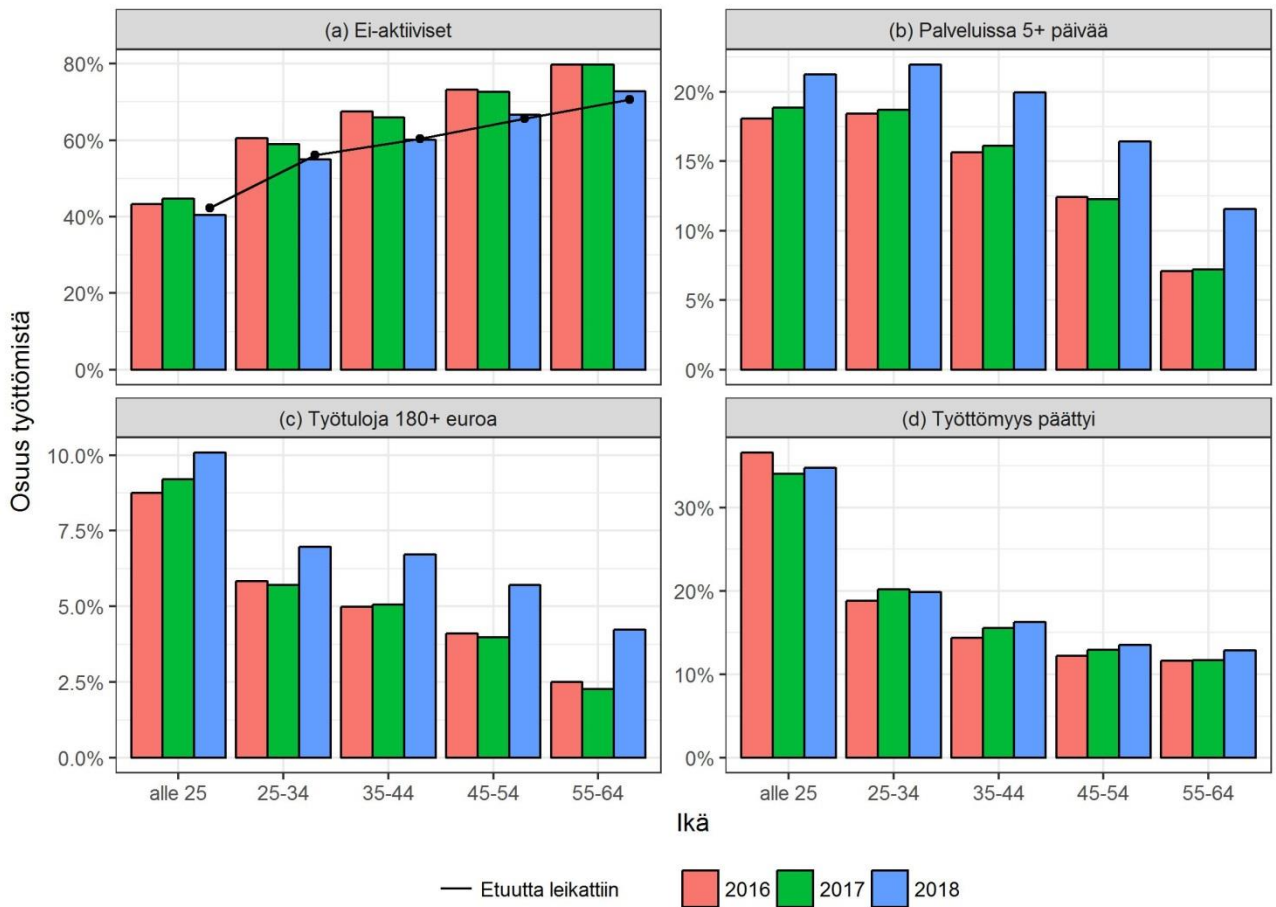
#### 1.1. kokonaan työttömänä olleet



Lähde: Kelan rekisterit

## Kuvio 4. Työmarkkinatuen saajien aktiivisuus 3 kuukauden aikana

### 1.1. kokonaan työttömänä olleet



Lähde: Kelan rekisterit

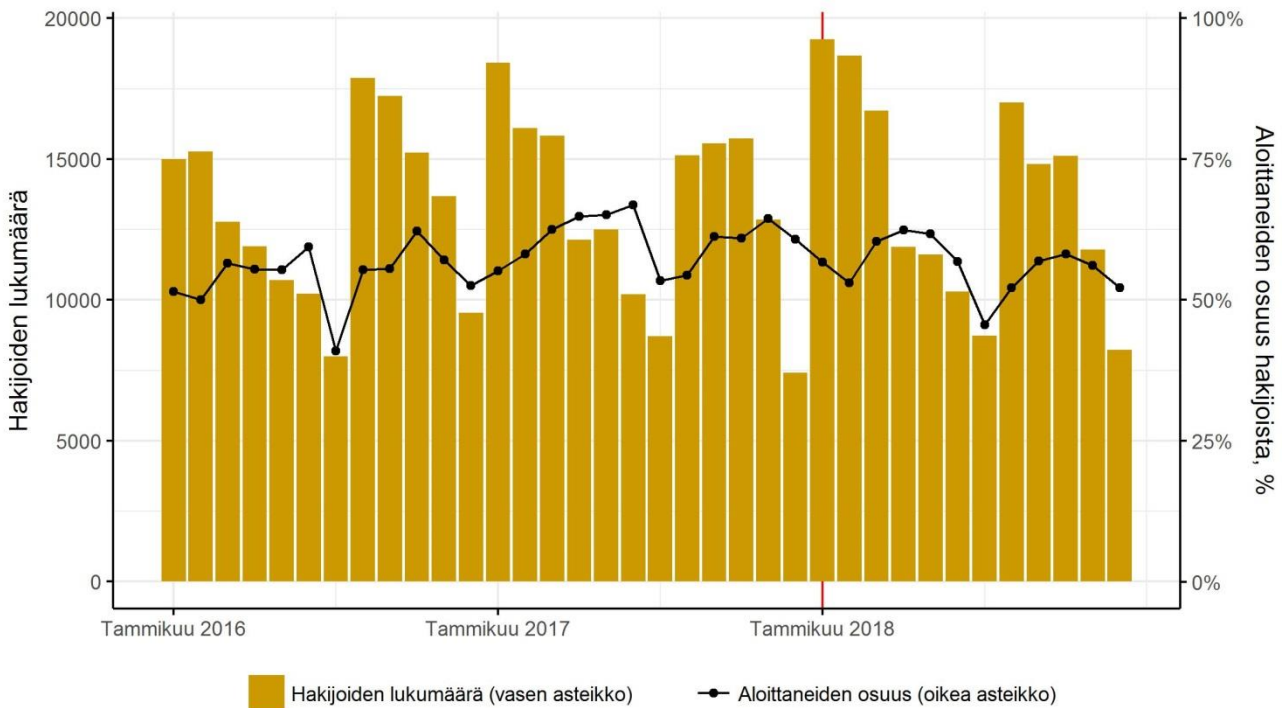
Ainakin hieman varttuneemmissa ryhmissä aiempaa useampi on vuonna 2018 osallistunut TE-palveluihin vähintään viiden päivän ajan kolmen kuukauden jakson aikana. Aktiivimalli on saattanut lisätä erilaisten palveluiden kysyntää.

Aktiivimallia on kritisoitu muun muassa siitä, ettei TE-palveluita ole riittävästi saatavilla. Palveluiden kysyntää ja saatavuutta voimme tarkastella työvoimakoulutuksen osalta, sillä TEM:n aineistosta on tiedot kursseille osallistuneiden lisäksi myös kursseille hakeneista. Aktiivimalli on saattanut lisätä hakemuksia ja kilpailua koulutuspaikoista. Kuvioista 5 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.

Kuviossa 6 on TE-palvelujaksojen pituuksien jakauma jakson alkamisvuoden mukaan (pl. vuoden viimeisellä neljänneksellä alkaneet jaksot). Vaaka-akseli on katkaistu 35 päivän kohdalla, koska olemme kiinnostuneita erityisesti lyhyiden jaksosten yleistymisestä. Viiden päivän palvelujaksot yleistyivät sitä lyhyempien jaksosten kustannuksella vuonna 2018, jolloin vajaa viisi prosenttia kaikista palvelujaksoista kesti tasan viisi päivää. Kuvio viittaa siihen, että aktiivimallin myötä työttömät ovat hakeutuneet entistä useammin viikon pituisille

palvelujaksoille, jotka riittävät täyttämään aktiivisuusehdon. Tähän tulkintaa on syytä suhtautua pienellä varauksella, koska viiden päivän jaksojen suosio oli kasvussa jo vuonna 2017.

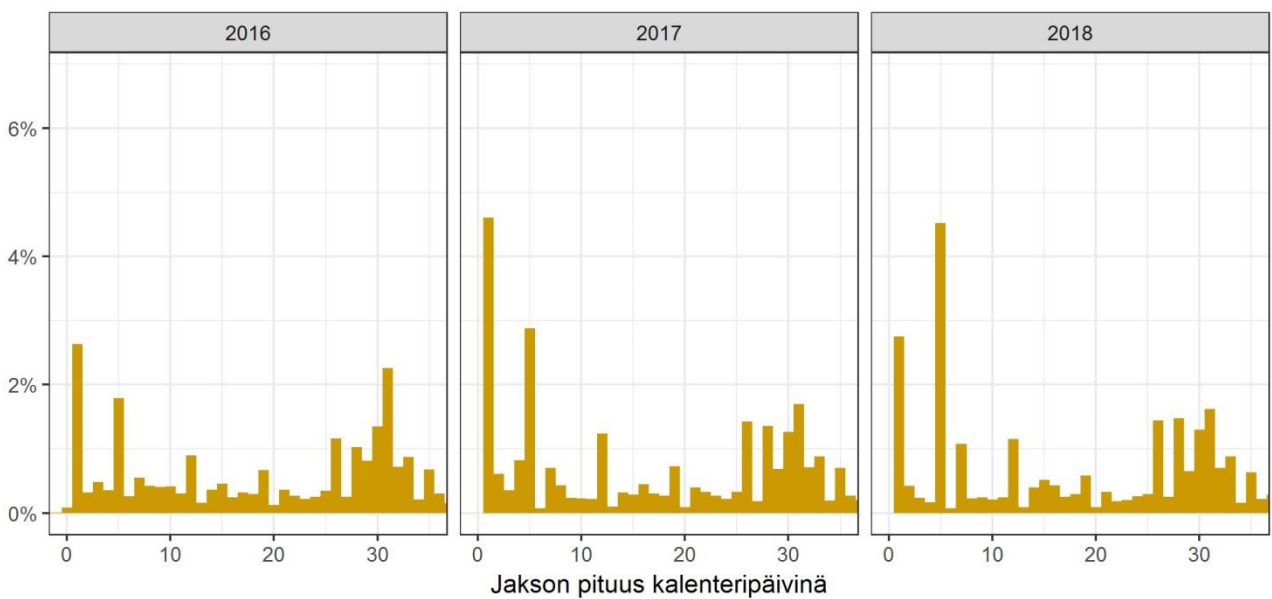
**Kuvio 5. Työvoimakoulutukseen hakeneet ja koulutuksen aloittaneet hakukuukauden mukaan**



Lähde: TEM:n työnvälitystilasto

**Kuvio 6. TE-palvelujaksojen pituuden jakauma**

Osuus kaikista tammi-syyskuussa alkaneista jaksoista (x-akseli katkaistu 35 päivän kohdalta)



Lähde: TEM:n työnvälitystilasto

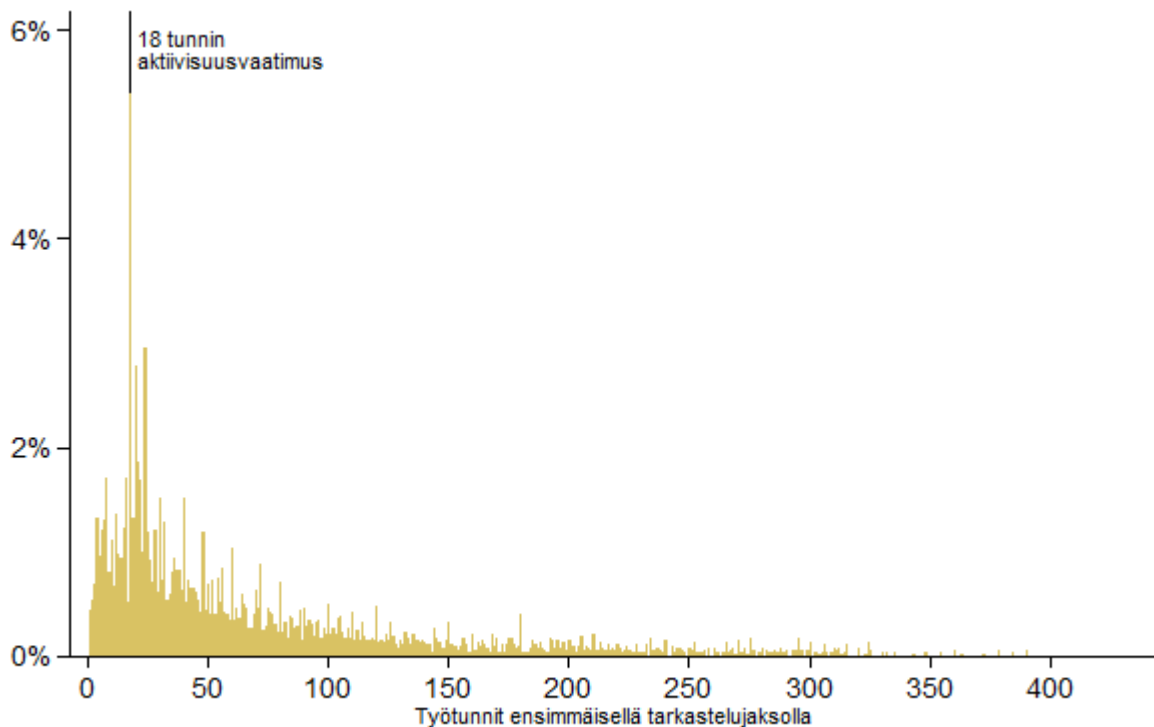
Työvoimakoulutuksen kysynnässä ei siis näy mitään dramaattista kasvua vuonna 2018, mutta TE-palvelujen kysyntä näyttäisi suuntautuvan entistä selvemmin juuri viiden päivän palvelujaksoihin. Tämä tukee ajatusta, että vuoden 2018 kasvu työttömien osuudessa, jotka olivat vähintään viisi päivää TE-palveluissa kolmen kuukauden tarkastelujaksolla (kuviot 2b, 3b ja 4b), olisi seurausta aktiivimallista.

Myös työttömyyden aikainen työssäkäynti lisääntyi vuonna 2018 kaikissa etuudensaajaryhmissä (kuviot 2c, 3c ja 4c). On vaikea sanoa, johtuiko tämä aktiivimallista vai työvoiman kysynnän pirstumisesta. Aktiivimalli paransi erityisen paljon kannustimia tehdä 18 tuntia tai hieman enemmän töitä tarkastelujakson aikana. Jos työttömyyden aikaisen työskentelyn lisääntyminen on merkittävässä määrin seurausta aktiivimallin luomista kannustimista, pitäisi noin 18 tunnin työkeikkojen olla lisääntynyt erityisen paljon vuonna 2018.

Ansioturvan saajien työttömyysaikaisia työtunteja ei ollut käytettävissä. Kelan aineistossa sen sijaan on tieto myös vuoden 2018 maksukausien aikana tehdyistä työtunneista. Kuviossa 7 on työtuntien jakauma aktiivimallin ensimmäisellä 65 päivän tarkastelujaksolla niiden työttömien osalta, jotka työskentelivät tarkastelujaksolla. Otos on rajattu 1.1.2018 työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneisiin kokonaan työttömiin henkilöihin.

### Kuvio 7. Työtuntien jakauma vuoden 2018 ensimmäisen aktiivimallin tarkastelujakson aikana

1.1. kokonaan työttömät aktiivisuusveloitteen piirissä olevat peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajat, joilla oli työtunteja



Lähde: Kelan rekisterit

Kuviosta nähdään, että poikkeuksellisen moni työskenteli tarkastelujakson aikana täsmälleen 18 tuntia. Perusturvan saajista, joilla oli tarkastelujaksolla työtunteja, 9 prosenttia työskenteli 18–20 tuntia (7,5 prosentilla oli ansiotuloja, joten alle prosentti työttömistä työskenteli 18–20 tuntia). Työtuntien painottuminen

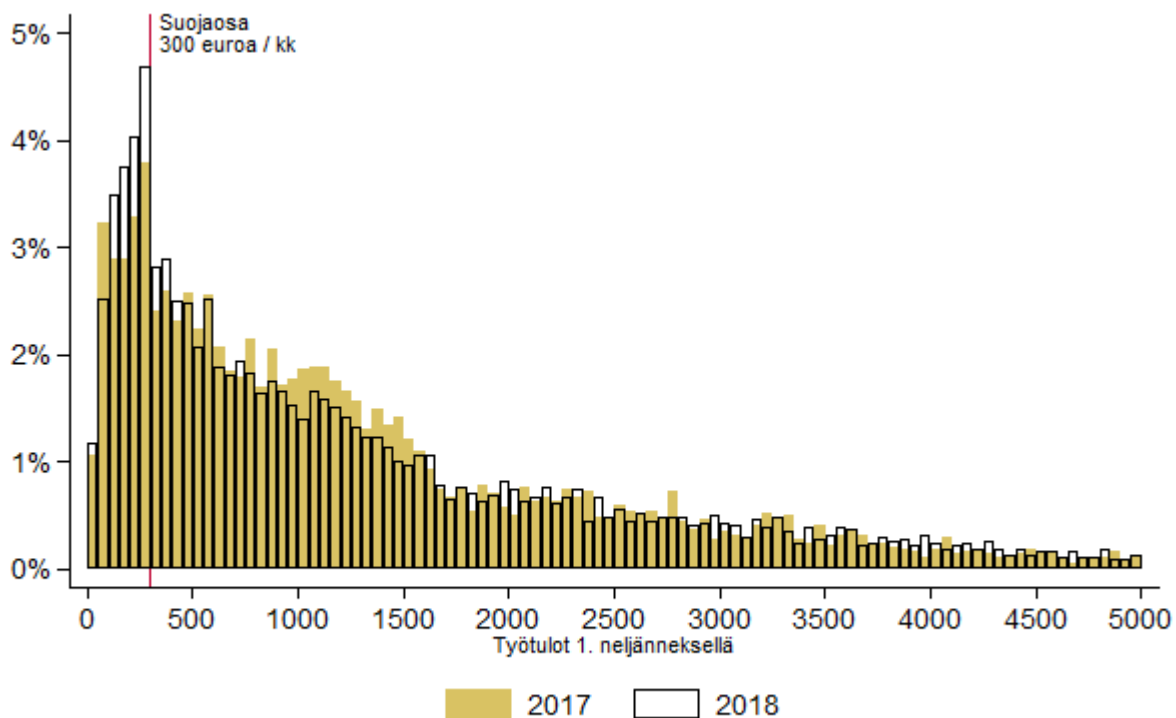
juuri 18 tunnin paikkeille viittaa siihen, että jotkut työttömistä, jotka ilman aktiivimallia eivät olisi työskennelleen ollenkaan, hakeutuivat lyhytaikaisesti töihin juuri aktiivimallin takia. Tämä tulkinta olisi varmemmalla pohjalla, jos voisimme verrata vuoden 2018 työntien jakaumaa aiempien vuosien jakaumiin. Valitettavasti tietoa työtunneista ei ole saatavilla ennen vuotta 2018.

Kelan rekistereistä löytyy kuitenkin tiedot maksukausien aikaisista ansiotuloista. Kuviossa 8 on verrattu perusturva saaneiden työttömien ansiotuloja vuosien 2017 ja 2018 ensimmäisten neljännten aikana.<sup>6</sup> Jakaumista havaitaan, että työttömyyden aikaisten pienten ansiotulojen (200–500 euroa) saaminen yleistyi vuonna 2018 vuoteen 2017 verrattuna. Tämä tukee epäsuorasti tulkintaa siitä, että kuvion 7 piikki 18 tunnin kohdalla on seurausta aktiivimallin voimaantulosta.

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.

### Kuvio 8. Ansiotulojen jakauman vuoden 2017 ja 2018 ensimmäisen neljänneksen aikana

1.1. kokonaan työttömät peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajat, joilla oli työtuloja ensimmäisellä neljänneksellä



Lähde: Kelan rekisterit

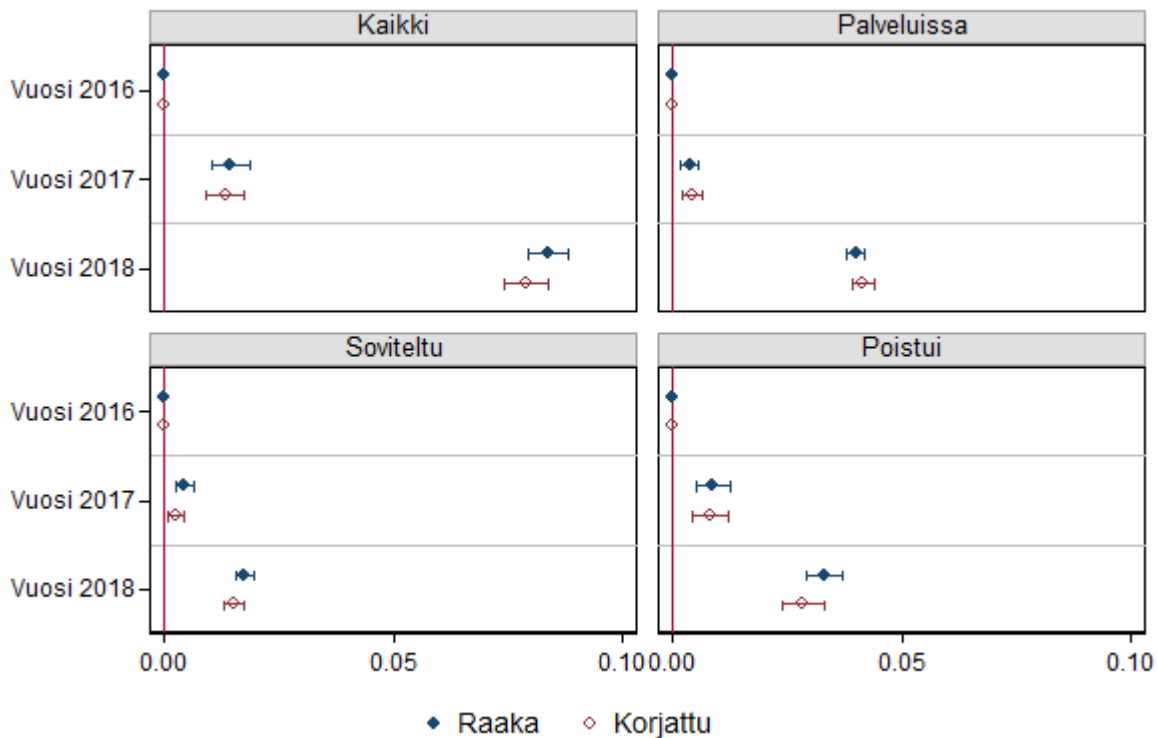
<sup>6</sup> Vertailemme vuosineljänneksiä, koska tarkastelujaksot on määritelty vasta vuodelle 2018.



Kuviossa 9 on kuvattu vuosien 2016, 2017 ja 2018 alussa ansiosidonnaisella päivärahalta olleiden aktivoitumisen muutosta. Kuviossa ovat mukana vain henkilöt, jotka olivat kokonaan työttömänä vuoden alussa, eli henkilöt, jotka olivat jo sovitellulla päivärahalta tai palveluissa vuoden alussa on rajattu pois. Kuvio perustuu regressiomalliin, jossa aktivoitumisehdon täyttymistä selitetään kalenterivuodella ja työttömien taustatekijöillä. Taustatekijöistä kontrolloidaan sukupuoli, ikä (15-24, 25-34, 35-44, 45-54, yli 55), lisäpäiväoikeus, työttömyyskassa, maakunta, työttömyyttä edeltänyt palkka (alle 1500, 1500-2000, 2000-2500, 2500-3000, 3000-4000, yli 4000) ja edellisen vuoden työttömyyden kesto viikkoina (0-4, 5-12, 13-26, 27-52). Suhdanne-tilannetta pyritään kontrolloimaan lisäämällä malliin asuinkunnan työttömyysaste edellisen vuoden lopussa.

### Kuvio 9. Ansiosidonnaisen päivärahan saajien aktivoitumisen muutos vuosien 2016 ja 2018 välillä

1.1. kokonaan työttömät ansiosidonnaisen päivärahan saajat. Pisteet tunnisteella "raaka" kuvaavat eroja aktivoituneiden osuuksissa vuosien välillä. "Korjattu" kuvaa vuosien välistä eroa, kun kontrolloidaan taustaominaisuuksia ja alueellisia eroja työttömyysasteessa.



Kuviossa esitetään vain vuosien välinen ero. Vertailukohtana on vuosi 2016. Kuvion pisteet kertovat, kuinka paljon suurempi osuus vuosien 2017 ja 2018 alun ansiosidonnaisella päivärahalta olevista työttömistä aktivoitui ensimmäisen neljänneksen aikana. Pisteiden ympärillä olevat viivat kuvaavat näiden estimaattien 95 prosentin luottamusvälejä.<sup>7</sup> Tunnisteella "raaka" merkityt pisteet mittaavat eroa vuosien välillä ja tunnisteella "korjattu" merkityt pisteet eroa sen jälkeen, kun edellä mainittujen kontrollimuuttujien vaikutus on puhdistettu vuosien välisestä erosta.

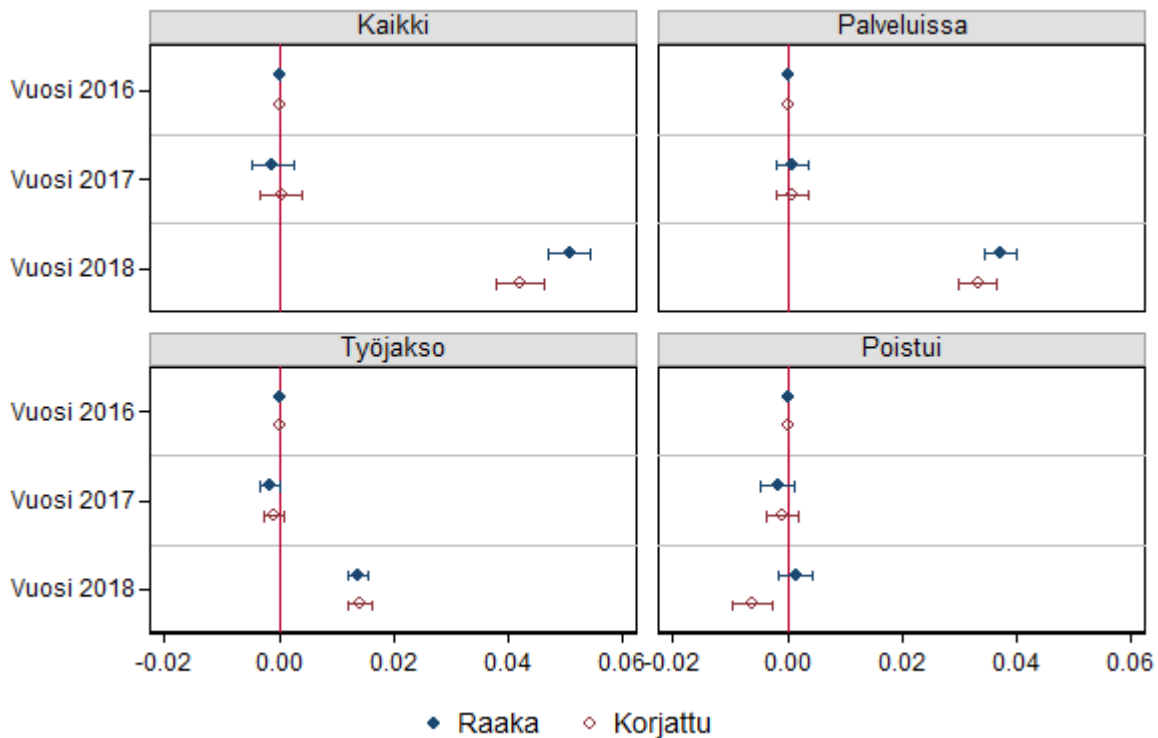
<sup>7</sup> Aktivoitumistodennäköisyys saattaa olla korreloinut mm. samassa kunnassa asuvien työttömien kesken. Tässä väliraportissa klusteroitumisesta mahdollisesti aiheutuvaa keskivirheiden harhaisuutta ei ole vielä otettu huomioon.

Kuvion mukaan aktivoituminen on kasvanut selvästi vuosien 2016 ja 2018 välillä. Sovitellun päivärahan ja työttömyysturvalta poistumisen osalta kuviossa näkyy kasvua jo vuonna 2017, jolloin aktiivimalli ei vielä ollut voimassa eikä siksi voinut aktivoitumiseen vielä vaikuttaa. Tulos selittyy työllisyystilanteen parane- misella. Työllisyyden kasvu näyttää lisänneen työttömien mahdollisuuksia osa-aikatyöhön sekä kasvatta- neen todennäköisyyttä poistua työttömyysturvan piiristä. Vuonna 2018 sovitellulle päivärahalle siirtyneiden työttömien sekä työttömyysturvan piiristä poistuneitten osuus kasvoi edelleen. Ilman kontrolliryhmää on kuitenkin vaikea arvioida, onko tämä seurausta aktiivimallin käyttöönotosta. Sen sijaan TE-palveluihin osal- listuneiden osuus näyttää selvästi kasvaneen vuonna 2018. Vuosien 2016 ja 2017 välillä ei juuri eroa ole, vaikka työllisyystilanne parani jo silloin. Tämä viittaa aktiivimallin kannustimien vaikutukseen.

Kuviossa 10 on esitetty vastaavat vuosien väliset erot työmarkkinatukea saaville työttömille työnhakijoille. Kuviossa ovat mukana 1.1. työmarkkinatukea saaneet, jotka eivät vuoden alkaessa olleet TE-palveluissa tai sovitellulla työttömyysetuudella. Työjaksoista havaitaan Kelan aineistosta myös alle suojaosan jääneet tu- lot, joten työjaksot sisältävät perusturvan saajille muutkin kuin sovitellut jaksot. Aiemmista kontrollimuut- tujista mukana ei ole työttömyyttä edeltävää palkkaa, lisäpäiväoikeutta eikä työttömyyskassaa. Kuvion 10 perusteella työmarkkinatukea saaneiden osalta aktivoitumisessa ei näy muutosta vuonna 2017, mutta TE- palveluihin osallistuminen yleistyi vuonna 2018. Muutokset työttömyyden aikaisessa työnteossa sekä työt- tömyysetuudelta poistumisessa ovat pienempiä.

### Kuvio 10. Työmarkkinatuen saajien aktivoitumisen muutos vuosien 2016 ja 2018 välillä

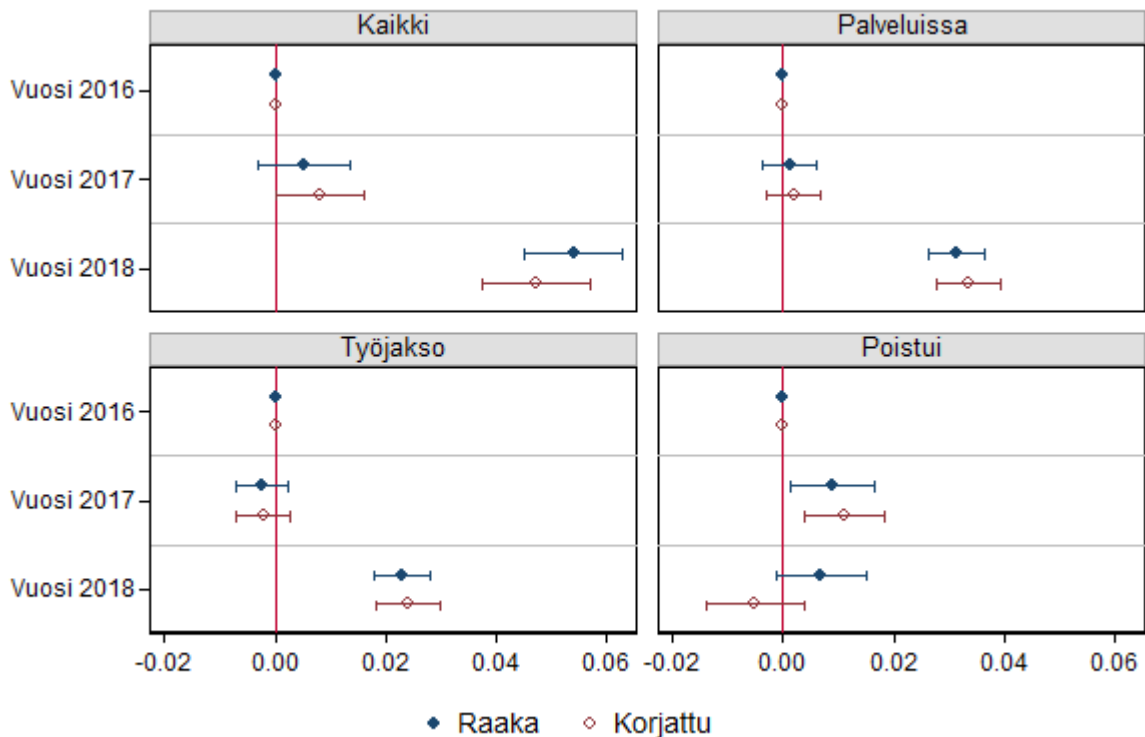
1.1. kokonaan työttömät työmarkkinatuen saajat. Pisteet tunnisteella ”raaka” kuvaavat eroja aktivoituneiden osuuksissa vuosien välillä. ”Korjattu” kuvaa vuosien välistä eroa, kun kontrolloidaan taust ominaisuuksia ja alueellisia eroja työttömyysasteessa.



Kuviossa 11 tarkastellaan vastaavia vuosittaisia eroja peruspäivärahan saajien osalta. Peruspäivärahaa saavia on huomattavasti vähemmän kuin ansiosidonnaista päivärahaa ja työmarkkinatukea saavia, mikä näkyy epätarkempina tuloksina eli leveämpinä luottamusväleinä. Kuten muillakin ryhmillä, myös peruspäivärahan saajilla TE-palveluihin osallistuminen yleistyy vuodesta 2017 vuoteen 2018. Myös työjaksoissa on havaittavissa pientä lisäystä.

### Kuvio 11. Peruspäivärahan saajien aktivoitumisen muutos vuosien 2016 ja 2018 välillä

1.1. kokonaan työttömät peruspäivärahan saajat. Pisteet tunnisteella "raaka" kuvaavat eroja aktivoituneiden osuuksissa vuosien välillä. "Korjattu" kuvaa vuosien välistä eroa, kun kontrolloidaan taustaominaisuuksia ja alueellisia eroja työttömyysasteessa.



### 3.5 Kokonaan työttömät verrattuna lomautettuihin

Kuten aikaisemmin todettiin, aktiivimallin vaikutusten arviointi vaatisi verrokkiryhmän, johon aktiivimallin käyttöönoton jälkeistä aktivoitumista voitaisiin verrata. Hyvää verrokkiryhmää ei kaikkia työttömiä koskevalla uudistuksella ole. Yksi mahdollisuus on kuitenkin käyttää verrokkiryhmänä lomautettuja.

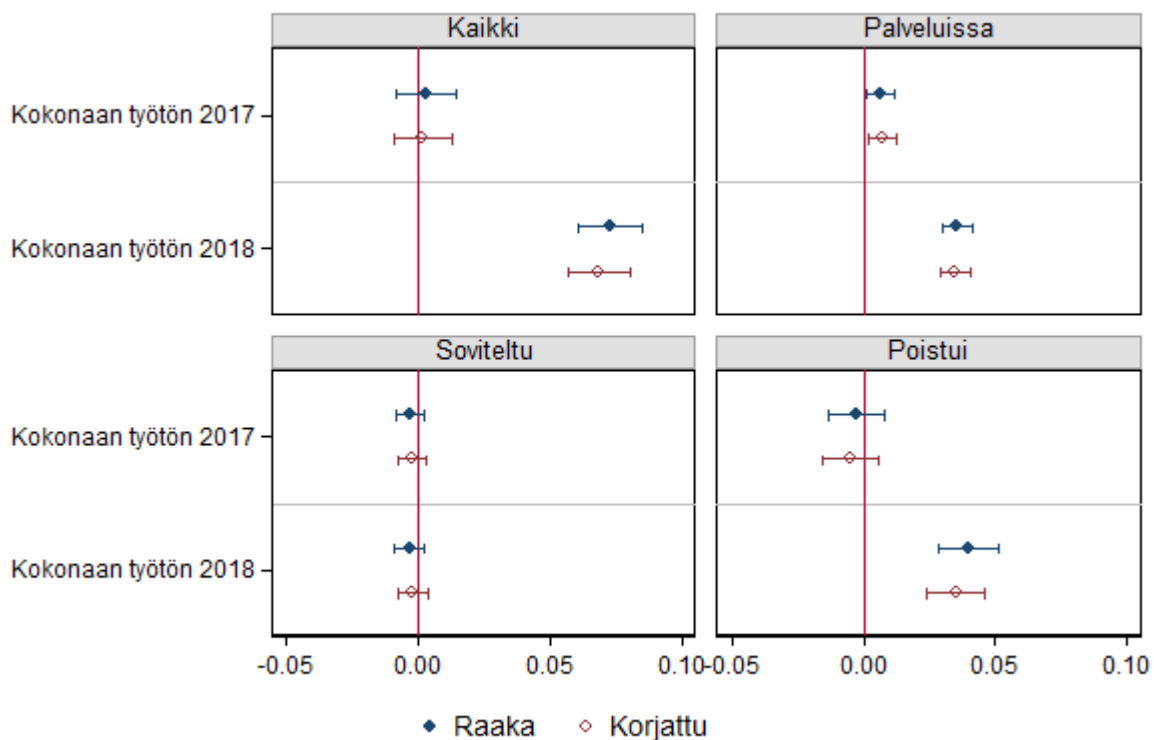
Aktiivimallin vaatimukset eivät koske lomautettuja ensimmäisten 64 lomautuspäivän aikana. Lomautetut toki poikkeavat muista työttömistä monella muullakin tavalla. Myös aktiivimallin mukaisesti palveluihin osallistuminen, työttömyysaikainen työnteko ja työttömyyden kesto ovat hyvin erilaisia näiden ryhmien 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.

Kuviossa 12 vertaamme lomautettujen ja kokonaan työttömien aktiivisuuden muutoksia aktiivimallin käyttöönoton jälkeen. 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.

Vuoden 2016 ensimmäisellä neljänneksellä ansiosidonnaista saavista työttömistä aktiivimallin tarkoittamalla tavalla aktiivisia oli 32,1 prosenttia ja seuraavana vuonna 33,6 prosenttia, eli aktiivisuus nousi hieman. Vuosien 2016 ja 2017 välillä myös lomautettujen aktiivisuus nousi aavistuksen, 59,3 prosentista 60,5 prosenttiin. Toisin sanoen työttömien aktiivisuus nousi vuoteen 2017 mennessä 0,3 prosenttiyksikköä (=  $33,6 - 32,1 - (60,5 - 59,3)$ ) *enemmän* kuin lomautettujen aktiivisuus. Ero on hyvin pieni, mikä on luontevaa, jos suhdannetilanne vaikutti työttömien ja lomautettujen aktiivisuuteen samalla tavalla. Vuonna 2018 työttömien aktiivisuus oli noussut jo 40,5 prosenttiin, kun taas lomautettujen aktiivisuus oli lähes ennallaan 60,4 prosentissa. Näin ollen vuoteen 2018 mennessä työttömien aktiivisuus nousi 7,3 prosenttiyksikköä (=  $40,5 - 32,1 - (60,4 - 59,3)$ ) *enemmän* kuin lomautettujen aktiivisuus. Jos oletetaan, että suhdannetilanne vaikutti samalla tavalla työttömiin ja lomautettuihin ja että aktiivimalli vaikutti vuonna 2018 työttömiin mutta ei lomautettuihin, voidaan 7,3 prosenttiyksikön erotus aktiivisuuden muutoksissa tulkita aktiivimallin vaikutukseksi. Tällainen vertailu voidaan tehdä myös regressiomallilla, jolloin aktiivisuuden muutosten eroille saadaan myös luottamusvälit ja jonka avulla voidaan lisäksi kontrolloida havaittuja eroja työttömyysasteessa.

**Kuvio 12. Kokonaan työttömien ansiosidonnaisen päivärahan saajien aktivoitumisen muutos verrattuna lomautettuihin vuosien 2016 ja 2018 välillä**

1.1. kokonaan työttömät ja lomautetut ansiosidonnaisen päivärahan saajat. Pisteet tunnisteella ”raaka” kuvaavat eroa kokonaan työttömien aktivoituneiden osuuksissa vuosien välillä, kun muutoksesta on puhdistettu lomautettujen vastaavaa muutos. ”Korjattu” kuvaa samaa eroa, kun lisäksi kontrolloidaan taustaominaisuuksia ja alueellisia eroja työttömyysasteessa.



Regressiomalliin perustuvat tulokset on raportoitu kuviossa 12. Ylävasemmalla olevassa kuviossa siniset pisteet ("raaka") vastaavat yllä esitettyjä aktiivisuuden muutosten eroja työttömien ja lomautettujen välillä vuosina 2016–2017 (= 0,003) ja vuosina 2016–2018 (= 0,073). Se, että muutos vuoteen 2017 mennessä oli lähellä nollaa eikä poikkeaa tilastollisesti merkitsevästi nolasta, tukee oletusta siitä, että suhdannetilanne vaikuttaa työttömiin ja lomautettuihin samalla tavalla. Punaiset pisteet samassa kuviossa kuvaavat vaikutuksia, kun kontrolloidaan eroja työttömien ja lomautettujen taustaominaisuuksissa sekä eroja alueellisessa työttömyysasteessa. Taustatekijöiden kontrolloinnilla ei näyttäisi olevan juuri vaikutusta tuloksiin.

Kuvion 12 muissa osakuvioissa on tarkasteltu muutoksia eri aktiivisuuden lajeissa. Yläoikealla olevan kuvion perusteella työttömien osallistuminen TE-palveluihin kasvoi selvästi vuonna 2018 verrattuna lomautettuihin. Kasvua oli hieman jo vuonna 2017, mutta vaikutus on lähellä nolla, vaikka se tilastollisesti merkitsevä onkin. Aktiivimalli näyttäisi myös kasvattaneen todennäköisyyttä, että työttömyysjakso katkeaa vähintään kahdeksi viikoksi (kuvio alaoikealla). Sen sijaan malli ei näyttäisi vaikuttaneen työttömyyden aikaiseen työs-kentelyyn (kuvio alavasemmalla). Tulosen mukaan 7,3 prosenttiyksikön muutos aktiivisuudessa selittyy yksin-omaan TE-palveluiden käytön lisääntymisellä ja työttömyydestä poistumisen yleistymisellä.

Valitettavasti vastaavaa vertailua ei voitu tehdä perusturvan varassa oleville, koska heille on vielä vaikeampi löytää sopivaa verrokkiryhmää. Lisäksi on korostettava, että kuvion 12 tulokset ansioturvan saajille ovat vasta alustavia. Vaikka muutosten vertailu vuosien 2016 ja 2017 välillä tukee oletusta siitä, että lomautettu- ja voidaan käyttää verrokkiryhmänä työttömille, on tätä oletusta syytä vielä testata vertailemalla eroja myös aiempina vuosina. Perusteellisemmat vertailut tullaan raportoimaan tutkimushankkeen loppurapor-tissa.

### 3.6 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 saa-vilta. Sen sijaan merkittäviä eroja esimerkiksi Etelä- ja Pohjois-Suomen välillä ei löytynyt. Aktiivimallin ehdot täyttävien osuus oli suurin piirtein sama Uudellamaalla ja Lapissa.

Samalla aktiivimalli kasvatti työttömien taloudellisia kannustimia lyhytaikaisten töiden vastaanottamiseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumiseen. Jälkimmäisen osalta aktiivimallin vaikutus oli suhteel-lisen selvä. Palveluihin osallistuminen kasvoi työttömien joukossa. Eniten kasvoi lyhyisiin juuri aktiivimallin ehdot täyttäviin viisi päivää kestäviin palvelujaksoihin osallistuminen. TE-toimistot näyttävät myös reagoi-neen kasvaneeseen palvelujen kysyntään kasvattamalla lyhyiden koulutusjaksojen tarjontaa.

Työttömyyden aikaisen työn-teon tai työttömyydestä poistumisen osalta tulokset ovat epäselvempiä. Sekä työttömyyden aikainen työskentely että työttömyysturvalta poistuminen yleistyi aktiivimallin käyttöönoton jälkeen, mutta osittain kyse lienee työllisyystilanteen paranemisen vaikutuksesta. Ilman sopivaa verrokki-ryhmää suhdannetilanteen muutoksen vaikutusta on vaikea erottaa aktiivimallin vaikutuksesta. Lomautet-tuja ja kokonaan työttömiä ansiosidonnaisen päivärahan saajia vertailemalla ongelma voidaan osittain rat-kaista, jos lomautettuja voidaan pitää riittävän uskottavana verrokkiryhmänä. Nämä laskelmat viittaavat siihen, että aktiivimalli olisi voinut lisätä myös työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä ansioturvan saajien joukossa.

Pysyvämpiä työllisyysvaikutuksia tässä väliraportissa ei vielä pystytä arvioimaan. Tutkimusaineisto sisältää yksityiskohtaisia tietoja työttömyysturvajaksoista, mutta ei vielä mitään informaatiota työttömyyden jälkeisestä tilanteesta. Loppuraporttiin saadaan mukaan tietoja palkkatuetusta työstä, mutta eläkevakuutuksen työsuhdetietoja joudutaan odottamaan pidempään.

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

## 4 Aktiivimalli ja TE-toimiston palvelut<sup>8</sup>

Aktiivimallin vaikutuksia TE-toimiston palveluihin ja TE-toimistossa tehtävään työhön arvioidaan kahden erilaisen, mutta toisiaan täydentävän, aineiston avulla.

**Ensimmäinen aineisto** perustuu TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille kohdennettuun kyselyyn. Pyyntö kyselyyn osallistumiseksi lähetettiin yhteensä 2 852 työntekijälle kaikkiin paikallisiin TE-toimistoihin. Esimiesten osuus kyselyyn kutsutuista oli 159, joista palvelujohtajia/palvelupäälliköitä oli 55 ja palveluesimiehiä 104. Loput 2 693 olivat eri palvelulinjoilla ja yksiköissä työskenteleviä asiantuntijoita.

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. ja 12.3. Alkuperäistä kyselyn vastausaikaa jatkettiin kaksi kertaa, jotta vastausten määrää saatiin kasvatettua mahdollisimman korkeaksi. Esimiehille lähetettiin vielä erillinen muistutus vastaamisesta, sillä heidän suhteellinen osuutensa uhkasi jäädä ensi alkuun varsin matalaksi.

Vastauksia saatiin kaikkiaan 755 eli vastanneiden osuus oli koko aineistossa 26,5 prosenttia. Vastanneiden osuuksissa oli suurta vaihtelua alueittain eri toimistojen välillä. Korkein vastanneiden osuus saatiin Hämeen TE-toimistosta, 63,5 prosenttia. Matalin vastanneiden osuus saatiin Uudenmaan TE-toimiston asiantuntijoilta ja esimiehiltä, 9,0 prosenttia. Palvelujohtajista/palvelupäälliköistä kyselyyn vastasi 27,3 prosenttia, palveluesimiehistä 33,7 prosenttia ja asiantuntijoista 25,0 prosenttia.

Kyselyssä tiedusteltiin 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, joihin vastaajat saivat ottaa kantaa. Kysymyksistä viisi oli avokysymyksiä. Näihin vastattiin poikkeuksellisen runsaasti. Avovastauksista kertynyttä aineistoa tullaan analysoimaan erikseen laadulliseen analyysiin tarkoitetun NVivo-tekstianalyysiohjelman avulla tutkimushankkeen myöhemmässä vaiheessa.

Osatutkimuksen **toinen aineisto** koostuu neljän paikallisen TE-toimiston esimiesten ja asiantuntijoiden kanssa tehdyistä haastatteluista. Haastattelut toteutetaan huhti-toukokuussa ja tältä osin aineiston keruu on vielä kesken. Haastatteluilla syvennämme kyselyssä saatua tietoa aktiivimallin vaikutuksista ja pureudumme mallin toimeenpanoon liittyviin mahdollisiin haasteisiin sekä näiden syihin. Tässä väliraportissa

---

<sup>8</sup> Tästä osahankkeesta vastaavat Päivi Naumanen ja Minna Ylikännö.

raportoimme kyselytutkimuksen keskeiset tulokset siltä osin, kuin analyysi on valmistunut. Raportoinnissa seuraamme strukturoitujen kysymysten osalta kyselyn teemoja ja lopussa nostamme eräitä mielenkiintoisia havaintoja avovastauksista. Myös kyselyn lopullinen analyysi valmistuu lokakuussa 2019.

#### 4.1 Aktiivimalli ja TE-toimiston palvelut

Kysyimme TE-toimistojen asiantuntijoilta ja esimiehiltä, oliko palveluiden määrää heidän TE-toimistossaan lisätty aktiivimallista johtuen. 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 arvioimme 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.

Palveluja on 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 työkokeilua. Palvelujen tarjonnan ja kysynnän oikean tasapainon löytäminen näyttäisi synnyttäneen päänvaivaa ainakin osassa TE-toimistoja. Vastaajista melkein 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.

Vastaajien arvioiden perusteella aktiivimallin seurauksena eri asiakasryhmistä eniten lisääntyi ikääntyneiden (yli 55-vuotiaat) ja pitkäaikaistyöttömien palveluihin osallistuminen. Kouluttamattomien, maahanmuuttajien ja nuorten (alle 25-vuotiaat) osallistumisen arvioitiin pysyneen ennallaan.

Aktiivimallin takia lisättyjen palvelujen arveltiin monipuolistavan TE-toimiston palvelutarjontaa, mutta niitä ei pidetty työllistymismahdollisuuksien edistämisen näkökulmasta hyödyllisyydeltään palkkatuen tai starttirahan veroisina.

#### 4.2 Aktiivimalli osana työvoimapolitiikkaa

Kysyimme vastaajilta, millaisena he näkevät aktiivimallin osana työvoimapolitiikkaa ja päivittäistä työtään työttömien työnhakijoiden kanssa. Näkemykset aktiivimallin tarkoituksenmukaisuudesta työllisyyden edistämisen keinona vaihtelivat TE-toimistoittain eri alueilla. 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. Aktiivimallin tarkoituksenmukaisuuteen ja toimivuuteen sekä syihin, miksi aktiivimalli koetaan eri tavoin eri alueilla, tullaan syventymään osatutkimuksessa tehtävissä haastatteluissa.

Esitimme kyselyssä joitakin väittämiä liittyen aktiivimallin mahdollisiin vaikutuksiin. Valtaosa (84,4 %) vastaajista oli sitä mieltä, että aktiivimalli turhauttaa työtöntä, 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 työtöntä hakeutumaan motivaationsa ja osaamisensa kannalta sopivaan työhön, koulutukseen tai palveluun.

Kyselyn vastausten pohjalta aktiivimalli ei näyttäisi auttavan työvoimapulasta kärsivää yritystä tai työnantajaa – ei myöskään aktivoivan työtöntä liikkumaan alueellisesti tai ammatillisesti. Vain joka kymmenes (10,0 %) vastaaja oli sitä mieltä, että malli edesauttaa työttömien ja avointen työpaikkojen kohtaamista. Erittäin harva vastaaja (3,9 %) uskoi siihen, että aktiivimalli auttaa työnantajia löytämään tarpeisiinsa sopivaa työvoimaa. Vielä harvempi vastaaja (3,4 %) arvioi, että malli kannustaa työtöntä hakemaan työtä, joka on hänen työssäkäyntialueensa ulkopuolella.

Mallin tasapuolisuutta pohdittaessa on hyvä huomioida, että ainoastaan 6,4 % vastaajista arvioi, että aktiivimalli soveltuu edistämään *yhtä lailla* kaikkien asiakasryhmien työllistymistä. Sitä vastoin kaksi kolmesta (65,9 %) katsoi, että aktiivimalli soveltuu joidenkin asiakasryhmien työllistymisen edistämiseen paremmin kuin toisten. Kaikkein huonoimmin aktiivimallin nähtiin sopivan ikääntyneille (yli 55-vuotiaat), osatyökykyisille ja ansiopäivärahan lisäpäivillä oleville. Parhaiten mallin nähtiin sopivan vastikään työttömiksi jääneille ja nuorille (alle 25-vuotiaille). Joka kolmannen (31,0 %) vastaajan mukaan aktiivimalli on sopimaton edistämään kenenkään tai minkään asiakasryhmän työllistymistä.

### 4.3 Aktiivimalli ja TE-toimistossa tehtävä työ

Pyysimme vastaajia arvioimaan asteikolla 0-10, kuinka yhteensopivana he näkevät aktiivimallin TE-toimistossa tehtävän työn kanssa. Kolme neljästä (75,2 %) vastaajasta valitsi arvon välillä 0-5 keskiarvon ollessa 3,5. Vastaukset kysymykseen erosivat tilastollisesti merkitsevästi sen mukaan, missä tehtävässä vastaajat työskentelevät: asiantuntijoilla keskiarvo oli 3,4, palveluesimiehillä 4,7 ja palvelujohtajilla/palvelupäälliköillä 5,4.

Arviot aktiivimallin yhteensopivuudesta TE-toimistossa tehtävän työn kanssa eroavat 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. Huonoimmin yhteensopivaksi mallin arvioivat puolestaan monialaisen yhteispalvelun työntekijät, joiden asiakaskuntaan kuuluvat kaikkein vaikeimmin työllistyvät työttömät. TE-toimistoittain tarkastellen malli arvioitiin yhteensopivimmaksi Pohjois-Savon ja Pohjois-Pohjanmaan toimistoissa ja huonoimmin yhteensopivaksi Etelä-Savon, Uudenmaan ja Pirkanmaan toimistoissa. Edellä mainitut erot herättävät mielenkiintoisia kysymyksiä, ne mennevät osittain päällekkäin ja liittynevät myös siihen, kuinka tarkoituksenmukaiseksi aktiivimalli koetaan osana työvoimapolitiikkaa. Tässäkin jatkoanalyysit tuovat lisävalaistusta.

Aktiivimalli ei vastaajien mukaan ole kovin hyvin linjassa TE-toimiston tehtävien ja palvelutavoitteiden kanssa. Tosin kannastaan epävarmojen osuus (ei osaa sanoa) nousi eri palvelutavoitteita koskevien väittämien kohdalla keskimääräistä suuremmaksi. Noin puolet (50,3 %) vastanneista arvioi aktiivimallin sovittuvan huonosti yhteen asiakkaiden yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin kanssa<sup>9</sup>. Samoin noin puolet (49,6 %) näki sen sovittuvan huonosti yhteen seudullisten yritysten rekrytointitarpeeseen vastaamisen kanssa<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> 22 % arvioi, että sopii hyvin yhteen

<sup>10</sup> 11 % arvioi, että sopii hyvin yhteen



Parhaiten aktiivimallin nähtiin sovittuvan yhteen määräaikaishaastattelujen tekemisen (37,6 % sopii hyvin yhteen) ja asiakkaan osallisuuden ja toimijuuden edistämisen kanssa (37 % sopii hyvin yhteen).

#### 4.4 Aktiivimallin kehittäminen

Kyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa erilaisiin kehittämissuhteisiin koskien aktiivimallia. Annetuista vaihtoehdoista eniten kannatusta saivat aktiivimallin ohjeistuksen selkeyttäminen (90,9 % samaa mieltä väittämän kanssa) ja aktiivisuuden kerryttäminen laajemman kirjon palveluilla ja toiminnoilla kuten vapaaehtoistyö ja aktiivinen työnhaku (75,4 % samaa mieltä väittämän kanssa). Kaikkein vähiten tukea vastaajien joukossa sai ehdotus, jossa aktiivimallin tarkastelujaksoa lyhennetään (5,2 % samaa mieltä väittämän kanssa), toiseksi vähiten ehdotus, jossa aktiivimalliin yhdistetään omatoimisen työnhaun malliin (aktiivimalli II) (10,6 % samaa mieltä väittämän kanssa) ja kolmanneksi vähiten ehdotus, jossa aktiivimalli säilytetään siihen tehtyjen viimeisten uudistusten mukaisessa muodossa (12,2 % samaa mieltä väittämän kanssa).

Aktiivimallin lakkauttamista kannatti 62,4 prosenttia vastaajista. 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 tukea. Vastaukset erosivat lisäksi selvästi sen suhteen, onko vastaaja esimies vai asiantuntija. Ensin mainituista reilusti alle puolet oli aktiivimallin lakkauttamisen kannalla. Tulos vahvistaa osaltaan hypoteesia ”katutason byrokraateista”, jotka toimivat johdon ja asiakkaiden välissä tilanteissa, joissa näiden kahden ryhmän odotukset ja ymmärrys tarkoituksemukaisesta palvelusta eivät aina kohtaa. Katutason byrokraateilla, tässä tapauksessa työttömien työnhakija-asiakkaiden kanssa työskentelevillä asiantuntijoilla, on tulosten perusteella erilainen näkemys tilanteeseen soveltuvasta työvoimapolitiikasta kuin TE-toimistojen johdolla.

#### 4.5 Avovastausten alustavaa analyysia

Kyselyssä vastaajille esitettiin viisi avokysymystä, joista yksi koski työtehtävän tarkempaa kuvausta. Muissa neljässä avokysymyksessä kerättiin tietoa aktiivimallin vaikutuksista työllistymiseen, aktiivimallin mukanaan tuomista mahdollisuuksista ja haasteista TE-toimistossa tehtävän työn näkökulmasta sekä pyydettiin vastaajia kertomaan ideoistaan aktiivimallin kehittämiseksi. Käsittelemme tässä vastauksia yleisellä tasolla muutaman teeman kautta. Aineiston tarkempi analyysi ja kysymysten tarkastelu toimistokohtaisesti tehdään tutkimushankkeen myöhemmässä vaiheessa.

Avovastausten läpikantavana teemana on tyytymättömyys aktiivimallia kohtaan. Mallia ei pidetä tarkoituksemukaisena työvoimapolitiittisena keinona aktivoida työttömiä tai lisätä työllisyyttä, sillä sen ei katsota kohdentuvan oikeisiin ryhmiin oikealla tavalla. Tältä osin avovastaukset vahvistavat edellä esitettyjä tuloksia strukturoiduista kysymyksistä. Kielteisessä valossa nostettiin erityisesti esiin se, että työttömyysturvan alentaminen kohdentuu samalla tavoin niin aktiivisesti työtä hakeviin ja TE-toimiston näkökulmasta tunnollisiin työnhakijoihin kuin täysin passiivisiin ja yhteistyöhaluttomiin työttömiin.

Toisaalta vastaukset tuovat esiin sellaisia työttömien työnhakijoiden ryhmiä, joiden kohdalla aktiivimallin katsotaan edistäneen aktivoitumista ja jopa työllistymistä. Tällaisia ovat ”ihmetyöllistyjät” ja ”sisuuntujat”. Heidän osuutensa vaikuttaa vastausten pohjalta olevan kuitenkin suhteellisen pieni; vastauksissa arvioidaan, että malli olisi hyödyttänyt hyvin pientä osaa työttömistä ja harvempaa kuin joka kymmenettä.

Avovastaukset kertovat aktiivimallin lisänneen epäluottamusta viranomaisia ja eritoten TE-toimiston toimintaa ja työntekijöitä kohtaan. Vastaajat pitävät epäreiluna ja kohtuuttomana sitä, että aktiivimallin kielteinen julkisuus ja työnhakijoiden kritiikki kohdistuvat TE-toimistoihin ja sen työntekijöihin, vaikka aktiivisuusehtoa koskeva päätöksenteko on (tai ainakin pitäisi olla) ensisijaisesti työttömyysturvan maksajilla eli Kelalla ja työttömyyskassoilla. Tämä johtuu siitä, että työttömät työnhakijat asioivat ensisijaisesti TE-toimiston kanssa etsiessään vastauksia työttömyyttä ja työnhakua koskeviin kysymyksiin. Kielteisen palautteen lisäksi vastaajat tuovat esiin sen, että TE-toimistojen työntekijät joutuvat tekemään aiempaa enemmän työtä, kun he selvittävät maksajilta, mitkä palvelut ja toimenpiteet täyttävät aktiivimallin ehdot. Edelleen lisätyötä aiheuttaa se, että maksajien välillä on tässä suhteessa eroa.

Avovastausten mukaan vaikuttaa siltä, että aiempaa enemmän asiantuntijoiden aikaa kuluu neuvontaan ja opastukseen koskien aktiivimallin ehtoja. Työnhakijoita joudutaan neuvomaan muun muassa siinä, mikä aktiivimalli yleensä ottaen on. Vastaajien mukaan monet työttömät sekoittavat eri käsitteet toisiinsa (aktiivimalli, työssäoloehto, työllistymissuunnitelma) ja lisäksi he kuvittelevat, että aktiivinen työnhaku täyttää aktiivimallin ehdot.

Avovastausten perusteella aktiivimalli myös syventää eriarvoisuutta eri asiakas- ja väestöryhmien välillä. Syrjäseuduilla asuvilla ei ole juurikaan mahdollisuuksia täyttää aktiivimallin ehtoja, sillä sekä avoimet työpaikat että työvoimapolitiittiset palvelut löytyvät kaupunkialueilta. Tämä sekä muutoin se, että aktiivimallin ehtoja on vaikea täyttää, aiheuttaa lannistumista ja lopulta välinpitämättömyyttä työnhakijoissa. Koska aktiivimallin aiheuttama alentuma työttömyysturvassa on osin mahdollista paikata toimeentulotuella, eivät vastaajat koe mallia mielekkäänä tapana edistää työttömien hyvinvointia ja työllistymisen edellytyksiä.

#### 4.6 Yhteenveto kyselyaineistoon perustuvasta analyysistä

Kyselyn tulosten mukaan aktiivimallia nykyisessä muodossaan ei nähdä kovin tarkoituksenmukaisena tapana edistää työllisyyttä. Arvioituna asteikolla 0-10 aktiivimallin tarkoituksenmukaisuus työllistämisen edistämisen keinona sai keskiarvoksi 3,5. Nostamme seuraavassa esiin keskeiset tulokset. Koska kyse on alustavista tuloksista ja aineistojen analyysi on vielä kesken, pitää tuloksiin suhtautua varauksella. Lopulliset tulokset ja johtopäätökset esitellään tutkimushankkeen loppuraportissa.

Ensimmäinen havaintomme liittyy *aktiivimallin soveltuvuuteen eri työttömien ryhmille*. Kyselyssä saamiemme vastausten perusteella malli ei sovi kaikille, koska se ei ole kaikkien asiakasryhmien aktivoitumisen kannalta tasapuolinen. Uudistuksella on voitu pyrkiä lainsäädännön näkökulmasta ”mekaaniseen” tasapuolisuuteen, jossa jokainen työtön työnhakija kohtaa saman aktiiviehdon. Käytännössä malli ei kuitenkaan kohtelee työttömiä tasapuolisesti, sillä heillä on erilaiset edellytykset ja mahdollisuudet täyttää aktiiviehto joko yksilöllisistä tai sosiaalisista syistä. Kyselyyn vastanneet asiantuntijat nostavat esiin etenkin erilaiset työkyvyn rajoitteet sekä alueelliset erot palveluissa ja työllistymisen mahdollisuuksissa. Heidän mukaansa aktiivimallin ulkopuolelle pitäisi jättää sairaat, työkyvyttömät ja ikääntyneet. Lisäksi kaupunkialueiden ulkopuolella asuvat ovat selvästi muita heikommassa asemassa, mitä tulee aktiivimallin toimeenpanoon.

Toinen keskeinen havainto koskee *aktiivimallin toimeenpanoon liittyvää vastuun- ja työnjakoa*. Lähtökohteisesti aktiivimalli liittyy työttömyysturvaan ja on siten STM:n alaista toimintaa. Mallin toimeenpano profiloituu kuitenkin vahvasti työ- ja elinkeinoministeriöön, TE-hallintoon ja paikallisiin TE-toimistoihin. Kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden mukaan tilanne on tältä osin epäreilu, sillä työttömät työnhakijat kohdistavat kielteisen palautteen aktiivimallista TE-toimistoihin työttömyyskassojen tai Kelan sijaan. Samalla asiantunti-

jat ovat kokeneet epäluottamuksen lisääntyneet heitä kohtaan viranomaisina, joiden asiakaslähtöisen palvelemisen sijaan nähdäänkin kontrolloivan asiakkaiden aktiivisuutta. Toinen asia, joka aiheuttaa vastaajissa epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia, on lisääntynyt työmäärä. Asiakkaiden kanssa tehtävän suunnitelmallisen työn sijaan aikaa menee paljon asiakkaiden neuvontaan ja ohjaukseen: yhteydenotot koskevat usein sitä, millainen toiminta täyttää aktiiviehdon. Tämän asian selvittämiseen Kelasta ja työttömyyskassoista menee asiantuntijoiden mukaan kohtuuttomasti aikaa. Samanlaiseen johtopäätökseen päädyttiin myös TE-toimistojen määräaikaishaastatteluja koskevassa arvioinnissa (Valtakari ym. 2019), jonka mukaan aktiivimalli on tuottanut paljon ylimääräistä työtä TE-toimistoille.

Edellä esitetyt havainnot perustuvat keväällä 2019 tehdyn kyselyn tuloksiin. Tulokset ovat alustavia ja niihin pitää suhtautua sellaisina. Yksi keskeinen kysymys, jota tullaan analysoimaan lisää, on se, minkälaiden asiakasryhmien kanssa työskentelevät asiantuntijat ovat vahvimmin edustettuina kyselyssä ja miten tämä voi vaikuttaa tulosten yleistettävyyteen. Kyselyssä esiin tulleita ilmiöitä tullaan syventämään edelleen haastatteluissa, joiden pohjalta muodostuu osatutkimuksen toinen aineisto. Tämän laadullisen aineiston ja sen analysoinnin pohjalta voidaan tarkentaa joitain sellaisia mielenkiintoisia kysymyksiä, jotka nousivat esiin kyselyn vastauksissa.

Haastatteluissa yksi kiinnostus kohdistuu TE-toimistoissa tapahtuneisiin toiminnallisiin muutoksiin. Kyselyn perusteella tiedämme, että palveluita on lisätty johtuen aktiivimallista. *Aktiivimallin yhtenä myönteisenä vaikutuksena voidaankin mahdollisesti pitää sitä, että se on aktivoinut toimistoja omien palvelujensa kehittämisessä.* Muun muassa tätä näkökulmaa tullaan avaamaan sekä kysely- että haastatteluaineistojen analyysin pohjalta tutkimushankkeen loppuraportissa.

## 5. Tutkimushankkeen jatko

Tässä väliraportissa on selvitetty rekisteritietojen avulla aktiivisuusehdon täyttymistä eri työttömien ryhmissä sekä aktivoitumisen muutoksia aktiivimallin käyttöönoton jälkeen. Aktiivimallin käyttöönotto alensi työttömyysetuutta yli kolmannekselta vuoden 2018 alussa työttömänä olleilta. Jatkossa tarkastellaan myös aktiivimallin mahdollisia vaikutuksia viiveisiin työttömyysetuuksien maksuissa.

Tulosten mukaan näyttää siltä, että TE-palveluihin osallistuminen on aktiivimallin käyttöönoton myötä selvästi lisääntynyt. Myös työttömyyden aikainen työnteko on kasvanut kaikissa etuudensaajaryhmissä. Osa aktiivisuusehdon täyttäneiden määrän kasvusta johtuu kuitenkin työllisyystilanteen paranemisesta. Tutkimushankkeen myöhemmässä osassa keskitytään suhdannetilanteen muutoksen vaikutuksen korjaamiseen tavalla, joka mahdollistaisi myös aktiivimallin vaikutusten arvioimisen. Kun työsuhtediedot saadaan tutkimuskäyttöön, voidaan lisäksi arvioida aktiivimallin vaikutuksia työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Tutkimushankkeen toisen osahankkeen analyysiä täydennetään haastatteluilla, joiden avulla syvennetään kyselyssä saatua tietoa aktiivimallin vaikutuksista ja pureudutaan mallin toimeenpanoon liittyviin mahdollisiin haasteisiin sekä näiden syihin.

## Lähteet

Valtakari, Mikko, Arnkil Robert, Eskelinen Juha, Kesä, Mikko, Mayer, Minna Nyman, Juho & Ålander, Tommi 2019: Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26.