

Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Työ ja yrittäjyys

7/2009



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

KARI HÄMÄLÄINEN – JUHA TUOMALA – MINNA YLIKÄNNÖ

Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja

Työ ja yrittäjyys

7/2009

Tekijät Författare Authors Kari Hämäläinen Juha Tuomala Minna Ylikännö	Julkaisu aika Publiceringstid Date Helmikuu 2009	
Julkaisun nimi Titel Title Työmarkkinatuen aktiivoinnin vaikutukset	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Työ- ja elinkeinoministeriö Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Tiivistelmä Referat Abstract <p>Tässä tutkimuksessa arvioidaan vuonna 2006 toimeenpannun työmarkkinatuen aktiivointi uudistuksen vaikutuksia. Käytännössä tämä tarkoitti yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden työttömien tehostettua ohjaamista aktiivisille työvoimapolitiisille toimenpiteille. Lisäksi uudistukseen sisältyi työmarkkinatuen vastikkeellisuuden lisääminen sekä kuntien ja valtion välinen uusi rahoitusmalli. Tilastollisin menetelmin selvitämme, miten työmarkkinatuki uudistus vaikutti työttömien osallistumiseen työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin ja työllistymiseen. Erityisen mielenkiinnon kohteena on aktiivointi uudistuksen mahdollinen uhkavaikutus. Tilastollisin menetelmin ei kuitenkaan päästä kiinni aktivoitumisen tai mahdollisen syrjäytymisen syihin. Rekisteriaineistot eivät myöskään kerro, miten uudistus on otettu käyttöön paikallistasolla. Näiltä osin käännyimme haastattelututkimuksen puoleen.</p> <p>Tutkimuksen molemmat osiot viittasivat siihen, että vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistuksella ei ollut suoranaisia uhkavaikutuksia. Lisääntyneellä aktiivoinnin uhalla ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta avoimille työmarkkinoille työllistymiseen tai muuhun poistumaan passiivisen työmarkkinatuen piiristä. Sen sijaan työvoimapolitiisille toimenpiteille siirtymisen todennäköisyys kasvoi selvästi aktiivointikaudella. Haastattelututkimuksen perusteella työttömät eivät usein olleet edes tietoisia osallistumisvelvoitteesta ja jopa työmarkkinatuen lakkauttamislausunnot tulivat yllätyksenä.</p> <p>Työ- ja elinkeinoministeriön yhdishenkilö: Strategia- ja ennakoitijyksikkö/Matti Sihto, puh. 010 606 8064</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words Työmarkkinatuki uudistus, aktiivointi, arviointi		
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-156-3	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 70	Kieli Språk Language Suomi	Hinta Pris Price 15 euroa
Julkaisija Utgivare Published by Työ- ja elinkeinoministeriö	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Oy	

Esipuhe

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja/Työ ja yrittäjyys -sarjan 7. niteenä julkaistaan Kari Hämäläisen, Juha Tuomalan ja Minna Ylikännön tutkimus ”Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset”.

Vuoden 2006 alusta on toteutettu hallituksen työllisyysohjelmaan kuuluvaa työmarkkinatuki uudistusta, työmarkkinatuen aktivointia. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää aktivoinnin vaikutuksia pitkään työmarkkinatukea saaneiden työllistymiseen. Toisaalta tutkitaan, miten työmarkkinatuki uudistus on vaikuttanut työmarkkinoilta syrjäytymiseen ja syrjäytymisen ehkäisyyn. Lisäksi tavoitteena on arvioida em. vaikutusten konkreettisia syitä sekä uudistuksen kehittämistarpeita.

Tutkimus perustuu sekä koviin että pehmeisiin menetelmiin. Uudistuksen vaikutuksia työllisyyteen arvioidaan tilastollisten menetelmien avulla. Toisaalta uudistuksen vaikutuksia syrjäytymiseen sekä syitä aktivoitumiseen tai syrjäytymiseen tutkitaan laadullisin menetelmin.

Tutkimuksen ohjausryhmän puheenjohtajana on ollut hallitusneuvos Päivi Kerminen työ- ja elinkeinoministeriöstä. Jäseninä ovat toimineet tutkimusprofessori Olli Kangas Kansaneläkelaitokselta, finanssisihteeri Lars Koltola sosiaali- ja terveysministeriöstä, erityisasiantuntija Erja Lindberg Kuntaliitosta ja tutkimusjohtaja Roope Uusitalo valtion taloudellisesta tutkimuskeskuksesta.

Tutkimus on toteutettu yhteishankkeena ja sitä ovat rahoittaneet Kansaneläkelaitos, työ- ja elinkeinoministeriö, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, sosiaali- ja terveysministeriö ja Kuntaliitto.

Helsingissä helmikuussa 2008

MATTI SIHTO

*työmarkkinaneuvos
työpolitiikan dosentti*

Sisälllys

Esipuhe	5
Sisälllys.....	7
1 Johdanto.....	9
2 Työmärkinatuen aktivointi.....	10
2.1. Työmärkinatuen aktivoinnin historiaa	10
2.2. Vuoden 2006 työmärkinatukiudistus	11
2.3. Aiempia tuloksia sosiaaliturvan aktivoinnin vaikutuksista	12
3. Tutkimusaineistot ja tutkimusmenetelmät	16
3.1. Rekisteriaineisto.....	16
3.2. Työmärkinatukijäksoa aloittaneiden henkilöiden seuranta	18
3.3. Haastatteluaineisto	23
3.4. Tilastolliset tutkimusmenetelmät	25
4. Tulokset	28
4.1. Ennen-jälkeen vertailu	29
4.2. Aktivointiuudistuksen vaikutus.....	35
4.3. Haastattelututkimuksen tulokset	40
4.3.1. Työnhaku ja työn saannin esteet.....	41
4.3.2. Työmärkinatukiudistus: mikä ja miksi?.....	45
4.3.3. Middle-up-down -päätöksentekomalli	54
5. Johtopäätökset.....	56
Lähteet.....	59
Liite 1 Passiivisen työmärkinatuen vuonna 2004 aloittaneiden seuranta 2004–2007.	61
Liite 2 Passiivisella työmärkinatuella olevien osuudet – alle 25-vuotiaat ja yli 50-vuotiaat	62
Liite 3 Tukityöllistettyjen osuudet – alle 25-vuotiaat ja yli 50-vuotiaat.....	63
Liite 4 Julkisen sektorin tukityöllistettyjen osuudet – alle 25-vuotiaat ja yli 50-vuotiaat.....	64
Liite 5 Poistumariskien estimaatit työllisyyteen, työvoimapolitiittisille toimenpiteille ja muualla.....	65
Liite 6 Työttömien viesti	67

1. Johdanto

Sosiaaliturva on suurennuslasin alla. Tämän vuoden alussa hallituksen asettama SATA-komitea julkaisi sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeiset linjaukset. Hallitusohjelmaan kirjattuina tavoitteina ovat riittävä perusturva, köyhyyden vähentäminen sekä työn kannustavuus kaikissa elämäntilanteissa. Vuosikymmenien saatossa muotoutuneiden rakenteiden yksinkertaistamista pohditaan mm. verotuksen, perusturvan sekä työttömyysturvan kohdalla. Nykyinen uudistamistyö ei suinkaan ole ainutlaatuista. Sosiaaliturvaa on uudistettu erikokoisin harppauksin moneen otteeseen vuosien saatossa. Tämä tutkimus arvioi yhden, vuonna 2006 toteutetun työmarkkinatuen aktivointiuudistuksen seurauksia. Aktivointi on yksi osatekijä keskusteltaessa sosiaaliturvasta ja työn kannustavuudesta, joten tutkimuksella on suora linkki SATA-komitean työhön.

Sosiaaliturvapolitiikka on aina sisältänyt aktiivisia osia (Hellsten ja Lehto, 2008). Hyvinvointivaltion eri vaiheiden aikana aktiivisuuden ja passiivisuuden välinen suhde on vaihdellut. Nykyinen aktiivisuutta korostava näkökanta juontanee juurensa 1980-luvulle, jolloin julkinen keskustelu USA:ssa alkoi enenevässä määrin kohdistua etuuksien väärinkäyttöön. Julkisen mielipiteen kääntynyt passiivisia toimia vastaan seurasi joukko uudistuksia, joissa olennaisina osina olivat työn kannustavuuden lisääminen, monitorointi ja etuuksien pienenemisen/menettämisen uhka. Ajatukset ovat muodossa tai toisessa levinneet parin viimeisen vuosikymmenen aikana ympäri maailmaa. Suomessa tämän suuntaisia uudistuksia ovat mm. nuorten työmarkkinatuen rajoitukset (1996 ja 1997), maahanmuuttajien kotouttamisohjelma (1999) sekä kuntouttava työtoiminta (2001). Yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneille vuonna 2006 tullut erityinen aktivointikausi työssäolovelvoitteineen on viimeisin ketjun lenkeistä.

Tutkimuksessa tarkastellaan vuoden 2006 uudistusta kahdella tavalla. Tilastollisten menetelmien avulla selvitämme, miten työmarkkinatuki uudistus vaikutti työttömien työllistymiseen ja työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistumiseen. Erityisenä haasteena on erottaa uudistuksesta seuranneet vaikutukset yleisen työllisyystilanteen parantumisesta. Kvantitatiivisin menetelmin ei kuitenkaan yksilötasolla päästä kiinni aktivoitumisen tai syrjäytymisen syihin. Rekisteriaineistot eivät myöskään kerro, miten uudistus on toteutettu paikallistasolla. Näiltä osin turvaudumme haastattelututkimukseen. Haastatteleamalla uudistuksen kohteena olevia työttömiä sekä uudistuksen toimeenpanijoita työvoimahallinnossa, kuntien sosiaalitoimessa ja Kelassa luodaan syvällisempi kuva siitä, mitä vaikutuksia uudistuksella on ollut ja miten uudistus on ylipäätään otettu vastaan. Samalla saadaan tietoa työllistymisen esteistä sellaisten kohderyhmän jäsenien kohdalla, joilla työttömyys on jatkunut aktivoinnista huolimatta.

2. Työmarkkinatuen aktivointi

2.1. Työmarkkinatuen aktivoinnin historiaa

Laki työmarkkinatuesta astui voimaan vuoden 1994 alusta. Työmarkkinatuesta suunniteltiin alun perin ensisijassa nuorille, ensi kertaa työmarkkinoille tuleville kohdentuvaa tukijärjestelmää. Hallituksen alkuperäinen esitys oli nykymuotoista työmarkkinatukijärjestelmää ajatellen osin tiukempi ja osin löyhempi. Käsittelyvaiheessa luovuttiin esitetystä 300 korvauspäivän enimmäiskestosta ja tarveharkinnan ulottamisesta ainoastaan ensimmäisen kerran työmarkkinoille tuleviin (Hytti, 2008). Suunnitteluvaiheessa tukijärjestelmän piiriin kaavailtiin kuuluvan noin 82 000 henkilöä, joista neljännes olisi pitkäaikaistyöttömiä ja loput alle 25-vuotiaita. Arvio osoittautui alimitoitetuksi sekä lukumäärän että pitkäaikaistyöttömien osuuden suhteen. Enimmillään työmarkkinatukea sai 185 000 henkilöä. Vuoden 2007 lopussa passiivisella työmarkkinatuella olevia oli hyvästä suhdannetilanteesta huolimatta edelleen lähes 100 000 henkilöä. Näistä alle 25-vuotiaita oli vain noin 15 prosenttia. Yli 500 päivää tukea saaneita oli puolestaan reilusti yli puolet etuuden saajista.

Työmarkkinatukijärjestelmän muokkautuminen osaksi viimesijaista toimeentuloa johti järjestelmän uudistuksiin muutaman vuoden sisällä järjestelmän käyttöön-otosta. Nuorten kohdalla rajoitettiin työmarkkinatuella pääsyä vuosina 1996 (alle 20-vuotiaat) ja 1997 (alle 25-vuotiaat). Uudistusten jälkeen nuorten työmarkkinatuen saannin ehtona on ollut perusasteen jälkeisen ammatillisen tutkinnon suorittaminen tai hakeutuminen siihen tähtäävään koulutukseen tai työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistuminen.

Työmarkkinatuella alun perin asetettujen aktivointitavoitteiden palauttaminen oli yhtenä perusteluna hallituksen vuoden 1997 esityksessä työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Seuraavan vuoden alusta otettiin käyttöön yksilölliset työnhakusuunnitelmat sekä määräaikaishaastattelut. Uudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön myös pitkäaikaistyöttömien työllistämistukena uusi yhdistelmä tuki sekä uusi aktiivikausi yli 500 päivää työttömänä olleille työmarkkinatuen saajille. Tässä uudistuksessa työmarkkinatuen aktivointi tapahtui lähinnä palveluprosessin tehostamisen kautta. Varsinaisena uutena keppinä toimi velvollisuus työnhakusuunnitelman laatimiseen. Kieltäytymisestä seurasi työttömyysetuuksien määräaikainen lakkauttaminen. Työnhakusuunnitelman merkitystä korostettiin entisestään vuonna 2002. Samalla sanktiot yletettiin koskemaan henkilöitä, jotka jättävät ilman pätevää syytä toteuttamatta yksilöityyn työnhakusuunnitelmaan sisällytettyjä toimia.

Seuraava aktivointielementtejä sisältävä työmarkkinatuki uudistus kohdentui maahanmuuttajiin. Vuonna 1999 voimaan astuneessa kotouttamislaissa (Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta) jaettiin vastuut ja velvollisuuden valtion ja paikallishallinnon välillä sekä määriteltiin maahanmuuttajan oikeudet ja velvollisuudet. Tässä yhteydessä maahanmuuttajille mak-

settava työmarkkinatuki alettiin maksaa ensimmäisten kolmen maassaolovuoden aikana kotoutumistukena, johon yhdistettiin myös toimeentulotuki. Kotoutumissuunnitelmassa määriteltiin maahanmuuttajan askelmerkit suomalaiseen yhteiskuntaan kotoutumiselle. Käytännössä tämä polku muodostuu kieliopinnoista, työharjoittelusta, työvoimakoulutuksesta, tukityöllistämisestä, kuntoutuksesta jne. riippuen kunkin maahanmuuttajan henkilökohtaisesta tilanteesta. Kotoutumissuunnitelman teosta kieltäytyminen tai sen noudattamatta jättämisestä seuraa kotoutumistukea alentavia sanktioita.

Pitkään työmarkkinatuella olleiden aktivointia lisättiin vuonna 2001 voimaan tulleessa laissa kuntouttavasta työtoiminnasta, jossa yhtenä osana oli erityisen aktiivointisuunnitelman teko. Aktiivointisuunnitelma tulisi tehdä jokaiselle 25 vuotta täytäneelle työmarkkinatukeen oikeutetulle työttömälle, mikäli hänelle on tehty yksilöity työnhakusuunnitelma ja hänelle on maksettu työmarkkinatukea vähintään 500 työttömyyspäivältä. Työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä aktiivointisuunnitelma tulisi tehdä, kun työtön on saanut työmarkkinatukea vähintään 180 työttömyyspäivältä. Alle 25-vuotiaalle vastaavat ajankohdat ovat 180 päivää ja heti enimmäisajan päätyttyä. Aktiivointisuunnitelman tekoon osallistuvat työttömän ja työhallinnon lisäksi myös kunnan sosiaalitoimen edustajat. Lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta sisältyy myös kunnan velvollisuus järjestää kuntouttavaa työtoimintaa niille työttömille, joilla ei ole valmiuksia osallistua työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin. Tavoitteena on parantaa henkilön valmiuksia niin, että hänet voidaan ohjata työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin. Aiempien uudistusten mukaisesti kieltäytymisillä on seuraamuksensa. Iästä riippumatta kieltäytyminen aktiivointisuunnitelman teosta johtaa työmarkkinatuen määräaikaiseen lakkauttamiseen. Alle 25-vuotias työtön työnhakija menettää oikeutensa työttömyysaikaiseen työmarkkinatukeen määräajaksi myös kieltäytyessään osallistumasta aktiivointisuunnitelmaan sisältyvään kuntouttavaan työtoimintaan. Sanktiot ylettyvät myös toimeentulotukeen, joka on jokaisen oikeus viimesijaisena toimeentuloturvana. Kieltäytymiset johtavat toimeentulotuen perusosan leikkautumiseen 20-40 prosentilla.

2.2. Vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistus

Vuoden 2006 työmarkkinatukiuudistus jatkaa työmarkkinatuen aktivointia. Lakimuutoksen yhteydessä yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneille työttömille otettiin käyttöön uusi aktiivikausi, jonka aikana kohderyhmälle tarjotaan mahdollisuus aktiiviohjelmiin tehostetusti. Perus- ja ansiopäivärahalta työmarkkinatuelle siirtyneille aktiivointikausi alkaa 180 työmarkkinatukipäivän jälkeen. Hallituksen esityksessä uudistuksen tavoitteeksi asetettiin kohderyhmän aktivointiasteen nosto 20 prosentista 30 prosenttiin. Aktiivointitavoitteen saavuttamista edistettiin yhtäältä työmarkkinatuen menettämisen uhalla ja toisaalta aktivoinnissa tarvittavien resurssien lisäyksellä. Kieltäytyminen uuden aktivointikauden alussa tehtävästä

uudesta työnhakusuunnitelmasta tai sen noudattamisesta johtaa työttömyysaikaisen työmarkkinatuen saantioikeuden lakkauttamiseen. Viimesijaisen toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa enimmillään 40 prosentilla. Oikeus saada työmarkkinatukea työttömyysajalta palautuu, kun kyseinen henkilö on ollut joko työvoimapolitiisessa toimenpiteessä tai työssäoloehto kartuttavassa työssä vähintään viisi kuukautta.

Toinen uudistuksen tavoite on lisätä kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Tähän pyritään jakamalla aktiivitoimiin osallistumattoman kohderyhmän työmarkkinatuen rahoitusvastuu tasan valtion ja kuntien kesken. Aiemmin työmarkkinatuki rahoitettiin kokonaan valtion varoista eikä kunnilla välttämättä ollut halukkuutta panostaa vaikeasti työllistyvien työttömien aktivointiin, jos vaarana oli henkilön siirtyminen kieltäytymisen seurauksena kokonaisuudessaan kunnan maksamalle toimentulotuella. Eri järjestelmien synkronoimiseksi uudistuksessa määriteltiin vielä ns. perustoimeentulotuki, jonka rahoitus jaettiin myös puoliksi valtion ja kunnan kesken. Suuruusluokaltaan perustoimeentulotuki arvioitiin noin 90 prosentiksi toimeentulotuen bruttokustannuksista. Ennen uudistusta valtio osallistui toimentulotuen maksamiseen ainoastaan valtionosuusjärjestelmän kautta.

Uudistuksen jälkeen 500 työmarkkinatuella olleille henkilöille alkaa uusi aktivointikausi, joka velvoittaa osallistumaan työhallinnon ja kunnan järjestämiin aktivointitoimiin työmarkkinatuen menettämisen uhalla. Vaikeimmin työllistyville on kuntouttavan työtoiminnan kautta mahdollistettu pitkäaikaiset kokonaisuudet. Työmarkkinatuki uudistuksen yhteydessä korostettiin varhaista puuttumista eli periaatteessa aktivointitoimet pyritään aloittamaan jo työttömyyden uhatessa pitkittyä. Uhan kartoittamisen apuvälineeksi on työvoimahallintoa varten luotu erityinen työttömien profilointijärjestelmä. Järjestelmästä pyrittiin täten luomaan ainakin joltakin osin joustava, jossa aktiivikauden ajoittaminen ja siihen sisältyvät toimenpiteet perustuvat työnhakijan henkilökohtaisiin tarpeisiin

2.3. Aiempia tuloksia sosiaaliturvan aktivoinnin vaikutuksista

Luultavasti tarkimmin arvioitu sosiaaliturvan aktivointiuudistus on USA:ssa vuonna 1996 käyttöön otettu TANF -ohjelma (Temporary Assistance to Needy Families), joka korvasi 1940-luvulta periytyneen AFDC -ohjelman (Aid to Families with Dependent Children). Uudistus asetti osavaltioille työllistämiskaavan, jonka perusteella 20 prosenttia etuudensaajista on oltava joko työssä tai siihen rinnasteisessa toiminnassa. Tavoitetta nostettiin vuonna 2001, jonka jälkeen 50 prosenttia etuudensaajista piti osallistua vähintään 30 viikkotunnin ajan työhön rinnastettaviin toimiin. Kyseisiin toimiin laskettiin avoimen työllisyyden lisäksi tukityöllistäminen, yhteiskuntapalvelu, työharjoittelu sekä 12 kuukauden ajalta ammatillinen koulutus. Työtoiminnasta kieltäytyminen johtaa rangaistuksiin, joiden seurauksena maksettua etuutta

pienennetään tai sen maksatus lakkautetaan kokonaan. Etuuden kesto on rajoitettu 60 kuukauteen henkilön koko elinkaaren aikana. Lisäksi etuuden saantiehtona on Yhdysvaltojen kansalaisuus.

Moffitin (2008) katsauksen perusteella useimmat arviointitutkimukset osoittavat TANF-uudistuksen parantaneen työllisyyttä, kasvattaneen ansioita, alentaneen köyhyyttä ja laskeneen etuudensaajien lukumäärää. Keskimääräisesti uudistus näyttäisi toimineen toivotulla tavalla. Kaikkia ryhmiä uudistus ei kuitenkaan auttanut. Suurin osa myönteisistä tuloksista johtui siitä, että naiset joko lähtivät etuudelta tai eivät tulleet etuuden piiriin ollenkaan. Etuudelle jääneiden keskuudessa työllisyys ei juuri kasvanut työllistämistoimista huolimatta. Lisäksi noin 40 prosenttia etuuden jättäneistä naisista poistui kokonaan työelämästä. Osittain tämän seurauksena kaikkiaan viidennes alhaisilla tuloilla elävistä yksihuoltajanaisista ei ole työssä eikä sosiaaliturvan piirissä.

Nämä tulokset koskevat uudistusta kokonaisuudessaan. Uudistuksen eri komponenttien toimivuutta koskevat tulokset pohjautuvat suurelta osin eri puolilla suoritettuihin satunnaistettuihin kenttäkokeisiin. Työvaatimusta koskevat tulokset osoittavat etuuden aikaisten, pakollisten työllisyystoimien ja sanktioiden yhteisvaikutuksen lisäävän työllisyyttä ja alentavan etuuksien saajien lukumääriä. Kotitalouksien tuloissa ei kuitenkaan näissä tutkimuksissa havaittu muutoksia, mikä viittaa työllistymisten tapahtuneen varsin matalapalkkaisiin työtehtäviin. Toinen osa uudistusta on etuuden maksimajan rajoittaminen. Näitä koskevien satunnaistettujen kokeilujen perusteella etuuden saamiselle asetetut aikarajat kasvattivat etuuden saajien määriä juuri ennen aikarajan täyttymistä ja luonnollisesti alensivat saajien määriä pitemmällä aikavälillä. Tällä oli positiivisia työllisyysvaikutuksia. Ansiotasovaikutuksia ei havaittu näissäkään tutkimuksissa. Kolmas satunnaistettujen kokeiden kohde oli rahallisten kannustimien luominen, mikä tapahtui maksamalla ylimääräinen rahasumma yli 30 viikkotuntia työskenteleville matalapalkkaisille perheille. Näissä kokeiluissa havaittiin etuuden saajien lukumäärän laskevan ja työllisyyden parantuvan. Aiemmista kokeiluista poiketen myös perheen kokonaisansiot nousivat. Lisäksi työllisyysvaikutukset olivat suurempia kuin työvaatimuksia tai aikarajoja koskevissa kokeiluissa. Vaikutukset syntyivät kuitenkin hyvin anteliailla palkitsemisjärjestelmillä, joten niitä ei ole otettu sellaisinaan käyttöön.

TANF - tuloksia Suomeen yleistettäessä on hyvä muistaa maiden sosiaaliturvajärjestelmien eroavaisuudet. Suomen universaalissa mallissa palvelut ja etuudet koskevat kaikkia järjestelmän piiriin kuluvia. USA:n järjestelmässä useat sosiaaliturvan lajit ovat ehdollisia yksilöiden aiemmalle toiminnalle. Hyvä esimerkki tästä on työttömyyskorvausjärjestelmä, jonka piiriin pääseminen on ehdollistettu työhistorialle. Tämän johdosta harva matalapalkkainen yksinhuoltaja on oikeutettu työttömyyskorvaukseen. Yksinhuoltajat muodostavat yhden TANF-ohjelman pääasiallisista kohderyhmistä, joten heidän vaihtoehtonaan ovat joko työllistyminen palkkatasoon katsomatta tai työn ja sosiaaliturvan ulkopuolelle jättäytyminen. Aktivoinnin seuraukset voivat näillä vaihtoehdoilla erota huomattavasti universaalien järjestelmien tapauksesta.

Muista eri puolilla maailmaa käyttönotetuista aktivointitoimista on saatu hyvin vaihtelevia tuloksia. Toimenpiteiden vaikuttavuus riippuu ainakin toimenpiteen tyyppistä, niihin osallistuvista henkilöistä ja toimenpiteiden muodostamista kokonaisuuksista (Blundell et al. 2004). Aktiivisille toimenpiteille asetetulla osallistumisvelvollisuudella on aiemmissa tutkimuksissa arveltu olevan merkitystä (esim. Gerfin ja Lechner, 2002; Black, 2003; Blundell et al. 2004; Geerdsen, 2006; Rosholm ja Svarer 2007). Iso-Britanniassa nuorille suunnattu työnhakuavustusta ja työnantajien palkkatukea sisältänyt New Deal -ohjelma nosti työllistymisen todennäköisyyttä 5 prosenttiyksiköllä (Blundell et al. 2004). Tutkimuksessa ei selvitetty johtuiko tämä osallistujien työllistymisedellytysten parantumisesta vai monitoroinnin lisääntymisestä. Johtopäätöksenä tutkimuksessa esitetään, että erilaiset vaikutusmekanismit voivat saada aikaan työllisyyden kannalta tehokkaan yhteisvaikutuksen. Toisaalta esimerkiksi USA:ssa on saatu tuloksia, joiden mukaan pelkällä aktivointitoimenpiteiden uhalla voi olla suurempi vaikutus työllistymiseen kuin itse varsinaisella toimenpiteellä (Black et al. 2003).

Hallituksen esitykseen sisältyvä keskustelu kansainvälisestä kehityksestä nostaa Pohjoismaista esille erityisesti Tanskan, jonka järjestelmälle Suomessa toimeenpantu erityisen aktivointikauden periaate on sukua. Tanskassa työttömyyskaudet jaettiin vuonna 1994 nelivuotiseen passiivikauteen ja sitä seuranneeseen kolmivuotiseen aktivointikauteen. Tämän jälkeen aktivointia on lisätty entisestään. Vuonna 1996 passiivikausi lyhennettiin kolmevuotiseksi. Vuodesta 1998 lähtien ansioturvan passiivikausi on ollut kaksivuotinen, jonka jälkeen seuraa kolmevuotinen aktivointikausi. Passiivikausi lyhennettiin edelleen yhden vuoden mittaiseksi vuonna 1999. Passiivikaudella työttömät voivat osallistua erilaisiin aktivointitoimenpiteisiin mutta aktivointikaudella osallistuminen on pakollista ja kieltäytyminen voi johtaa jopa työttömyysturvan epäämiseen.

Tanskalaisissa tutkimuksissa on arvioitu, että pelkkä aktivointitoimenpiteisiin joutumisen uhka nostaa työllistymisen todennäköisyyttä enemmän kuin varsinainen toimenpiteeseen osallistuminen. Ne työttömät, jotka pystyvät löytämään työpaikan avoimilta työmarkkinoilta, poistuvat työttömyydestä ennen aktivointiin joutumista. Geerdsen (2006) arvioi vuonna 1998 toimeenpannun osallistumisvelvollisuuden tiukentamisen vaikutusta työttömyydestä poistumiseen. Tulosten perusteella osallistumisvelvoite motivoi työttömiä hakemaan töitä ja työllistymään entistä tehokkaammin ennen aktivointikauden alkamista. Vaikutus oli huomattava ja tilastollisesti merkitsevä. Käytännössä uhkavaikutus alkoi ennen varsinaista aktivointikautta ja jatkui kauden aikana, kunnes saavutti huippunsa ja alkoi laskea.

Rosholm ja Svarer (2007) arvioivat työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutuksia ensimmäisestä työttömyyspäivästä lähtien. Tulosten mukaan ainoastaan yksityisen sektorin tukityöllistämisen on ollut suuria työllistämistä edistäviä vaikutuksia. Muiden aktivointitoimen osalta suurimmat työllistämistä edistävät vaikutukset johtuvat puolestaan uhkavaikutuksesta. Rosholmin ja Svarerin (2007) mukaan uhkavaikutus kasvaa aina vuoden kestoiseen työttömyyteen asti, jonka jälkeen se

alkaa heiketä. Uhkavaikutus häviää kokonaan 60 työttömyysviikon jälkeen, mikä viittaa tutkijoiden mukaan siihen, että hyvin pitkään työttömänä olleet tarvitsevat aktivointitoimenpiteitä ja myös odottavat saavansa todellista hyötyä kyseisistä toimenpiteistä.

Toomet (2008) arvioi Tanskassa vuonna 1998 tehdyn toimeentulotuen aktivointiperiodin ikärajamuutoksen vaikutuksia. Uudistus aikaisti 25–30-vuotiaiden aktivointiperiodin alkua 12 kuukaudesta 13 viikkoon. Kyseisen tutkimuksen mukaan uhkavaikutus nosti miesten passiiviuelta poistumisen todennäköisyyttä 25 prosentilla. Naisten kohdalla ei havaittu tilastollisesti merkitsevää uhkavaikutusta. Tuloksia ei tekijän mukaan kuitenkaan voitu yleistää koskemaan muita kuin tukireformin kohteena olleita 25–30-vuotiaita, alle vuoden passiiviturvalla olleita, joten uudistuksen uhkavaikutuksella eri ikäryhmissä ja pidempään passiiviturvalla olleiden kohdalla voidaan vain spekuloida. Aineiston puutteellisuudesta johtuen tutkimuksessa ei myöskään tyhjentävästi selvitetty mihin tuen saajat päätyivät poistuttuaan passiiviuelta. Tulokset viittaavat kuitenkin siihen, että uudistus lisäsi erityisesti miesten työllistymistä, kun taas naiset siirtyivät usein opiskelemaan.

Suomen kannalta Tanskan uhkavaikutuksia koskevia tuloksia on peilattava intervention kattavuuteen. Tanskassa työttömyyskorvausjärjestelmää koskevan aktivointikauden aikana työttömät ovat kolme neljäsosaa ajasta aktivointitoimien piirissä. Geerdsenin (2006) mukaan kymmenen kuukauden kuluttua aktivointikauden alusta kohderyhmän aktivointiaste on jo 80 prosenttia eli lähes jokainen aktivointiperiodin aloittanut työtön on tällöin jossakin aktivointitoimenpiteessä. Tätä taustaa vasten Suomen tavoite 30 prosentin aktivointiasteesta on varsin maltillinen, mikä saattaa heijastua uhkavaikutusarvioihin. Toinen huomionarvoinen seikka on se, että Tanskassa ei ole työmarkkinatukea ja työttömyysturvan peruspäivärahaa vastaavia tukimuotoja, vaan työttömien vähimmäisturva hoidetaan kunnallisella toimeentulotuelle (joka tosin joiltain muistuttaa suomalaista työmarkkinatukea), ks. Hiilamo ym. (2005). Tanskan mallissa työttömyysturvan aktivointi on täten rakennettu ansiopäivärahan sisälle. Suomessa aktivointiuudistus kohdentui työmarkkinatukijärjestelmään, jolloin kohdejoukko ja korvausten menettämisen uhka eroavat Tanskan uudistuksista. Tanskassa toteutettua toimeentulotuen aktivointia koskevat arviot kohdentuvat taasen nuoriin, joita Suomen työmarkkinatuen saajista on selvä vähemmistö.

3. Tutkimusaineistot ja tutkimusmenetelmät

3.1. Rekisteriaineisto

Työmarkkinatuen uudistuksen vaikutuksia selvitetään Kansaneläkelaitoksen etuusrekisteristä ja työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijarekisteristä poimitulla aineistolla. Aineistoon on poimittu kaikki vuosina 2003–07 työmarkkinatukea saaneet henkilöt. Tilastolähteet tarjoavat välttämättömät tiedot henkilöiden passiivisten työmarkkinatukijaksojen kestoista sekä aktivointitoimiin osallistumisista, henkilöiden iästä, sukupuolesta, koulutustasosta, asuinalueesta ja ammatista. Tutkimusaineisto mahdollistaa työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden seurannan vuosina 2003–2007.

Taulukossa 1 kuvataan vuonna 2003 (ja 2004 ks. liite 1) työmarkkinatukijakson aloittaneiden henkilöiden taustaominaisuuksia ja heidän osallistumistaan aktivointitoimenpiteisiin seurantajakson aikana. Kyseisenä vuonna löytyi passiivisen työmarkkinatuen alkamispäivämäärä kaikkiaan yli 150 000¹ henkilölle. Työmarkkinatukipäivien kertymät jäävät valtaosan kohdalla lyhyiksi. Kuitenkin noin 10 000 henkilön kohdalla työmarkkinatukijaksot kattavat 80 prosenttia seurantajakson kokonaisajasta. Kokonaan ilman aktivointia on jäänyt 1 300 henkilöä, mikä vastaa vajaata prosenttia kaikista henkilöistä, joille löytyi passiivisen työmarkkinatuen alkamispäivämäärä vuodelta 2003.

Aktivointitoimien ulkopuolelle jääneillä oli jo ennen uuden kauden alkua takanaan pitkä, yli 1 000 päivän passiivisen työmarkkinatuen kertymä. He olivat myös muita iäkkäämpiä ja lähes 60 prosenttia heistä oli miehiä. Muita aktivointitoimien ulkopuolelle jäänyttä ryhmää leimaavia taustatekijöitä ovat alhainen koulutustaso ja jossain määrin erilaiset ammatit ja asuinalueet kuin muilla ryhmillä (ei raportoitu taulukoissa). Koko periodin passiivista työmarkkinatukea saaneiden lisäksi on olemassa toinen pitkään seurantajaksolla passiiviturvalla olleiden ryhmä, joka on osallistunut vähäisessä määrin aktivointitoimiin. Tämä ryhmä on taustatekijöiltään lähellä koko periodin passiiviturvan piirissä olleiden ryhmää ja esimerkiksi passiivipäivien yhteiskertymä on kauden alussa vain vähän lyhyempi.

1 Luvussa ei ole mukana sellaisia henkilöitä, joiden kohdalla passiivisen työmarkkinatuen alkamisajankohdaksi on merkitty tutkimusaineiston alkamispäivämäärä 1.1.2003. Kyseinen päivämäärä on määritelty alkamisajankohdaksi ennen vuotta 2003 alkaneille jaksoille, jotka olivat käynnissä vielä vuodenvaihteessa.

Taulukko 1. Passiiviselle työmarkkinatuella vuonna 2003 siirtyneiden seuranta vuosina 2003–2007.

	Työmarkkinatukipäiviä 2003-07			
	Kaikki	500-1000	Yli 1000	Koko periodi
Miesten osuus, %	51.0	58.4	63.1	58.9
Ikä, ka	35.6	40.0	45.2	49.8
Passiivipäivien kertymä kauden alussa, ka	501.0	774.0	964.0	1016.0
Koulutus, %:				
Perusaste tai vähemmän	38.1	48.9	54.4	56.9
Ylioppilas	9.0	5.1	5.2	4.4
Keskiaste	40.2	35.2	27.8	23.5
Alempi korkea-aste	10.2	8.7	9.9	11.5
Ylempi korkea-aste	2.5	2.2	2.8	3.7
Osallistuminen aktivointiin (Kelan työttömyys- turvaetuuksia saaneet) 2003–2007, henkilöä:				
Työharjoittelussa	3560	404	22	
Työvoimapolitiininen koulutus	41832	16978	1936	
Kuntouttava työtoiminta	7257	4152	534	
AmmatINVALINTA tai kuntoutustoimenpide	5269	2509	348	
Rinnasteinen koulutus (kotouttamistuki)	2623	486	7	
Työelämävalmennus	30865	12668	944	
Yhdistelmä-tuen työmarkkinatuki	28576	10833	627	
Ensimmäisen työmarkkinatukijakson päättymissy, %:				
Estävä etuus	5.93	6.95	8.47	0.54
Työhönmeno	15.57	7.30	4.85	-
Opiskelun aloittaminen	2.90	0.83	0.16	-
Asevelvollisuuden aloittaminen	1.59	0.48	0.03	-
Työvoimatoimiston/työvoimatoimikunnan lausunto	11.85	14.02	19.40	0.23
Jatkopäätös myöhemmin	4.06	1.84	3.14	4.52
Työllistyy yhdistelmätuella	7.57	10.26	3.98	-
Työllistyy palkkatuella	0.10	0.29	0.37	-
Aktivointitoimenpide tai muu työministeriön tilastojärjestelmään liittyvä tukityö	31.19	37.67	23.17	-
Uusi passiivijakso myöhemmin	10.75	15.68	18.99	-
Jakso jatkuu vuoden 2008 puolelle	0.80	-	14.04	94.72
Muut syyt	7.69	4.67	3.41	-
Henkilöä	156729	42099	8974	1306

Huom. Osallistuminen aktivointiin ei tässä taulukossa sisällä palkkatuetta tukityöllistämistä, vaan tiedot on saatu Kelan työttömyysturvaetuuksien maksujaksoista. Sen sijaan päättymissyihin tukityöjaksot saatiin yhdistämällä tietoja työministeriön työnhakijarekisteristä. Työhönmenolla tarkoitetaan siten työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

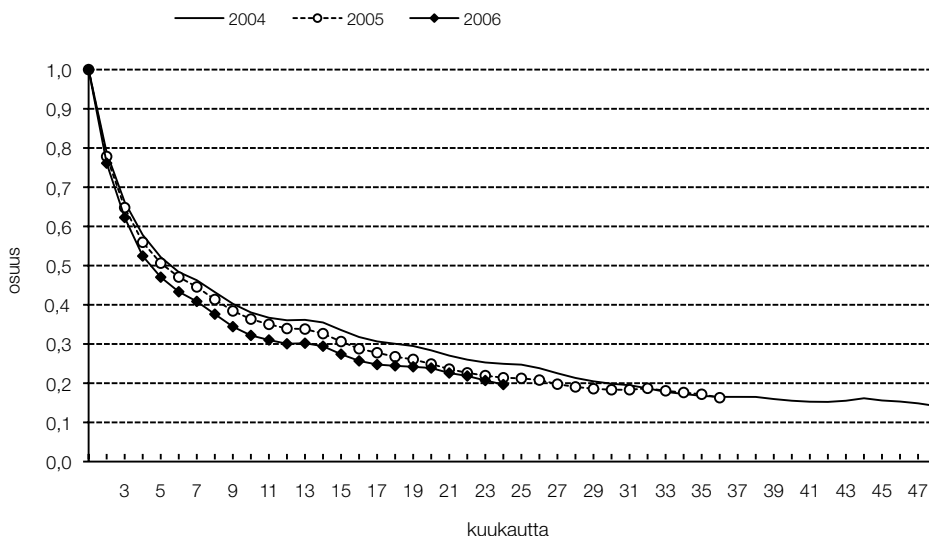
3.2. Työmarkkinatukijakson aloittaneiden henkilöiden seuranta

Tutkimusaineisto sisältää päivämäärätiedot passiivisen työmarkkinatuen jaksoista, työmarkkinatuella tapahtuvista aktivointijaksoista sekä palkkaperusteisista aktivointijaksoista. Päivämäärätietojen avulla on mahdollista päätellä, onko henkilö tiettyinä kuukautena työmarkkinatuella tai aktivoinnissa. Edellisen luvun tapaan valitsemme henkilöt, joille löytyy passiivisen työmarkkinatuen alkamispäivä vuodelta 2004, 2005 tai 2006 (jatkossa vuoden 2004, 2005 tai 2006 kohortti). Näiden henkilöiden seurannalla kuvaamme työmarkkinatuen pysyvyyttä eri ryhmissä ja hahmotamme alustavasti työmarkkinatukiudistuksen aktivointivaikutuksia valituissa ryhmissä.

Kuvio 1 esittää passiivisella työmarkkinatuella olevien osuudet seuranta-ajalla. Vaaka-akseli kuvaa seuranta-aikaa, joka vuoden 2004 kohortissa on enintään 48 kuukautta, vuoden 2005 kohortissa enintään 36 kuukautta ja vuoden 2006 kohortissa enintään 24 kuukautta. Pystyakseli kertoo passiivisella työmarkkinatuella olevien osuuden. Ensimmäisen kuukauden aikana kaikki ovat passiivisella työmarkkinatuella (jatkossa työmarkkinatuella), sillä seuranta alkaa tästä siirtymästä. Seuraavana kuukautena työmarkkinatuella on vajaa 80 prosenttia edellisestä kuukautena työmarkkinatukijakson aloittaneista henkilöistä. Viiden kuukauden kuluttua passiivisella työmarkkinatuella olevien henkilöiden osuus on puolittunut. Seuranta-ajan lopulla työmarkkinatuella olevien henkilöiden osuus laskee alle viidennekseen. Esimerkiksi henkilöistä, joille löytyi passiivisen työmarkkinatuen aloittamispäivämäärä vuonna 2004, on noin 15 prosenttia työmarkkinatuella kolmen vuoden kuluttua. Kyseiset henkilöt eivät välttämättä ole olleet koko seuranta-aikaa passiivisella työmarkkinatuella, vaan he ovat saattaneet palata takaisin passiiviselle työmarkkinatuelle jossakin vaiheessa seurantaa.² Jotta eri vuosien kuvaajat olisivat mahdollisimman symmetrisiä, sama henkilö voi kuulua useampaan kohorttiin, jos hänen työmarkkinatukijaksonsa katkeaa välillä.

² Kuviota 1 ei pidä sekoittaa työttömyyden kestoa kuvaaviin eloonjäämiskuvioihin, joissa henkilöt eivät enää seurata työttömyysjakson päätyttyä palaa seurantaan.

Kuvio 1. Passiivisella työmarkkinatuella olevien osuudet



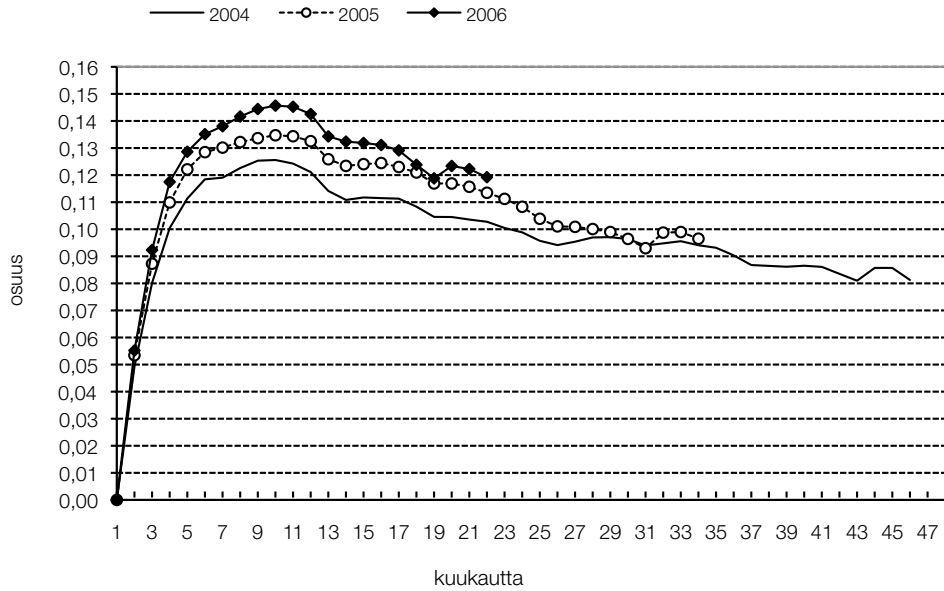
Kuviossa 1 vuoden 2005 kohortin kuvaaja alkaa voimakkaammin erota edellisen vuoden kuvaajasta 12 kuukauden kuluttua työmarkkinatukijakson aloittamisesta. Ero on suurimmillaan noin neljän prosenttiyksikön luokkaa. Työmarkkinatukiosuus on vielä tätäkin alhaisempi vuoden 2006 kohortissa. Esimerkiksi 12 kuukauden kuluttua passiivisen työmarkkinatukijakson alkamisesta vuoden 2006 kohortista on työmarkkinatuella noin 30 prosenttia. Tämä on 4-6 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin edeltävinä vuosina työmarkkinatukijakson aloittaneiden kohdalla vastaavassa seuranta-ajankohdassa.

Työmarkkinatuki uudistuksen yhtenä tavoitteena oli pitkän aikaa työmarkkinatuella olleiden voimakkaampi aktivointi. Aktivoinnin lisääntymistä hahmotellaan jakamalla erilaiset aktivointitoimet tukityöllistämiseen ja työvoimakoulutukseen. Tuki-työllistäminen sisältää KELAn rekisteristä saatavat työmarkkinatuella tapahtuvat sijoitukset mukaan lukien kuntouttavan työtoiminnan sekä työhallinnon rekisteristä saatavat palkkaperusteiset sijoitukset. Työvoimakoulutus puolestaan pitää sisällään sekä ammatillisen että valmentavan työvoimakoulutuksen.

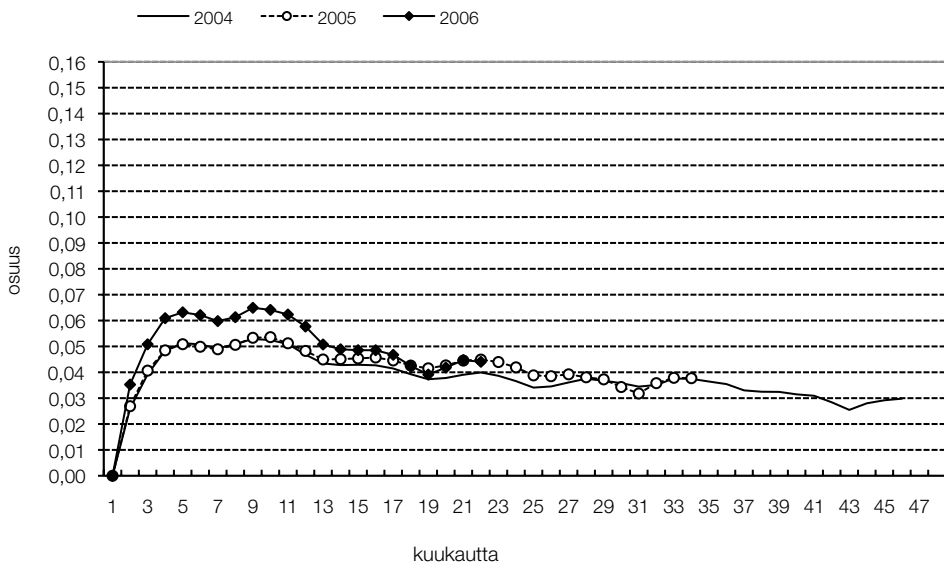
Kuviot 2a ja 2b osoittavat aktivoinnin todellakin lisääntyneen. Aktivointiosuudet ovat ylipäätään yleistyneet vuosi vuodelta. Verrattaessa vuosien 2006 ja 2004 kohortteja keskenään havaitaan tukityöllistettyjen osuuden kasvaneen parilla prosenttiyksiköllä ja työvoimakoulutuksessa olevien osuuden noin prosenttiyksiköllä seuranta-ajankohdasta riippuen. Esimerkiksi 12 kuukauden kohdalla vuonna 2006 työmarkkinatukijakson aloittaneista henkilöistä on aktivoituna yli kolme prosenttiyksikköä enemmän kuin vuonna 2004 työmarkkinatukijakson aloittaneista henkilöistä (20.02 % vuoden 2006 kohortissa ja 16.79 % vuoden 2004 kohortissa). Aktivoinnin kasvu vastaa yli puolta samassa seuranta-ajankohdassa havaitusta passiivisella

työmarkkinatuella olevien henkilöiden osuuden laskusta (30.05 % vuoden 2006 kohortissa ja 36.05 % vuoden 2004 kohortissa).

Kuvio 2a. Tukityöllistettyjen osuudet

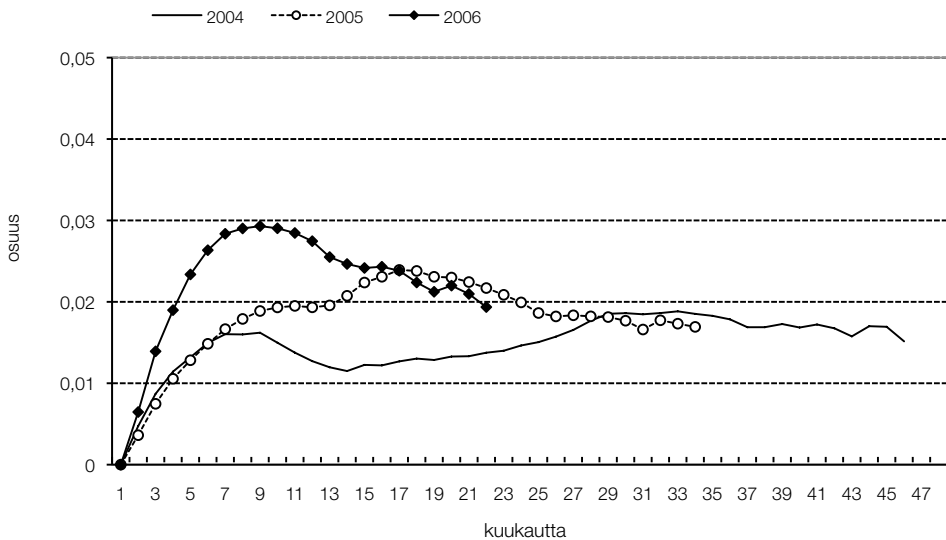


Kuvio 2b. Työvoimakoulutettavien osuudet



Toinen uudistuksen tavoite oli lisätä kuntien ja työhallinnon yhteistyötä kohde-ryhmän aktivoinnissa. Kunnat kykenevät vaikuttamaan aktivointitoimenpiteiden tasoon suoraan omien tukityöllistämistoimiensa kautta. Kuviossa 3 on eroteltu julkisen sektorin tukityöllistäminen erilleen muista tukityöllistämistä. Julkisen sektorin harjoittamaan tukityöllistämiseen on laskettu mukaan valtion työtehtävät, työllistämistuki kunnille, oppisopimus kunnille sekä yhdistelmätuki kuntataloudelle. Valtion työtehtävien osuus julkisista tukityöllistämistä on tarkastelujaksolla laskenut 17 prosentista viiteen prosenttiin, joten valtaosa julkisen sektorin tukityöllistämässä muutoksista tapahtuu kuntasektorin tukityöllistämisen kautta.

Kuvio 3. Julkisen sektorin tukitöiden osuudet



Työmarkkinatukijakson aloittaneista yhä suurempi osa osallistuu julkisen sektorin tarjoamaan tukityöhön. Vuoden 2006 kohortissa osuus on kaksinkertainen verrattuna vuoden 2004 kohorttiin, kun tarkastellaan seurantajaksoa 6 kuukaudesta 12 kuukauteen. Työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia on nähtävissä kaikissa vuosikohorteissa. Vuoden 2005 kohortissa julkisen tukityön osuus kasvaa 12 kuukauden jälkeen, jolloin seurantajakso siirtyy viimeistään uudistuksen vaikutuspiiriin. Vastaava havainto voidaan tehdä vuoden 2004 kohortissa 24 kuukauden jälkeen.

Tarkasteltavassa joukossa julkisen sektorin tukityöllistäminen vastaa noin viidennestä kaikesta tukityöllistämisestä, joten kuntien tarjoamien aktivointitoimien kasvu selittää vain osan yleisestä aktivoinnin kasvusta. Kuvioiden 1 ja 3 perusteella kuntien toiminta on kasvattanut vuoden 2006 kohortin aktivointia, kun tarkastellaan seurantajakson ensimmäistä 12 kuukautta. Tämän jälkeen vuoden 2006 kohortin tukityöllistettyjen osuuden kasvu selittyy muiden toimijoiden tukityöllistämällä.

Liitteissä 2-4 on vastaavia kuvioita, joissa työmarkkinatukijakson aloittaneet on eroteltu alle 25-vuotiaisiin ja yli 50-vuotiaisiin. Työmarkkinatukijakson pitkittyminen on hyvin yleistä iäkkäämpien joukossa. Nuorista puolet poistuu ensimmäisen kolmen kuukauden kuluessa työmarkkinatuelta. Vanhimmalla ikäryhmällä tähän kuluu kohortista riippuen 9-12 kuukautta. Erot ovat vieläkin dramaattisempia tarkasteltaessa seurantajaksojen loppuhetkiä. Nuorista passiivisella työmarkkinatuella on enää 4-8 prosenttia työmarkkinatukijakson aloittaneista. Yli 50-vuotiaiden kohdalla vastaavat luvut liikkuvat 25-30 prosentin tienoilla.

Nuorten kohdalla varsinainen aktiivintuudistus tapahtui jo vuoden 2005 alussa, jolloin voimaan astui nuorten yhteiskuntatakuu. Liitekuvioiden 3 perusteella vuoden 2006 työmarkkinatukiudistus ei tuonut nuorten tukityöllistämiseen olennaisia muutoksia. Ylipäättään vuoden seurannan jälkeen eri vuosikohorttien kuvaajat ovat lähes yhteneväisiä. Iäkkäämpien kohdalla tapahtuu myös tukityöllistämisen yleistyminen vuoden 2005 kohortissa erityisesti seitsemännen seurantakuukauden jälkeen. Havainto voi heijastaa työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia, sillä vuoden 2005 jälkipuoliskolla työmarkkinatukijakson aloittaneet yli 50-vuotiaat ovat jo seurannan tässä vaiheessa työmarkkinatukiudistuksen piirissä. Nuorista poiketen iäkkäiden tukityöllistäminen on myöhemmässäkin vaiheessa selvästi yleisempää kuin vuoden 2004 kohortissa. Eri ikäryhmiä vertailtaessa on vielä syytä mainita, että työvoimakoulutus ja kuntien tukityöllistäminen on näissä ikäryhmissä selvästi alhaisempaa kuin väliin jäävässä 25-49-vuotiaiden ikäryhmässä. Esimerkiksi julkisen sektorin tukityöllistettyjen osuus on lähes kaksinkertainen keskimmaisessä ikäryhmässä kaikkein iäkkäimpiin verrattuna.

Toinen mielenkiintoinen tarkastelu saadaan jakamalla passiiviselle työmarkkinatuella siirtyneet henkilöt aiemman työmarkkinatukikertymän mukaan (ei raportoitu). Henkilöillä, joilla aiempaa kertymää ei ole lainkaan, työmarkkinatukiosuoksen lasku eri vuosikohorttien välillä on muutaman prosenttiyksikön luokkaa. Kahden vuoden seurannan jälkeen tästä ryhmästä on työmarkkinatuella noin 15 prosenttia henkilöistä. Vastaava luku yli 500 kertymäpäivän ryhmässä on vuoden 2006 kohortissa hieman yli 30 prosenttia. Verrattaessa vuoden 2004 kohorttiin on kuitenkin tapahtunut suuri harppaus. Vuonna 2004 uuden työmarkkinatukijakson aloittaneista henkilöistä, joille oli kertynyt aiemmin yli 500 työmarkkinatukipäivää, oli nimittäin kahden vuoden seurannan jälkeen työmarkkinatuella lähes puolet. Tässä mielessä uudistus näyttäisi toimineen toivotulla tavalla kohderyhmässä.

Yli 500 päivän työmarkkinatukikertymän ryhmässä tukityöllistämisosuudet ovat kasvaneet yli kolmella prosenttiyksiköllä. Koko hyppäys selittyy aiemmin hyvin vähäisen julkisen tukityöllistämisen kasvulla sekä kuntouttavan työtoiminnan yleistyksellä. Yli 500 päivän työmarkkinatukiryhmässä on huomionarvoista kuntouttavan työtoiminnan tason kasvu. Se on noussut noin yhden prosenttiyksikön vuosivauhdilla eri vuosikohorttien välillä. Tässä ryhmässä kuntouttava työtoiminta onkin nykyisellään yleisempää kuin julkisen sektorin tukityö. Kaiken kaikkiaan tukityöllistämisen kohdalla hyvin kauan aikaa työttöminä olleiden ryhmän kasvuluvut ovat

kolminkertaisia verrattuna alle 100 työmarkkinatukikertymäpäivän ryhmään. Työvoimakoulutuksen osalta tilanne kääntyy toisinpäin. Lyhyemmän aikaa työttöminä olleiden ryhmässä työvoimakoulutuksen kasvu on ollut kaksinkertaista hyvin kauna aikaa työttöminä olleisiin verrattuna.

Tarkasteltaessa eri alueita havaitaan passiivisella työmarkkinatuella olevien osuuden laskeneen kaikissa Suomen lääneissä (ei raportoitu). Haastatteluosioon valittujen kaupunkien vertailu antaa kuitenkin viitteitä siitä, että lasku on ollut vähäisempää suuremmissa kaupungeissa. Mahdollisesti suuremman joukon saattaminen aktiivoinnin pariin vie kauemmin aikaa tai pitkäaikaistyöttömyyden kaupungistuminen on ylipäätään johtanut suhteellisesti suurempaan vaikeasti työllistettävien osuuteen suuremmissa kaupungeissa.

Tukityöllistettyjen osuudessa on tapahtunut erilaisia muutoksia eri puolilla Suomea. Tukityöllistäminen on yleisintä Itä-Suomessa, missä vuoden 2006 kohortista jopa 18 prosenttia osallistui tukityöllistämistoimenpiteisiin seurantakuukausien 5-11 välisenä aikana. Tässä on kasvua lähes 3 prosenttiyksikköä vuoden 2004 kohortista. Lapin läänissä tukityöllistäminen on yleistynyt prosenttiyksiköllä ollen 14 prosentissa vuonna 2006. Etelä-Suomessa puolestaan tukityöllistettyjen osuus jää enimmäkseen 10 prosenttiin eikä siinä havaittu suurta työmarkkinatukiuudistuksen mukanaan tuomaa muutosta.

Julkinen tukityö on yleisintä Lapin läänissä, jossa vuoden 2006 kohortista 4-5 prosenttia passiivisen työmarkkinatukijakson aloittaneista on julkisen tukityön piirissä kuuden seurantakuukauden jälkeen. Tässä on puolentoista prosenttiyksikön lisäksi vuosien 2004 ja 2005 tasosta. Vastaavansuuruinen kasvu tapahtui Itä-Suomessa, missä julkisen sektorin tukityöllistäminen oli kuitenkin lähtötasoltaan lähes kaksi prosenttiyksikköä alhaisempi kuin Lapin läänissä. Yhteenvetona voidaan sanoa kuntien lisännen läänitasolla aktivointia kaikkialla. Kaupunkitasolla tulokset kuitenkin eroavat. Osa kunnista ei ole lisännyt omia aktivointitoimiaan. Osassa taasen aktivointi on lisääntynyt työvoimakoulutuksen kautta. Kunnat ovat täten valinneet hyvin erilaisia lähestymistapoja uudistuksen vastaanottamisessa.

3.3. Haastatteluaineisto

Tutkimuksen kvalitatiivinen osuus koostuu kahteen eri kohderyhmään kohdistuvista haastatteluista. Ensimmäinen kohderyhmä ovat ne työvoimahallinnon, Kelan ja kuntien viranomaiset, joiden vastuulla on pitkäaikaistyöttömien aktivointi- ja työllistämistoimenpiteiden täytäntöönpano ja seuranta. Työvoimaneuvojat, kuntien sosiaalityöntekijät ja Kelan työttömyysturvakäsittelijät ovat asiantuntijoita sen suhteen, miten työmarkkinatukiuudistus on käytännössä muuttanut pitkään työttömänä olleiden työttömien työllistymistä ja aktivoitumista. He pystyvät vastaamaan siihen, onko uudistuksen myötä pyritty kehittämään pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen tähtäviä toimenpiteitä ja millaisia nämä toimenpiteet ovat

olleet ja toisaalta siihen, millaisena uudistus on kaiken kaikkiaan koettu käytännön työssä.

Toinen haastateltava kohderyhmä ovat työttömät, jotka ovat olleet työttöminä työmarkkinatuella yli 500 päivää tai ansiosidonnaisella 500 päivää ja työmarkkinatuella 180 päivää eli ne pitkäaikaistyöttömät, joiden aktivointiin työmarkkinatukiudistuksella erityisesti tähdättiin. Tähän ryhmään kohdistuvien haastattelujen pohjalta saadaan tietoa siitä, miten työttömät uudistuksen kohteena olevina yksilöinä ovat kokeneet aktivoinnin lisäämisen ja työmarkkinatuen ehtojen saannin tiukentamisen. Tärkeä kysymys on tällöin, kokevatko työttömät itse aktivointitoimenpiteiden parantavan heidän todellisia työllistymismahdollisuuksiaan ja onko uhka työmarkkinatuen menettämisestä riittävä pelote aktivoinnin kannalta.

Haastattelututkimukseen valittiin mukaan viisi suomalaista kaupunkia eri puolilta maata. Kaksi kaupunkia edustaa Länsi-Suomea, yksi Etelä-Suomea, yksi Itä-Suomea ja yksi Pohjois-Suomea. Kaupungit ovat asukasluvultaan erikokoisia ja maan osasta riippuen joko kaupunki- tai maaseutumaisia. Työllisyyskehitys on kaikissa tutkimuskaupungeissa ollut suotuisa ja työttömyys on vähentynyt. Pitkäaikaistyöttömyydestä ovat kärsineet eniten tutkimuksen Länsi- ja Etelä-Suomen kaupungit. Näistä Länsi-Suomen kaupungeissa pitkäaikaistyöttömyys on vähentynyt viime vuosina, samaten kuin tutkimuksen Pohjois-Suomen kaupungissa. Itä-Suomen tutkimuskaupungissa puolestaan pitkäaikaistyöttömyys ei ole vähentynyt.

Kaupunkeja ei tuoda tässä tutkimuksessa tarkemmin esille, eikä niiden nimiä mainita. Tämä sen vuoksi, että haastatelluille viranomaisille ja työttömille haluttiin taata anonymiteetti. Haastateltavien on helpompi tuoda esille arkaluontoisia asioita, jos heidän henkilöllisyyttään ei voida tunnistaa. Jokaisesta tutkimuskaupungista haastateltiin sekä työvoimahallinnon edustajaa, kunnan sosiaalitoimen aikuissosiaalityöntekijää että Kelan työttömyysturvan asiantuntijaa. Lisäksi jokaisesta kaupungista saatiin paikallisten työvoimatoimistojen välityksellä haastateltavaksi pitkään työttömänä olleita. Työttömien haastatteluja tehtiin yhteensä 13 viidessä eri kaupungissa. Haastattelut suoritettiin elokuun 2008 ja tammikuun 2009 välisenä aikana.

Haastattelut olivat teemahaastatteluja eli teemat olivat etukäteen tiedossa, mutta itse haastattelut olivat melko vapaamuotoisia. Kahta viranomaishaastattelua lukuun ottamatta haastattelut olivat yksilöhaastatteluja. Yhden tutkimuskaupungin sosiaalitoimesta tutkimukseen osallistui kolme sosiaaliohjaajaa, joita haastateltiin ryhmänä. Toisesta tutkimuskaupungista puolestaan työvoimahallinnosta haastatteluun osallistuivat sekä työvoimaohjaaja että toimialapäällikkö.

Yksi haastattelu kesti puolesta tunnista tuntiin. Jokainen haastattelu nauhoitettiin ja myöhemmässä vaiheessa litteroitiin. Analysointivaiheessa haastatteluita on pyritty löytämään ja kirjoittamaan auki sellaisia teemoja, jotka vastasivat tutkijan haastattelua varten tekemää jäsenystä. Esille nousi myös sellaisia teemoja, jotka eivät olleet etukäteen tiedossa, mutta jälkepäin ajatellen eivät olleet kovinkaan yllättäviä. Mihinkään yleistettävyyteen ei sinänsä pyritä. Haastattelujen pohjalta tehdään vertailua, mutta vain tutkimuskaupunkien välillä. Muutoin

haastattelututkimuksessa keskitytään lisäämään ymmärrystä työmarkkinatukiudistuksesta yksittäisten tarinoiden ja näkökulmien pohjalta.

Lähtökohtana haastattelututkimuksen sisällyttämällä työmarkkinatukiudistuksen tarkasteluun oli se, että haluttiin korostaa käytännön työtä tekevän ja samalla uudistuksen toimeenpanevan viranomaistahon sekä työttömien omaa näkökulmaa uudistuksen vaikutuksiin. Laadullisella tutkimuksella pyritään ymmärtämään ilmiöitä ja se on tarkoituksena myös tässä haastattelututkimuksessa. Sekä uudistuksia arvioitaessa että jo niitä suunniteltaessa olisi tärkeää välittää tietoa niiltä tahoilta, joita uudistukset ensisijassa koskevat. Uudistusten vaikutukset voivat osoittautua yllättäviksi ja odottamattomiksi, jos niitä vastaanottava maaperä on hedelmätön. Lipsky (1980) on tuonut vahvasti esille sen, että ns. katutason byrokraatit (Street-level bureaucrats) ovat keskeisessä asemassa uudistuksia toimeenpantaessa. Kun työttömiin kohdistetaan uudistuksia, kohteena ovat luonnollisesti työttömät, mutta myös heidän kanssaan työtä tekevät viranomaiset.

Ei ole siis yhdentekevää, mitä mieltä katutason byrokraatit ovat uudistusten sisällöstä. He ovat linkki lainsäätäjien ja asiakkaiden välillä. Jos lainsäätäjän tavoitteet nähdään ristiriitaisina käytännön työn kanssa, pitää käytännön työtä tekevän viranomaisen tasapainoilla yhtäältä ylemmiltä tahoilta tulevien vaatimusten ja toisaalta yksilöllisen asiakaspalvelun välillä. Työttömien kohdalla ristiriita voi tulla siitä, että heitä pitää yhtäältä pyrkiä kannustamaan ja motivoimaan yksilönä, mutta toisaalta yksilön tarpeet pitää siirtää syrjään, kun joudutaan sanktioimaan työttömyysturvain rikkomuksista.

3.4. Tilastolliset tutkimusmenetelmät

Luvussa 3.2 esitellyt seurantakuviot eivät riitä työmarkkinatuen aktivointiuudistuksen vaikutusten arvioimiseen. Tarvitaan tilastollisia menetelmiä, joiden avulla voidaan erottaa kiinnostuksen kohteena oleva aktivointiuudistuksen vaikutus muista yksilön työllistymiseen (ja muihin työmarkkinasiirtymiin) vaikuttavista taustatekijöistä. Lyhyt seuranta-aika vuoden 2006 alussa toteutetulle työmarkkinatuen aktivointiuudistukselle vaikeuttaa osaltaan evaluointitehtävää. Laki ei sinällään aseta aktivointikaudelle tarkkaa kestoa. Jossakin vaiheessa valmistelua kestoksi kuitenkin hahmoteltiin neljää vuotta, johon verrattuna aktivointikausi on pisimmilläänkin (vuoden 2008 alussa) ehtinyt vasta puoleen väliin. Osassa analyysijä hyödynämme tietoa siitä, että työmarkkinatukiudistuksen mukainen 500 passiivipäivän raja toteutuu eri tavoin eri henkilöille. Käytännössä voidaan erottaa neljä erilaista tapausta.

- (i) Passiivinen työmarkkinatukijakso alkaa vuonna 2006 ja 500 päivän raja on ylittynyt aiempien jaksosten kuluessa -> aktivointiuudistuksen piiriin välittömästi jakson alussa

- (ii) Passiivinen työmarkkinatukijakso alkaa vuonna 2006 eikä 500 päivän raja ole täyttynyt -> aktivointiuudistuksen piiriin vasta 500 työttömyyspäivän täytyttyä
- (iii) Passiivinen työmarkkinatukijakso on alkanut ennen vuotta 2006 ja 500 päivän raja on täyttynyt ennen vuoden 2006 alkua -> aktivointiuudistuksen piiriin 1.1.2006
- (iv) Passiivinen työmarkkinatukijakso on alkanut ennen vuotta 2006 eikä 500 päivän raja ole täyttynyt ennen vuoden 2006 alkua -> aktivointiuudistuksen piiriin vasta 500 työttömyyspäivän täytyttyä

Yksittäisten toimenpiteiden vaikuttavuuden sijasta tämän tutkimuksen tärkeimpänä tavoitteena on arvioida varsinaisen aktivointiuudistuksen vaikutusta. Aktivointiuudistuksella voi olla ainakin kahdenlaisia vaikutuksia työmarkkinatuen saajien työllistymiseen. Aktiivitoimet voivat sinänsä olla hyödyllisiä ja antaa osallistujille työllistymistä edistäviä tietoja ja taitoja. Toisaalta aiemmin on saatu näyttöä siitä, että osa työttömistä välttää tietoisesti aktiivitoimiin osallistumista ja pyrkii työllistymään ennen toimenpiteisiin ohjaamista. Koska työttömien riski joutua aktivointivointitoimien piiriin kasvaa 500 päivän rajan saavuttamisen jälkeen, uudistus saattaa luoda osalle työttömistä kannustimen kiihdyttää työnhakua rajan lähestyessä. Jos näin on, pitäisi uudistuksen jälkeen työttömyydestä poistumisen todennäköisyys kasvaa 500 päivän kohdalla verrattuna uudistusta edeltäneeseen tilanteeseen.

Alkaneen työmarkkinatuen passiivijakson keston lisäksi käytettävissä on tieto ajallisesta etäisyydestä aktivointikauden alkuun. Tätä tietoa voidaan käyttää selittäjänä arvioitaessa aktivointiuudistuksen mahdollista uhkavaikutusta. Jos henkilö on ylipäätään tietoinen lisääntyneestä aktiivoinnista, uhkavaikutus voi olla seurausta pelkästä lisääntyneestä aktiivitoimiin joutumisen riskistä (expectation effect). Vaihtoehtoisesti uhkavaikutus voi syntyä vasta siinä vaiheessa, kun työtön saa virallisen kehotuksen osallistua johonkin tiettyyn toimenpiteeseen (anticipation effect). Tämän seurauksena hän voi saada kimmokkeen hakea työtä avoimilta työmarkkinoilta tai etsiä muuta reittiä ulos passiivituen piiristä ennen toimenpiteen aloittamispäivää. Tässä tutkimuksessa arvioimme uhkavaikututusta lainsäädännössä tapahtuneen muutoksen avulla. Käyttämämme tilastollinen lähestymistapa edellyttää, etteivät ainakaan kaikki työmarkkinatuen saajat ole tietoisia aktivointiuudistuksen tarkasta alkamisajankohdasta ennen sen voimaantuloa vuoden 2006 alussa.

Työmarkkinatukijaksojen kestoja on luonteva mallintaa elinaikamalleilla, joita on alun perin alettu kehittää insinööri- ja biolääketieteen puolella. Kehikkoa on käytetty kuvaamaan vaikkapa sydänsiirtopotilaiden selviytymisaikoja. Kehityksen tietäminen auttaa ymmärtämään malleihin liittyvän terminologian. Jakson loppumista kuvataan riskillä. Jakson jatkumista seuraavalle ajanhetkelle kuvataan puolestaan eloonjäämisellä. Työttömyyden kohdalla nämä eivät välttämättä ole kaikista kuvaavimpia termejä. Elinaikamallien soveltamisessa sosiaalitieteisiin on toinenkin kummallisuus. Tutkittavat kohteet voivat päätyä erilaisiin tiloihin ja saattavat vielä itse

päittää siirtymisistään. Taloustieteessä hyödynnettävät elinaikamallit ovatkin kehittyneet hyvin monipuolisiksi ja osin hyvin monimutkaisiksi kehikoiksi, joiden esittelyyn ei tässä yhteydessä mennä pintaa syvemmälle.

Tutkimuksessa analysoidaan työmarkkinatuelt poistumisen todennäköisyyttä. Tässä hyödynnetään ns. kilpailevien riskien kehikkoa, jossa muut poistumissyöt kuin työllistyminen (tai vaihtoehtoisesti aktivointitoimenpiteisiin siirtyminen ja muut poistumareitit) sensuroidaan. Yksilöiden käyttäytymiseen vaikuttavat havaitsemattomat tekijät huomioidaan Heckmanin ja Singerin (1982; 1984) esittämässä kehikossa. Ajassa muuttuvia tekijöitä ovat alkaneen työmarkkinatukijakson kesto ja etäisyys aktivointikauden alkuhetkeen, joka kertoo milloin henkilöt tulevat aktivointireformin piiriin.³ Lisäksi taustamuuttujina käytetään etäisyyttä 500 passiivipäivän täyttymiseen, jolla mitataan alkuhetken passiivipäivien kertymien eroja. Muita yksilöiden välisiä eroja vakioivia muuttujia ovat ikä, sukupuoli, koulutusaste, asuinalue ja ammatti. Tutkimusasetelma seuraa läheisesti Geerdsenin (2006) tutkimusta. Hän joutui kuitenkin identifioimaan aktivointikauden vaikutuksen uudistuksesta, jossa jo voimassa olevaan aktiivikauteen tehtiin muutoksi (käytännössä aktivointikauden alkua aikaistettiin). Tässä tutkimuksessa arvioinnin lähtökohta on helpompi, sillä identifiointi perustuu kokonaan uuden aktivointikauden käyttöönottoon.

3 Työttömyyden kestoa kuvaavat indikaattorimuuttujat koostuvat kahden kuukauden jaksoista, ja yli 35 kuukautta kestäneet jaksot on koottu yhteen indikaattorimuuttujaan. Vastaavasti jäljellä olevan passiiviperiodin kesto on koottu kahden kuukauden jaksoihin, kun yli 16 kuukautta aktivointikauden alkuun ja toisaalta yli 12 kuukautta aktivointikaudella on koottu yhteen indikaattorimuuttujaan.

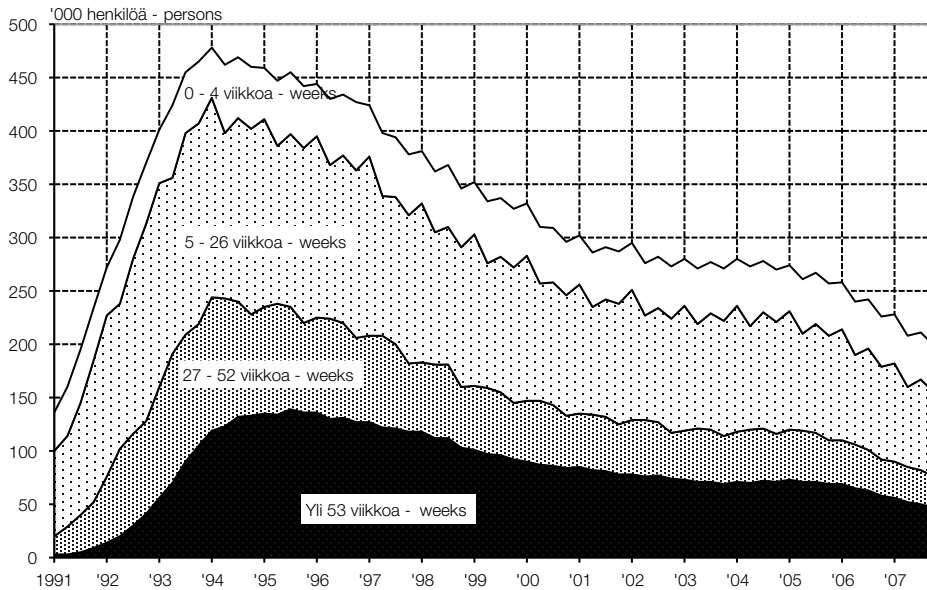
4. Tulokset

Aktivointiuudistusta on sen toimeenpanon jälkeen arvioinut Tuomaala (2007), jonka mukaan työmarkkinatuen aktivointiuudistukselle asetetut tavoitteet toteutuivat hyvin. Työmarkkinatuen saajat aktivoituivat ja työmarkkinatuen saajien määrä vähentyi. Myös rahoitusmalli osoittautui arvion mukaan toimivaksi, eikä kuntien rahoitusasema heikentynyt. Kuntien maksuosuus pienentyi kokonaisuudessaan enemmän kuin uudistusta tehtäessä arvioitiin, sillä pitkään passiiviaikaista työmarkkinatukea saaneiden määrä on vähentynyt voimakkaasti.

Työmarkkinatukituki uudistuksella pyrittiin aktivoimaan erityisesti pitkäaikaisyöttömiä. Uudistuksen jälkeen yli 500 päivää passiiviaikaista työmarkkinatukea saaneitten lukumäärä on laskenut noin kymmenellä prosentilla. Passiivista työmarkkinatukea saaneiden määrä väheni 12 prosentilla vuodesta 2005 vuoteen 2006, kun taas kaikkien työttömien määrä väheni 9 prosentilla. Sen sijaan työmarkkinatukea aktivointitoimien ajalta saaneiden määrä nousi uudistuksen seurauksena. Kaikkiaan työmarkkinatukea saaneiden määrä väheni 7 prosentilla. (Tuomaala 2007.)

Uudistus näyttäisi siis ensi silmäyksellä toimineen toivotulla tavalla. Työllisyys-tilanne on uudistuksen toimeenpanon aikana kehittynyt ylipäättään myönteisesti. Kuvioista 4 nähdään, että työttömien määrä on tasaisesti laskenut koko 2000-luvun ajan. Vuoden 2006 alusta työttömien määrän vähentyminen itse asiassa jyrkentyi niin lyhyt- kuin pitkäaikaistyöttömien osalta. Mahdollisesti tähän vaikutti myös työmarkkinatuen uudistuksen aktivointi. Toisaalta on mahdollista, että vähennys selittyy yleisillä työmarkkinatekijöillä. Seuraavassa luvussa tavoitteena on erottaa uudistuksen vaikutus yleisestä työllisyyskehityksestä.

Kuvio 4. Työttömät työnhakijat työttömyyden keston mukaan, kesto viikkoina



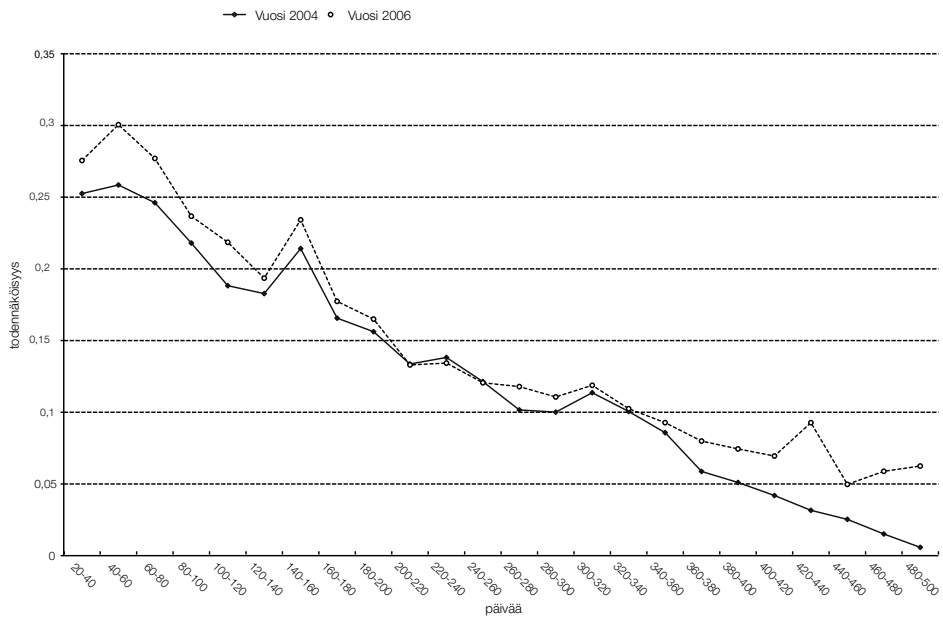
Lähde: Työministeriö.

4.1. Ennen-jälkeen vertailu

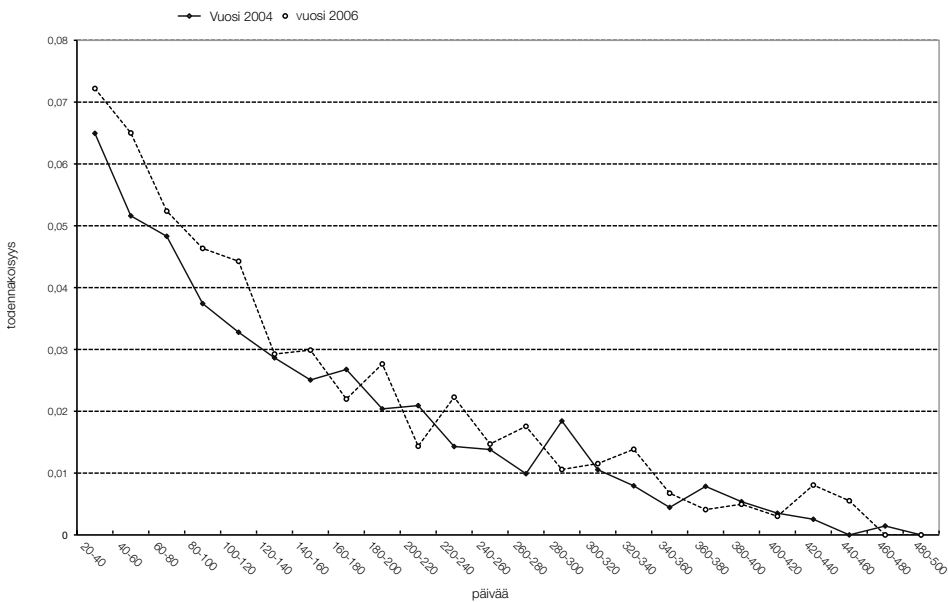
Tutkimusaineisto mahdollistaa alkaneen työmarkkinatukijakson keston erottamisen passiivisen työmarkkinatuen kokonaiskertymästä. Aloitamme uudistusten vaikutusten hahmottamisen vertaamalla keskenään passiivisia työmarkkinatukijaksoja ennen uudistusta ja uudistuksen jälkeen. Valitsimme aluksi 20 päivää kestäneet passiiviset työmarkkinatukijaksot vuosilta 2004 ja 2006 ja seuraamme niitä vuosien 2005 ja 2007 loppuun saakka⁴. Kuviot 5a-5d esittävät näiden henkilöiden keskimääräisen todennäköisyyden poistua työmarkkinatueltä eri vaiheessa työmarkkinatukijaksoa. Vastaava tarkastelu tehdään myös pitkäaikaistyöttömille, joiden passiivinen työmarkkinatukijakso on kestänyt vähintään 300 päivää. Heitä koskevat tulokset raportoidaan kuvioissa 6a-6d. Kuviot on tehty eloonjäämistaulujen avulla siten, että muita kuin tutkittavaan syyhyn päättyneitä syitä on käsitelty sensuroituina. Samaten takarajan yli kestävät työttömyysjaksot käsitellään sensuroituina havaintoina.

⁴ Tarkasteluissa keskitytään työmarkkinatuen saajiin ottamatta mukaan kassapäivärahalta pudonneita.

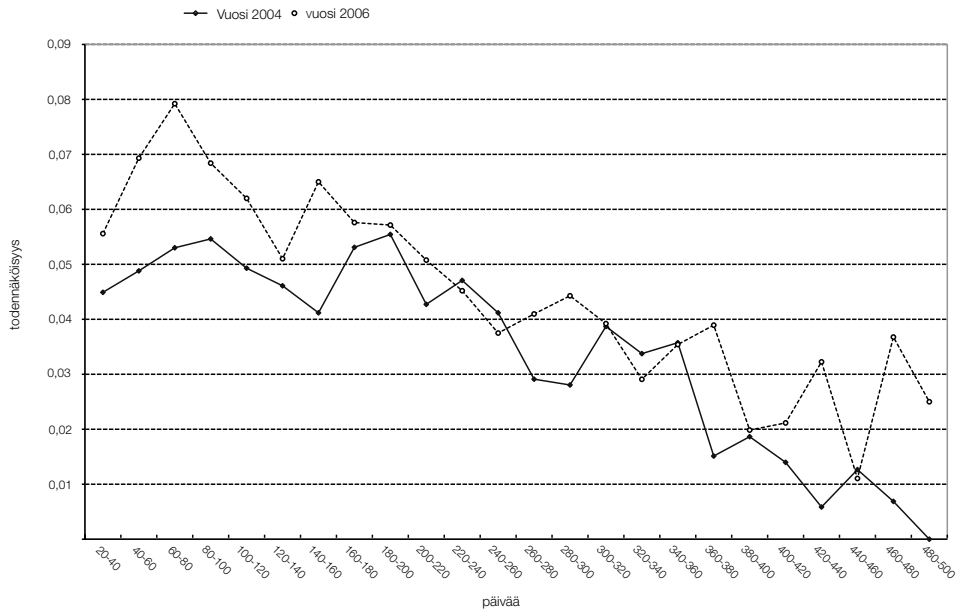
Kuvio 5a. Työmarkkinatueltua poistumisen todennäköisyys eri vaiheissa työmarkkinatukijaksoa vuosina 2004 ja 2006



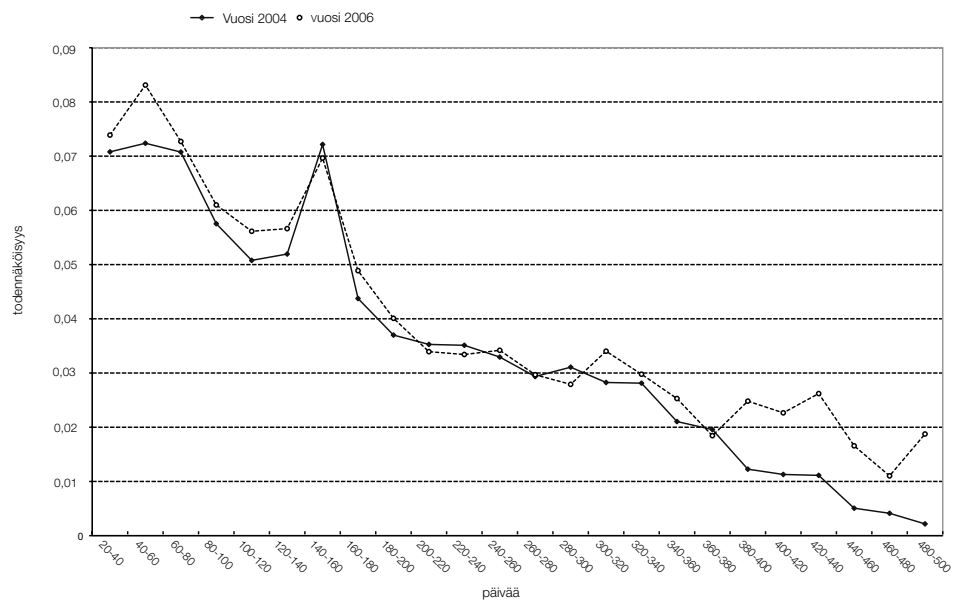
Kuvio 5b. Työllistymisen todennäköisyys eri vaiheissa työmarkkinatukijaksoa vuosina 2004 ja 2006



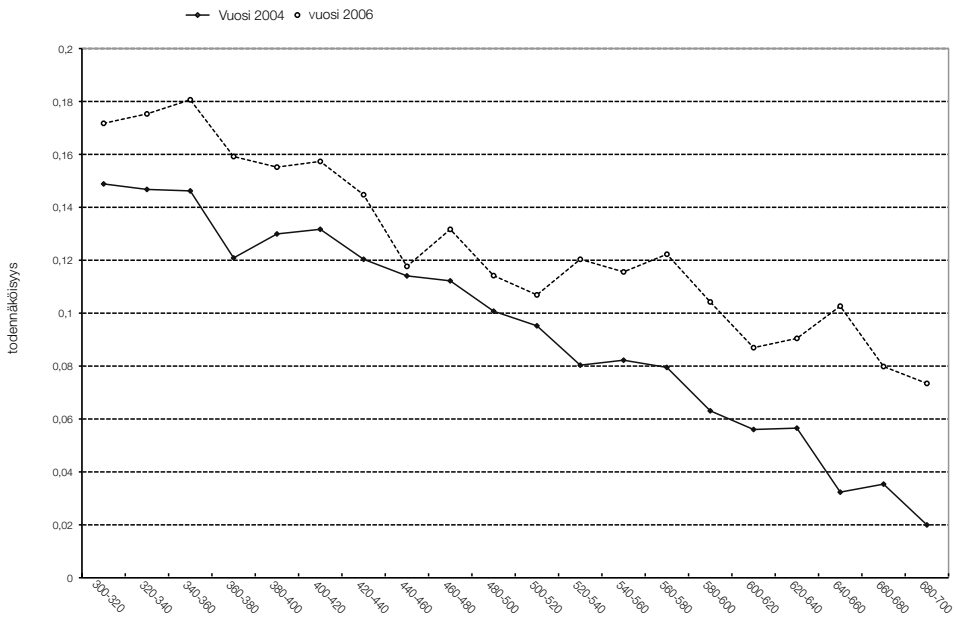
Kuvio 5c. Työvoimapolittisille toimenpiteille siirtymisen todennäköisyys eri vaiheissa työmarkkinatukijaksoa vuosina 2004 ja 2006



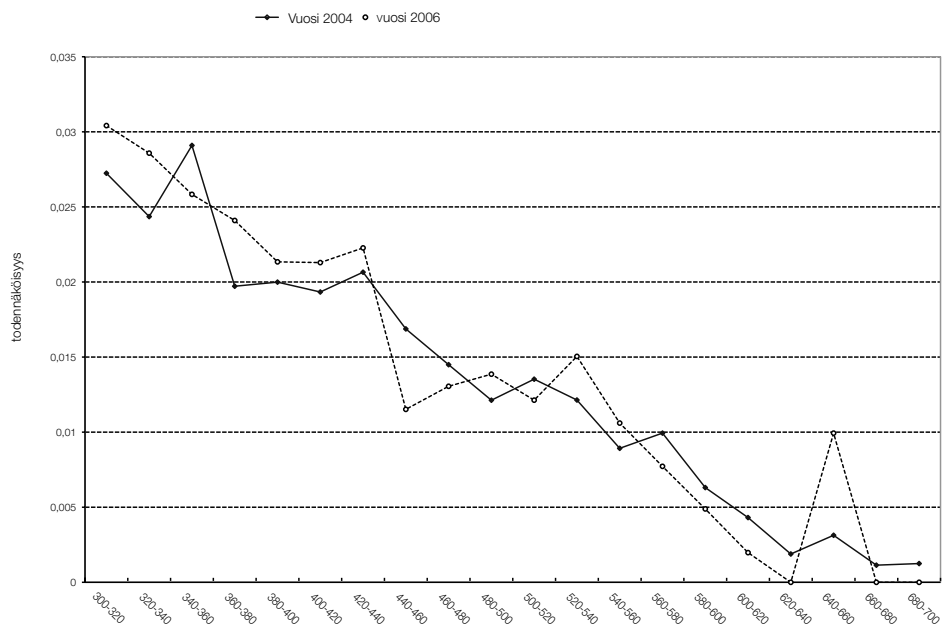
Kuvio 5d. Muiden siirtymien todennäköisyys eri vaiheissa työmarkkinatukijaksoa vuosina 2004 ja 2006



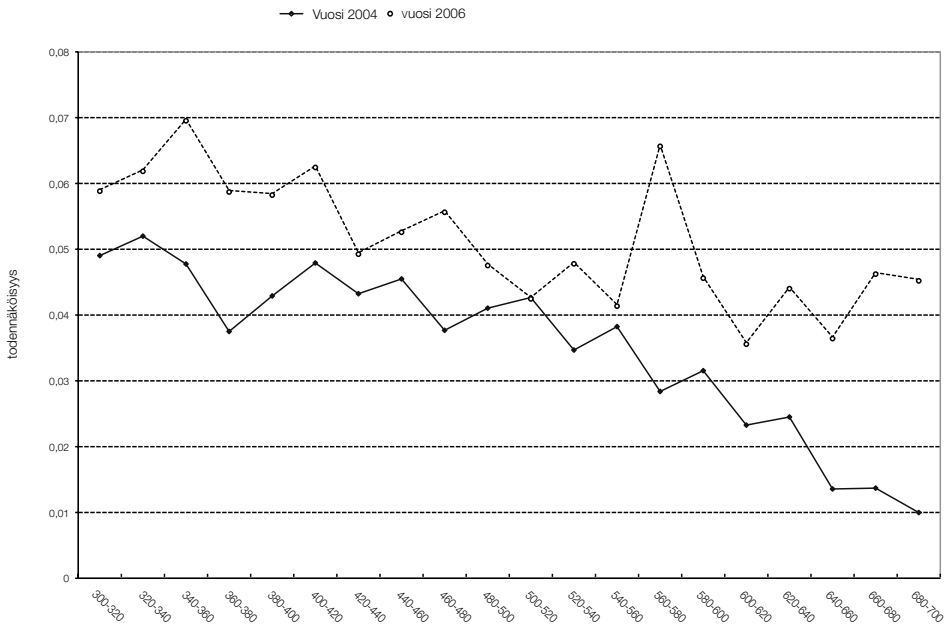
Kuvio 6a. Työmarkkinatueltua poistumisen todennäköisyys 300 päivää ylittäneiden työmarkkinatukijaksojen eri vaiheissa vuosina 2004 ja 2006



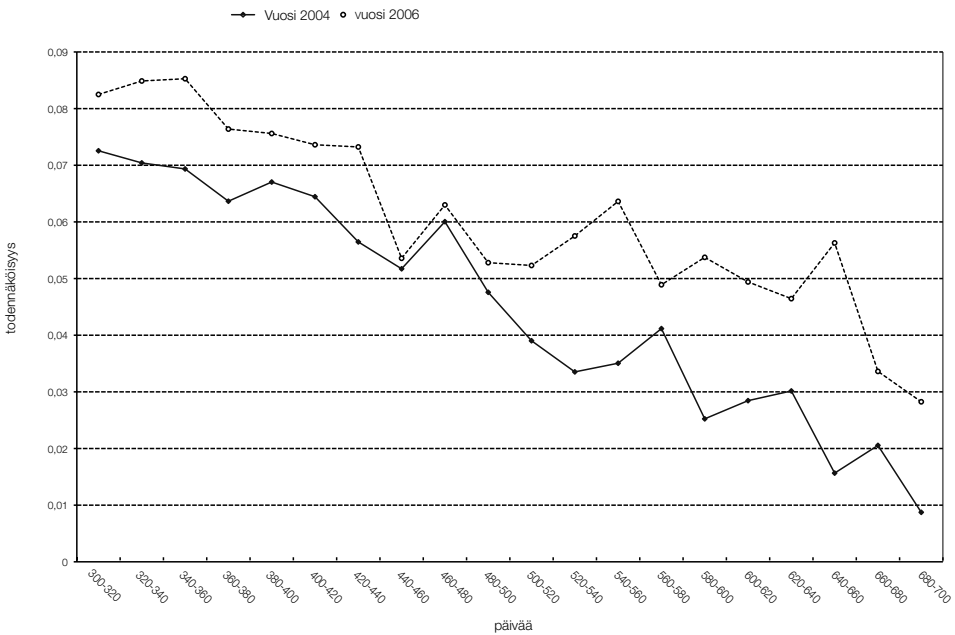
Kuvio 6b. Työllistymisen todennäköisyys 300 päivää ylittäneiden työmarkkinatukijaksojen eri vaiheissa vuosina 2004 ja 2006



Kuvio 6c. Työvoimapolittisille toimenpiteille siirtymisen todennäköisyys 300 päivää ylittäneiden työmarkkinatukijaksojen eri vaiheissa vuosina 2004 ja 2006.



Kuvio 6d. Muiden siirtymien todennäköisyys 300 päivää ylittäneiden työmarkkinatukijaksojen eri vaiheissa vuosina 2004 ja 2006.



Mitä kuviot kertovat työmarkkinatuki uudistuksen vaikutuksista? Parantuneen työllisyystilanteen takia voisi olettaa, että vuonna 2006 tapahtuu enemmän poistumisia työttömyydestä kuin vuonna 2004. Mikäli aktivointiuudistus vaikuttaisi passiiviturvalta poistumiseen, työllistymisen todennäköisyydessä tapahtuisi hyppäys ylöspäin 500 passiivipäivän rajan lähestyessä. Työllistymistä koskevat kuviot eivät osoita minkäänlaisia uhkavaikutuksia. Työmarkkinatukea saaneiden joukossa ei näyttäisi olleen helposti työllistyvää joukkoa, joka aktivoinnin pelossa olisi rynnännyt työmarkkinoille ennen 500 päivän keston täyttymistä. On jopa hieman huolestuttavaa, että työllistyminen ei ole yleistynyt pidempään kestäneiden työmarkkinatukijaksojen päättymissyynä.

Havaittu heikko työllisyyskehitys voi selittyä muillakin tekijöillä kuin uudistuksen epäonnistumisella. Ensinnäkin työllistymistieto perustuu työnhakijarekisterin tietoihin ja nämä eivät ole kaikilta osin täydellisiä.⁵ Toiseksi pitkään passiivista työmarkkinatukea saaneiden työttömien joukko saattaa aidosti erota tarkasteluvuosien välillä. Kenties hyvän työllisyyskehityksen seurauksena 500 kertymäpäivää tulee täyteen nykyisellään huomattavasti vaikeammin työllistyvillä henkilöillä. Kolmanneksi uudistuksen lyhyehkön seuranta-ajan johdosta tarkastelu keskittyy vain ensimmäiseen siirtymään. Tässä ei siten arvioitu työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mahdollisia vaikuttavat niihin osallistuneiden henkilöiden työllisyyteen. Kenties toimenpiteiden jälkeinen työllisyyskehitys pitkään työmarkkinatukea saaneiden keskuudessa on parantunut. Lisäksi pitkäaikaistyöttömien osalta on huomioitava, että poistuma työllisyyteen on ylipäätään hyvin vähäistä, mikä vaikeuttaa arviointia.

Kuvioista nähdään, että pitkäaikaistyöttömiä ohjataan aiempaa enemmän työvoimapolitiittisille toimenpiteille.⁶ Silmiinpistävää on myös se, että poistuma passiivitueltä työvoimapolitiittisille toimenpiteille lähtee kasvamaan jo ennen 500 passiivipäivän saavuttamista. Lisäksi passiiviselta työmarkkinatueltä poistuminen on yleistynyt vuosien 2004 ja 2006 välillä alle 200 passiivisen työmarkkinatukipäivän kestoilla. Kuvioissa ei ole siis havaittavissa varsinaisia syrjäyttämisaikutuksia ainakaan siinä mielessä, että aktivointi olisi vähentynyt joillakin työttömyyden kestoilla.

Poistumassa muualle kuin työllisyyteen tai aktivointitoimiin havaitaan selvää kasvua ennen 500 passiivipäivän täyttymistä. Tarkempien tutkimusten perusteella tähän on kaksi syytä. Työvoimapolitiittiset lausunnot ovat yleistyneet ja aineistosta aidosti puuttuvat poistumissyöt ovat lisääntyneet. Lausuntojen yleistyminen kuvastaa osittain uudistuksen mukanaan tuomia sanktioita. Vuoden 2007 työllisyyskertomuksen perusteella työmarkkinatuki uudistuksen pitkään työttömänä olleita henkilöitä koskevan työmarkkinatuen saamisen edellytysten tiukentamisen perusteella asetettiin yhteensä 10 000 työssäolovelvoitetta. Nämä työssäolovelvoitteet liittyivät suurimmalta osin (9000 kpl) työstä tai työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta kieltäytymiseen, eroamiseen tai erottamiseen. Asetettujen työssäolovelvoitteiden lukumäärä

5 Tuntemattomat päättymissyöt ovat yleistyneet vuonna 2006, mikä saattaa osaltaan heijastua kuvioihin.

6 Toimenpiteille siirtyminen on päätelty jakson päättymissyötiedon perusteella: työllistyy yhdistelmätuella tai työllistyy palkkatuella. Lisäksi tietoa on jäljitetty seuraavan jakson perusteella: työharjoittelu, työvoimapolitiittinen koulutus, kuntouttava työtoiminta, ammatinvalinta tai kuntoutustoimenpide, työelämävalmennus tai yhdistelmätuen työmarkkinatuki.

on kuitenkin vain murto-osa työvoimapolitiittisista lausunnoista, joita annetaan vuosittain lähes kaksi miljoonaa. Liian kauas kantoisia arvioita työssäolovelvoitteiden vaikutuksista ei tässä yhteydessä kannatakaan tehdä.

Yhtälailla aidosti rekisteriaineistosta puuttuvien päättymissyiden yleistymistä kannattaa tulkita varovaisesti. Kilpailevia selityksiä havainnolle on ainakin kolme. Ensinnäkin tutkimusaineiston takarajan saavuttaminen saattaa lisätä päättymissyiden epävarmuutta. Toiseksi syynä voi olla työttömien siirtyminen työvoiman ulkopuolelle ilman rekisteriviranomaiselle suoritettua ilmoitusta. Parhaimmillaan tuntemattomat päättymissyöt johtuvat siitä, että uudistuksen johdosta työllistyneet henkilöt ovat kadonneet tilastoseurannasta.

Tarkastelun perusteella uudistuksen myönteisenä seikkana voidaan pitää sitä, että poistuma passiiviselta työmarkkinatuella on ylipäättään lisääntynyt. Pitkäaikaistyöttömät osallistuvat aktivointitoimiin selvästi enemmän kuin ennen uudistusta. Tämä oli aktivointiuudistuksen keskeinen tavoite. On myös huomattava, että pelkän toimenpiteiden tason mekaanisen nostamisen lisäksi uudistuksen tavoitteena oli antaa pitkäaikaistyöttömille tehostettua ohjausta työvoimatoimistoissa. Uudistuksen tähän puoleen ei kuitenkaan pystytä vastaamaan käytettävissä olevan rekisteriaineiston avulla. Seuraavassa luvussa tarkastelemme, miten tulokset muuttuvat, kun työmarkkinasiirtymiin vaikuttavia taustatekijät otetaan huomioon.

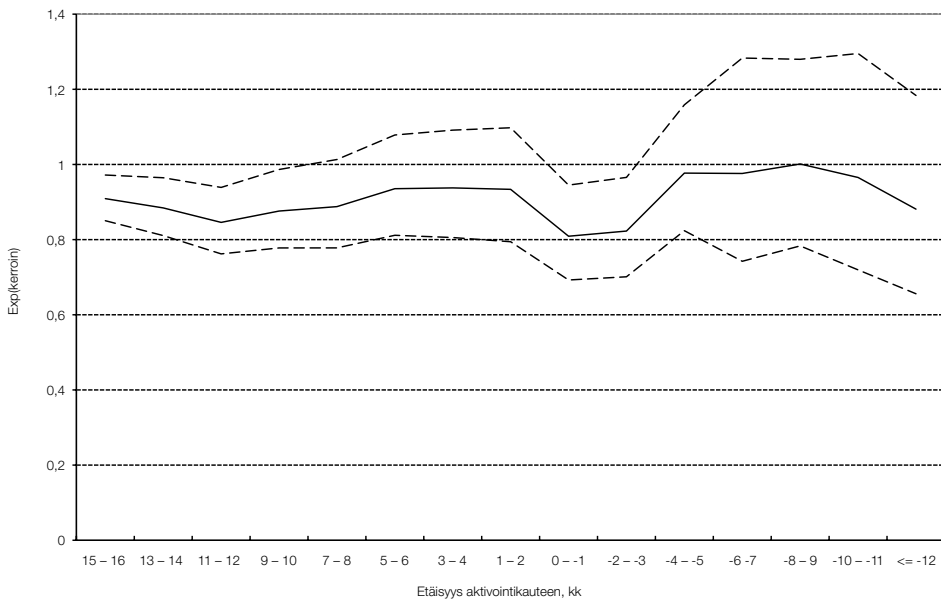
4.2. Aktivointiuudistuksen vaikutus

Erilaisten aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu melko paljon aiemmissa tutkimuksissa (ks. esim. Hämäläinen ja Tuomala, 2006). Toimenpiteiden vaikuttavuuden on havaittu vaihtelevan erityisesti toimenpidetyypin suhteen huomattavasti. Saatujen tulosten perusteella ammatillinen työvoimakoulutus, yksityisen sektorin tukityöllistäminen ja oppisopimuskoulutus kohentavat osallistujien työllistymisedellytyksiä avoimille työmarkkinoille. Sen sijaan etenkin valmentava työvoimakoulutus ja julkisen sektorin tukityöllistäminen ovat osoittautuneet heikommiksi keinoiksi edistää työttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Yksilötasolla aktivointiuudistus tarkoitti yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden tehostettua ohjausta työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Tässä osiossa selvitämme, voiko pelkkä tietoisuus toimenpiteille yleistymisestä nostaa passiiviselta työmarkkinatuella poistumisen todennäköisyyttä. Mallin luotettavuus edellyttää, että työmarkkinatuen saajat tulevat tietoiseksi uudistuksen alkamisesta vasta, kun se toimeenpannaan ('no anticipation' oletamus). Tämän oletuksen uskottavuutta lisää tutkimuksen kvalitatiivinen osuus, jonka perusteella työttömäksi jääneiden tietoisuus uudistuksesta on ylipäättään vähäistä jopa sen toimeenpanon jälkeen.

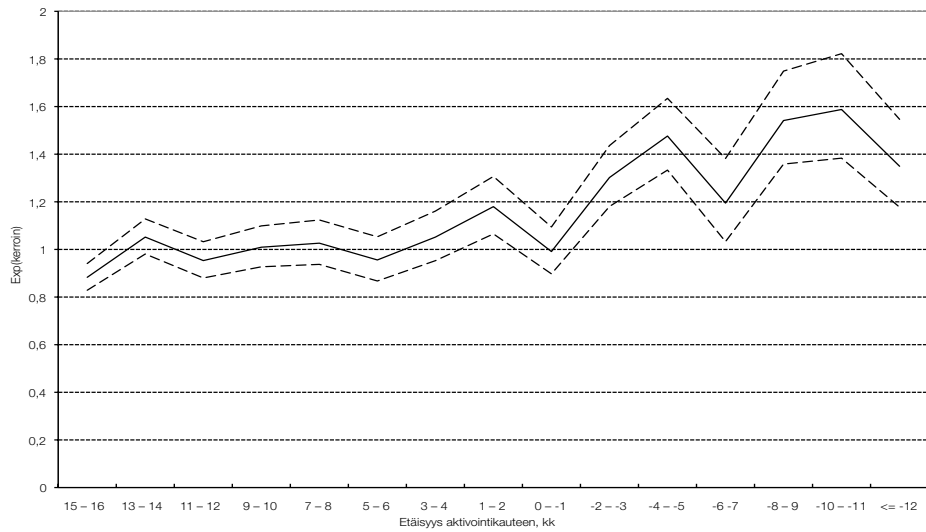
Työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia arvioidaan mittaamalla etäisyys aktiivintajakson alkuun. Mikäli aktiivintakauden käyttöön otolla olisi itsenäinen uhka-vaikutus, työmarkkinatuen saajat pyrkisivät työllistymään (kuvio 7) tai muuten poistumaan passiiviselta työmarkkinatuelta aktiivintakauden lähestyessä (kuvio 9). Kuviossa 8 kuvataan puolestaan aktiivintakauden etäisyyden vaikutusta työvoimapolitiittisille toimenpiteille siirtymiseen. Vaikutukset ovat kuvioissa positiivisia ja tilastollisesti merkitseviä, jos sekä vaikutusta kuvaava yhtenäinen viiva että molemmat katkoviivoin kuvatut luottamusvälit ovat y-akselilla suurempia kuin yksi.⁷ Estimointitulokset raportoidaan kokonaisuudessaan liitteessä 5.

Kuvio 7. Työmarkkinatukiudistuksen vaikutus työllistymiseen (vedonlyöntisuhteet 95 % luottamusväleineen, referenssiluokkana yli 16 kuukautta aikaa aktiivintakautteen)

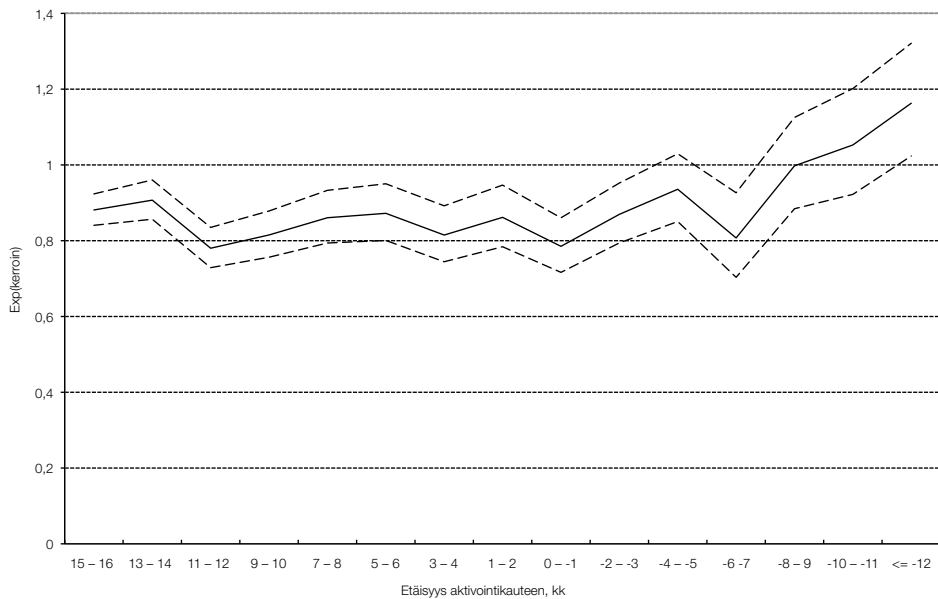


7 Taulukossa raportoidaan ns. vedonlyöntisuhteet (exp(kerroin) eli odds ratio) keskivirheineen. Suhteelliselle osuudelle (todennäköisyys) p voidaan laskea ns. veto ($=p/(1-p)$), eli esimerkiksi jaetaan työllistyneiden naisten osuus ei-työllistyneiden naisten osuudella. Vedonlyöntisuhte taas on kahden vedon suhde (eli esimerkin tapauksessa jaetaan naisille laskettu veto miesten vedolla). Koska pienempi osuus naisista kuin miehistä työllistyy, on vedonlyöntisuhte ykköistä pienempi (0.864) työllistymistä kuvaavassa sarakkeessa. Vastaavasti koulutuksen tapauksessa vedonlyöntisuhteet ovat ykköistä suurempia, koska paremmin koulutetuista on työllistynyt suurempi osuus kuin perusasteen suorittaneista. Havaitsemattoman heterogeisuuden mallintaminen tuotti kolme massapistettä useampien massapisteen osoittaututtua ei-merkitseviksi. Liitetäulukossa 5 ensimmäinen massapiste toimii vertailuryhmänä. Työllisyyden osalta toinen massapiste oli kuitenkin merkitsevä vain 10 %:n tasolla.

Kuvio 8. Työmarkkinatuki uudistuksen vaikutus toimenpiteelle siirtymiseen (vedonlyöntisuhteet 95 % luottamusväleineen, referenssiluokkana yli 16 kuukautta aikaa aktivointikauteen)



Kuvio 9. Työmarkkinatuki uudistuksen vaikutus muihin siirtymiin (vedonlyöntisuhteet 95 % luottamusväleineen, referenssiluokkana yli 16 kuukautta aikaa aktivointikauteen)



Kuvion 7 perusteella aktivointiuudistuksella ei ollut varsinaisia uhkavaikutuksia avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Etäisyyttä aktivointikauden alkuun kuvaava muuttuja ei ole positiivista ja tilastollisesti merkitsevä yhdessäkään tarkastelupisteessä. Ainoat tilastollisesti merkitsevät tulokset viittaavat enneminkin siihen, että työmarkkinatukiudistus heikensi työllistymistä työttömyyden alkuvaiheissa ja välittömästi tultaessa uudistuksen piiriin.

Avoimille työmarkkinoille työllistymisen sijaan työvoimapolitiittisille toimenpiteille siirtymisen todennäköisyys kasvaa voimakkaasti uuden aktivointikauden ansiosta (ks. kuvio 8). Tämä tulos on linjassa aiempien havaintojen kanssa. Ylipäätään aktivointiasteet ovat kasvaneet uudistuksen seurauksena selvästi. Vuoden 2007 työllisyyskertomuksen mukaan yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivointiaste nousi vuoden 2005 19,7 prosentista (tammi-syyskuu) ja vuoden 2006 25,8 prosentista vuoden 2007 34,5 prosenttiin. Pitkäaikaistyöttömien kasvaneesta aktivoinnista kertoo myös se, että vuonna 2007 pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste on jopa vähän suurempi kuin kaikkien työmarkkinatuen tuen saajien 34,1 prosenttia. Aiempina vuosina tilanne oli päinvastainen.

Toisin kuin luvussa 4.1 spekulointiin, aktivointikauden käyttöönotto ei lisännyt passiivisella työmarkkinatuella olevien henkilöiden siirtymistä työvoiman ulkopuolelle. Kuvion 9 perusteella työmarkkinatukiudistus vähensi muualle kuin työllisyyteen tai toimenpiteisiin kohdistuvan siirtymän todennäköisyyttä ennen uuden aktivointikauden alkua. Aivan viimeisessä seurantapisteessä uhkavaikutus kääntyy kuitenkin merkittävässä määrin positiiviseksi. Havainto saattaa ainakin osittain selittyä ajankohdan osumisella aineiston loppupäähän, minkä jälkeen seurantaa ei voida enää suorittaa.

Edellä kuvatut tulokset vaikuttavat luontevilta sitä taustaa vasten, että suomalaisilla työmarkkinoilla pitkäaikaistyöttömillä ei useinkaan ole mahdollisuutta välttää työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumista yksinkertaisesti hakeutumalla avoimille työmarkkinoille. Aidosti muualle poistuminen puolestaan tarkoittaisi tässä yhteydessä käytännössä toimeentulotuen ja asumistuen varaan jäämistä. Vaikka uudistus käytännössä johti työmarkkinatuen lakkautuslausuntojen lisääntymiseen, ei uudistus haastatteluosuuden perusteella johtanut syrjäytymisen lisääntymiseen. Eräiden lausuntojen mukaan tämä saattoi jopa johtaa siihen, lausunnon saaneet pääsivät heille paremmin sopivien palveluiden piiriin.

Tulokset poikkeavat selvästi Tanskassa tehdyistä arvioista. Mahdollisia syitä on ainakin kaksi. Tanskassa aktivointikausien periaate on kohdistettu nimenomaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa nauttiville, kun taas käsillä olevassa tutkimuksessa arvioidaan aktivointiuudistuksen vaikutusta passiivisen työmarkkinatuen saajiin. Suomessa passiivista työmarkkinatukea saavat ovat yleiseltä työllistyvyydeltään selvästi heikompi ryhmä kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa nauttivat henkilöt. Esimerkiksi Tuomalan (2000) mukaan työttömyyskassan jäsenet sekä työllistyvät että osallistuvat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin muita työttömiä todennäköisemmin. Lisäksi Tanskassa velvoite osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin on

huomattavasti Suomessa käyttöön otettua uudistusta voimakkaampi, mikä on omiaan heijastumaan uhkavaikutuksen suuruuteen.

Liitteessä 5 esitettyjen, muiden mallissa käytettyjen taustamuuttujien vaikutukset avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, työvoimapolitiittisille toimenpiteille siirtymiseen ja muista syistä tapahtuvaan passiiviselta työmarkkinatuelta poistumiseen vaikuttavat melko luonteelta. Naisten todennäköisyys työllistyä on alhaisempi kuin miehillä mutta vastaavasti naiset osallistuvat useammin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Toisaalta ehkä jossain määrin odotustemme vastaisesti naiset näyttävät myös poistuvan työmarkkinatuelta muihin syihin harvemmin kuin miehet, vaikka ero onkin melko pieni.

Koulutuksella on suuri merkitys passiiviselta työmarkkinatuelta poistumisen todennäköisyyteen. Paremman koulutuksen omaavat henkilöt sekä työllistyvät että osallistuvat työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin todennäköisemmin kuin vertailuryhmänä olevat enintään perusteen koulutuksen suorittaneet. Korkeampi koulutus lisää myös muiden siirtymien todennäköisyyttä suhteessa perusasteen suorittaneisiin työttömiin. Havainto on tasapainossa lukuisien aiempien tutkimusten kanssa, joissa on havaittu korkeamman koulutuksen omaavien henkilöiden riskin jäädä pitkäaikaistyöttömiksi olevan vähäisempi kuin heikommin koulutettujen.

Aiemmissä tutkimuksissa on myös havaittu, että työttömien työmarkkinasiirtymissä on alueellisia eroja. Verrattaessa tuloksia aiemmissä tutkimuksissa saatuihin on jälleen huomioitava, että tässä tutkimuksessa keskitytään ainoastaan passiivisen työmarkkinatuen saajiin jotka eroavat taustatekijöiltään huomattavasti esimerkiksi ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavista työttömistä. Tulosten perusteella näyttää siltä, että Etelä-Suomen läänin ulkopuolella asuminen vähentää jossain määrin avoimille työmarkkinoille työllistymisen todennäköisyyttä. Tosin Lapin läänin ja Etelä-Suomen välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää eroa. Avoimille työmarkkinoille siirtymisen sijasta muualla Suomessa osallistutaan selvästi todennäköisemmin aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin kuin Etelä-Suomen läänissä. Tämä selittyy suurelta osin sillä, että työvoimapolitiittisia toimenpiteitä tarjotaan suhteellisesti enemmän muualla maassa. Näyttää myös siltä, että passiivisen työttömyysturvan saajat siirtyvät Etelä-Suomen läänissä muuta Suomea todennäköisemmin kokonaan ulos työvoimasta.

Myös passiivisen työmarkkinatuen saajan ammatti vaikuttaa passiiviselta työmarkkinatuelta poistumisen todennäköisyyteen. Sosiaali- ja terveydenhuolto, maa- ja metsätalous, kuljetusala sekä teollisuusammatit nostavat työllistymisen todennäköisyyttä suhteessa vertailuryhmään⁸. Vertailuryhmään kuuluvat henkilöt puolestaan osallistuvat muita ammattiryhmiä harvemmin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Sosiaali- ja terveydenhuolto ja kuljetusammatit eivät kuitenkaan ole tilastollisesti merkitseviä. Muiden siirtymien osalta nähdään, että sosiaali- ja terveyden-

8 Vertailuryhmä ovat Tilastokeskuksen ammattiluokituksen teknisen, humanistisen, lainopillisen, luonnontieteen ja taiteen ammatit.

huolto, hallinto, kuljetusala, teollisuus, palveluala ja luokittelematon työ nostavat passiivituolta poistumisen todennäköisyyttä.

Ennako-odotusten mukaisesti henkilöt, joilla 500 työttömyyspäivän raja on lähellä tai jotka ovat jo saavuttaneet sen työllistyvät heikommin kuin siitä kaukana olevat. Vastaavasti työvoimapolitiittisille toimenpiteille siirtyminen on yleisempää 500 päivää ylittäneillä. Kestoriippuvuuden osalta nähdään, että työttömyyden pitkittyminen laskee voimakkaasti työllistymisen todennäköisyyttä. Sen sijaan toimenpiteille siirtymisen tapauksessa työttömyyden pitkittyminen lisää siirtymän todennäköisyyttä. Sama pätee myös muihin siirtymiin, joiden todennäköisyys kasvaa työttömyyden keston kasvaessa.

4.3. Haastattelututkimuksen tulokset

Tutkimuksen kvalitatiivisessa osuudessa pyrittiin sekä viranomais- että työttömien haastattelujen avulla syventämään ymmärrystä siitä, miten työmarkkinatuki uudistus on vaikuttanut työttömien työllistymiseen ja toisaalta myös syrjäytymiseen. Tulokset ovat selvästi yhteneväiset jo aiemmin esitettyjen tilastollisen analyysin tuottamien tulosten kanssa. Kuten niiden osalta mainittiin, mitään selvää työllistymisvaikutusta ja toisaalta uhkavaikutusta ei ole havaittavissa, kun työtön ylittää 500 päivän keston työttömyydessä. Myös haastattelujen pohjalta voidaan todeta, että työmarkkinatuki uudistus ei ole merkittävässä määrin lisännyt pitkäaikaistyöttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Työmarkkinatuen lakkauttamista ei myöskään koeta eriyistä johtuen uhkana, joka ajaisi pitkään työttömänä olleet töihin.

Kun ihminen on ollut riittävän pitkään työttömänä, vaikeutuu työn saanti merkittävästi. Erityisesti viranomaishaastattelujen pohjalta voitaisiin todeta, että tuo raja tulee vastaan jo kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen. Monien näkemyksissä tuo raja on korkeintaan puoli vuotta. Voidaan kysyä, mikä on tuo 500 päivän raja, joka on muotoutunut aktiivoinnin rajaksi työttömyysturvalainsäädännössä. Miksi ihmisiä pitäisi pitää kaksi vuotta työttöminä ennen aktivointia, jos työn saanti heikkenee jo ensimmäisten työttömyyskuukausien aikana?

Tämä on vain yksi niistä kysymyksistä, joita nousi esille sekä viranomais- että työttömien haastatteluissa. Päälinnäisinä kysymyksinä työmarkkinatuki uudistusta koskien nousivat haastatteluista esille mikä ja miksi. Työttömien haastatteluista kävi selvästi ilmi, että työmarkkinatuki uudistus ei ollut heillä päällimmäisenä ajatuksissa, jos oli lainkaan. Ei niin, että heidän odotetaan tuntevan uudistusta niin hyvin kuin viranomaisten. Yllättävää oli ehkä kuitenkin se, miten vähän heille oli joko tarjottu tai he olivat vastaanottaneet informaatiota uudistuksesta.

Työttömyysturvajärjestelmä nähtiin kokonaisuudessaan epäoikeudenmukaisena ja kohtuuttomana ja vähimmäisessä määrin motivoivana, eikä pelkästään työttömien näkökulmasta. Järjestelmä nähtiin myös monimutkaisena ja vaikeaselkoisena. Kun työmarkkinatuki uudistus tuli voimaan, saattoivat asioita eniten sekoittaa juuri ne

viranomaistahot, joiden olisi pitänyt olla uudistuksesta parhaiten perillä. Työvoimahallinnon väärien lausuntojen johdosta työmarkkinatukea maksettiin niillekin, joilta se olisi pitänyt evätä kokonaan. Varmaa tietoa ei haastattelujen pohjalta saatu siitä, kuinka paljon tällaisia viranomaisen virheestä maksettuja työmarkkinatukia on peritty takaisin muutenkin vähävaraisilta pitkäaikaistyöttömiltä.

Paljoakaan hyötyä ei työmarkkinatukiudistuksesta koeta olleen. Joskin hyvänä puolena nähtiin se, että kunnat on veloitettu uudistuksen myötä ottamaan osaa pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon. Eräs työvoimaviranomainen totesi haastattelussa, että kun kaupunki sai laskun työmarkkinatukiudistuksen jälkeen, työttömistä kiinnostuttiin aivan eri tavalla. On tietenkin pitkälti kunnasta kiinni, löytyykö tahtoa luoda toimivia yhteistyömalleja ja panostaa pitkäaikaistyöttömien aktivointiin.

Seuraavissa luvuissa ja liitteessä 6 käydään läpi niitä teemoja, joita haastatteluista nousi esille. Teemat liittyvät työnhakuun ja työn saannin esteisiin, työmarkkinatukiudistuksen merkitykseen ja vaikutuksiin sekä ajatuksiin työvoimapolitiikasta.

4.3.1. Työnhaku ja työn saannin esteet

Työn saanti ja myös motivaatio työnhakuun riippuvat pitkälti siitä, mikä on yleinen työllisyystilanne asuinpaikkakunnalla tai lähikunnissa. Koska Suomessa työllisyystilanne on kehittynyt positiivisesti viimeisten vuosien aikana, olivat myöskin tunnelmat työn saannin suhteen hyvät. Tosin vaikeasti työllistyvien kohdalla hyväkään työllisyystilanne ei välttämättä edistä työnsaantia. Heillä on yleensä sellaisia esteitä työnsaannille, jotka työllisyystilanteesta riippumatta estävät työllistymisen avoimille työmarkkinoille. Tällaisia esteitä ovat mm. päihde- ja mielenterveysongelmat. Ongelmallisessa tilanteessa ovat myös ne, jotka ovat olleet pitkään työttöminä johtuen oman alan työpaikkojen puutteesta. Vaikka heidän aloillaan työpaikkoja syntyisikin, jo yksistään pitkään jatkunut työttömyys voi olla esteenä työn saannille.

"Mutta kun yhteiskunnassa syyllistetään pitkään työttömänä olleita, niin totta kai se työnantajakin ajattelee, että heissä on jotain vikaa."(työtön mies, 46-vuotias)

Usein pitkittyneeseen työttömyyteen liittyy myös ammattitaidon rapautumista ja osaamisen puutetta. Nykyisen hallituksen suunnitelmat työttömien reservin osaamisen ja ammattitaidon ylläpitämisestä heti työttömyyden alettua ovatkin siinä suhteessa oikean suuntaisia. Lähes poikkeuksetta viranomaishaastatteluisuissa tuotiin esille se, että työttömyyden pitkittyessä tiedot ja taidot tehdä oman alan työtä heikkenevät, mikä puolestaan heikentää työn saannin mahdollisuuksia. Pitkään työttömänä olleilla myös motivaatio koulutukseen heikkenee, jolloin mahdollisimman varhainen puuttuminen osaamisen ylläpitämiseen voisi olla merkittävä työnsaannin edellytyksiä parantava seikka.

Usein myös ikä mielletään esteeksi työn saannille. Vaikka ikääntyneemmillekin työttömille on avautunut työmahdollisuuksia työllisyystilanteen parannuttua,

kokevat ainakin työttömät itse, että yli viisikymppisen on jo lähestulkoon mahdollonta saada työtä avoimilta työmarkkinoilta. Ikä merkitsee monen kohdalla myös sitä, että esimerkiksi tänä päivänä työmarkkinoilla tarvittavat tietotekniset valmiudet eivät välttämättä ole sillä tasolla, että niillä pärjäisi työelämässä.

"Kun työnantajat eivät ota nuorempiakaan, niin miksi ne ottaisivat vanhempia. Meikäläinen kun ei osaa käyttää tietokonetta, juuri ja juuri osaan laittaa päälle ja pois." (työtön mies, 60-vuotias)

Työantajien asenteet pitkäaikaistyöttömiä kohtaan ovat ymmärrettäviä, mutta eivät aina perusteltuja. On selvää, että työnantaja haluaa palkata etevimmän henkilön, ja sellaisen, jolla on ajan tasalla olevat tiedot ja taidot. Tällöin pitkään työttömänä olleen mahdollisuudet eivät välttämättä ole kovin hyvät. Jos kuitenkin lähtökohtaisesti ajatellaan, että pitkäaikaistyöttömissä on pakko olla jotain vikaa, niin jo työttömän motivoiminen työnhakuun voi olla pitkä prosessi.

"Kun sä siirryt Kelan peruspäivärahalle, niin siitä alemmaksi sä et enää pääse. Työnantajat mieltää, että kaveri on nostonut liiton päivärahat ja nyt se on ajautunut pohjalle. Mitä tästä nyt enää saa irti." (työtön mies, 46-vuotias)

Erilaiset sairaudet ovat monella syynä siihen, että sopivan työn löytäminen on vaikeaa. Osalla sairaudet ovat todettuja, osalla ei. Työttömät kuuluvat julkisen terveydenhuollon piiriin, eikä heillä ole oikeutta työterveyshuollon palveluihin. Vaikka heidän kuuluisi saada hoitoa havaittujen oireiden mukaisesti, ainakin työttömien itsensä mielestä heitä syrjitään, koska he ovat työttömiä.

"Minulla on niskassa joku semmoinen ja kun aloin hoidattaa sitä, kipu nousi tänne. Kävin lääkärissä ja pääsin [kaupungin nimi poistettu] yhdelle erikoislääkärille. Kaksi vuotta on niska ollut kipeänä. Mitään ei ole reagoitu, kun olen ollut työttömänä. Mutta kun satuin sanomaan, että aloitan ehkä ensimmäinen päivä loka-kuuta työt, niin sitten laitettiin se lähete. Ne ei reagoi mihinkään, jos on työttömänä. Mitä kun on kotona, niin mättää pillereitä vatsaan ja makaa vaan." (työtön nainen, 50-vuotias)

"Monella on sairauksia ja vaikka mitä. Eikä auta vaikka kävisi valittamassa, kun on halvempi pitää kortistossa. Kituutetaan ihmistä. Silleenhän sitä on tullut paljon itsemurhiakin. Ne saattaa sairastua vaikka mihin. Jatkuva paine ja huono olo. Pidetään vain kortistossa, vaikka ihminen kuuluisi eläkkeelle. Eräs kurssin kouluttaja on sanonut, että on niin huonokuntoisia työnhakijoita, että jos ei olisi hissiä, he eivät pääsisi ilmoittautumaan." (työtön mies, 55-vuotias)

Sairaudet eivät välttämättä kosketa työtöntä itseään. Osa työttömistä hoitaa sairasta omaistaan. Vaikka työttömien osuus omaishoitajista on virallisten arvioiden mukaan suhteellisen pieni, vain noin prosentin luokkaa (Voutilainen ym., 2007, 33), epävirallisesti voi arvioida osuuden olevan suurempi. Työttömällä ei välttämättä ole kannustinta ilmoittaa omaisen hoidosta viranomaisille, sillä esimerkiksi työvoimatoimistossa omaishoito voidaan tulkita esteeksi työnhauulle. Tällöin työtön menettää työttömyyden aikaisen tukensa ja joutuu hakemaan kunnan tarveharkinnassa olevaa omaishoidon tukea.

"Se, kuinka yksilöllistä palvelu työvoimatoimistossa on, riippuu siitä, kuka työnvälittäjä on kyseessä. Joku ymmärtää kun kerron, että äidillä on Alzheimer, mutta eivät kaikki." (työtön mies, 55-vuotias)

"Isä kuoli viime keväänä. Olen ollut äitini kaverina. En mitään palkkaa siitä saa, enkä ole mitään anonut. En ole omaishoitaja, vain sellainen huolehtija. Äitini on 88-vuotias." (työtön nainen, 50-vuotias)

Yksi merkittävä este työllistymiselle ovat velat. Velkaa voi tulla vähitellen, kun pienistä tuloista joutuu maksamaan yllättäviä menoja tai ne voivat olla perua työttömyyttä edeltävältä ajalta kun esimerkiksi oma yritys on ajautunut konkurssiin. Velallisen työttömän kannustimet ottaa mitään työtä vastaan ovat vähäiset, sillä palkasta peritään velkoja usein sen verran, että käteen jää jopa vähemmän, mitä työttömyysturvasta. Voidaankin kysyä, onko sellainen tilanne mielekäs, jossa täysin terve ja työkykyinen ihminen on yli kymmenen vuotta työttömänä vain sen takia, että lama vei yrityksen ja jätti miljoonien velat yhden ihmisen harteille.

"Ennen lamaa rakensimme velkarahalla kelomökkejä sun muita ja pankki auliisti rahoitti. Kun lama tuli, niin pankki oli ensimmäisenä ottamassa. [...] Siihen se sitten jäi. Velkoja jäi vanhassa rahassa vissiin vähän toista miljoonaa. Nyt on tullut korkoa korolle ja korolle ja korolle ja korolle, niin yhteisvastuullinen velka oli viimeisen tilaston mukaan noin 550 000 euroa. [...] En ole hakenut töitä missään vaiheessa. Miksi olisin, kun jos menen töihin, niin iso käsi vie kaikki. Pari lyhyttä työsuhdetta mulla on ollut. [...] Palkka oli niin pieni, että vouti ei vienyt mitään." (työtön mies, 60-vuotta)

"Olin palkkatukityössä ensin puoli vuotta ja uuden tein sitten uuden puolen vuoden sopimuksen. Sitä tein noin kaksi viikkoa ja syyskuun puolella välissä otin lopputilin. Syy oli vouti. Hän olisi halunnut palkastani päivässä sen verran, että käteen olisi jäänyt 19,90 euroa. Mä en olisi sillä pystynyt maksamaan edes vuokraa saati sitten elämään. Vouti ei suostunut sopimukseen, kun tarjosin 200 kuukaudessa. He halusivat enemmän." (työtön nainen, 38-vuotias)

Vaikka pitkittyneelle työttömyydelle löydettäisiinkin jokin terveydellinen tai muu syy, ei se vielä merkitse sitä, että esteiden poistaminen tapahtuisi hetkessä. Hieno ja ylevä tavoite on pyrkiä työllistämään kaikki työttömät yksityiselle sektorille, mutta se on monien pitkään työttömänä olleiden kohdalla pitkä tie. Vaikka pitkään työttömänä ollut ei olisikaan vajaakuntoinen sanan varsinaisessa merkityksessä, voi hän tarvita paljonkin tukea ja kannustusta uskaltautuakseen edes harkitsemaan takaisin työelämään palaamista.

"Tarvittaisiin välityömarkkinoita ja yritän siihen suuntaan toimia, että niiden määrä lisääntyisi. Työelämään palaamiseen tarvitaan paljon tukea. Vaikka olisi hyvät valmiudet ja koulutusta ja työhistoriaa, niin viimeisestä työsuhteesta on kulunut aikaa, niin tarvitaan tukea. Suurin osa meidän asiakkaista tarvitsee aika paljonkin tukea. Ainakin tarvitaan sellaisia paikkoja, missä on ohjausta ja tukea. Siirtymävaiheen työpaikkoja tarvitaan, ei välttämättä kaikille, mutta ainakin lisää." (aikuissosiaalityön esimies)

Tällainen ajatus pitkäjänteisestä työstä pitkäaikaistyöttömän työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi ei ole ollut keskeisenä elementtinä suomalaisessa työvoimapolitiikassa. Työttömyysturvajärjestelmää uudistettaessa on pääpaino ollut työn vastaanottamiseen kannustaminen etuuksien menettämisen uhalla. Kieltojen ja sanktioiden myötä on oletettu, että pitkään työttömänä olleetkin siirtyisivät 'turvasta työttömyydestä' ansaitsemaan elantoaan. Näin ei kuitenkaan ole käynyt. Pitkäaikaistyöttömiä kyllä poistuu työmarkkinatuelta, mutta ei avoimille työmarkkinoille, vaan yhä uudestaan erilaisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin.

"Monen kohdalla toimenpiteiden jälkeen tulee seinä vastaan. Kuntouttavan työtoiminnan jälkeen on todella vaikeaa päästä avoimille markkinoille. Jonkun pitäisi olla aktiivisesti markkinoimassa yrityksiin päin ja voi olla, että sittenkään ei löydy paikkoja." (työvoimaneuvoja)

"Nyt työtön siirtyy työllistämistyöltä työllistämistyöhön, eikä tunnelin päässä näy valoa." (työvoimaohjaaja)

Työllistymismahdollisuuksien edistämisessä keskeisessä asemassa on asiakkuus. Työtön on valintoja tekevä asiakas, jolla on oikeus päättää siitä, onko hän työttömänä työnhakijana. Jotkut hyväksyvät sen, että omista valinnoista seuraa eläminen jopa 40 prosentilla leikatulla toimeentulotuella. Toiset kokevat nöyryyttävänä sen, että joutuvat hakemaan toimeentulotukea. Toisaalta on toisen tai jopa kolmannen polven työttömiä, jotka ovat täysin sosiaalistuneet työttömänä elämiseen ja sosiaalitoimen asiakkuuteen.

"Tutkijat voivat sanoa, mitä ikinä tykkää, mutta näin se vaan on. [...] Se on kierre. Uusi sukupolvi oppii, että elämän voi elää ilman, että ikinä mitään tekee. Suomessa voi tehdä niin. Meidän sosiaaliturvajärjestelmämme mahdollistaa se, että ihminen voi elää kehdosta hautaan tekemättä työtä ja sulla on siihen lakisääteinen oikeus. Tätä oikeutta käyttää todella harvat, mutta meidän näkökulmasta se näkyy. Siksi olen hyvin kriittinen. [...] Sosiaaliturvajärjestelmämme aiheuttaa osan ongelmista ja kun tulee välillä lamoja, aiheuttavat ne loput ongelmat." (joh-tava sosiaalityöntekijä)

Työttömyysturvaa uudistettaessa pitääkin pitää mielessä, että työttömät ovat erittäin heterogeeninen joukko. On niitä, jotka työllistyvät helposti, mutta toisaalta niitä, joille työllistyminen on syystä tai toisesta vaikeaa. On ihmisiä, joille työttömyydestä on muodostunut oma elämän sisällön määrittäjä. Työttömälle voi olla yhtä suuri askel siirtyä työelämään, kuin työssä käyvälle on jäädä työttömäksi. Tällöin ei oikea lääke ole rankaiseminen vaan panostaminen riittäviin tukitoimenpiteisiin.

"Työhön lähteminen voi olla pelottavaa, kun ei tunne ketään työpaikalta. Voi olla pelkoa siitä, että miten minuun suhtaudutaan. On käynyt niinkin, että joku on jät-tänyt sanomatta päivää jossain työpaikassa, niin sieltä on lähdetty ovet paukkuen pois. Se osoittaa, miten herkkiä asioita työllistymiseen liittyy." (toimialajohtaja)

4.3.2. Työmarkkinatuki uudistus: mikä ja miksi?

Työmarkkinatuki uudistus oli lähes poikkeuksetta työttömille entuudestaan vieras. Osa haastateltavista oli etsinyt tietoa uudistuksesta annettuaan myöntymyksensä tutkimukseen osallistumiseen. Osa ei haastattelussakaan ollut tietoinen, mistä uudistuksessa on kyse. Uudistuksen sisältö oli muutamalle työttömistä haastateltavista tullut esille siinä vaiheessa, kun he olivat joko keskeyttäneet työvoimapolitiittisen toimenpiteen tai kun heille oli esimerkiksi palkkatukikautta aloitettaessa kerrottu mahdollisista keskeyttämisen vaikutuksista.

"Luin uudistuksesta, kun halusit tehdä tämän haastattelut, virkailija lähetti minulle lomakkeen asiasta. Luin, mitkä sen tavoitteet olivat. Siinä oli puhuttu kauniisti velvollisuuksista ja oikeuksista." (työtön mies, 46-vuotias)

"Kun uudistus tuli, annettiin sellainen paksu vihko, jossa kerrottiin uudistuksesta. Eivät ne työvoimatoimistossa oikein muuta kertoneet, muuta kuin, että ilmoittautuminen on paljon tiuhempaan. Ennen saattoi väliä olla kolme, neljäkin kuukautta ja nyt se on kuukausi." (työtön mies, noin 55-vuotias)

"Mitä sinä tarkoitat sillä uudistuksella? Mikä silloin muuttui?" (työtön mies, 55-vuotias)

"Työmarkkinatukiudistuksesta ei tullut mitään informaatiota kotiin, mutta kävin samaan aikaan työkkärissä sanomassa, että lopetan taas yhden työn. Hän sanoi, että siitä voi seurata tällainen viiden kuukauden työssäoloehto. Sanoin, että antaa seurata sitten vaan. Täytin se tuolla [työnantajan nimi poistettu] ja nyt aloitin uuden työssäoloehdon heti perään. Mulla on yleensä aina tämä sama [työssäolo-velvoite] päällä tässä." (työtön nainen, 38-vuotias)

Mielenkiintoinen kysymys herää siitä, miksi työttömällä ei ole tämän enempää tietoa heitä koskevasta uudistuksesta. Eikö heille todellakaan ole kerrottu asiasta vai onko niin, että sitä ei ole ymmärretty tai ajateltu, että se ei koske itseä?

"Niille, joita uudistus koskee, asiasta on kerrottu. Asiakkaita informoidaan asiasta, kun he tulevat tänne. Mietin vain, kuinkahan moni siinä vaiheessa ymmärtää, mistä on kyse. Asia tajutaan ehkä vasta sitten, kun seisoo kuilun edessä." (sosiaalityöntekijä)

"Uskon, että asiakkaat eivät tajua kuuluvansa työmarkkinatukiudistuksen kohderyhmään. Me emme ainakaan kertoneet asiakkaille, että he kuuluvat tähän tiettyyn kohderyhmään." (toimialajohtaja)

Työttömille on siten ainakin kerrottu mahdollisista sanktioista, jotka seuraavat työttömyysturvalain rikkomuksia. Silti monelle on tullut yllätyksenä se, että määräaikaisen karenssin sijaan työmarkkinatuki lakkaa kokonaan.

"Se tuli monelle yllätyksenä, että työmarkkinatuki yhtäkkiä lakkautettiin. Varmasti uudistuksesta ja muutoksista on ollut lehdissä ja asia koskee heitä. Eivätkö he kiinnitä huomiota näihin uutisiin? Vai ajattelevatko he, ettei se kosketa heitä tai jos koskettaa, niin eivät välitä." (asiakassihteri, Kela)

"Jotkut tietävät uudistuksesta. Kuitenkin aika monelle estävä lausunto on tullut yllätyksenä. He kysyvät, että mitä rahaa he sitten saavat. Se näkyy myös asiakastyössä. Asiakas ei välttämättä ymmärrä, että hän voi jäädä ilman työttömyysturvaa. Se tulee ihan yllätyksenä, että joutuu toimeentulotuen varaan." (vakuutussihteri, Kela)

Uudistus merkitsi sitä, että kun aiemmin työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieläytyminen tai sen keskeyttäminen johti karenssiin, nyt työmarkkinatuen saanti lakkautetaan kunnes viiden kuukauden työssäolovelvoite taas täyttyy. Työmarkkinatuen lakkauttamisesta päättää työvoimatoimikunta (1.1.2009 alkaen työ- ja elinkeinotoimisto), joka lähettää asiasta lausunnon Kelaan. Kela tekee päätöksen, joka pohjautuu työvoimatoimikunnan lausuntoon ja lähettää päätöksen asiakkaalle. Tuosta

päätöksestä asiakkaalla on oikeus valittaa. Valitukset aiheuttavat harvoin muutoksia alkuperäiseen päätökseen.

"Uudistuksen takia on tullut enemmän valituksia. Niissä yleensä ihmiset ovat sitä mieltä, että on järkyttävää, että tällainen laki voi olla olemassa ja että näin voi kohdella ihmisiä." (toimistonjohtaja, Kela)

Vaikka uudistukseen sisältyi myös erityisen aktiivikauden käyttöönotto, joka sinällään toteutuessaan voi hyvinkin edistää pitkään työttömänä olleen työllistymismahdollisuuksia, ei uudistusta otettu kovinkaan hyvin vastaan.

"Kun uudistus tuli, siitä tiedotettiin. Silloin se koettiin pakottamisena ja loukkavana. "Meitä työttömien joukkoa voi kohdella ihan miten vaan". He ovat orjatyövoimaa, jota voidaan käyttää ja pakottaa. Emme osaa sanoa mitään positiivista asiakkaan näkökulmaan." (sosiaaliohjaaja)

Vaikka reaktiot uudistusta kohtaan ovat olleet voimakkaitakin, kohdistuvat ne ennen kaikkea siihen sisällytettyihin ankarampiin sanktioihin. Oikeutta erityiseen aktivointikauteen ei joko ole nähty erityisenä oikeutena tai se on mielletty jopa pakottamisena, kuten edellisestä lainauksesta ilmenee. Työttömät ovat ehkä havainneet, että heihin kohdistuu aiempaa enemmän mielenkiintoa. Tapaamisia työvoimatoimistossa on aiempaa useammin ja työnhakusuunnitelmia päivitetään tiuhempaan. Tosin varsinaista aktivointia eivät useimmat olleet huomanneet.

"Ei täällä aktivoida aiempaa enemmän. On ihan itsestä kiinni, haluaako olla aktiivinen." (työtön mies, noin 50-vuotias)

"Ei minua aktivoida enempää kuin aikaisemminkaan. Työnhakusuunnitelmia päivitetään useammin. Ei siinä mitään pahaa ole, mutta ei mitään käytännön hyötyäkään, jos vähän sanamuotoja muutetaan." (työtön mies, noin 55-vuotias)

Sekä työvoimatoimistoissa että tutkimuskaupunkien sosiaalitoimessa ajatukset aktiivinnista ja palveluiden kehittymisestä olivat kuitenkin positiivisemmat.

"Asiakkaita aktivoi jo pelkästään se, että heitä tavataan säännöllisesti. Kymmenen vuotta sitten ei ollut mitään määräaikaista asiointeja tai palvelutarpeen arviointeja. Työttömyyden venymistä voidaan ehkäistä aiempaa paremmin, kun asiakkaan kanssa tehdään aktivointisuunnitelma ja häntä tavataan säännöllisesti." (toimialajohtaja)

"Aktivoinnin avulla on saatu pitkäaikaistyöttömiä töihin ja koulutukseen ja pitkäaikaistyöttömyys on vähentynyt. Osa on eläkeseveltelyssä, jos työkykyä ei ole." (sosiaalityöntekijä)

Varsinaista syrjäytymistä ei työmarkkinatukiudistus ole haastateltujen viranomaisen mielestä aiheuttanut. Vaikka työmarkkinatuen lakkauttamislausuntoja tulee aiempaa enemmän ja siten työttömiä siirtyy toimeentulotuella siksi, kunnes he saavat työssäolovelvoitteen täytettyä, ei se itsessään ole lisännyt syrjäytymistä. Se on voinut jopa osaltaan selkeyttää työttömän tilannetta ja hän on ehkä päässyt sellaisten palvelujen piiriin, joista on hänelle selkeästi enemmän hyötyä. Tosin näkemykset syrjäytymisestä ylipäättään eivät etenkään kuntien sosiaalitoimessa olleet kovin positiivisia.

"Työvoimatoimistosta tulee aiempaa enemmän R7-lausuntoja. Eli sosiaalitoimeen tulee aiempaa enemmän asiakkaita, joilta työmarkkinatuki on lakkautettu. Olemme miettineet sitä, onko sosiaalitoimen tuleminen askel kohti syrjäytymistä. Tällainen ajatus voi tulla. Siihen pitää pyrkiä vastaamaan siten, että ihminen saataisiin yhä työvoimapaalvelujen piiriin." (aikuissosiaalityön esimies)

"Suuri osa asiakkaistamme on jo syrjäytynyt. Työmarkkinatukiudistus ei ole aiheuttanut aiempaa enemmän syrjäytymistä. Ei kuitenkaan ole niin, että kun henkilö tipahtaa toimeentulotuella, että hän anois toimeentulotukea kirjallisesti sosiaalitoimistosta, ei tapaisi ketään viiteen vuoteen, eikä kukaan välittäisi hänestä." (sosiaalityöntekijä)

"On tapauskohtaista, syrjäytyykö ihminen, joka siirtyy toimeentulotuella. Pitkäaikaistyöttömissä on niin monenlaista ihmistä. Ne, jotka ovat 40 prosenttia leikatulla toimeentulotuella, ovat ihmisiä, jotka eivät sitoudu mihinkään. Usein he ovat päihdeongelmaisia, jotka eivät ole enää työnhakijoita. Hän saa asumistuen ja toimeentulotuen. En tiedä, kokeeko hän olevansa yhtään sen syrjäytyneempi kuin aikaisemminkaan. Todennäköisesti ei, koska sama homma jatkuu." (sosiaaliohjaaja)

"Työmarkkinatukiudistus ei ole syrjäyttänyt ihmisiä. Se on tuonut esille sen, että ihmisillä on tiettyjä palvelujen tarpeita ja ainakin meillä se on nostanut esille se, että palvelujärjestelmässä on puutteita. Viranomaispalveluissa on aukkoja ja katveita, mikä ei tue asiakkaan työllistymistä. Nyt kun systemaattisemmin tavattu, haastateltu ja arvioitu, on se tuonut mahdollisuuden kehittää ja korjata näitä aukkoja." (toimialajohtaja)

Työmarkkinatukiudistus olisi siten tuonut tullessaan mukanaan viranomaisten aktivoitumisen työttömien syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Palvelujärjestelmässä olevien aukkojen paikkaaminen varmasti edistää asiakasprosessien vaikuttavuutta,

mutta paljon aktivoitumisessa on kiinni silti asiakkaan motivaatiosta. Motivaatio on puolestaan pitkälti kiinni siitä, millaisia mahdollisuuksia työttömällä on aktivoitua. Laman aikana työttömäksi jääneille ei ollut tarjolla samanlaisia vaihtoehtoja kuin nyt ja monet heistä jäivät moneksi vuodeksi passiivisen työmarkkinatuen varaan. Heidän aktivoimisensa vuosien työelämästä poissaolon jälkeen voi olla vaikeaa.

"Niiden kanssa, jotka ovat jo olleet pitkään työttömänä, tehdään ns. uusi alku. Kun heidät kutsutaan tapaamiseen ja tehdään suunnitelmia, lähdetään aivan alusta tietyistä perusasioista. Asiakkaan omaa motivaatiota ei voi turhaan korostaa: jos asiakas on itse valmis sitoutumaan ja näkemään hieman vaivaa, niin kyllä se vie eteenpäin. Jos asiakkaalla ei ole motivaatiota, menee sen herättelyyn hirveän pitkä aika ja paljon viranomaistyötä." (toimialajohtaja)

Paikallistason viranomaisten tai Lipskyn (1980) termiä käyttäen katutason byrokraatien rooli työttömyyden hoidossa on keskeinen. He tekevät asiakkaan kanssa työtä ja kohtaavat hänet konkreettisesti vaikeassa elämäntilanteessa. Heillä on myös käytettävissään paljon harkintavaltaa sen suhteen, millaisia toimenpiteitä tai sanktioita asiakkaisiin kohdistetaan. Jos katutason byrokraatit eivät koe, että jokin asiakkaisiin ja asiakassuhteisiin vaikuttava lakiuudistus on legitiimi, on vaarana, että uudistuksen vaikutukset eivät ole halutunlaiset.

"Työmarkkinatukiudistuksen taustalla on ollut tilastojen siivoaminen." (sosiaaliohjaaja)

"Työmarkkinatukiudistuksen taustalla on ollut mielestäni kiristäminen." (sosiaalityöntekijä)

Toisaalta tuloksena voi olla se, että uudistukset suodattuvat asiakastyöhön siten, että asiakkaan kanssa tehtävä pitkäjänteinen työ ja luottamuksen rakentuminen eivät vaarannu. Asiakkaalle ei kerrotakaan suoraan, että työmarkkinatukeen ja sen saamisen ehtoja on lailla muutettu, vaan asiat tuodaan esille tarvittaessa ja ottaen huomioon asiakkaan tilanne.

"Työmarkkinatukiudistus sanana tai asiana on sellainen, että jos me teemme täällä asiakkaan kanssa työtä ja kerromme asiasta, niin se on ok. Jos sanotaan, että lainlaatija laatii työmarkkinatukiudistuksen, niin se ei kerro mitään. Sille pitää antaa sisältö ja avata se, että mitä se juuri kyseisen asiakkaan kohdalla merkitsee. Pitää kertoa, että uudistus on hyvä asia hänen kannaltaan ja että hänellä on oikeus palveluihin." (sosiaaliohjaaja)

"Asiakaspalvelua tekevät ovat klaaranneet uudistuksen kanssa ilmeisen hyvin siinä mielessä, että asiakkaat ovat kokeneet, että palvelu on heidän lähtökohdistaan

lähtevää ja heidät huomioon ottavaa, eikä sellaista, että olisi rojautettu aktivoineja sinne tänne ja sitten lätkitty karensseja siihen päälle". (toimialajohtaja)

Yhtäältä viranomaisten tavoitteena on siten kohdella jokaista asiakasta yksilönä ja vastata hänen tarpeisiinsa mahdollisimman yksilöllisesti. Toisaalta viranomaisten toimintaan kohdistuu yhä enemmän vaatimuksia: työmarkkinatukiudistushan ei merkitse ainoastaan oikeuksien ja velvollisuuksien lisääntymistä työttömille vaan sen myötä myös viranomaisille sälytettiin lisää tehtäviä.

"Uudistukseen sisältyy älyttömiä aikaohjeistuksia, että aktiivikohderyhmään kuuluvaa tulisi aktivoiva neljän vuoden aikana kaksi vuotta. Todellisuudessa tarjottavaa pitkäaikaistyöttömille voi olla tosi vähän. Jos meillä ei sopivia palkkatuki-työpaikkoja ja jos hän ei työllisty avoimiin työpaikkoihin, ja häntä ei valita välttämättä mihinkään rekrytointikoulutuksiin, niin vaihtoehdot ovat vähäiset. Tulisivat sitten kertomaan, mitä ne ovat ne toimenpiteet. Meille työvoimaneuvojille työvoimapolitiikasta ja sen haasteista kerrotaan ihan riittävästi. Pitkäaikaistyöttömien saamiseksi työmarkkinoille tarvitaan riittävät resurssit, ja rahan lisäksi toimenpiteitä, joilla heidän asioitaan saataisiin eteenpäin. Teemme aktiivisesti työtämme ilman tuollaisia ohjeistuksia." (työvoimaneuvoja)

Työmarkkinatukiudistus on tuonut mukanaan vain byrokratiaa ja rahanmenoa. [...] Jokainen muutos työllistää meitä. (johtava sosiaalityöntekijä)

Vaikka näkemykset uudistuksen hyödyistä olivat osittain melko pessimistisiä, nähtiin sen tuoneen mukanaan myös jotain hyvää. Erityisen hyvänä nähtiin se, että kunnat ovat aktivoituneet työttömyyden hoidossa. Erilaisia yhteistyömalleja oli kehitetty eri viranomaistahojen välillä, vaikkakin nähtiin, että yhteistyö voisi olla toimivampaa.

"Uudistuksen hyöty on se, että kunnat ovat lähteneet mukaan. [...] Kunta on ehkä pakon edessä ryhdistäytynyt, kun rahoitus on siirtynyt myös heille. Työllistettäviä työpaikkoja pohditaan ehkä aktiivisemmin. Onhan se viime kädessä työttömän hyöty." (vakuutusasihteeri, Kela)

"Kun kunnat saivat laskun työmarkkinatukiudistuksen jälkeen, kiinnostuttiin aivan eri tavalla siitä, että keitä nämä asiakkaat ovat." (toimialajohtaja)

"Viranomaisten välinen yhteistyö pitäisi olla toimivampaa. Esimerkiksi työvoimatoimiston ja Kelan välillä voi olla eri tietoa siitä, mitä etuutta työtön saa ja siitä on kuitenkin kiinni se, millaisia lausuntoja kirjoitetaan." (asiakassihiteeri, Kela)

Vaikka eri viranomaistahoilla olisikin yhteneväiset näkemykset tavoitteista, voi toisen tahon toimintatavat tuntua vierailta. Kun tänä päivänä yhä enenevässä määrin

keskitytään suoritteisiin ja tulostavoitteisiin, voidaan kysyä, onko tavoitteena sittenkään yksilöllinen asiakastyö vai tilastojen kaunistaminen, kuten eräessä aiemmassa lainauksessa tuotiin esille.

"Välillä huomaan sen, miten erilaisissa maailmoissa viranomaiset toimivat. Työvoimatoimistolla on omat jäykät tulostavoitteensa eli esimerkiksi kuinka monta osoitusta pitää printata missäkin ajassa. Me puolestaan yritämme ajatella, mikä on mielekästä asiakkaalle. Näkökannoissa voi käsitteellisellä tasolla olla eroja, mutta käytännössä yhteistyö toimii hyvin." (sosiaalityöntekijä)

"Edelleen siis viranomaistyössä on rakentamista ja se, mikä nyt on noussut esille, on se, että Kelalta odotetaan hirveän paljon enemmän panostusta yhteistyöhön. Esimerkiksi palvelujen kohdentamista erityisryhmille ja vaikeasti työllistyville. Ymmärrämme kyllä, että Kelan kuuluu tarjota kaikille samaa. Meidän asiakkaat ovat kuitenkin miinustilanteessa ja he tarvitsisivat vähän enemmän, että pääsivät muiden kanssa samalla lähtöviivalle. [...] Yksittäinen Kela ei kuitenkaan voi samalla tavalla sooloilla kuin yksittäinen työvoimatoimisto. Siinä mielessä Kela on erilainen valtion organisaatio kuin työvoimatoimisto. [Kaupungin nimi poistettu] työvoimatoimistossa voidaan hyvin notkeasti reagoida vaikka kesken vuotta asioihin, jotka nousevat esille. Työvoimatoimiston tuleekin notkeasti reagoida, kuten esimerkiksi muutosturva osoittaa. Kela ei puolestaan lähde kesken vuoden mihinkään projektiin, jos sitä ei ole etukäteen budjetoitu. Odotukset Kelan suuntaan ovat suuret ja odotamme, että siellä ymmärrettäisiin, että siellä on paljon sellaista, mistä meidän asiakkaamme hyötyisivät. Palveluiden pitäisi olla helpommin saatavilla." (toimialajohtaja)

Uudistuksen hyvänä puolena nähtiin myös se, että pitkäaikaistyöttömiä aktivoitaessa esiin on noussut sellaisia työllistymisen esteenä olevia ongelmia, jotka ovat ehkä olleet olemassa, mutta jotka eivät ole tulleet missään aiemmin ilmi. Kun on havaittu, että monia vuosia työttömänä ollutta ei pystytäkään työvoimatoimiston keinoin autamaan, on voitu yhdessä sosiaalitoimen kanssa rakentaa polkua työelämään esimerkiksi kuntoutuksen työtoiminnan kautta. Vaikka eväät tällaiseen yhteistoimintaan ovat olleet olemassa jo pitkään, vasta uudistus on herättänyt kunnat tekemään työttömyyden hoidon hyväksi jotain.

"Uudistuksesta on ollut hyötyä asiakkaiden kannalta. [...] Moniammatillinen näkemys on lisääntynyt pitkäaikaistyöttömien auttamisessa, otettu myös sosiaaliset olosuhteet huomioon, asiakkaan tilanne kokonaisvaltaisesti. Terveys-, velka- yms. asiat ovat tulleet paremmin myös työvoimatoimiston tietoon, kun sosiaalitoimi on ollut mukana aktivoinneissa." (sosiaalityöntekijä)

"Uudistus on tuonut hyvääkin tulleessaan. Ainakin työvoiman palvelukeskusten työskentelyssä näkyy se, että sieltä on saatu aika lailla pois ne ihmiset, jotka eivät edes kuulu työmarkkinoille. Tämä on yksi iso asia, missä on saatu jopa kiitosta." (sosiaaliohjaaja)

Uudistukseen sisällytetystä rahoitusvastuun jakamisesta on siis ollut hyötyä. Kunnat ovat ainakin jossain määrin aktivoituneet yrittäessään vähentää passiivisella työmarkkinatuella olevien määrää. Erityisen aktiivikauden vaikutukset ovat sitä vastoin ristiriitaisemmat. Haastatellut työttömät eivät kokeneet kuuluvansa mihinkään erityiseen aktiivikauden kohderyhmään, vaikka tapaamisia työvoimatoimistossa onkin aiempaa useammin. Tämä johtunee siitä, että aktivointitoimenpiteitä ei ole järkeä lisätä vain lisäämisen vuoksi. Työttömällä pitää olla tunne siitä, että toimenpiteistä on hänelle myös hyötyä.

"Sitä en hyväksy, että uudistuksen myötä laitetaan ihmisiä vain jonnekin, jotta saadaan ne pois tilastoista. Toimenpiteiden pitää johtaa johonkin, joko toiseen toimenpiteeseen tai työllistymiseen." (toimialajohtaja)

"Pitäisi ymmärtää, että Kelan listan tyhjentäminen ei ole järkevää tyhjentämisen vuoksi, vaan kaikilla toimenpiteillä pitää olla tarkoituksensa. Työttömyyden katkaiseminen vain siksi, että Kelan lista tyhjenee, on lyhytnäköistä. Nämä henkilöt palaavat ennen pitkää listalle takaisin. Pitää olla yhteinen päämäärä, polun pitäisi viedä eteenpäin." (toimialajohtaja)

Työttömällä pitää olla myös tunne, että hän on työttömänäkin yhteiskuntakelpoinen ja että hänelläkin on oikeuksia. Työmarkkinatuki-uudistuksen myötä työttömältä vietiin oikeus työttömyyden aikaiseen toimeentuloon, koska lainsäätäjä katsoi, että se toimii riittävänä pelotteena pitkään työttömänä olleelle mennä töihin. Ajatus lähtee siis siitä, että työtön ei mene töihin, ellei häntä sinne pakoteta. Ja että pitkäaikaisyöttömät ovat työkykyisiä, mutta eivät vain halua tehdä töitä. Varmasti on niitäkin, jotka ovat valmiita elämään pienellä toimeentulotuella, kunhan ei tarvitse ottaa työtä vastaan. Kuitenkin valtaosalle työllistyminen on ensisijainen toive. Monelle pitkään työttömänä olleelle työllistyminen avoimille työmarkkinoille voi olla kaukainen haave, mutta ei mahdoton, jos hän saa riittävää tukea ja oikeanlaisia toimenpiteitä. Avainsanoja ovat motivointi ja kannustus.

"On sellaisia, jotka ovat uskaltaneet lähteä koulun penkille. He ovat saaneet uuden ammatin. Lähteminen ei välttämättä riipu iästä, eli se on enemmän persoonasta kiinni. [...] Joka ikäryhmässä on [...] ns. onnistujia, jotka ovat ylittäneet itsensä sillä, että ovat lähteneet koulutukseen. He ovat meidän helmiä." (sosiaaliohjaaja)

"Muutama nuori mies tulee mieleen, jotka olivat jo täysin erakoituneet, eivätkä uskaltaneet lähteä mihinkään ja itsetunto oli aivan mielettömän huono. Pikkuhiljaa, kun tätä työtä on tehty ja tullut luottamus, niin on saatu motivoitua heitä koulutukseen. Työ vaatii motivoitua. Sitä kautta asiakkaat ovat aktivoituneet, kun heitä ei ole jätetty rauhaan." (sosiaaliohjaaja)

Parasta lääkettä pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi on siis pitkäjänteinen moniammatillinen työ, jossa asiakasta tavataan riittävään usein. Pitkään työttömänä olleelle pitää olla tarjolla sellainen väylä työelämään, että hän kokee sen mielekkään ja sitoutuu siihen itse. Jatkuva pelko viiden kuukauden "työssäolopakosta" ei auta eteenpäin, jos tie avoimille työmarkkinoille on kiinni. Tällaista pitkäjänteistä työtä tehdään jo nyt ja sitä kehitetään jatkuvasti. Työmenetelmien ja asiakasprosessien kehittäminenkin vaatii pitkäjänteisyyttä ja lisäksi resursseja, joita tänä päivänä on liiaksi sidottu byrokraatiaan.

Uudistuksia tehtäessä olisikin ensisijaisen tärkeää ottaa huomioon se, kuinka paljon se aiheuttaa lisätyötä niille ihmisille, joiden osaamista tulisi ensisijaisesti hyödyntää asiakastyössä ja sen kehittämisessä. Lisäksi tulisi ottaa erityisesti huomioon se, keitä uudistus koskee. Millainen on se ihmisryhmä, joiden elämään uudistukset vaikuttavat? Näihin asioihin parhaan asiantuntemuksen pystyvät antamaan "katutason byrokraatit" eli kentällä asiakastyössä olevat ihmiset. Heidän näkemyksensä olisi tärkeää ottaa huomioon, jotta saavutettaisiin parhaat tulokset uudistusten toimeenpanossa.

Tutkimuskaupungeista yksi erottui selvästi muista siinä, millaisen vaikutelman se antoi itsestään "katutason" työvoimapolitiikan kehittäjänä. Kyseinen kaupunki sijaitsee pohjoisemmassa Suomessa, eikä ole kooltaan kovin suuri. Alueen työllisyyskehitys on ollut viime vuosina hyvä, mikä on osaltaan näkynyt työttömyyden ja myös pitkäaikaistyöttömien määrän vähenemisenä. Lisäksi yhdenjaksoiset työttömyysjaksot ovat lyhentyneet. Joillain aloilla on ollut jopa rekrytointiongelmia, kun osaavaa työvoimaa ei ole ollut riittävästi saatavilla.

Keskeistä kaupungin työttömyyden hoidossa vaikutti olevan se, että yhteistyö eri toimijatahojen välillä toimii hyvin eikä se rajoitu pelkästään määrääjain tapahtuviin tapaamisiin, vaan kehittäminen on jatkuvaa ja siihen on sitoutunut myös kaupungin poliittinen johto. Ehkä tärkein seikka kuitenkin, mikä haastatteluista välittyi, oli todellinen halu palvella työtöntä asiakasta lähtien juuri hänen tarpeistaan. Vaikka työmarkkinatukiudistus on osaltaan vaikuttanut siihen, että kyseisessä kaupungissa resursseja on kohdennettu aiempaa enemmän pitkäaikaistyöttömiin, ei yksikantaan voida sanoa, että ilman uudistusta ei siellä oltaisi päästy samaan lopputulokseen.

Vaikka muissakin tutkimuskaupungeissa pitkäaikaistyöttömyyteen oli pyritty löytämään ratkaisuja, vaikutelma oli selvästi vaisumpi kuin yllä mainitussa kaupungissa. Eroja kaupunkien välillä on esimerkiksi siinä, millaisia toimenpiteitä työttömille tarjotaan ja kuinka paljon kaupungilla on tarjota kuntouttavan työtoiminnan

paikkoja. Lisäksi eroja on siinä, miten usein pitkäaikaistyöttömiä tavataan. Hyviin tuloksiin oli päästy sillä, että pitkään työttömänä olleita tavattiin riittävän usein ja heille tarjottiin vain sellaisia toimenpiteitä, jotka eri osapuolten, myös työttömien itsensä mielestä, edistävät heidän työllistymismahdollisuuksiaan.

Erittäin keskeistä hyvin tuloksien saamiseksi on, että kunnat ovat aktiivisesti mukana työttömyyden hoidossa. Pelkästään työvoimatoimiston keinoin eivät pitkäaikaistyöttömät pääse takaisin työmarkkinoille. Siihen tarvitaan moniammatillisuutta ja laajoja yhteistyöverkostoja. Sekä työvoimahallinnon, kunnan että elinkeinoelämän pitää pystyä yhdessä luomaan sellaisia malleja, joilla pitkään työttömänä ollut motivoituu lähtemään työhön tai koulutukseen. Yhdenlaista mallia edustavat sosiaaliset yritykset, joissa vähintään 30 prosenttia työvoimasta tulee olla vajaakuntoisia. Tällaisten ja muiden välityömarkkinamuotojen kautta pitkään työelämästä poissa olleella on mahdollisuus löytää tie takaisin avoimille työmarkkinoille.

4.3.3. Middle-up-down -päätöksentekomalli

Haastatteluja tehdessään tutkija ei voinut välttyä tulemasta siihen lopputulemaan, että keskeinen elementti sekä työmarkkina- että muiden uudistusten onnistumisessa on se, miten viranomaiset kentällä niihin suhtautuvat. He ovat linkki asiakkaan ja lainsäätäjän välillä. Heillä on lisäksi suuri harkintavalta asiakkaan suhteen. Kuitenkin kun haastatelluilta viranomaisilta kysyttiin, onko heillä mahdollisuus vaikuttaa tekeillä oleviin lakiuudistuksiin, yksikään ei vastannut myöntävästi. Lähes jokainen viittasi johonkin ylempään tahoon omassa organisaatiossaan, jonka vastuulla on vaikuttaminen ja yhteistyö päätöksentekijöiden kanssa.

Haastatelluilla viranomaisilla oli kuitenkin valtavasti tietoa ja kehittämideoita koskien pitkäaikaistyöttömyyttä. Useimmilla oli monien vuosien kokemus työttömien kanssa työskentelystä. He tuntevat työttömien tarpeet ja pystyisivät tuomaan päätöksentekoon myös heidän näkökulmansa. Jostain syystä päättäjät eivät kuitenkaan tunnu ymmärtävän tätä. Syynä voi tietenkin olla myös se, että asiakastyössä olevat henkilöt ja keskushallinto eivät puhu niin sanotusti samaa kieltä. Välittävänä tahona tiedon siirrossa pitäisikin olla väliporras eli esimerkiksi työvoimahallinnon tai kuntien keskijohto. Tällaista päätöksenteko- tai organisaatioteorian mukaista johtamismallia kutsutaan Middle-up-down -malliksi (ks. Nonaka & Takeuchi 1995).

Perinteinen johtamismalli tai päätöksentekomalli on ylhäältä alas- eli top down -malli. Tällöin vain ylin johto eli tässä tapauksessa keskushallinto tuottaa tietoa, jonka pohjalta päätökset tehdään. Eli kun esimerkiksi työttömyysturvaan tehdään uudistuksia, tietoa siirtyy ylimmällä tasolla, mikä voi käsittää lainsäätäjän lisäksi korkeimpia virkamiehiä, ministeriöiden asiantuntijoita ja tutkimusmaailman edustajia. Top down -mallissa keskitytään täsmälliseen tietoon, jota saadaan pääasiassa tilastoista ja rekistereistä.

Päinvastaisessa mallissa eli Bottom up -mallissa tietoa tuottavat alimmalla tasolla toimivat yksilöt, mikä tässä tutkimuksessa tarkoittaa eri viranomaistahojen

paikallistoimistoissa työskentelevää lähinnä asiakaspalvelussa olevaa henkilöstöä. Tieto on ns. hiljaista tietoa ja se ei välttämättä muunnu sellaiseen muotoon, että se olisi helposti päätöksentekijöiden käytettävissä.

Top down- ja Bottom up -mallien välimuotona voi olla esimerkiksi juuri Nonakan ja Takeuchin (1995) Middle-up-down -malli, jossa keskijohto on avainasemassa. Se sijoittaa yhteen ylimmän päätöksentekotason ja käytännön työntekijät käsitteellistämällä ilmiöitä siten, että yhtäältä niiden pohjalta voidaan tehdä vaikuttavia uudistuksia ja toisaalta työntekijät voivat niiden avulla ymmärtää omia kokemuksiaan. Tällainen malli voisi hyvin toimiessaan luoda vastaanottavaisemman ympäristön ylhäältä päin tuleville uudistuksille ja toisaalta lisätä uudistusten vaikuttavuutta.

Middle-up-down -mallissa on varmasti omat ongelmansa kuten on muissakin mainituissa malleissa. Se ei varmastikaan sovi lähtökohtaisesti kaikkien uudistusten suunnitteluun. On kuitenkin selvää, että jos ylimmällä päätöksenteon tasolla ei ole todellista käsitystä siitä, millaiseen kohderyhmään he ovat uudistuksia toteuttamassa ja millaiset ovat tuon kohderyhmän todelliset tarpeet, niin uudistuksen vaikutukset eivät ole odotetunlaiset. Vähintä mitä voidaan tehdä, on se, että työmarkkinatukiudistuksen kaltaisia uudistuksia suunniteltaessa yhteiskunnallinen tutkimus ja ehdottomasti ilmiöitä ymmärtämään pyrkivä tutkimus saisi riittävästi painoarvoa. Seuraavassa on ote Osmo Soininvaaran puheenvuorosta eduskunnan täysistunnossa 12.12.2005 koskien työmarkkinatukiudistusta.

"Arvoisa puhemies! Minusta tämä laki tulee hyväksyä, vaikka tietyllä varauksella suhtaudun siihen, onnistuvatko ne hyvät pyrkimykset, mitä tässä on. Uskoin, että parhaan kykynsä mukaan hallitus on tätä asiaa valmistellut. Ongelma on vain siinä, että Suomessa ei ole tapana käyttää yhteiskunnallista tutkimusta tällaisessa asiassa, jossa sitä pitäisi, ja voi olla, että se paras kyky ei ole sitten kauhean hyvä."

5. Johtopäätökset

Tutkimus arvioi vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia työttömien työllistymiseen ja aktivointitoimiin osallistumiseen. Tiivistäen työmarkkinatuen aktivointiudistus tarkoitti yli 500 päivää passiivisella työmarkkinatuella olleille luotua uutta aktivointikautta, jonka aikana heille tarjotaan tehostetusti työvoimapoliittisia toimenpiteitä. Työvoimapoliittisille toimenpiteille osallistumisen todennäköisyys kasvoi selvästi aktivointiudistuksen seurauksena. Kunnat lisäsivät tukityöllistämistään, mutta myös muiden toimenpidemuotojen kuten työvoimapoliittisen koulutuksen tarjonta kasvoi. Aktiivitoimiin osallistuminen lisääntyi erityisesti pitkään yli 500 päivää työmarkkinatukea tukea saaneiden keskuudessa mutta myös lyhyemmän aikaa työmarkkinatukea saaneiden aktivointiasteet nousivat. Uudistus onnistui tältä osin ja hallituksen esityksessä asetettu 30 prosentin tavoite kohderyhmän aktivointiasteelle on saavutettu.

Tutkimuksen kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen osan perusteella aktivointiudistuksella ei ollut suoria tutkimusaineistossa havaittavia työllisyysvaikutuksia. Pelkkä lisääntynyt aktivoinnin uhka ei edistänyt työttömien hakeutumista avoimille työmarkkinoille. Ainakaan näiden tulosten valossa ei siis voi tehdä johtopäätöstä, että työmarkkinatukea saavat pitkäaikaistyöttömät Suomessa todella pystyisivät välttämään työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistumisen yksinkertaisesti hakeutumalla avoimille työmarkkinoille. Tämä selittyy suurelta osin sillä, että pitkään passiiviturvaa saaneet ovat taustaominaisuuksiltaan melko vaikeasti työllistyvä ryhmä, eikä avoimille työmarkkinoille työllistyminen ole helppoa tai aina edes realistista, kuten haastattelututkimuksen tulokset selvästi osoittavat.

On myös hyvä huomata, että työvoimapoliittisten toimenpiteiden avulla voidaan pyrkiä ehkäisemään syrjäytymistä, mikä tutkimuksen haastatteluosuuden perusteella näyttää olevan suuri uhka passiiviturvaa saavien pitkäaikaistyöttömien kohdalla. Vaikka työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikutuksista on ristiriitaisia tuloksia, voidaan lähtökohtaisesti kuitenkin ajatella, että aktivointitoimet ainakin jossain määrin edistävät niihin osallistuvien työllistymistä. Tämän tutkimuksen puitteissa ei kuitenkaan ollut mahdollista arvioida yksittäisiä työvoimapoliittisia toimenpiteitä. Uudistuksen lopullisia työllisyys- tai muita vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon, että tutkimuksen tarkasteluperiodin lopussa valtaosa aktivointikausista on vasta alkutaipaleella. Lisäksi tutkimusaineistosta aidosti tuntemattomien päättymissyiden yleistyminen tarkasteluperiodilla luo oman epävarmuuden tulosten tulkintaan.

Haastattelututkimuksen perusteella työttömät eivät yleensä olleet tietoisia osallistumisveloitteesta ja jopa työmarkkinatuen lakkauttamislausunnot tulivat yllätyksenä. Myös haastattelujen perusteella pitkäaikaistyöttömät ovat hyvin heterogeeninen joukko, jossa on mukana paljon moniongelmaisia henkilöitä. Työllistymisen esteenä olivat tilastollisessa osuudessa havaittujen tekijöiden lisäksi usein

esimerkiksi sairaudet ja ylivelkaantuminen. Tämän tyyppisten ongelmien pysyvyys on suurta. Voidaan helposti arvioida, etteivät kovemmat sanktiot tai mahdollinen toimenpiteiden uhka pure tämäntyyppisiin ryhmiin. Tarvitaan aivan toisenlaisia väliintulon muotoja, kuten resurssien lisäämistä ohjaamiseen, tukemiseen ja kuntoutukseen. Haastatellut pitkäaikaistyöttömät olivat halukkaita osallistumaan työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja kuntouttavaan työtoimintaan, ja he myös kokivat hyötyvänsä niistä. Hyöty oli ehkä joillain ainoastaan rahallinen, mutta sitäkään ei sovi vähätellä, jos muutoin elää yksistään työmarkkinatuen varassa.

Toimenpiteisiin osallistumisesta huolimatta monilla passiiviturvan saajista oli avoimilla työmarkkinoilla "seinä vastassa" myös tutkimuksen haastatteluosuuden mukaan. Kuntouttavasta työtoiminnasta pudotaan liian usein alkupisteeseen, kun työharjoittelu tai työkokeilupaiikkaa ei löydy. Palkkatuettu työkin muodostuu monille ainoaksi todelliseksi mahdollisuudeksi työllistyä. Osittain vaikuttaa myös siltä, että yhteiskuntaamme on muodostunut sellaisia töitä, joita pääsääntöisesti teetetään palkkatuetulla työvoimalla. Monet näistä töistä ovat juuri sellaisia matalan tuottavuuden töitä, joihin pitkään työttömänä olleilla olisi valmiudet työllistyä. Palkkatukikausi määrittelee nyt kuitenkin sen, kuinka pitkään pitkäaikaistyötön on kerrallaan mukana työelämässä. Kauden loputtua kohtaa jälleen työttömyys.

Kun ihmisiä pyritään uhkavaikutusten avulla muuttamaan käyttäytymistään, on selvää, että heillä pitää olla todellisia vaihtoehtoja käyttäytymisensä muuttamiseksi. Monella pitkäaikaistyöttömällä ei vaihtoehtoja ole tai niihin ei ainakaan sisälly työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Voidaankin kysyä, onko pelote työmarkkinatuen menettämisestä tehokas, jos kohderyhmänä ovat sellaiset henkilöt, joille on aivan sama, mistä raha tulee tai joille työttömyys on olemassa olevista ongelmista pienin. Uhkavaikutus on tietenkin tehoton myös siinä tapauksessa, että siitä ei tiedetä. Voi hyvin ymmärtää, että pitkäjänteinen työ ja luottamuksen rakentaminen työttömän henkilön kanssa ei edisty, jos häntä aletaan ensimmäiseksi uhkailla työmarkkinatuen menettämällä.

Tutkimuksen kvalitatiivinen osuus antaa tukea ajatuksille, joiden mukaan ns. katutason byrokrateilla on merkittävä rooli pitkäaikaistyöttömän kannustamiseksi ja motivoimiseksi takaisin työmarkkinoille. Se vaatii työttömän yksilöllisten ongelmien paikantamista ja oikeanlaisen tuen löytämistä. Lähtökohtana on siis yksilöllinen työ hyvinkin erilaisten ihmisten kanssa. Joihinkin heistä voivat pelotteet tehot, mutta pääsääntöisesti työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi tarvitaan muunlaisia keinoja. Sanktioiden lisääminen aiheuttaa ihmisissä vain ahdistusta ja masenusta ja myös aitoa vihaa päättäjiä ja viranomaisia kohtaan.

Katu- eli paikallistasolla ihmisiä pyritään haastattelujen antaman vaikutelman mukaan yhä kohtelevaan ja palvelevaan yksilöinä. Ylhäältä päin tulee kuitenkin jatkuvasti ohjeistuksia ja sääntöjä, joissa yksilön etua ei oteta huomioon. Harkintavaltaa ei kuitenkaan ole eduksi kaventaa silloin, kun siitä on selvästi hyötyä sekä asiakkaan kokeman että yleisen hyvinvoinnin kannalta.

Päinvastoin tällöin tulisi lisätä paikallisen tason mahdollisuuksia oman alueensa työttömyyden hoidossa paikallisten tarpeiden pohjalta. Hyviä kokemuksia on saatu esimerkiksi Kinnulassa ja ehkä vastaisuudessa myös Paltamossa, joissa molemmissa on erityisesti haluttu puuttua varhaiseen työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen. Kinnulan ja Paltamon mallit työttömyyden hoidossa poikkeavat toisistaan, mutta keskeistä kummassakin on se, että viranomaiset yhteistyössä yrittävät löytää vaikeasti työllistyville polkuja työelämään, eikä aktivoitumista jätetä työttömän itsensä harteille. Kun työtön kokee, että hänellä on riittävää tukea ja myös oikeuksia, muuttuvat velvollisuudetkin ymmärrettävimmiksi.

Lähteet:

Black, D. A. – Smith, J. A. – Berger, M. C. – Noel, B. J. (2003): Is The Threat of Reemployment Services More Effective Than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System, *The American Economic Review*, 93(4), 1313-1327.

Blundell, R. – Costa Dias, M. – Meghir, C. – Van Reenen, J. (2004): Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program, *Journal of the European Economic Association*, 2(4), 569-606.

Geerdsen, L. P. (2006): Is There a Threat Effect of Active Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System, *Economic Journal*, 116, 738-750.

Gerfin, M. – Lechner, M. (2002): Microeconometric Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, *The Economic Journal*, 112, 854-893.

Heckman, J. J. – Singer, B. (1982): The Identification Problem in Econometric Models for Duration Data, teoksessa: Hildebrand, W. "Advances in Econometrics", 39-77, Cambridge University Press.

Heckman, J. J. – Singer, B. (1984): A Method for Minimizing the Impact of Distributional Assumptions in Econometric Models for Duration Data, *Econometrica*, 52, 231-241.

Hellsten, K. – Lehto, M. (2008): Sosiaaliturvan kehityspiirteistä, muistio SATA-komitealle.

Hiilamo, H. – Hytti, H. – Takala, P. (2005): Työkäiset toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien saajina, Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 42/2005, Kansaneläkelaitos.

Hytti, H. (2008): Työttömien perusturva, käsikirjoitus teokseen Vähimmäispäivärahojen saajat (ilmestyy).

Hämäläinen, K. – Tuomala, J. (2006): Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi, Työpoliittinen tutkimus 315, työministeriö.

Lipsky, M. (1980): Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation, New York.

Moffitt, R. (2008): Welfare reform: the US experience, Working paper 2008:13, Institute for labour market policy evaluation, Uppsala.

Nonaka, I. - Takeuchi, H. (1995): The Knowledge-creating Company. Oxford University Press, Oxford.

Rosholm, M. - Svarer, M. (2007): The Threat Effect Active Labour Market Programmes, Scandinavian Journal of Economics, Vol. 110, Issue 2, 385-401.

Toomet, O. (2008): Threat effect of the labor market programs in Denmark: evidence from a quasi-experiment, Working paper No. 62, The University of Tartu Faculty of Economics and Business Administration.

Tuomaala, M. (2007): Työmarkkinatuen aktivointiuudistuksen toteutuminen vuonna 2006, TM analyysseja 1/2007.

Tuomala, J. (2000): Työnhakukoulutuksen vaikutusten arviointi. Työpoliittinen tutkimus 315, työministeriö.

Työllisyyskertomus vuodelta 2007. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 12/2008

Uusitalo, R. - Verho, J. (2007): The Effect of Unemployment Benefits on Re-Employment Rates: Evidence from the Finnish UI-benefit Reform, working paper 2007:21.

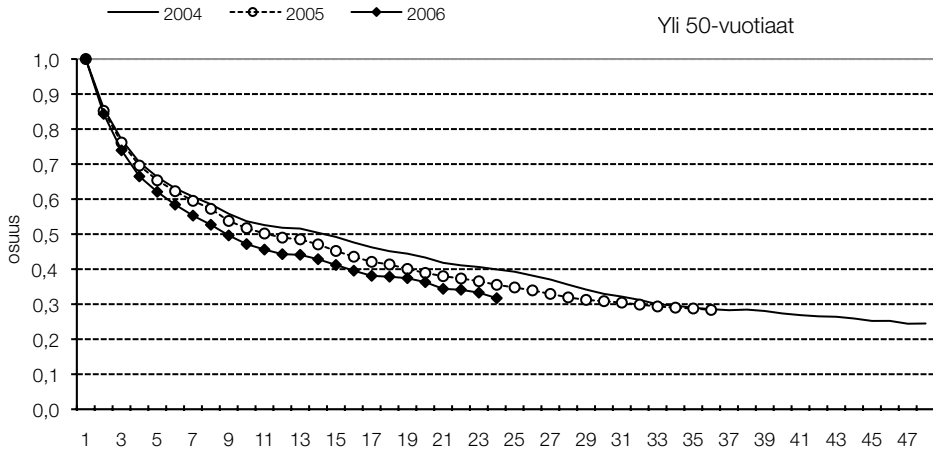
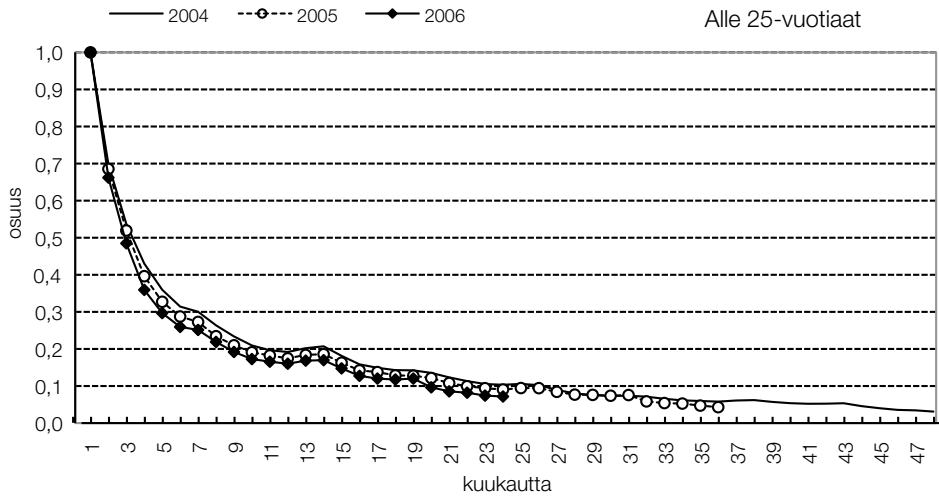
Voutilainen, P. - Kattainen, E. - Heinola, R. (2007): Omaishoidon tuki sosiaalipalveluna. Selvitys omaishoidon tuesta ja sen vaihtelusta 1994-2006. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 2007:28.

Liite 1. Passiivisen työmarkkinatuen vuonna 2004 aloittaneiden seuranta 2004–2007.

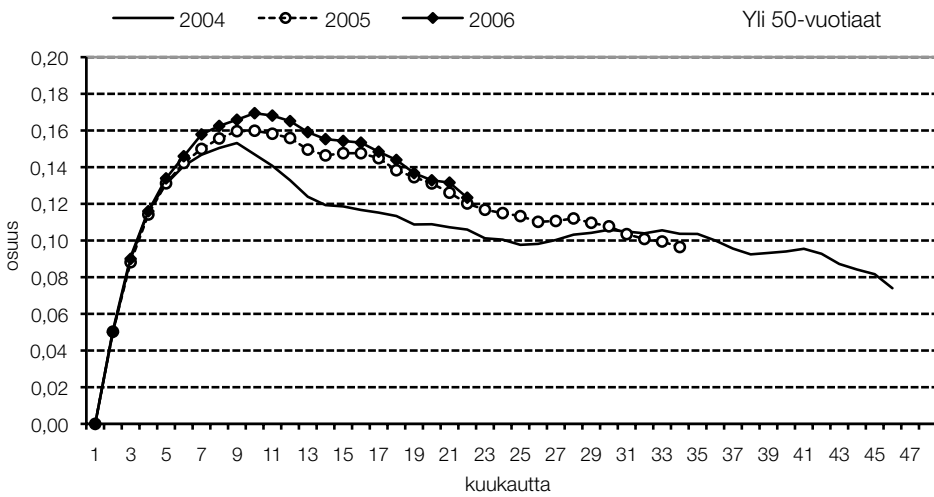
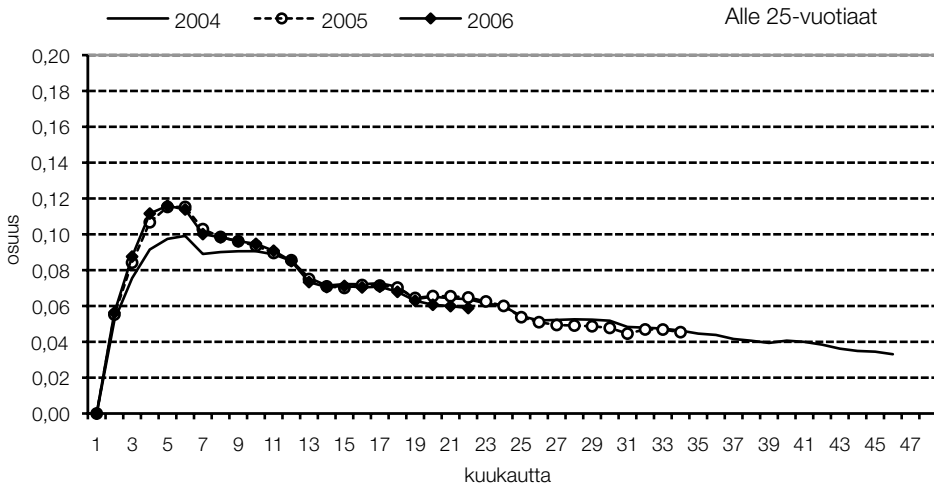
	Kaikki	500–1000 passiivi-päivää	Koko periodi passiivituella
Miehet, %	51.09	59.67	61.74
Ikä, ka	34.33	40.69	48.21
Passiivipäivien kertymä kauden alussa, ka	532.65	893.27	1069.72
Suomen kansalainen, %	89.47	90.06	95.38
Koulutus, %:			
Perusaste tai vähemmän	40.07	50.61	56.73
Ylioppilas	9.77	5.65	4.76
Keskiaste	38.27	32.24	25.00
Alempi korkea-aste	9.47	9.06	10.02
Ylempi korkea-aste	2.41	2.44	3.49
Osallistuminen aktivointiin (Kelan työttömyys- turvavaihtoehtoja saaneet) 2003–2007, henkilöä:			
Työharjoittelussa	3416	198	
Työvoimapolitiittinen koulutus	38783	11817	
Kuntouttava työtoiminta	6814	3123	
AmmatINVALINTA tai kuntoutustoimenpide	4483	1674	
Rinnasteinen koulutus (kotoittamistuki)	3206	240	
Työelämävalmennus	30370	8585	
Yhdistelmätuen työmarkkinatuki	20210	4515	
Ensimmäisen työmarkkinatukijakson päättymissyys, %:			
Estävä etuus	5.42	6.79	0.25
Työhönmeno	15.19	6.25	-
Opiskelun aloittaminen	2.78	0.52	-
Asevelvollisuuden aloittaminen	1.47	0.35	-
Työvoimatoimiston/työvoimatoimikunnan lausunto	12.83	16.93	0.44
Jatkopäätös myöhemmin	4.07	2.32	4.52
Työllistyy yhdistelmätuella	6.31	6.40	0.10
Työllistyy palkkatuella	0.34	1.24	-
Aktivointitoimenpide tai muu työministeriön tilastojärjestelmään liittyvä tukityö	32.16	34.52	-
Uusi passiivijakso myöhemmin	10.13	15.79	-
Jakso jatkuu vuoden 2008 puolelle	1.27	4.32	94.65
Muut syyt	8.03	4.55	0.05
Henkilöä	154676	38112	2036

Huom. Osallistuminen aktivointiin ei tässä taulukossa sisällä tukityöllistämistä, vaan tiedot on saatu Kelan työttömyysturva-vaetuksien maksujaksoista. Sen sijaan päättymissyihin tukityöjaksot saatiin yhdistämällä tietoja työministeriön työnhakijarekisteristä. Työhönmenolla tarkoitetaan siten työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

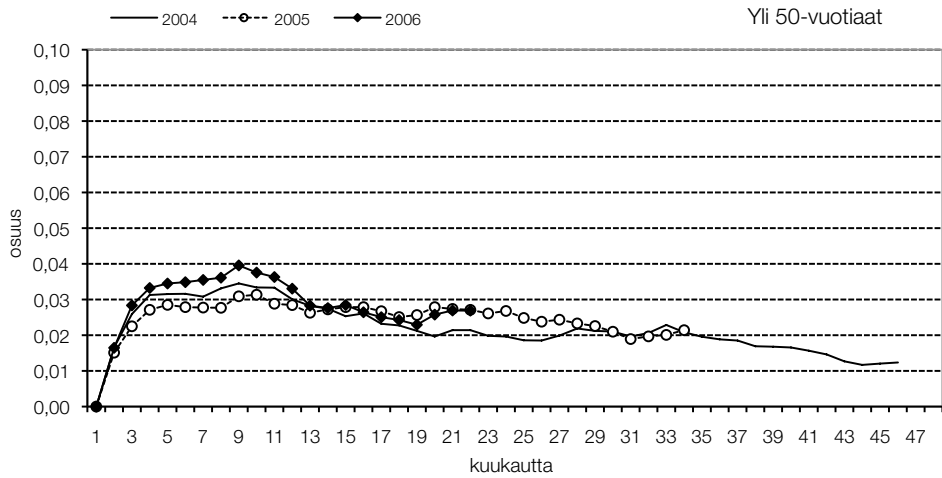
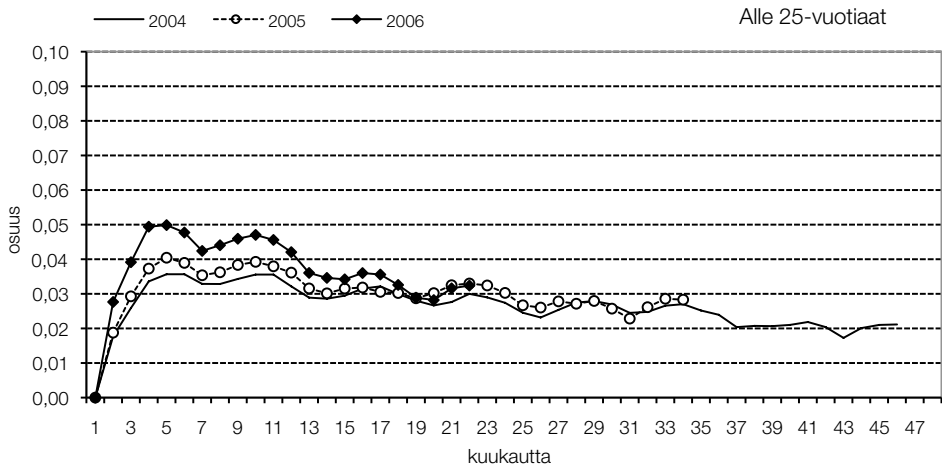
Liite 2. Passiivisella työmarkkinatuella olevien osuudet – alle 25-vuotiaat ja yli 50-vuotiaat



Liite 3. Tukityöllistettyjen osuudet – alle 25-vuotiaat ja yli 50-vuotiaat



**Liite 4. Julkisen sektorin tukityöllistettyjen osuudet
– alle 25-vuotiaat ja yli 50-vuotiaat**



Liite 5. Poistumariskien estimaatit työllisyyteen, työvoimapolitiittisille toimenpiteille ja muualla

	Työ		Toimenpide		Muu siirtymä	
	Exp (kerroin)	Keskivirhe	Exp (kerroin)	Kaikki	Exp (kerroin)	Kaikki
Ikä	0.976***	0.008	0.971***	0.006	0.869***	0.004
Ikä^2	0.999**	0.000	0.999*	0.000	1.002***	0.000
Nainen	0.864***	0.022	1.665***	0.035	0.935***	0.015
Ammatti (tek-hum-lainop-luont-tait):						
Terveystenhoito/sosiaaliala	2.174***	0.116	1.058	0.052	1.542***	0.058
Hallinto	0.790***	0.041	1.339***	0.057	0.931**	0.033
Kaupallinen	0.787***	0.048	1.127**	0.055	1.033	0.041
Maa/metsä	1.248***	0.093	1.405***	0.081	0.964	0.050
Kuljetus	1.644***	0.148	1.103	0.090	1.278***	0.077
Teollisuus	1.099**	0.051	1.266***	0.051	1.059*	0.034
Palvelu	0.819***	0.043	1.250***	0.053	1.080**	0.038
Luokittelematon työ	0.398***	0.020	1.287***	0.052	1.326***	0.042
Koulutus (perusaste):						
Keskiaste	1.317***	0.038	1.089***	0.024	1.032*	0.019
Ylioppilas	1.861***	0.071	0.920***	0.028	1.336***	0.031
Alempi korkea-aste	1.851***	0.093	1.118***	0.044	1.218***	0.041
Ylempi korkea-aste	2.038***	0.183	1.031	0.083	1.288***	0.079
Lääni (Etelä-Suomi):						
Länsi-Suomi	0.937**	0.026	1.301***	0.029	0.913***	0.016
Itä-Suomi	0.841***	0.030	1.805***	0.050	0.817***	0.019
Oulu	0.874***	0.033	1.349***	0.041	0.868***	0.021
Lappi	1.011	0.051	1.260***	0.052	0.844***	0.029
Etäisyys 500 päivään (Yli 16 kk):						
14 – 16 kk	0.778***	0.038	0.935*	0.036	0.759***	0.025
11 – 13 kk	0.664***	0.043	0.919*	0.042	0.756***	0.031
8 – 10 kk	0.597***	0.045	0.924	0.047	0.659***	0.031
5 – 7 kk	0.508***	0.044	0.905*	0.051	0.643***	0.034
2 – 4 kk	0.470***	0.045	0.833***	0.050	0.587***	0.034
-1 – 1 kk	0.446***	0.040	0.888**	0.051	0.607***	0.033
-4 – -2 kk	0.381***	0.038	0.962	0.060	0.594***	0.036
-7 – -5 kk	0.363***	0.039	1.111*	0.069	0.525***	0.034
-11 – -8	0.359***	0.037	1.010	0.061	0.556***	0.034
< -12	0.219***	0.014	0.992	0.038	0.499***	0.018
Jäljellä oleva passiiviperiodin kesto (yli 16 kk):						
15 – 16	0.909***	0.031	0.883***	0.029	0.881***	0.021
13 – 14	0.884***	0.039	1.052	0.038	0.907***	0.026
11 – 12	0.846***	0.045	0.953	0.039	0.780***	0.027
9 – 10	0.876**	0.053	1.009	0.044	0.815***	0.031
7 – 8	0.888*	0.060	1.026	0.047	0.861***	0.035

	Työ		Toimenpide		Muu siirtymä	
	Exp (kerroin)	Keskivirhe	Exp (kerroin)	Kaikki	Exp (kerroin)	Kaikki
5 – 6	0.936	0.068	0.956	0.047	0.872***	0.038
3 – 4	0.938	0.073	1.052	0.053	0.815***	0.038
1 – 2	0.934	0.077	1.180***	0.061	0.862***	0.041
0 – -1	0.809***	0.064	0.991	0.050	0.785***	0.037
-2 – -3	0.823**	0.067	1.302***	0.065	0.870***	0.040
-4 – -5	0.977	0.085	1.476***	0.077	0.936	0.046
-6 -7	0.976	0.136	1.195**	0.089	0.807***	0.057
-8 – 9	1.001	0.125	1.541***	0.099	0.998	0.061
-10 – -11	0.965	0.145	1.588***	0.112	1.053	0.071
<= -12	0.881	0.133	1.349***	0.094	1.163**	0.076
Työttömyyden kesto (1 – 2 kk):						
3 – 4 kk	1.379***	0.041	1.974***	0.060	1.991***	0.044
5 – 6 kk	1.487***	0.065	2.565***	0.106	2.303***	0.072
7 – 8 kk	1.425***	0.080	2.970***	0.148	3.019***	0.116
9 – 10 kk	1.480***	0.100	3.280***	0.186	2.933***	0.134
11 – 12 kk	1.154*	0.097	3.458***	0.217	3.256***	0.167
13 – 14 kk	1.121	0.110	3.446***	0.237	3.254***	0.187
15 – 16 kk	0.994	0.117	3.599***	0.268	3.496***	0.222
17 – 18 kk	0.672**	0.105	3.443***	0.280	3.474***	0.245
19 – 20 kk	0.742*	0.129	3.367***	0.296	3.434***	0.268
21 – 22 kk	0.681*	0.141	3.255***	0.312	3.339***	0.288
23 – 24 kk	0.802	0.177	3.154***	0.328	3.574***	0.334
25 – 26 kk	0.412***	0.137	2.873***	0.335	3.671***	0.378
27 – 28 kk	0.535*	0.179	3.232***	0.400	3.807***	0.430
29 – 30 kk	0.420**	0.179	2.229***	0.349	3.323***	0.433
31 – 32 kk	0.383*	0.198	3.309***	0.506	3.806***	0.530
33 – 34 kk	0.812	0.355	3.470***	0.604	3.169***	0.535
Yli 35 kk	0.299**	0.158	1.963***	0.332	3.667***	0.511
Massapiste 2	1.818*	0.152	-1.956***	0.121	-3.203***	0.103
Massapisteen 2 todennäköisyys	0.059	0.034	0.789	0.025	0.325	0.039
Massapiste 3	-2.139***	0.144	2.529***	0.111	-1.766***	0.059
Massapisteen 3 todennäköisyys	0.619	0.114	0.044	0.005	0.522	0.032
Log likelihood	-61820.773		-97054.023		-127258.190	

Havaintojen lukumäärä 520180. * Tilastollisesti merkitsevä 10 %:n tasolla, ** Tilastollisesti merkitsevä 5 %:n tasolla, *** Tilastollisesti merkitsevä 1 %:n tasolla. Referenssiryhmät sulkeissa.

Liite 6. Työttömien viesti

Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena oli haastattelujen avulla pyrkiä paremmin ymmärtämään työmarkkinatuki uudistuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia. Lisäksi sivujuonteena työttömiä pyydettiin lähettämään viestiä päättävälle taholle. Seuraavassa on muutamia viestejä lainsäätäjille ja muilla päätöksentekijöille.

"Poliitikot tekevät tyhmiä päätöksiä. No, että lakkautetaan [työmarkkinatuki] ja että kenen kanssa asuu. Ja pääomatuloja ei saa olla kuin joku 200 euroa, esimerkiksi vuokratuloja. [...] Ei työttömyyskorvauksen pitäisi suurempi olla. Mutta nämä tietyt rajaukset, päiväysjutut ja asumisjutut. Mitä ne niille kuuluu? Jos menisi naimisiin, niin olisi puilla paljailla." (työtön nainen, noin 50-vuotias)

"Toivon, että työttömät saisivat ihmisarvon. Ettei niitä kohdeltaisi hylkiöinä. Eihän mulla ole mitään motivaatiota olla yhteiskunnan jäsenenä, jos kohdellaan hylkiönä. Siellä on ihmisiä, joilla on erilaisia elämänhistorioita ja on ties mitä. Harvoin ne tulee ilmi, kun se luottamus puuttuu. Ei niitä kerrota tässä. Mutta jos siinä olisi joku sellainen ulkopuolinen, joka toimisi jonkinlaisena linkkinä. Sellainen riippumaton henkilö, johon voisi luottaa. Se on pieni kustannus yhteiskunnalle, jos me saadaan tällainen, joka toimisi linkkinä tässä välissä." (työtön mies, 46-vuotias)

"Pitäisi katsoa taustoja. Mistä ympäristöstä henkilö tulee? Perhesuhteet näkyvät papereista ja kaikki muut asiat esimerkiksi lapsista. Jotain siellä tapahtuu, se homma pyörii kuitenkin. Kun lähdetään sorkkimaan, on se vaarallista siinä mielessä, että mitä se aiheuttaa koko symbioosille, missä se toimija on. Siitä toimijasta voi olla moni riippuvainen. Jos te käytte sen kimppuun, te tuhoatte sen ja se hajoaa se solu. Tiedättekö mitä se maksaa yhteiskunnalle? Siitä on lukemattomia esimerkkejä. Nyt kun työttömyys on saatu laskemaan ja työvoimatoimistot ja kiitosta siitä, niin totuushan on se, että aloittivat noususuhdanteesta. Mitään kunniata on turha ottaa siitä, että esimerkiksi työmarkkinatuki uudistus olisi aiheuttanut työttömien työllistymisen. Kun me katsotaan syrjäytymistä tänä päivänä, nuorten pitkäaikaistyöttömien, perheiden, huostaanottoja. Olemme eläneet noususuhdanteessa. Ja tämä ryhmä kasvaa koko ajan. Uskallan väittää, että tämä politiikka, jota nyt ollaan tehty, työmarkkinatuki uudistus yhtenä osana sitä, on ollut huono ratkaisu. Työmarkkinatuki uudistus on hyvä, jos siihen todella paneudutaan. Mutta ei siihen ole yhtä lääkettä. Yksi resepti, kun sairauksia on miljoona. Ei se toimi." (työtön mies, 46-vuotias)

"Jotenkin kuultaa lehtikirjoituksissa, että työttömät elävät muiden kustannuksella. En minä näe ainakaan omalta osaltani, että asia niin olisi. Minäkin olen 30 vuotta tehnyt töitä ja veroja maksanut, ja tekisin töitä, jos niitä olisi, niin tänäkin

päivänä. Jos työttömänä ollessa pienen työttömyyskorvauksen saa, niin eiköhän siihen ole oikeutettu.” (työtön mies, noin 55-vuotias)

”Jos on pitkäaikaistyötön ja kokee työnhaun vaikeaksi ja työnsaannin vaikeaksi. Sellainen ihminen, joka ei ikinä ole ollut työttömänä, niin se ei voi missään maailmassa tietää, millaista on olla työttömänä, pitkäaikaistyöttömänä. Että vaikka se sanois mitä tahansa, niin ei se tiedä sitä, omassa nahassaan tunne sitä, millaista se on olla työtön. Säännöksissä on, että ammattikoulun opettajan pitää olla työelämään yhteydessä ja tehdä sitä työtä esimerkiksi kesällä joitakin viikkoja. Aivan samalla tavalla pitäisi määrätä poliitikot tekemään niitä työpäiviä työelämässä. Se on mitä se on, tämä Suomen tämän päivän politiikka ja se keskustelu.” (työtön mies, noin 50-vuotias)

Tekijät Författare Authors Kari Hämäläinen Juha Tuomala Minna Ylikännö	Julkaisu aika Publiceringstid Date Februari 2009	
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Arbets- och näringsministeriet	
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title Effekter av aktiveringen av arbetsmarknadsstödet		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>I denna studie granskas effekter av arbetsmarknadsstödsreform som verkställdes 2006. I praktiken betydde det att långtidsarbetslösa individer (som hade fått mer än 500 dagar passivt arbetsmarknadsstöd) erbjöds att delta i flera arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vi studerar med kvantitativa metoder hur reformen påverkade sysselsättningen av arbetslösa och deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vi är speciellt intresserade av en s.k. hoteffekt, som i detta sammanhang betyder att de arbetslösa anstränger sig mer att lämna de passiva stöden innan arbetsmarknadspolitiska åtgärder börjar. Kvantitativa metoder avslöjar varken orsaken bakom aktiveringen på individuell nivå eller lokala olikheter i ibruktagande av aktiveringsåtgärder, och därför kompletterar vi studien med kvalitativ intervju.</p> <p>Både statistik analys och intervjuer pekar på att aktiveringsreformen inte hade riktiga hoteffekter. Ökade aktiveringen hade ingen statistiskt signifikant effekt på sannolikheten att en individ finner ett jobb på öppen arbetsmarknad eller att hon helt lämnar arbetsmarknaden. Däremot ökade reformen (intensifierade aktiveringen) deltagandet i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. De kvalitativa intervjuerna avslöjade att arbetslösa individer sällan var medvetna om reformen.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Strategi och prognosteringseenheten/Matti Sihto, tfn +358 10 604 8064</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words Arbetsmarknadsstödsreform, aktivering, utvärdering		
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-156-3	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 70	Kieli Språk Language Finska	Hinta Pris Price 15 euro
Julkaisija Utgivare Published by Arbets- och näringsministeriet	Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Ab	

Tekijät Författare Authors Kari Hämäläinen Juha Tuomala Minna Ylikännö	Julkaisuaika Publiceringstid Date February 2009	
	Toimeksiantaja(t) Uppdragsgivare Commissioned by Ministry of Employment and the Economy	
	Toimielimen asettamispäivä Organets tillsättningsdatum Date of appointment	
Julkaisun nimi Titel Title The effects of labour market support activation		
Tiivistelmä Referat Abstract <p>This study evaluates the 2006 reform of the Finnish labour market support. The reform introduced a new activation period for individuals who have been in labour market support for over 500 days. We explore whether the activation of labour market support promoted participation in active measures and employment prospects. When exploring employment, the study focuses on the threat effect that is due to the fact that mandatory activation may provide incentive for some individuals to avoid training programmes. It has to be noted that statistical methods do not provide information on the reasons behind activation and marginalisation processes. In addition, register data do not provide information on how the reform was implemented at the local level. These issues are examined by a qualitative interview survey.</p> <p>Both the statistical analyses and interviews show that mandatory activation had no threat effects. However, long-term labour market support recipients' activation rates increased considerably owing to the activation reform. Interestingly, interviews revealed that the level of awareness of the reform was low among the labour market support recipients.</p> <p>Contact person at the Ministry of Employment and the Economy: Strategy and foresight unit/Matti Sihto, tel. +358 10 604 8064</p>		
Asiasanat Nyckelord Key words Labour market support reform, activation, evaluation		
ISSN 1797-3554	ISBN 978-952-227-156-3	
Kokonaissivumäärä Sidoantal Pages 70	Kieli Språk Language Finnish	Hinta Pris Price 15 euro
Julkaisija Utgivare Published by Ministry of Employment and the Economy		Kustantaja Förläggare Sold by Edita Publishing Ltd

Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset

Tässä tutkimuksessa arvioidaan vuoden 2006 työmarkkinatuen aktivointiuudistuksen vaikutuksia. Uudistus tarkoitti käytännössä yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden tehostettua ohjaamista aktivointitoimenpiteisiin ns. aktivointikauden puitteissa. Uudistus sisälsi myös työmarkkinatuen saannin ehtojen kiristämisen.

Tutkimus koostuu kahdesta osasta. Ensiksi uudistuksen vaikutuksia kohderyhmän työllisyyteen ja aktivointitoimiin osallistumiseen arvioidaan tilastollisten menetelmien avulla. Toiseksi viranomaisille ja pitkään työmarkkinatukea saaneille tehdyn haastattelututkimuksen avulla on mahdollista päästä kiinni uudistuksen kohderyhmän aktivoitumisen tai mahdollisen syrjäytymisen syihin.

Tulosten perusteella uudistuksella ei ollut suoria työllisyysvaikutuksia mutta kohderyhmän osallistuminen työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin lisääntyi selvästi. Haastattelujen perusteella pitkään työmarkkinatukea saaneiden tietoisuus uudistuksesta oli vähäinen ja jopa työmarkkinatuen lakkauttamislausunnot tulivat yllätyksenä.

Edita Publishing Oy
PL 800, 00043 Edita
Vaihde 020 450 00

Edita asiakaspalvelu
Puhelin 020 450 05
Faksi 020 450 2380

Edita-kirjakauppa Helsingissä
Kustantajien Kirjakulma
Sanomatalo, Elielinaukio 1
Puhelin 020 450 2566

Painettu
ISSN 1797-3554
ISBN 978-952-227-156-3

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-227-157-0

