



Vuoden 2006 työmarkkinatuki- uudistuksen puolivälin tarkastelu

Kari Hämäläinen
Johtava ekonomisti
VATT
kari.hamalainen@vatt.fi

Juha Tuomala
Erikoistutkija
VATT
juha.tuomala@vatt.fi

Minna Ylikännö
Tutkija
KELA
minna.ylikanno@kela.fi

Työmarkkinatuella elävien
työttömien työllistymistä on yritetty
edistää uhkaamalla heitä tuen
menetyksellä, elleivät he osallistu
erilaisiin aktivointitoimenpiteisiin.
Kuinka siinä on käynyt?



Kari Hämäläinen (keskellä), Juha Tuomala ja Minna Ylikännö pohtivat tutkimuksessaan aktiivoinnin ja sanktioiden merkitystä pitkäaikaistyöttömien kannalta.

distuksia, joissa olennaisina osina olivat työn kannustavuuden lisääminen, monitorointi ja etuuksien pienenemisen/menettämisen uhka.

Vastaavat ajatukset ovat muodossa tai toisessa levinneet ympäri maailmaa. Suomessa sosiaaliturvan aktivointitoimet ovat kohdentuneet erityisesti vuonna 1994 käyttöön otettuun työmarkkinatukeen. Uutta tukimuotoa kaavailtiin ensisijaisesti ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tuleville nuorille. Hallituksen esityksessä työmarkkinatuen enimmäiskesto oli rajoitettu 300 päivään ja tarveharkinta oli kohdennettu ainoastaan työmarkkinoille tuleviin henkilöihin. Käsittelevä vaiheessa enimmäiskestosta luovuttiin ja tarveharkinta laajennettiin lähes kaikkiin työmarkkinatuen saajiin (Hytti 2008). Osin näiden muutosten johdosta työmarkkinatuesta muotoutui osa pitkäaikaistyöttömien viimesijaista toimeentuloa.¹ Alkoi aktivointipainotteisten uudistusten sarja: nuorten työmarkkinatuen rajoitukset (1996 ja 1997), maahanmuuttajien kotouttamisohjelma (1999) ja kuntouttava työtoiminta (2001).

Vuoden 2006 työmarkkinatuki uudistus on viimeisin lenkki aktivointiketjussa. Lakimuutoksen jälkeen yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneilla työttömillä alkaa uusi erityinen aktivointikausi, jonka aikana heille tarjotaan tehostetusti tukityöllistämistä, työvoimakoulutusta ja muita aktivointitoimia. Perus- tai ansiopäivärahalta 500 työttömyyspäivän jälkeen työmarkkinatuella pudonneilla aktivointikausi alkaa 180 työmarkkinatukipäivän jälkeen. Hallituksen esityksen perusteella uudistuksella tavoiteltiin kohderyhmän aktivointiasteen nostamista 20 prosentista 30 prosenttiin. Aktivointikauden pituus jätettiin esityksessä avoimeksi. Uudistuksen toimeen-

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

Sosiaaliturvapoliittikka on aina sisältänyt aktiivisia osia, joskin aktiivisuuden ja passiivisuuden välinen suhde on vuosikymmenien saatossa vaihdellut (Hellsten ja Lehto 2008). Nykyinen aktiivisuuden korostaminen juontanee juurensa 1980-luvulle, jolloin Ronald Reaganin vaalikampanjan siivittämänä julkinen keskustelu USA:ssa alkoi enenevässä määrin kohdistua etuuksien väärinkäyttöön. Tästä keskustelusta seurasi vuosien saatossa joukko uu-

¹ 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. Esimerkiksi vuoden 2007 lopussa passiivisella työmarkkinatuella olevia oli hyvästä suhdannetilanteesta huolimatta edelleen lähes 100 000 henkilöä. Näistä alle 25-vuotiaita oli vain noin 15 prosenttia, kun taas yli 500 päivää tukea saaneita oli yli puolet etuuden saajista.

Uudistuksella lisättiin myös kuntien vastuuta työmarkkinatuella olevien aktivoinnissa.

panosta annettu ohje antaa kuitenkin esimerkin neljän vuoden aktivointikaudesta, jonka aikana aktivointitoimia pyritään tarjoamaan yhteensä kahden vuoden ajan.

Aktivointitavoitteen saavuttamista edistettiin yhtäältä työmarkkinatuen menettämisen uhalla ja toisaalta aktivoinnissa tarvittavien resurssien lisäyksellä. Kieltäytyminen aktivointikauden alussa tehtävästä uudesta työnhakusuunnitelmasta tai sen noudattamatta jättäminen johtaa työttömyysaikaisen työmarkkinatuen saantioikeuden lakkauttamiseen. Perusteeton kieltäytyminen alentaa myös viimesijaisen toimeentulotuen perusosaa 20 prosentilla, minkä seurauksena esimerkiksi yksin asuvan henkilön toimeentulotuen perusosa laskee 417 eurosta 334 euroon. Oikeus työmarkkinatukeen palautuu, kun kyseinen henkilö on ollut joko työvoimapolitiisessa toimenpiteessä tai työssäoloheitoa kartuttavassa työssä vähintään viisi kuukautta.

Toinen uudistuksen tavoite oli lisätä kuntien vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa. Ennen uudistusta työmarkkinatuen rahoitusvastuu oli valtiolla ja toimeentulotuen rahoitusvastuu kunnilla. Rahoitusvastuiden jako ei kannustanut kuntia aktivoimaan kaikkein vaikeimmin työllistyviä, erityisesti niissä tapauksissa, joissa vaarana oli henkilön kieltäytyminen tarjotusta toimenpiteestä. Kieltäytyminen työvoimapolitiisesta toimenpiteestä johti nimittäin valtion maksaman työmarkkinatuen määräaikaiseen lakkauttamiseen ja kyseisen henki-

lön siirtymiseen kunnan maksamalle toimeentulotuelle.

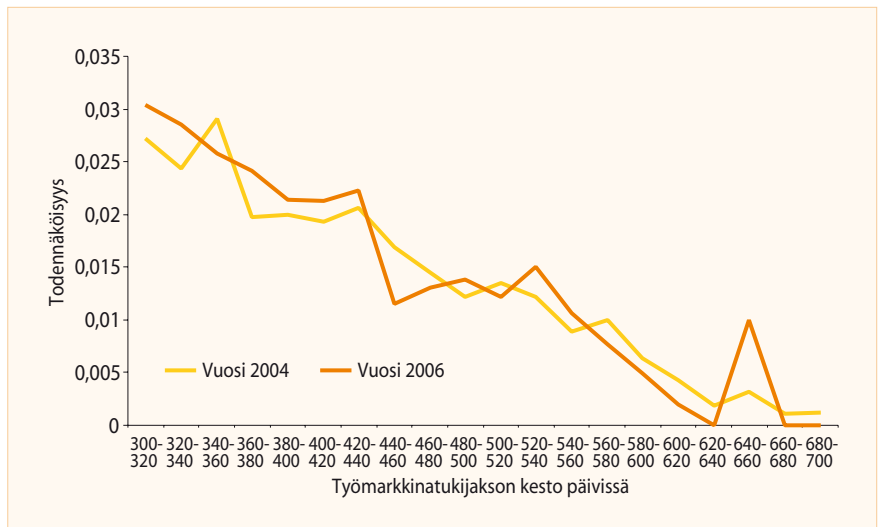
Uudistuksen myötä rahoitusvastuuta yli 500 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneista siirrettiin kunnille. Valtio vastaa kyseisen ryhmän kustannuksista täysimääräisesti ainoastaan aktivointitoimien ajalta. Näin kunnille luotiin kannustin ohjata passivoituneet pitkäaikaistyöttömät takaisin aktivointitoimenpiteiden piiriin. Koska aktivointitoimista kieltäytymisestä rangaistaan aiempaa tiukemmin, uudistuksen yhteydessä määriteltiin työmarkkinatuen ja toimeentulotuen yhteensovittamiseksi vielä ns. perustoimeentulotuki, jonka rahoitusvastuu jaettiin puoliksi kuntien ja valtion kesken. Perustoimeentulotuen suuruusluokka arvioitiin noin 90 prosentiksi toimeentulotuen bruttokustannuksista.

Työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia on selvitetty Hämäläisen, Tuomalan ja Ylikännön (2009) tutkimuksessa, johon tämä artikkeli tukeutuu. Tutkimus koostuu tilastollisesta tarkastelusta ja haastattelututkimuksesta, jotka täydentävät toisiaan. Tilastollinen osa hyödyntää Kansaneläkelaitoksen etuusrekisteristä poimittua aineistoa, joka sisältää kaikki vuosina 2003–07 työmarkkinatukea saaneet henkilöt ja johon on liitetty työ- ja elinkeinoministeriön työnhakijarekisteristä poimittuja tietoja. Haastatteluaineisto koostuu puolestaan viiden suomalaisen kaupungin työvoimatoimiston, sosiaalitoimen ja Kelan paikallistoimiston asiantuntijoiden sekä 13 pitkäaikaistyöttömän teemahaastattelusta.

Ei suoria työllisyysvaikutuksia

”On kuitenkin tapahtunut sellainen polarisoituminen, että on iso joukko, joka on syrjäytynyt ja jolla on niin paljon erilaisia ongelmia, joista johtuen ei löydy työpaikkaa.” (toimialajohtaja, työvoimatoimisto)

Kuvio 1. Työllistymisen todennäköisyys eri vaiheissa työmarkkinatukijaksoa vuosina 2004 ja 2006.



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

Läheisimmät esimerkit aktivointikausien välittömien työllisyysvaikutusten arvioista löytyvät Tanskasta (Geerdsen 2006). Niiden perusteella työttömien aktivointitoimenpiteet parantavat heidän työllistymistään ensisijaisesti uhkavaikutusten kautta. Havaintojen perusteella työttömät kokevat työvoimapolitiittiset toimenpiteet niin epämiellyttäväksi, että he pyrkivät työllistymään tai muutoin poistumaan työttömyyskorvausten piiristä ennen pakollisten tukityöllistämistä ja koulutustoimenpiteiden alkamista.

Suomen tapauksessa uhkavaikutuksen esiintyminen tarkoittaisi sitä, että työmarkkinatuella olevat henkilöt alkaisivat työllistyä yhä rivakammin 500 päivän rajan lähetessä. Yksinkertaisin tapa hahmottaa ilmiötä on verrata työllistymisen todennäköisyyttä 500 päivän rajaa lähestyvien työttömien kohdalla ennen ja jälkeen uudistuksen. Tätä varten valitsemme vuosilta 2004 ja 2006 sellaiset työmarkkinatukijaksot, joiden aikana maksettujen päivien kertymä saavuttaa 300 päivää. Laskemalla kummallekin otokselle työllistymisen todennäköisyyden työttömyyden pitkittyessä päädyimme kuvioon 1.

Mikäli aktivointiuudistus sinällään vaikuttaisi passiiviturvalta poistumiseen, työllistymisen todennäköisyydessä pitäisi tapahtua hyppäys ylöspäin 500 passiivipäivän rajan lähestyessä. Työllistymistä koskeva kuvio ei kuitenkaan osoita minikäänlaisia 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 työmarkkinatukijaksojen päättymissyynä. Parantuneen työllisyystilanteen johdosta nimittäin olettaisi vuonna 2006

Työmarkkinatuen aktivointi ei näytä parantaneen työttömien työllistymistä.

tapahtuneen enemmän työllistymisiä kuin vuonna 2004.

Suomen tulokset poikkeavat selvästi Tanskan kokemuksista. Toisiaan täydentäviä selityksiä on ainakin kaksi. Ensimmäkin Tanskassa aktivointikausien periaate on kohdistettu ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaville. Suomessa uudistus koski passiivisen työmarkkinatuen saajia, jotka ovat yleiseltä työllistyvyydeltään selvästi heikompi ryhmä kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat henkilöt. Toiseksi Tanskassa aktivointi on Suomea kattavampaa. Tanskassa on erilaisissa aktivointitoimissa noin 80 prosenttia kohderyhmästä kymmenen kuukauden kuluttua aktivointijakson alkamisesta. Suomessa tavoiteltiin 30 prosentin aktivoimisastetta. Kattavampi aktivointi luo uskotta-

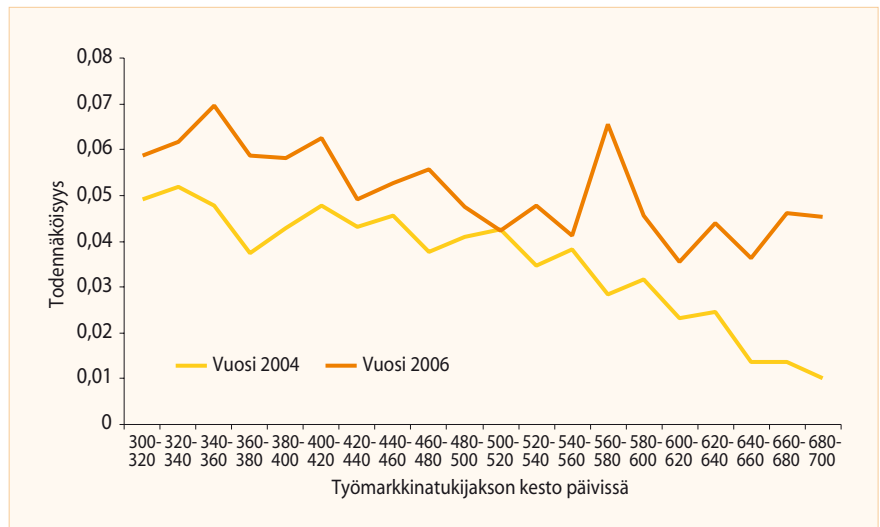
vamman uhan ja saa työttömät tietoisiksi aktivointijaksosta. Toisaalta tietoisuuden toimintaan vain, jos heillä on ylipääntään mahdollisuuksia työllistyä.

Aktivointi lisääntyi

”Ei minua aktivoita 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)

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

Kuvio 2. Työvoimapolitiittisille toimenpiteille siirtymisen todennäköisyys eri vaiheissa työmarkkinatukijaksoa vuosina 2004 ja 2006.

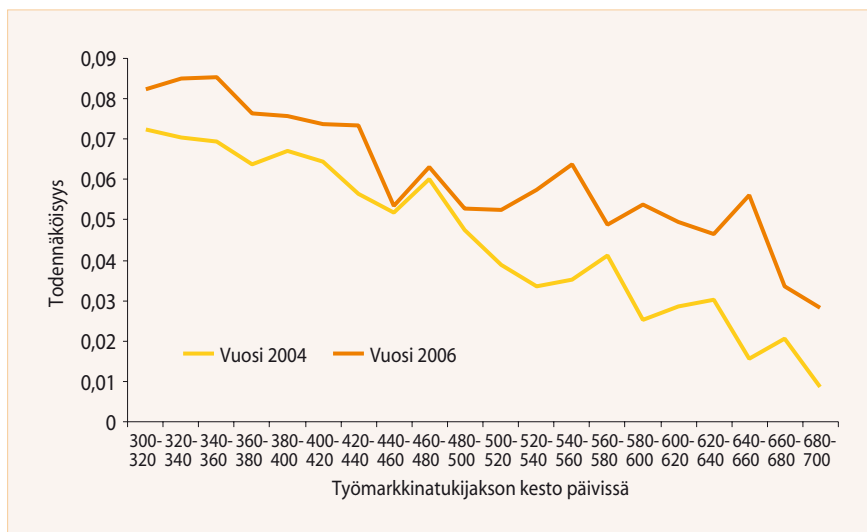


Vastoin edellä lainatun työttömän miehen omakohtaisia kokemuksia siirtymisen passiiviselta työmarkkinatuetta aktivointitoimiin on yleistynyt. Tältä osin hallituksen esityksessä asetettu tavoitetaso on jopa ylittynyt. Vuoden 2007 työllisyyskertomuksen mukaan yli 500 päivää työmarkkinatukea saaneiden aktivointiaste oli 34,5 prosenttia. Silmiinpistävää kuviossa 2 on se, että poistuma aktivointitoimille² on yleistynyt jo ennen 500 päivän työmarkkinatukiker-tymän saavuttamista. Lisäksi Hämäläisen ym. (2009) tutkimuksen perusteella aivan työttömyyden alussa tapahtuu myös enemmän aktivointia. Pitkäaikaisyöttömien aktivointi ei ole näiden havaintojen perusteella vähentänyt lyhyemmän aikaa työttöminä olleiden mahdollisuuksia osallistua toimenpiteisiin.

Ensisijainen syy aktivointiasteen yleiselle kasvulle on toimenpiteiden määrän työttömyyttä hitaampi lasku. Yli 500

2 Aktivointitoimet pitävät sisällään palkkaperusteiset ja työmarkkinatuella toteutettavat työvoimapolitiittiset toimenpiteet sekä kuntouttavan työtoiminnan.

Kuvio 3. Muiden siirtymien todennäköisyys eri vaiheissa työmarkkinatukijaksoa vuosina 2004 ja 2006.



päivää passiivisella työmarkkinatuella olleiden kohdalla aktivointiasteen kasvu selittyy lähes kokonaan kuntien aktivointitoimien lisääntymisellä. Kunnat ovat kasvattaneet sekä tukityöllistämistään että kuntouttavan työtoiminnan käyttöä. Nykyisellään yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden ryhmässä kuntouttava työtoiminta on jopa yleisempää kuin koko julkisen sektorin tarjoama tukityöllistäminen. Tässä mielessä rahoitusosuuksien uudelleenjakoa valtion ja kuntien välillä vaikuttaisi toimeen toivotulla tavalla.

Ja sanktiot purivat?

"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." (vakuutussihteerri, Kela)

"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 sen tuolla mu- seossa ja nyt aloitin uuden työssäoloeh- don heti perään. Mulla on yleensä aina tätä samaa päällä tässä." (työtön nainen, 38-vuotias)

Uudistuksen jälkeen poistumat työ- markkinatuella muualle kuin työllise- si tai työvoimapolitiittisille toimenpiteille yleistyivät (kuvio 3). Vuosien 2004 ja 2006 käyrät mukailevat muodoiltaan toisiaan aina 500 päivän raja- saakka. Tämän jälkeen kohderyhmän poistuma työvoim- man ulkopuolelle yleistyy. Päätymissyiden tarkemman erittelyn perusteella vä- littömästi 500 päivän rajan ylittämisen jälkeen maksatuskauden loppumissyysi on yhä useammin mainittu työvoimatoimikunnan tai työvoimatoimiston antama työvoimapolitiittinen lausunto. Työttömyyden vieläkin pitkittyessä syy- nä on tuntemattomaksi jäävien pois- tumien kasvu. Muiden aineistosta selviävien syiden, kuten mm. opiskelun tai estävän etuuden (eläke, sairauspäivära- ha, työkyvyttömyyseläke jne.), kohdalla ei esiinny mainittavia eroja vuosien 2004 ja 2006 välillä.

Missä määrin työvoimapolitiittisten lausuntojen yleistymisen kuvastaa ase- tettuja sanktioita, onkin jo toinen kysy- mys. Lausuntojen yleistymisen saattaa kertoa ylipäätään pitkäaikaistyöttömiä kohtaan tunnetun kiinnostuksen lisää- tymisestä. Vain pieni osa lausunnoista on työstä tai työvoimapolitiittisesta toi- menpiteestä kieltäytymisistä seuraavia työssäoloelvoitteiden asettamisia. Esimerkiksi vuoden 2006 työllisyysker- tomuksen mukaan työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin kaikkiaan 1,8 mil- joonaa. Näistä pitkään työttöminä olleil- le henkilöille työssäoloelvoitteen aset- tavia lausuntoja oli vain 8 000. Lisäksi asiantuntijahaastattelussa tuli esiin nä-

kemys, jonka mukaan lakkauttamislauseuntojen lisääntyminen ei itsessään ole lisännyt syrjäytymistä. Joissain tapauksissa työttömien tilanteen arveltiin jopa selkiytyneen, kun he pääsivät muiden palvelujen piiriin.

Tutkimusaineistomme perusteella tuntemattomiksi jäävien päättymissyiden yleistymistä ei myöskään voi suoraan laittaa sanktioiden tai aktivointiuhien vaikutukseksi. Tuntemattomiksi jäävät syyt saattavat kuvastaa joko todellisia poistumia tai epävarmuuden kasvua seuranta-aineiston päättymishetken läheisyydessä. Parhaimmassa tapauksessa tuntemattomiksi jäävät poistumat kertovat siitä, että työllistyneet ihmiset jättävät täyttämättä työttömyysaikaa koskevan ilmoituksen ja kaatoavat tätä kautta etuusrekistereistä. Lopullinen selitys työvoiman ulkopuolelle siirtymisille vaatii muiden tilastolähteiden yhdistämistä nykyiseen tutkimusaineistoon. Käsillä olevassa puolivälin tarkastelussa tämä ei ollut vielä mahdollista.

Puolivälin yhteenveto

Työmarkkinatuki uudistuksen myönteisenä tuloksena voidaan pitää sitä, että poistuma passiiviselta työmarkkinatulelta on ylipäättään lisääntynyt. Pitkäaikaistyöttömät osallistuvat aktivointitoimiin selvästi enemmän kuin ennen uudistusta. Tämä oli aktivointiuudistuksen keskeinen tavoite. Hieman negatiivisemmän sävyn havainnolle antaa kuitenkin se, että osa poistumien kasvusta on johtunut työmarkkinatuen maksatusjaksojen loppumisesta muista kuin työllistymisestä tai toimenpiteistä johtuvista syistä. Työmarkkinatuen aktivoinnilla ei havaittu suoria työllisyysvaikutuksia.

Työllisyyttä koskevat havainnot vaikuttavat luonteeltaan sitä taustaa vas-

Lopullisia johtopäätöksiä uudistuksen vaikutuksista on vielä liian aikaista tehdä.

ten, että suomalaisilla työmarkkinoilla pitkäaikaistyöttömillä ei useinkaan ole mahdollisuutta välttää työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistumista yksinkertaisesti hakeutumalla avoimille työmarkkinoille. Havaittu heikko työllisyyskehitys ei vielä tässä puolivälin tarkastelussa todista uudistusta epäonnistuneeksi. Aktivointikaudet ovat vasta alkutaipaleella ja olemme useastakin syystä varovaisia lausumaan viimeistä sanaa. Ensinnäkin työllistymistieto perustuu työnhakijarekisterin tietoihin ja nämä eivät ole kaikilta osin täydellisiä. Toiseksi pitkään passiivista työmarkkinatukea saaneiden työttömien joukko saattaa aidosti erota tarkasteluvuosien välillä. Kenties hyvän työllisyyskehityksen seurauksena 500 kertymäpäivää tulee nykyisellään täyteen huomattavasti vaikeammin työllistyvillä henkilöillä. Kolmanneksi tarkastelu keskittyy vain ensimmäiseen siirtymään.

Tutkimuksen tässä vaiheessa ei vielä arvioitu työvoimapolitiittisten toimenpiteiden mahdollisia vaikutuksia niihin osallistuneiden henkilöiden työllisyyteen. Vasta myöhemmässä vaiheessa kyetään kommentoimaan uskottavalla tavalla, millaiseksi työllisyyskehitys pitkään työmarkkinatukea saaneiden keskuudessa muodostuu. Lisäksi on tietysti sekin mahdollisuus, että aktivoinnin lisäys on kohdistunut siihen ryhmään, joka olisi työllistynyt avoimille työmarkkinoille ilman toimenpiteitä. Palaamme näihin selityksiin, kunhan saamme katsottua toisenkin puoliajan. ■

KIRJALLISUUS

- 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.
- Hellsten, K. & Lehto, M. (2008), Sosiaaliturvan kehityspiirteistä, muistio SATA-komitealle.
- Hytti, H. (2008), Työttömien perusturva, käsikirjoitus teokseen Vähimmäispäivärahojen saajat (ilmestyy).
- Hämäläinen, K. & Tuomala, J. & Ylikännö, M. (2009), Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu (ilmestyy).