

Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva

Tomi Kyrä

Hanna Pesola

Roope Uusitalo

VATT MUISTIOT

57

Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva

Tomi Kyyrä
Hanna Pesola
Roope Uusitalo

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

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

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

Tämä selvitys on toteutettu sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta. Tekijät kiittävät ohjausryhmää kommentteista.

ISBN 978-952-274-237-7 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

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

Helsinki, toukokuu 2019

Yhteenveto

Vuoden 2018 alusta voimassa olleen aktiivimallin tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyysjakson ajan. Tässä raportissa arvioidaan, missä henkilöryhmissä työttömyyspäivärahaa on aktiivimallin vuoksi alennettu ja miten aktiivimallin tarkoittama aktiivisuus on muuttunut mallin käyttöönoton jälkeen. Laskelmat perustuvat Finanssivalvonnan etuudensaajarekisterin tietoihin, ja tarkastelut on rajattu ansiosidonnaisten työttömyysetuuskien saajiin.

Vuoden 2018 toisella neljänneksellä ansiopäivärahaa alennettiin aktiivisuusehdon laininlyönnin vuoksi puolelta niistä henkilöistä, jotka olivat kokonaan työttömänä aktiivimallin astuessa voimaan 1.1.2018. Uusien työttömien joukossa, joiden työttömyys alkoi vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla, etuutta alennettiin kolmannekselta. Vaikka ryhmien välillä on selvä ero siinä, kuinka usein päivärahaa alennettiin aktiivimallin vuoksi, yksittäisten taustaominaisuuksien yhteys aktiivisuusehdon täyttämisen todennäköisyyteen on molemmissa ryhmissä pitkälti samanlainen.

Vanhimmissa ikäryhmissä ansiopäivärahaa alennettiin keskimääräistä useammin. Työttömyysturvan lisäpäivillä olo nosti alentamisen riskiä entisestään. Aktiivisuusehdon täyttämässä oli myös joitakin alueellisia ja toimialakohtaisia eroja. Uudellamaalla työttömät joutuivat muita todennäköisemmin alemmalle päivärähälle, kun taas Pohjanmaalla aktiivisuusehdon täyttäminen oli muita alueita todennäköisempää. Muiden alueiden väliset erot olivat tyypillisesti pieniä. Aktiivisuusehdon täyttäminen oli keskimääräistä yleisempää aloilla, joilla on tyypillisesti tarjolla lyhyitä sijaisuuksia ja keikakatöitä.

Päivärahan alentamisen todennäköisyys oli suurempi työttömillä, joilla oli alhainen vakuutuspalkka. Ero työttömiin, joilla oli korkeampi vakuutuspalkka, korostuu uusien työttömien ryhmässä, jossa lienee vähemmän henkilöitä, joiden vakuutuspalkka on määräytynyt soviteltujen päivärahakausien aikana.

1.1.2018 työttömänä olleilla päivärahan alentamisen todennäköisyys vaihteli suhteellisen vähän edellisen vuoden työttömyysviikkojen mukaan. Sen sijaan vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla työttömäksi jääneillä etuuden alentamisen todennäköisyys oli alempi henkilöillä, jotka olivat edellisenä vuonna työttömänä yhdestä kolmeen kulkautta.

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen kasvoi selvästi vuonna 2018 verrattuna vuosiin 2017 ja 2016. Myös sekä työttömyyden aikainen työskentely että työttömyysturvalta poistuminen yleistyivät aktiivimallin käyttöönoton jälkeen, mutta osittain kyse lienee työllisyystilanteen paranemisen vaikutuksesta. Vaikka palveluihin osallistuminen näyttäisi kasvaneen uudistuksen jälkeen, on toistaiseksi epäselvää, onko tämä edistänyt työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Aktiivimalli	2
2.1 Aktiivisuusehto ja alennettu työttömyysetuus	2
2.2 Kannustimet	3
2.3 Muita muutoksia	5
3 Tutkimusaineisto	6
4 Tulokset	8
4.1 Etuuslajit kuukausittain	8
4.2 Aktiivisuuden muutokset	9
4.3 Päivärahan alennusten kohdentuminen	15
4.4 Aktiivisuuden muutokset vuosina 2016–2018	18
5 Lopuksi	20
Lähteet	21

1 Johdanto

Vuoden 2018 alusta voimassa olleen aktiivimallin tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyysjakson ajan. Aktiivimalliin liittyvän päivärahan alentamisen uhalla tavoiteltiin sitä, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön ja työllistymistä edistäviin palveluihin, minkä odotetaan ehkäisevän työttömyyden pitkittymistä.

Uudistus nostatti paljon vastarintaa ennen voimaantuloaan. Myöskään uudistusta valmistelleessa työryhmässä mukana olleet työmarkkinoiden keskusjärjestöt eivät sitoutuneet malliin. Eduskunta puolestaan edellytti, että uudistuksen vaikutuksia tulee seurata tarkasti.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta arvioinut aktiivimallin vaikutuksia ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajiin. Kelan tutkijat ovat toteuttaneet samantyyppisen selvityksen mallin vaikutuksista peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajiin. Syksyllä 2019 valmistuu työ- ja elinkeinoministeriön tilaama laaja tutkimus aktiivimallin vaikutuksista,¹ joka toteutetaan Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja Turun yliopiston yhteistyönä.

Tässä selvityksessä arvioidaan, missä henkilöryhmissä ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa on aktiivimallin vuoksi alennettu ja miten aktiivimallin tarkoittama aktiivisuus on muuttunut mallin käyttöönoton jälkeen verrattuna vuosiin 2016 ja 2017. Tarkastelut perustuvat Finanssivalvonnan (Fiva) etuudensaajarekisterin tietoihin.

Aktiivimallin vaikutusten arviointi on vaikeaa, koska malli otettiin käyttöön hetkellä, jolloin työttömyysaste oli voimakkaassa laskussa. Suhdannelilanteen paranemisen vuoksi työttömien työllistymismahdollisuudet sekä koko- että osa-aikaisiin töihin paranivat, eikä tästä johtuvaa työllistymisen lisäystä ole helppo erottaa aktiivimallin mahdollisesta vaikutuksesta. Työttömyyden aleneminen vaikuttaa myös työttömien osallistumiseen työllistymistä edistäviin palveluihin, kun entistä pienempi työttömien joukko kohtaa suunnilleen entisellään pysyvän tai jopa hieman kasvaneen palvelujen volyymin. Lisäksi eräät muut uudistukset ovat voineet vaikuttaa työttömyyden kehitykseen samoihin aikoihin. Aktiivimalli koskee lähes kaikkia työttömiä, joten luonnollista verrokkiryhmää, jonka avulla suhdannelilanteen vaikutuksen voisi kontrolloida, ei ole käytettävissä. Tästä syystä selvityksessä esitetyt luvut kuvaavat kehitystä aktiivimallin käyttöönoton jälkeen, mutta **niitä ei voi tulkita pelkästään aktiivimallin vaikutukseksi**.

Seuraavassa luvussa käydään läpi aktiivimallin yksityiskohtia ja kuvataan sen luomia taloudellisia kannustimia. Luvussa 3 kuvaillaan käytettyä rekisteriaineistoa ja tarkastelemissa käytettyjä määritelmiä. Empiiriset tarkastelut löytyvät luvusta 4 ja loppupäätelmät luvusta 5.

¹ Tutkimuksen väliraportti julkaistiin 7.5.2019.

2 Aktiivimalli

2.1 Aktiivisuusehto ja alennettu työttömyysetuus

Aktiivimalli kannustaa työttömiä vastaanottamaan lyhytaikaisiakin työtarjouksia ja osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin taloudellisen sanktion uhalla. Työttömän päivärahaa alennetaan 65 maksupäivän eli noin kolmen kuukauden ajaksi, ellei hän täyttä ns. aktiivisuusehtoa. Aktiivisuusehdon täyttämiseksi työttömän on kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana

- (i) tehtävä vähintään 18 tuntia työssäoloeseen luettavaa palkkatyötä,
- (ii) osallistuttava vähintään 5 päivän ajan työllistymistä edistäviin palveluihin² tai
- (iii) ansaittava yritystoiminnassa vähintään 23 prosenttia yrittäjän työssäoloeseen vaaditusta kuukausiansiosta (241 euroa vuonna 2018).

Erilaisia aktiivisuuden osoittamistapoja ei lasketa yhteen, vaan vähintään yhden kolmesta ehdosta on täytyttävä riippumatta muunlaisen aktiivisuuden määrästä. Aktiivisuutta seuraa työttömyysetuuden maksaja eli Kela tai työttömyyskassa, ei työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto).

Aktiivimalli tuli voimaan 1.1.2018.³ Malli koskee valtaosaa työttömistä mutta ei niitä, jotka saavat työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta, jotka toimivat omais- tai perhehoitajana tai jotka ovat hakeneet työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea ja odottavat päätöstä. Myös lomautetut on osittain vapautettu aktiivimallista, sillä heidän kohdallaan aktiivisuuden seuranta alkaa vasta, kun lomautus on kestänyt yhtäjaksoisesti 64 päivää.

Käytännössä aktiivisuusehdon toteutumista arvioidaan siinä vaiheessa, kun työtön on saanut työttömyysetuutta 65 maksupäivän eli noin kolmen kuukauden ajan. Tarkastelujaksoon lasketaan kaikki päivät, joilta työtön on saanut työttömyysetuutta riippumatta siitä, onko etuus maksettu täysimääräisenä, soviteltuna työtulojen vuoksi tai alennettuna jostain muusta syystä johtuen. Aktiivisuusehdon seuranta eli ensimmäinen tarkastelujakso alkoi 1.1.2018 tai vuoden 2018 ensimmäisestä etuuspäivästä. Yhtäjaksoisesti vuoden 2018 alusta työttömänä olleiden aktiivisuuden tarkastelupäivä oli siis 2.4.2018. Niiden työttömien osalta, joiden työttömyysjakso on alkanut vuodenvaihteen jälkeen, tarkastelupäivä on myöhemmin. Mikäli työttömyys jatkuu, jokaisen 65 maksupäivän tarkastelujakson jälkeen alkaa uusi tarkastelujakso.

² Työllistymistä edistäviin palveluihin luetaan omaehtoinen opiskelu, työvoimakoulutus, työnhakuvalmennus ja uravalmennus, työkokeilu ja koulutuskokeilu sekä kuntouttava työtoiminta. Aktiivisuusehtoon voidaan lukea myös muunlainen työllistymisedellytyksiä parantava palvelu tai toiminta, kuten työhönvalmennus sekä ura- ja ammatinvalinnanohjaus. Nykyisin aktiivisuusehdon voi täyttää myös opiskelemalla TE-toimiston hyväksymiä opintoja viiden päivän ajan (31.12.2018 lukien) tai osallistumalla palveluntarjoajien järjestämään työllistymistä tukevaan toimintaan viiden päivän ajan (1.4.2019 lukien). Jatkossa viittamme ”työllistymistä edistäville palveluille” ja ”palveluille” kaikkiin työttömille suunnattuihin palveluihin, jotka voidaan aineistosta havaita.

³ Samaan aikaan työttömyyden alun korvaukseton omavastuu-aika lyheni seitsemästä viiteen päivää niillä, joiden työttömyys alkoi 1.1.2018 tai myöhemmin.

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

2.2 Kannustimet

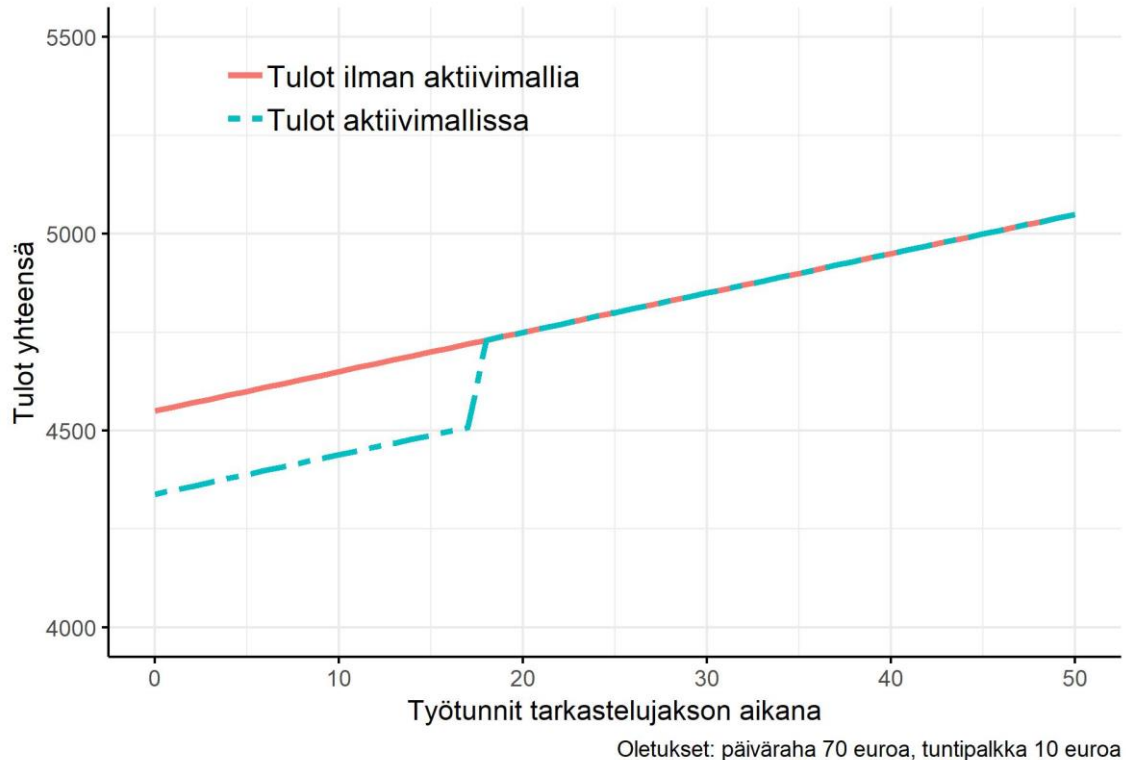
Aktiivimalli luo monissa tilanteissa merkittäviä taloudellisia kannustimia lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottamiseen. Esimerkiksi 70 euron ansiosidonnasta päivärahaa saava menettää yhteensä 212 euroa ($= 4,65 \% \times 65 \text{ etuuspäivää} \times 70 \text{ €/päivä}$) seuraavan kolmen kuukauden aikana, ellei hän tarkasteluperiodin aikana täytä aktiivisuusvaatimuksia. Jos tarjolla on 18 tuntia töitä, josta maksetaan 10 euroa tunnilta eli yhteensä 180 euroa, kasvattaa aktiivisuusehdon täyttäminen efektiivistä tuntipalkkaa 118 prosenttia ehdolla, että henkilö on työttömänä koko seuraavan tarkastelujakson ajan. Tilanteessa, jossa aktiivisuusehdon täytyminen on lähellä (esim. jos työtön ilman aktiivisuusehtoakin tekisi 15 tuntia työtä), vaatimuksista puuttuvien tuntien tekeminen on luonnollisesti vielä kannattavampaa.

Alla oleva kuvio pyrkii havainnollistamaan aktiivimallin vaikutuksia lyhytaikaisen työn vastaanottamisen kannustimiin. Punainen viiva kuvaa satunnaisia töitä tekevän työttömän tuloja kolmen kuukauden aikana (ennen veroja) kullakin tuntimäärällä ilman aktiivimallia. Laskelma perustuu keskimääräistä 70 euron ansiosidonnaista päivärahaa saavaan työttömään, jolle on tarjolla työtä 10 euron tuntipalkalla. Ilman työtuloja työtön saa 65 etuuspäivän aikana päivärahaa yhteensä 4 550 euroa. Alle työttömyysturvan suojaosan (300 euron/kk) alle jäävät ansiot eivät vaikuta työttömyysturvaan, joten työtulot kartuttavat tuloja koko määrällään, kun oletetaan, että työtunnit jakautuivat tasaisesti kolmen kuukauden aikana.

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

Kuvio 1. Budjettisuora 3 kuukauden tarkastelujaksolla

Työttömyysetuudet + palkkatulot



Aktiivimalli kannustaa myös osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin, koska aktiivisuusehdon voi täyttää osallistumalla palveluihin viiden päivän ajan. Palveluihin osallistumiseen kannustettiin jo ennen aktiivimalliakin. Esimerkiksi jos päiväraha on 70 euroa, päivärahaa voidaan korottaa 8,36 euroa/pv sellaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta, joista on ennakkoon sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä vastaavassa suunnitelmassa.⁴ Toisaalta työttömyysetuuden voi myös menettää 60 päivän määräajaksi, jos kieltäytyy TE-toimiston tarjoamasta palvelusta tai jos sellaisen palvelun keskeyttää ilman pätevää syytä. Aktiivimallin aiheuttama taloudellinen kannustin on kertaluokkaa suurempi kuin palveluun osallistumisen ajalta maksettava aktiiviajan korotusosa. Jos viikon mittaiselle kurssille osallistumalla voi välttää 212 euron työttömyysetuuden alentamisen, on aktiivimallin luoma efektiivinen lisäkannustin 42,40 euroa/pv.

Aktiivimallin luomat kannustimet ovat kuitenkin eri työttömien ryhmissä erilaisia. Määräaikaisesti lomautettujen kannustimet voivat olla vähäisiä. Jos lomautus kestää alle puoli vuotta, etuutta ei voida alentaa, sillä lomautettujen aktiivisuutta aletaan seurata vasta 64 työttömyyspäivän jälkeen. Aktiivimalli ei myöskään luo minkäänlaisia kannustimia niille, jotka ilman aktiivisuusehtoakin tekisivät työttömyysaikana lyhyitä keikka- tai

⁴ Korotettua ansiopäivärahaa voidaan maksaa vain työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 5 §:n 1 momentin 15 kohdassa määriteltyjen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta.

osa-aikatoitää sovitellulla päivärahalla. Tällainen osa-aikainen työttömyys on yleistä esimerkiksi palvelu-, hoito- ja opetusaloilla.

2.3 Muita muutoksia

Aktiivimallin vaikutusten arviointia voivat vaikeuttaa suhdannetilanteen muuttumisen ohella myös muut samoihin aikoihin voimaanastuneet muutokset. Aktiivimallin yhteydessä työttömyyden alun korvaukseton omavastuu-aika lyhennettiin seitsemästä viiteen päivään. Tämä muutos vaikutti henkilöihin, joiden työttömyys alkoi 1.1.2018 tai myöhemmin. Muutos on voinut jonkin verran kasvattaa lyhyiden työttömyysjaksojen määrää vuonna 2018, jos entistä useampi henkilö, joka tietää työttömyytensä jäävän hyvin lyhyeksi, on hakenut työttömyyskorvausta.

Työttömien määräaikaishaastatteluja tehostettiin oleellisesti vuoden 2017 alusta alkaen, minkä myötä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) lukujen mukainen työttömyys väheni selvästi. Rekisteröityneiden työttömien määrän vähentyminen johtui luultavasti pitkälti tilaston luotettavuuden paranemisesta. TEM:n työnhakijarekisteristä poistettiin henkilöitä, jotka oli rekisteröity työttömiksi työnhakijoiksi, vaikka he olivat tosiasiaa jo poistuneet työttömyydestä. Tällaisia ”haamutyöttömiä” on työnhakijarekisterissä, koska työttömällä, joka siirtyy työvoiman ulkopuolelle tai löytää omatoimisesti työpaikan, ei ole mitään erityistä syytä ilmoittaa työttömyytensä päättymisestä TE-toimistoon. Ongelman ei kuitenkaan pitäisi koskea Fivan etuudensaajarekisteriä, koska työttömän on haettava taannehtivasti ansiosidonnaista päivärahaa työttömyyskassaltaan jokaiselta neljän viikon tai kuukauden maksujaksolta. Siksi on epätodennäköistä, että määräaikaishaastattelujen tehostaminen olisi vaikuttanut Fivan aineiston luotettavuuteen.

Toisaalta määräaikaishaastattelujen lisääntymisellä on voinut olla myös todellista vaikutusta työttömyyden pituuteen ja palvelujen käyttöön. Osa työttömistä on voinut saada haastatteluissa työllistymistä edistäviä neuvoja tai heidät on ohjattu palvelujen piiriin. Jos näin on, muutokset työttömyyden päättymisessä ja palveluihin osallistumisesta vuosien 2016 ja 2017 välillä voivat osittain johtua määräaikaishaastattelujen tehostamisesta. Määräaikaishaastattelujen lisääminen on voinut vaikuttaa myös vuosien 2017 ja 2018 välisiin eroihin, sillä kaikkien työttömien tavoittaminen ja työllistymissuunnitelmien laatiminen vei aikaa, vaikka kuukausittain tehtyjen haastattelujen määrä kasvoi jyrkästi heti 2017 tammikuussa (Valtakari ym. 2019). Työttömien osuus, joilla on voimassa oleva työllistymissuunnitelma, nousi vuoden 2017 alun 18 prosentista 75 prosenttiin vuoden 2018 loppuun mennessä. Valtakarim ym. (2019) tutkimuksen mukaan määräaikaishaastattelujen tihentäminen lisäsi työttömien ohjaamista palvelujen piiriin ja siten nosti aktiivointiastetta.

Vuoden 2017 alusta ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäiskesto lyheni sadalla päivällä. Lyhennykseltä välttyivät ainoastaan vähintään 58-vuotiaat, joilla on riittävän pitkä työhistoria. Tutkimusten mukaan työttömyysturvan kestolla on merkittävä vaikutus työllistymiseen ja työttömyyden pituuteen. Uudistus voi vaikeuttaa vuosien 2016/2017 ja 2018 alkaessa meneillään olevien työttömyysjaksojen vertailua, koska iso

osa 1.1.2018 työttömänä olleista (eli ne, joiden työttömyys oli alkanut vuoden 2017 aikana) oli oikeutettu aiempaa lyhyempään etuuskauteen.⁵ Uudistus ei kuitenkaan vaikeuta vuosien 2017 ja 2018 aikana alkaneiden uusien työttömyysjaksojen vertailua.

3 Tutkimusaineisto

Tutkimuksessa hyödynnämme Fivan etuudensaajarekisterin tietoja vuosilta 2016–2018. Aineisto sisältää kaikki työttömyyskassojen maksamat työttömyyskorvaukset maksujaksoittain eli tyypillisesti neljän viikon pätkissä. Aineistossa on tieto maksettujen työttömyyskorvausten suuruudesta sekä korvatuista päivistä kussakin maksujaksossa. Aineistossa on myös tieto siitä, onko korvaus maksettu soviteltuna, onko korvausta maksettu työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta⁶ tai onko etuutta alennettu esimerkiksi aktiivisuusehdon täyttymättä jäämisen vuoksi.

Aineistosta havaitaan palveluihin osallistumisen ajalta maksettujen päivien lukumäärä, mutta aktiivimallin tarkoittaman työssäolokriteerin täyttymisen arviointi on hankalampaa. Valitettavasti aineistossa ei ole tietoa työttömyysaikaisista työtunneista. Aineistossa on kuitenkin tieto sovitelluista päivärahoista, soviteltuna maksettujen etuuspäivien lukumäärästä ja sovittelussa huomioiduista ansiotuloista.⁷ Sen sijaan työttömyysturvan suojaosan (300 euroa/kk) alle jääviä ansioita ei aineistossa pääsääntöisesti ole. Tämä on ongelmallista, koska aktiivisuusehdon täyttymiseen riittää 18 tunnin työ kolmen kuukauden aikana. Esimerkiksi 10 euron tuntipalkalla 18 tunnin työkeikka tuottaa 180 euron tulot, mikä jää selvästi alle työttömyysturvan suojaosan. Vuoden 2018 osalta aktiivisuusehdon täyttymistä voidaan luonnollisesti arvioida myös alennettuna maksettujen päivärahojen avulla, mutta aktiivimallin vaikutusten arvioimiseen tarvittaisiin myös tiedot aktiivisuusehdon täyttymiseen vaadittavien työtuntien lukumäärästä ennen aktiivimallin voimaantuloa vuoden 2018 alussa.

Koska suojaosan alittavia ansioita ei tyypillisesti havaita, emme pysty jäljittämään kaikkia työttömyysetuuden maksukauden aikana työssä olleita. Voimme kuitenkin luotettavasti tunnistaa soviteltua päivärahaa saavat henkilöt, joten keskitymme heihin. Määritel-

⁵ Enimmäiskauden lyhentäminen koski 1.1.2017 ja myöhemmin työttömäksi jääneitä. Ensimmäiset työttömät, joiden päivärahakautta lyhennettiin, saavuttivat uuden 400 maksupäivän enimmäiskeston kesällä 2018. Aikaisempien tutkimusten perusteella tiedämme, että päivärahakauden lyhentäminen lyhentää työttömyyttä ja että työttömät reagoivat lyhyempään päivärahakauteen jo kauan ennen päivärahakauden päättymistä (ks. esim. Kyyrä ja Pesola, 2017),

⁶ Aineistosta ei havaita osallistumista muihin kuin työttömyysturvalaissa määriteltyihin työllistymistä edistäviin palveluihin, joihin osallistumisesta työvoimaviranomainen antaa työvoimapolitiittisen lausunnon.

⁷ Vuodesta 2018 alkaen työttömyyskassat ovat seuranneet työtuntien karttumista työttömyyskausien aikana, koska työtunteja tarvitaan aktiivisuusehdon täyttymistä arvioitaessa. Näitä työtuntitietoja ei kuitenkaan ole kerätty aiemmilta vuosilta, joten ne eivät ole kovin hyödyllisiä vertailuasetelman kannalta. Toisaalta työttömyyskassat seuraavat myös työssäoloehtoista kartuttavien työviikkojen kertymistä. Nämä tiedot olisivat olemassa jo aktiivimallia edeltävältä ajalta ja ne tarjoaisivat vaihtoehdoisen mittarin työssäkäynnille, mutta tietoja ei kuitenkaan ole viety Fivan etuudensaajarekisteriin. Valitettavasti a.o. tietojen poimiminen suoraan kassojen maksatusjärjestelmistä osoittautui ylivoimaiseksi tehtäväksi sekä aikataulun että kustannusten vuoksi.

mämme kuitenkin poikkeaa hieman virallisissa tilastoissa käytetystä. Virallisissa tilastoissa sovitellun ansiosidonnaisen päivärahan saajiksi lasketaan tyypillisesti henkilöt, jotka työttömyyskassan mukaan ovat työskennelleet maksukauden aikana. Kassojen kirjaukäytännöt ovat kuitenkin vaihdelleet työttömyysturvan suojaosan käyttöönoton jälkeisinä vuosina. Osa kassoista on raportoinut työskentelystä vain niiden osalta, joiden palkkatulot ylittivät suojaosan ja joille etuus todella maksettiin soviteltuna. Toiset ovat puolestaan raportoineet kaiken työskentelyn, jolloin etuudensaajarekisterin tieto työttömyysaikaisesta työskentelystä ei välttämättä tarkoita sitä, että etuus olisi maksettu soviteltuna. Kassojen välisten erojen eliminoimiseksi luokittelemme soviteltua ansiopäivärahaa saaviksi vain sellaiset henkilöt, joille on etuuskauden aikana merkitty sovitellussa huomioitua palkkatuloa ja joiden etuuspäivien määrä on suurempi kuin täysiksi etuuspäiviksi muunnetut maksupäivät eli etuutta ei maksettu täysimääräisenä.

Aineistosta ei havaita tarkastelujaksoja, joiden ajalta aktiivisuutta seurataan. Siksi mitaamme aktiivisuutta ja etuuksien alentamista kolmen kuukauden eli 91 kalenteripäivän (eli yhtäjaksoisen työttömyyden tapauksessa 65 maksupäivän) laskennallisten tarkastelujaksojen aikana.

Käytettävissä olevasta aineistosta ei näy kuuluvatko työttömät ryhmiin, joita aktiivimalli ei koske (omais- tai perhehoitajat, työttömät, jotka saavat työkyvyttömyyden tai vammaan perusteella myönnettyä etuutta tai jotka odottavat päätöstä työkyvyttömyyseläkkeestä tai kuntoutustuesta). Sen sijaan tieto esimerkiksi lomautuksesta on aineistossa.

Aineistosta havaitsemme, onko henkilö poistunut ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiristä, mutta emme poistumisen syytä. Työllistymisen lisäksi ansiosidonnaisen saajat voivat myös siirtyä työmarkkinatuella tai työmarkkinoiden ulkopuolelle. Eri poistumisreittien erottelu edellyttäisi tietoa työttömyyden jälkeisistä työsuhteista. Eläketurvakeskus kerää kattavat tiedot työllisyydestä eri eläkevakuuttajilta, mutta näitä tietoja ei ollut vielä saatavilla vuodelle 2018 tämän selvityksen tekohetkellä.

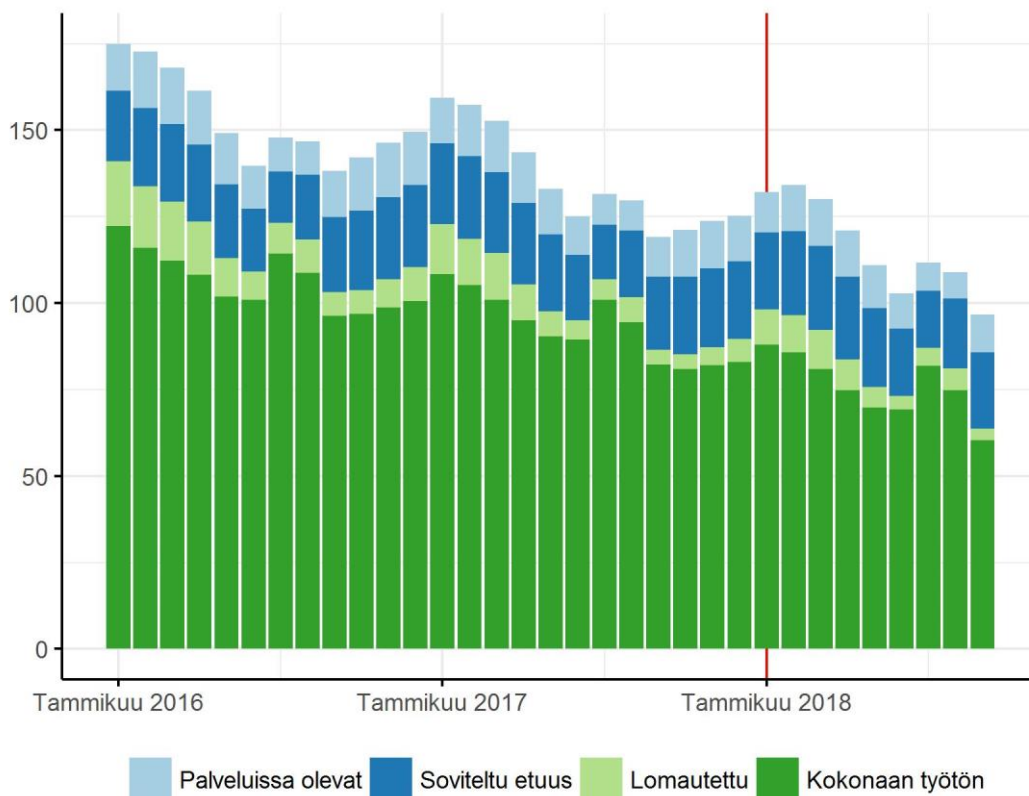
Maksettujen etuuksien lisäksi tutkimusaineisto sisältää joukon työttömien taustatietoja. Näiden avulla voidaan arvioida, miten työttömyysetuuksien alentamiset ovat kohdistuneet erilaisiin sukupuoliin, iän, työttömyyden keston, työttömyyttä edeltävän palkkatasoon, alueen tai ammattiryhmän mukaan muodostettuihin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

4 Tulokset

4.1 Etuuslajit kuukausittain

Kuviosta 2 nähdään, että ansiosidonnaisia työttömyysetuuksia saaneiden määrä on laskenut 175 000:sta alle sadantuhannen vuoden 2016 tammikuun ja vuoden 2018 syyskuun välisenä aikana. Kokonaan työttömien määrä puolittui ja lomautettujen määrä supistui vielä jyrkemmin. Myös palveluiden piirissä olevien määrä on laskenut mutta maltillisemmin: vuoden 2016 alkupuoliskolla heitä oli 12 000 – 16 000 kuukausittain ja vuoden 2018 alkupuoliskolla 10 000 – 14 000. Sen sijaan soviteltuja etuuksia saaneiden määrä on pysynyt suhteellisen vakaana noin 20 000:ssa.

Kuvio 2. Ansiosidonnaisten työttömyysetuuksien saajien lukumäärät
1000 henkilöä kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä

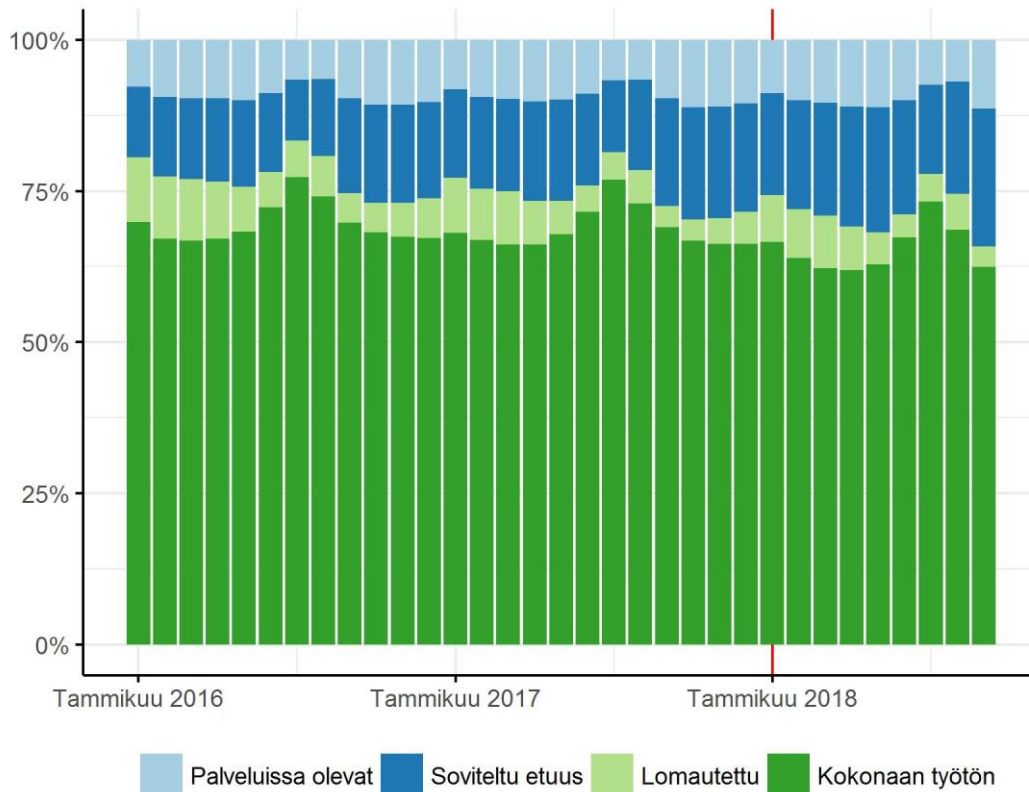


Palveluiden piirissä olevien osuus kaikista ansiosidonnaisia etuuksia saaneista on kasvanut noin prosenttiyksikön vuodesta 2016 vuoteen 2018 (kuvio 3). Samalla aikavälillä soviteltuja etuuksia saavien osuus on noussut noin kuusi prosenttiyksikköä lähelle kah-

takymmentä prosenttia, eli työttömyyden aikainen työskentely on yleistynyt selvästi ansioturvan saajien keskuudessa. Tosin tätä kasvua ei voi suoraan selittää aktiivimallilla, sillä soviteltujen etuuksien saajien osuus oli kasvussa jo ennen vuotta 2018.⁸

Kuvio 3. Ansiosidonnaisten työttömyysetuuksien saajien suhteelliset osuudet

Osuudet kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä



4.2 Aktiivisuuden muutokset

Seuraavaksi kuvaamme työttömien aktiivisuutta ja sen muutoksia kolmen kuukauden jaksoissa kahdessa eri ryhmässä. Ensimmäisen ryhmän muodostavat henkilöt, jotka olivat kokonaan työttömänä vuoden 2016, 2017 tai 2018 ensimmäisenä päivänä. 1.1.2018 työttömänä olleet tulivat aktiivimallin piiriin heti mallin käyttöönoton jälkeen. 1.1.2016 ja 1.1.2017 työttömänä olleet toimivat verrokkeina tälle ryhmälle, koska aktiivimalli ei vaikuttanut heidän asemaansa. Vuoden alussa työttömänä olleet sisältävät sekä lyhyen että pitkän aikaa työttöminä olleita.

Toisen tarkasteluryhmän muodostavat kokonaan työttömät henkilöt, joiden työttömyysjakso alkoi vuoden 2016, 2017 tai 2018 alkupuoliskon aikana ja jotka eivät saaneet ansiosidonnaista työttömyysetuutta työttömyyden alkua edeltävien kuuden kuukauden

⁸ Työttömyyden aikaista työskentelyä ja soviteltua päivärahaa sekä niihin liittyviä taloudellisia kannustimia on tarkasteltu Kyyrän, Matikan ja Pesolan (2018) selvityksessä.

aikana. Jälkimmäisestä rajauksesta seuraa se, etteivät vuoden 2018 alkupuoliskolla työttömyytensä aloittaneet ole aiemmin olleet aktiivimallin kohteena.

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

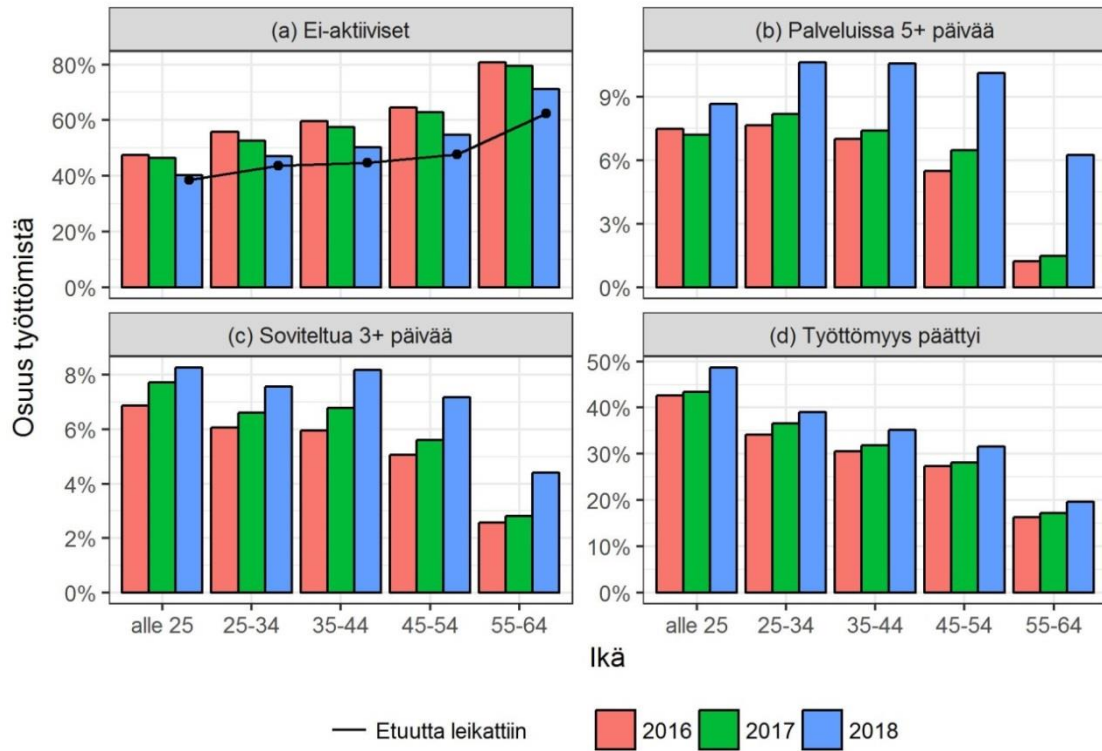
On syytä korostaa, että tämän luvun tarkastelut on rajattu ansiosidonnaista etuutta saaviin henkilöihin, jotka olivat kokoaikaisesti työttömiä kolmen kuukauden tarkastelujakson alkaessa. Valmiiksi aktiiviset henkilöt (työllistymistä edistävissä palveluissa ja sovitellulla päivärahalla olleet) ja lomautetut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

Kuviossa 4a on esitetty ikäryhmittäin vuoden alussa työttöminä olleiden henkilöiden osuus, joka ei täyttänyt yhtäkään kolmesta aktiivisuuskriteeristä. Aktiivisuus laskee varsin tasaisesti iän myötä. Kaikissa ikäryhmissä aktiivisuus kasvoi hieman vuodesta 2016 vuoteen 2017. Sen sijaan vuonna 2018 aktiivisuus kasvoi selvästi kaikissa ryhmissä, mahdollisesti aktiivimallin ansiosta. Kuviossa 4b nähdään, että entistä suurempi osa työttömistä oli vähintään viisi päivää työllistymistä edistävissä palveluissa. Palveluihin osallistuminen kasvoi suhteellisesti enemmän vanhemmissa ryhmissä. Myös soviteltuna maksettujen etuuspäivien rooli kasvoi vuonna 2018 (kuvio 4c). Tämä ei välttämättä liity aktiivimalliin, koska vastaavaa kasvua oli jo vuotta aiemmin. Työttömyysjakso päättyi kolmen kuukauden sisällä entistä useammin vuonna 2018, mutta jälleen vastaavaa kasvua tapahtui jo vuonna 2017 (kuvio 4d). Ainoastaan nuorimmassa ikäryhmässä työttömyyden päättymisen todennäköisyys kasvoi erityisen paljon vuonna 2018 verrattuna aiempiin vuosiin.

Kuvioon 4a on piirretty myös viiva, joka näyttää, kuinka monelta työttömyysetuutta todellisuudessa alennettiin vuoden 2018 toisella neljänneksellä. Päivärahan alentamisen kohteeksi joutuneiden osuus on hieman alhaisempi kuin arviomme työttömien osuudesta, joka ei täyttänyt aktiivisuusehtoa (sininen pylväs). Ero johtuu osittain epätarkasta työssäkäynnin mittaristamme sekä siitä, että kaikki aineiston työttömät eivät ole aktiivimallin piirissä (omais- ja perhehoitajat, työkyvyttömyyden tai vamman perusteella myönnettyä etuutta saavat ja päätöstä työkyvyttömyyseläkkeestä tai kuntoutustuesta odottavat). Ero käyrän ja sinisen pylvään välillä kasvaa iän myötä, mikä ei ole yllättävää, koska vanhemmissa ikäluokissa on enemmän aktiivimallin ulkopuolelle rajattuja henkilöitä.

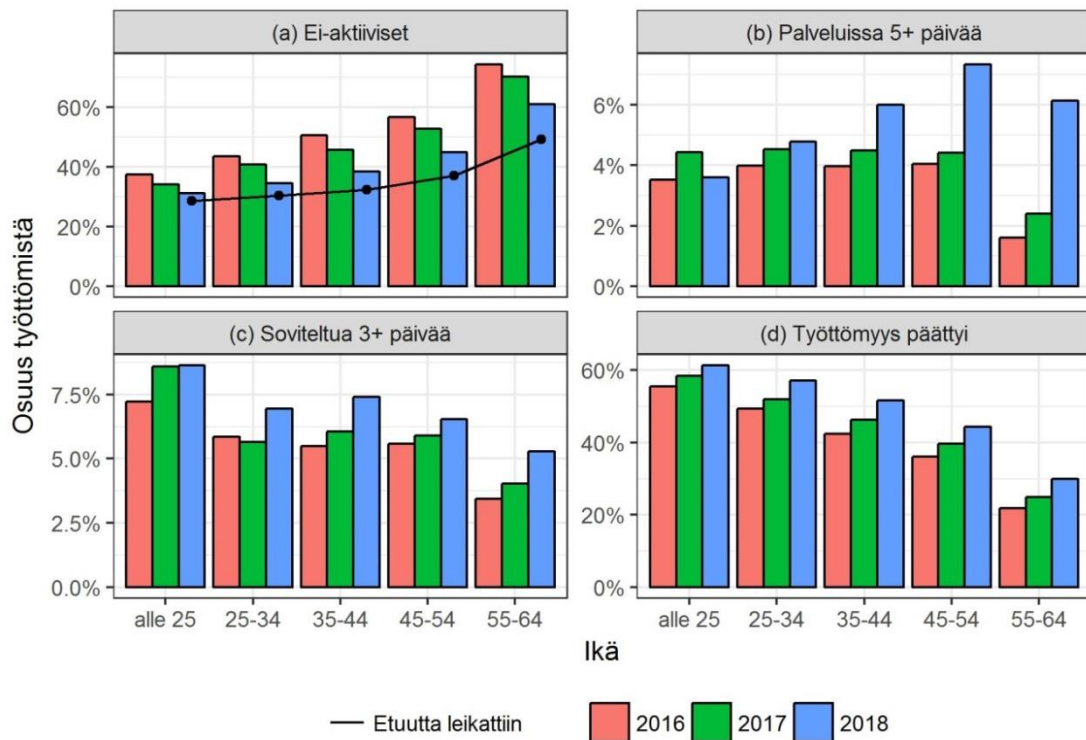
Kuvio 4. Aktiivisuus 3 kuukauden aikana 1.1. työttömänä olleille

1.1. kokonaan työttömänä olleet



Kuvio 5. Aktiivisuus 3 kuukauden aikana uusille työttömille

Vuoden ensimmäisellä puoliskolla kokonaan työttömäksi tulleet



Kuviossa 5 on esitetty vastaavat luvut tarkasteluvuoden alkupuoliskolla työttömiksi jääneille. Passiivisten osuudet ja päivärahan alentamisen kohteeksi joutuvien osuudet kuviossa 5a ovat kautta linjan alhaisempia kuin vastaavat osuudet kuviossa 4a. Ero selittyi pitkälti sillä, että uusista työttömistä moni poistuu työttömyydestä kolmen kuukauden sisällä (kuvio 5d). Selvää nousua vuonna 2018 havaitaan lähinnä palveluihin vähintään viiden päivän ajaksi osallistuneiden osuudessa ja tässäkin vain kolmessa vanhimmassa ikäryhmässä. Soviteltua päivärahaa saavien osuus kasvoi ja työttömyydestä poistui vuonna 2018 aikaisempaa suurempi osuus, mutta nämä osuudet olivat kasvussa jo vuonna 2017. Sovitellulle päivärahalle siirtymisessä tai työttömyyden päättymisessä on siis uusien työttömien kohdalla vaikea nähdä muutoksia, jotka olisivat tulkittavissa aktiivimallin vaikutuksiksi.

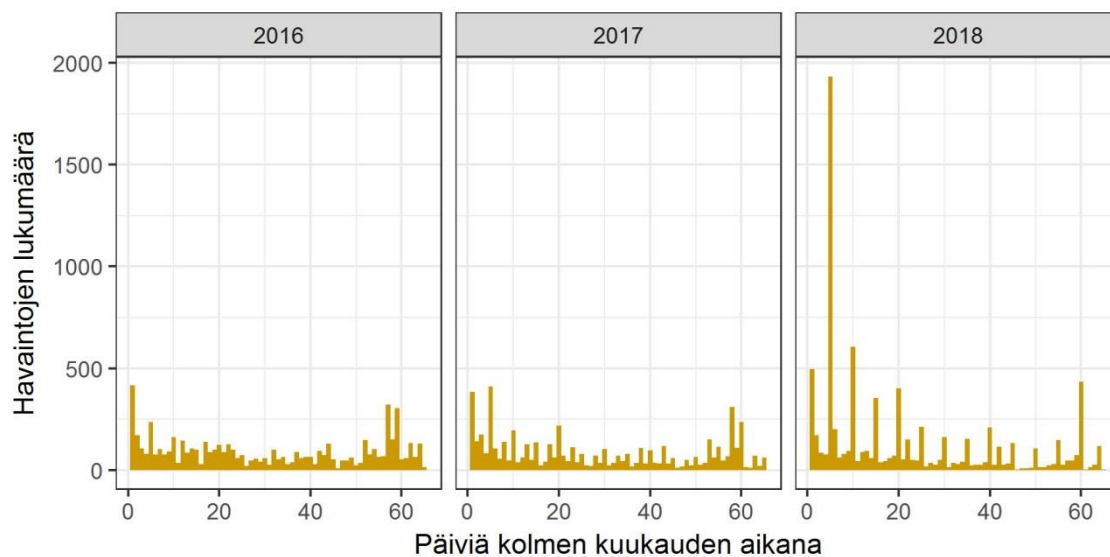
Kuvioissa 6 ja 7 on jakaumat palveluiden ajalta maksetuille etuuspäiville. Kuvioista on rajattu pois henkilöt, jotka eivät osallistuneet palveluihin ollenkaan kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana. Tämä ryhmä on ylivoimaisesti suurin: vuoden alussa voimassa olleiden työttömyysjaksojen otoksessa tällaisia henkilöitä on noin 90 000 ja uusien työttömyysjaksojen otoksessa noin 50 000 vuosittain. Molemmissa otoksissa palveluihin osallistumattomien henkilöiden absoluuttinen määrä ja suhteellinen osuus supistuvat yli ajan. Tästä kehityksestä huolimatta vuonna 2018 edelleen yli 90 prosenttia työttömistä ei osallistunut palveluihin ollenkaan kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana (ks. myös kuvat 4d ja 5d), mikä on syytä pitää mielessä.

Kuvioista 6 ja 7 nähdään, että henkilöiden, joilla on juuri aktiivimallin vaatimat viisi palvelupäivää tarkastelujakson aikana, määrä nousee selvästi vuonna 2018. Nousu on nähtävissä molemmissa otoksissa, mutta se on erityisen voimakas vuoden alussa työttömänä olleiden otoksessa, joka sisältää myös pitkäaikaistyöttömiä. Jakaumien muutokset vuonna 2018 viittaavat siihen, että aktiivimalli on vaikuttanut palveluiden piiriin hakeutumiseen ja mahdollisesti myös viikon pituisten palvelujaksojen tarjontaan. On kuitenkin syytä korostaa, että työttömät, joilla oli tasan viisi palvelupäivää kolmen kuukauden aikana vuonna 2018, on varsin pieni ryhmä molemmissa otoksissa. Heidän osuutensa on 2,3 prosenttia 1.1.2018 työttömänä olleiden otoksessa ja 1,3 prosenttia vuoden 2018 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana työttömäksi tulleiden joukossa.

Työttömien osuus, jolla oli palvelupäiviä vähintään viisi päivää kolmen kuukauden aikana, lähes kaksinkertaistui vuodesta 2016 vuoteen 2018. Vuoden alussa työttömänä olleiden kohdalla osuus kasvoi 4,6 prosentista 8,6 prosenttiin ja uusien työttömien kohdalla 2,6 prosentista 4,6 prosenttiin.

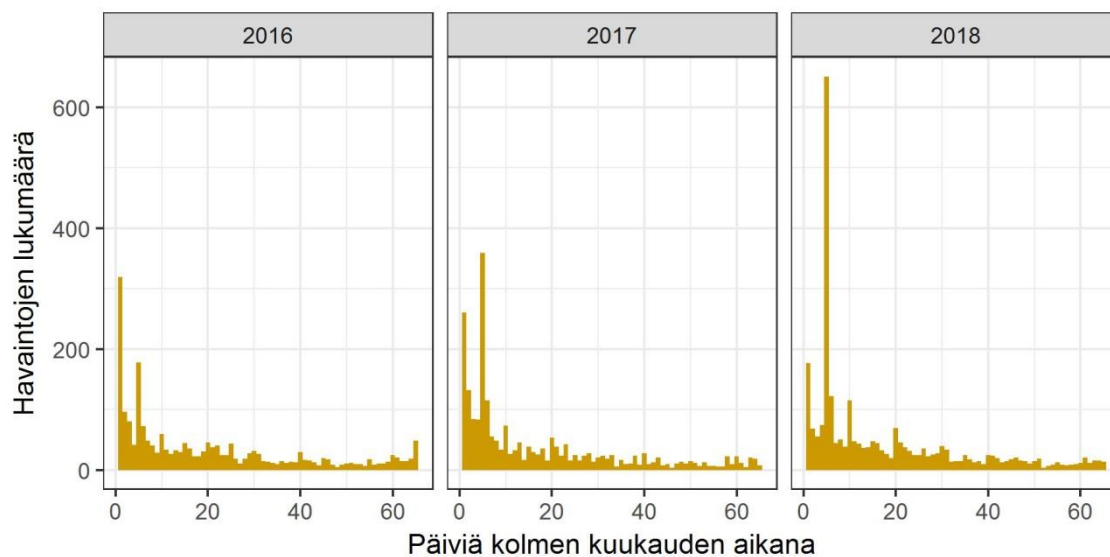
Kuvio 6. Palvelujen ajalta maksettujen etuuspäivien jakauma 1.1. työttömänä olleille

1.1. kokonaan työttömänä olleet ehdolla, että palvelupäivien lukumäärä > 0



Kuvio 7. Palvelujen ajalta maksettujen etuuspäivien jakauma uusille työttömille

Vuoden ensimmäisellä puoliskolla kokonaan työttömäksi tulleet ehdolla, että palvelupäivien lkm > 0



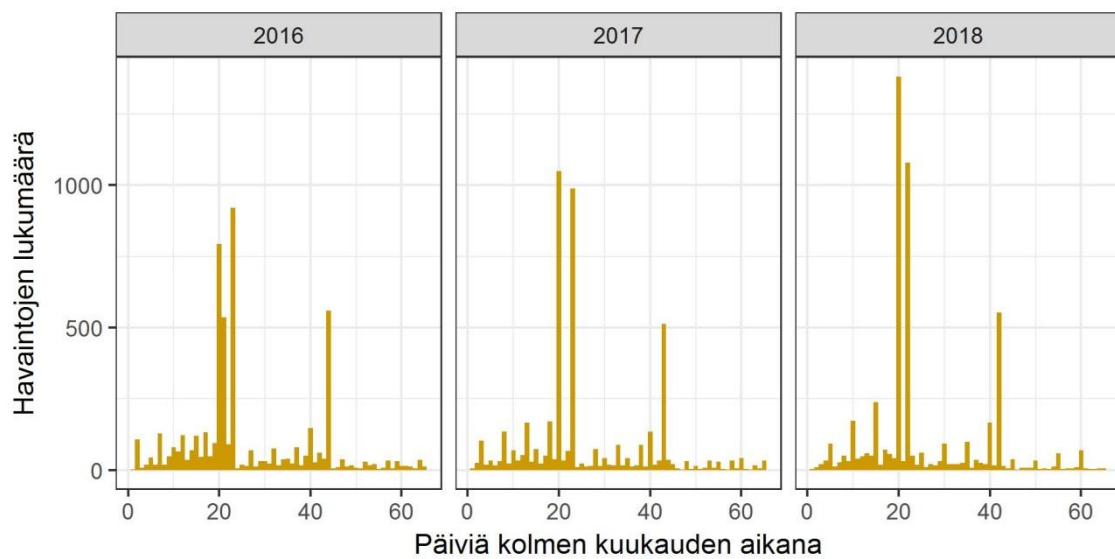
Kuvioissa 8 ja 9 on soviteltuina maksettujen etuuspäivien jakaumat niille, joille maksettiin soviteltua etuutta vähintään yhtenä päivänä kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana. Näistä kuvioista on vaikea havaita pieniä muutoksia työttömyyden aikaisessa työnteossa, koska suojaosan ylittävät ansiotulot johtavat päivärahan maksamiseen soviteltuna kuukauden tai neljän viikon ajan. Soviteltujen etuuspäivien lukumäärä voi olla 1–19 ainoastaan niille, joiden sovitellun päivärahan maksukausi osuu vain osittain kolmen kuukauden tarkastelujaksolle tai jotka poistuivat työttömyydestä pian sovitellun päiväraha-ajan alkuun jälkeen. Kuvioista havaitaan, että vuosina 2017 ja 2018 entistä

useampi työtön oli sen verran töissä, että heille maksettiin soviteltua päivärahaa yhden maksukauden ajan (eli soviteltuja etuuspäiviä oli yhteensä 20). Koska kasvua oli jo vuonna 2017 ja muutos vuonna 2018 oli varsin pieni, ei tämä kehitys välttämättä liity aktiivimallin voimaantumiseen.

Soviteltujen etuuksien saajien osuudet ovat kasvaneet hieman molemmissa otoksissa. Vuoden alussa kokonaan työttömänä olleiden keskuudessa soviteltua päivärahaa saavien osuus kasvoi 4,6 prosentista 6,3 prosenttiin vuodesta 2016 vuoteen 2018. Uusien työttömien joukossa osuus kasvoi 6,0 prosentista 8,1 prosenttiin samassa ajassa.

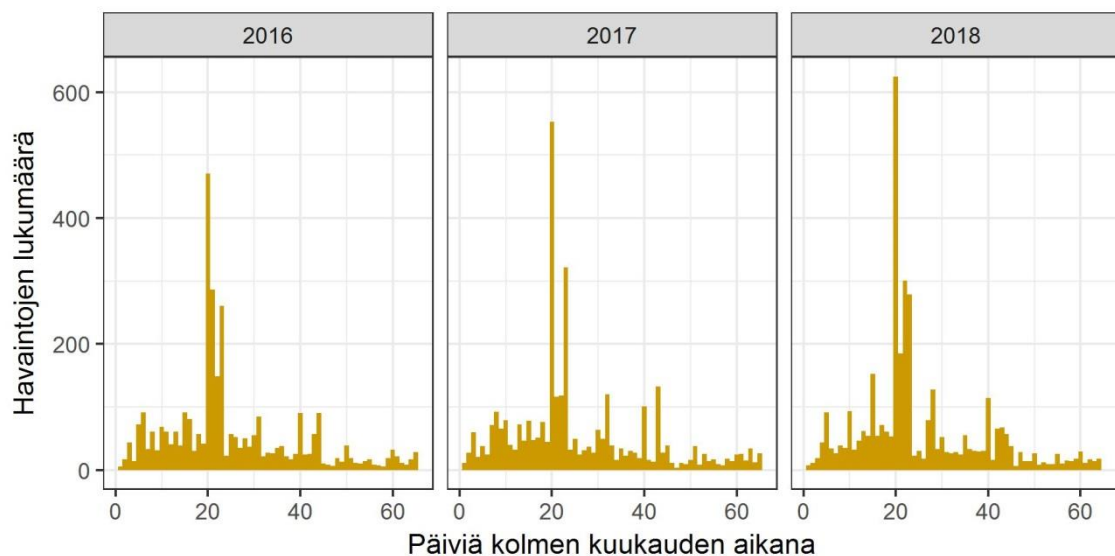
Kuvio 8. Soviteltuina maksettujen etuuspäivien jakauma 1.1. työttömänä olleille

1.1. kokonaan työttömänä olleet ehdolla, että sovitellut etuuspäivät > 0



Kuvio 9. Soviteltuina maksettujen etuuspäivien jakauma uusille työttömille

Vuoden ensimmäisellä puoliskolla kokonaan työttömäksi tulleet ehdolla, että sovitellut etuuspäivät > 0



4.3 Päivärahan alennusten kohdentuminen

Seuraavaksi arvioimme, miten aktiivisuusvelvoitteen täyttymättä jääminen ja siitä johdettu työttömyysetuuden alentaminen on kohdistunut eri henkilöryhmiin. Sitä varten sovitamme aineistoon lineaarisen mallin, jolla selitämme todennäköisyyttä, että henkilön työttömyysetuutta alennettiin vuonna 2018 toisen tarkastelujakson aikana. Jotta etuutta ylipäätään voitaisiin alentaa seuraavan kolmen kuukauden aikana, henkilön on oltava edelleen työtön ensimmäisen kolmen kuukauden tarkastelujakson jälkeen. Lisäksi henkilö ei ole täyttänyt aktiivisuusehtoa työskentelemällä maksukauden aikana tai osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin vähintään viiden päivän ajaksi.

Päivärahan alentamisen todennäköisyyttä selitetään sukupuolella, iällä, ansiopäivärahan perusteena olevalla vakuutuslaskulla, asuinalueella, edellisvuoden työttömyysviikkojen lukumäärällä ja työttömyyskassalla. Malli on sovitettu erikseen 1.1.2018 kokonaan työttömänä olleille ja vuoden 2018 ensimmäisellä puoliskolla kokoaikaisen työttömyytensä aloittaneille. Etuutta alennettiin 52 prosentilta vuoden alussa työttömänä olleista ja 36 prosentilta uusista työttömistä.

Selittävien tekijöiden kertoimet ja kertoimien 95 prosentin luottamusvälit on esitetty graafisesti kuvioissa 10 ja 11. Kuvioihin on merkattu myös referenssiluokka, jonka kerroin on määritelmällisesti nolla. Kertoimet siis kuvaavat tietyn taustatekijän vaikutusta etuuden alentamisen todennäköisyyteen, kun muut mallissa mukana olevat tekijät on vakioitu. Esimerkiksi naisindikaattorin kerroin $-0,08$ tammikuun ensimmäinen päivä työttömänä olleille kuviossa 10 kertoo sen, että naisten todennäköisyys joutua etuuden alentamisen kohteeksi on 8 prosenttiyksikköä pienempi kuin saman ikäisen miehen, jonka vakuutuslasku on sama, jonka työttömyyshistoria on samanlainen ja joka asuu samassa maakunnassa ja kuuluu samaan työttömyyskassaan. Viereisestä paneelista näemme, että miesten ja naisten välinen ero etuuden alentamisen todennäköisyydessä on samaa suuruusluokkaa myös uusien työttömien joukossa.

Alle 25-vuotiaiden työttömyysetuutta on alennettu suhteellisen harvoin. Ero 25–34-vuotiaisiin on vajaan 7 prosenttiyksikön verran sekä tammikuun alussa työttömänä olleilla että uusilla työttömällä. Ikäryhmien 25–34, 35–44 ja 45–54 välillä riski kasvaa iän myötä, mutta ryhmien väliset erot ovat pieniä eivätkä tilastollisesti merkitseviä (viiden prosentin riskitasolla). Sen sijaan 55–64-vuotialla on selvästi korkein riskin joutua päivärahan alentamisen kohteeksi. Huomattavaa on, että tämän ryhmän sisällä työttömyysturvan lisäpäivillä olo nostaa päivärahan alentamisen riskiä vielä ylimääräiset 12 prosenttiyksikköä.

Suurin riski joutua päivärahan alentamisen kohteeksi on niillä, joiden vakuutuslasku on alle 1 500 euroa kuukaudessa. Erot yli 1 500 euroa tienanneiden työttömien välillä ovat suhteellisen pienet sekä vuoden alkaessa työttömänä olleiden että uusien työttömien joukossa. Alimman palkkaluokan henkilöiden heikko asema kuitenkin korostuu uusien työttömien otoksessa, jossa tämän ryhmän ero päivärahan alentamisen todennäköisyydessä 1 500 – 2 000 euroa tiennaisiin verrattuna on jo varsin iso. Erot otoksien välillä lienevät osin seurausta otosrajauksista. Uusien työttömien otoksessa alimmassa palkkaluokassa on aidosti pienipalkkaisia henkilöitä, koska mukaan on otettu vain ne, jotka eivät saaneet työttömyysetuusia edellisen kuuden kuukauden aikana. Sen sijaan

1.1.2018 työttömänä olleiden alimmassa palkkaluokassa lienee myös henkilöitä, joiden vakuutuslasku on määräytynyt edellisvuoden soviteltujen päivärahakausien aikana. Näiden henkilöiden tuntipalkka on voinut olla suhteellisen korkea, mutta vakuutuslasku on jäänyt pieneksi alhaisten työtuntien takia. Siksi palkkavaikutuksen eroihin otosten välillä on syytä suhtautua varauksella.

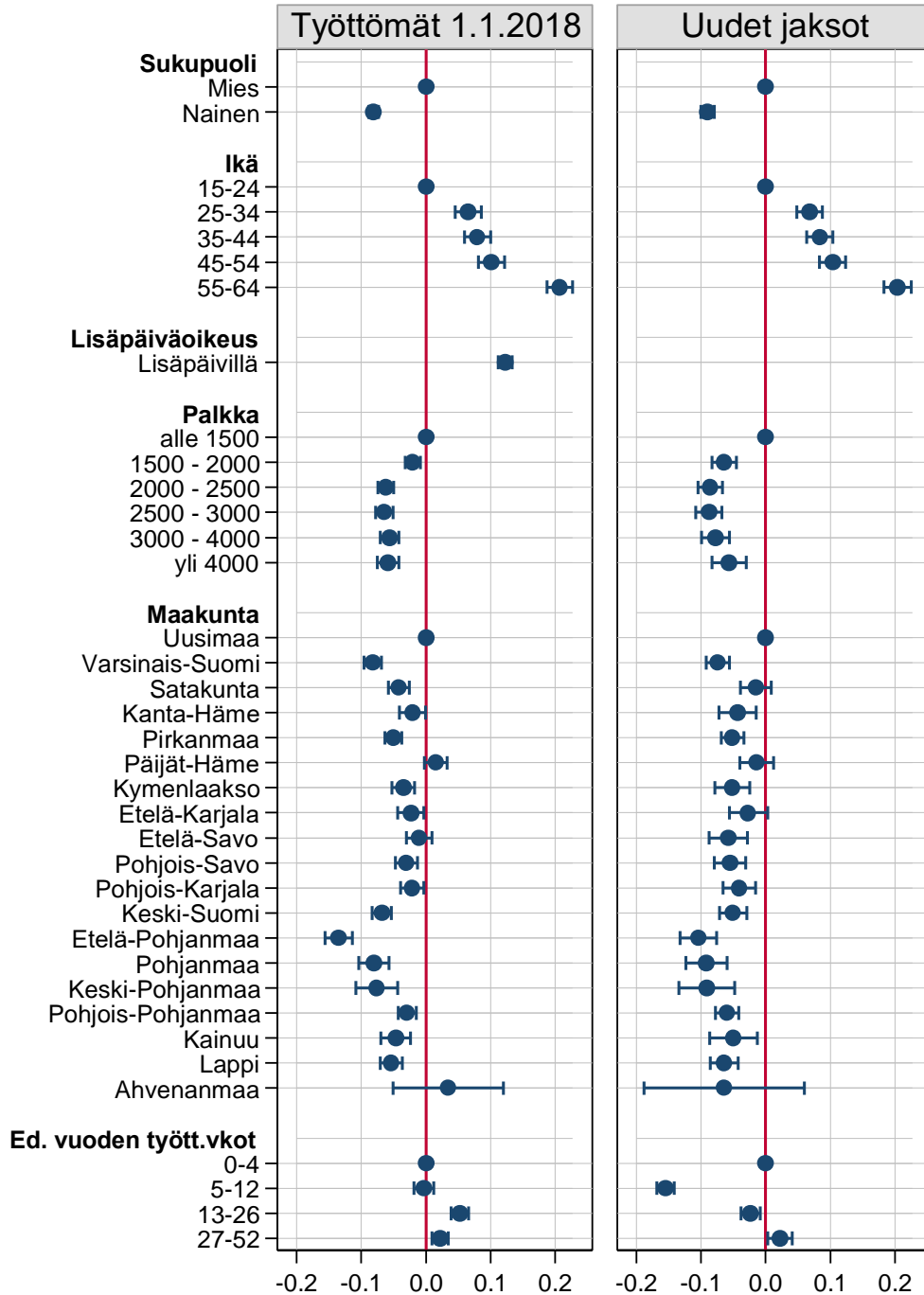
Uudellamaalla aktiivisuusehdon täyttäminen näyttäisi olevan poikkeuksellisen hankalaa sekä uusilla työttömillä että vuoden alussa jo työttömänä olleilla, vaikka pääkaupunkiseudun työmarkkinat ovat vetäneet tavallista paremmin. Poikkeuksellisen pieni todennäköisyys päivärahan alentamiselle on ollut Pohjanmaalla. Tulokset Ahvenanmaan osalta ovat epäluotettavia pienen työttömien lukumäärän vuoksi.

Päivärahan alentamisen todennäköisyys vaihtelee suhteellisen vähän edellisvuoden työttömyysviikkojen mukaan tammikuun alussa työttömänä olleilla, joskin vähintään kolme kuukautta työttömänä olleilla on hieman keskimääräistä korkeampi todennäköisyys päivärahan alentamiselle. Uusien työttömien joukossa aktiivisuusehdon täyttäminen on selkeästi todennäköisempää, jos edellisen vuoden aikana on ollut yhdestä kolmeen kuukautta työttömänä.

Erot työttömyyskassojen välillä ovat ainakin osittain odotettuja (kuvio 11). Päivärahan alentamisen todennäköisyys on keskimääräistä alhaisempi aloilla, joilla on paljon lyhyitä sijaisuuksia ja osa-aikatöitä tarjolla (esim. opetusala, terveydenhuolto ja vähittäiskauppa).

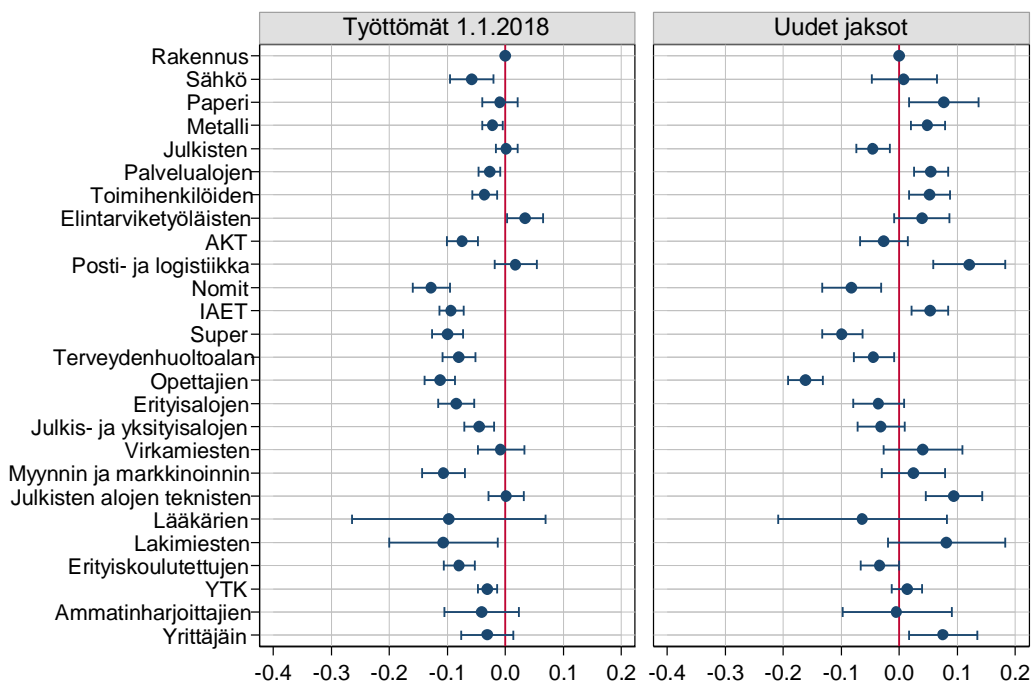
Kuvio 10. Taustaominaisuuksien yhteys päivärahan alentamisen todennäköisyyteen

1.1.2018 kokonaan työttömänä olleet ja 1.1.–30.6.2018 työttömäksi jääneet. Molemmissa ryhmissä referenssiluokkana on Uudellamaalla asuva, rakennusalan työttömyyskassaan kuuluva 15–24-vuotias mies, jonka päivärahan perustana oleva palkka on alle 1 500 euroa ja joka oli edellisenä vuonna työttömänä alle 5 viikkoa. Referenssiluokan päivärahanalentamistodennäköisyys toisella tarkastelujaksolla oli 1.1. työttömänä olleilla 50,3 % ja vuoden ensimmäisellä puoliskolla työttömäksi jääneillä 45,5 %.



Kuvio 11. Alan yhteys päivärahan alentamisen todennäköisyyteen

1.1.2018 kokonaan työttömänä olleet ja 1.1.–30.6.2018 työttömäksi jääneet työttömyyskassoittain. Molemmassa ryhmässä referenssiluokkana on Uudellamaalla asuva, rakennusalan työttömyyskassaan kuuluva 15–24-vuotias mies, jonka päivärahan perustana oleva palkka on alle 1 500 euroa ja joka oli edellisenä vuonna työttömänä alle 5 viikkoa. Referenssiluokan päivärahanalentamistodennäköisyys toisella tarkastelujaksolla oli 1.1. työttömänä olleilla 50,3 % ja vuoden ensimmäisellä puoliskolla työttömäksi jääneillä 45,5 %.

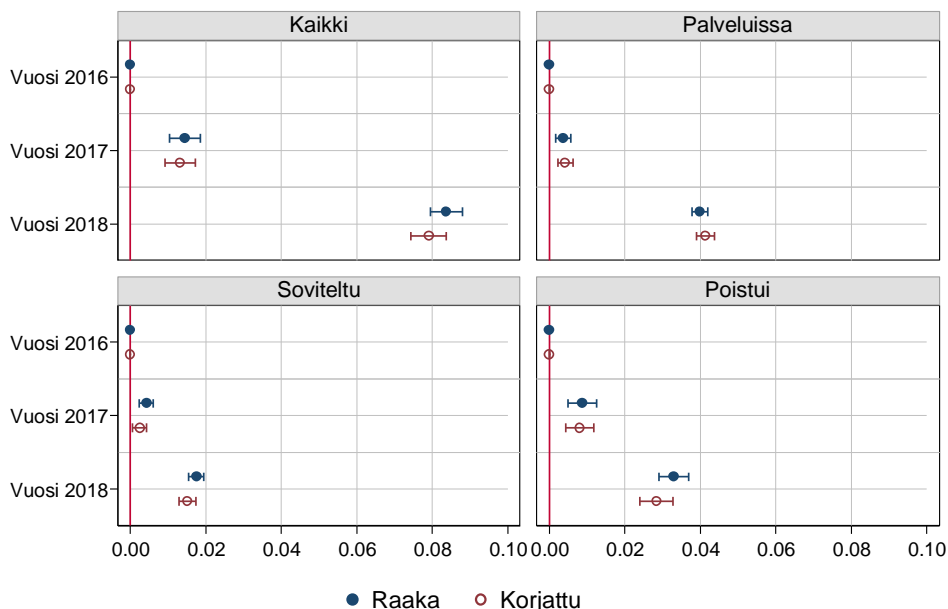


4.4 Aktiivisuuden muutokset vuosina 2016–2018

Kuviossa 12 on kuvattu vuosien 2016, 2017 ja 2018 alussa ansiosidonnaisella päivärahalta olleiden aktivoitumisen muutosta. Analyysissä on mukana vain henkilöt, jotka olivat kokonaan työttömänä vuoden alussa, eli henkilöt, jotka olivat jo sovitellulla päivärahalta tai palveluissa vuoden alussa, on rajattu pois. Kuvio perustuu regressiomalliin, jossa aktivoitumisehdon täyttymistä vuoden ensimmäisellä neljänneksellä selitetään kalenterivuodella ja työttömien taustatekijöillä. Taustatekijöistä kontrolloidaan sukupuoli, ikä (15–24, 25–34, 35–44, 45–54, yli 55), lisäpäiväoikeus, työttömyyskassa, maakunta, ansiopäivärahan perustana oleva vakuutusmaksu (alle 1 500, 1 500 – 2 000, 2 000 – 2 500, 2 500 – 3 000, 3 000 – 4 000, yli 4 000) ja edellisen vuoden työttömyyden kesto viikkoina (0–4, 5–12, 13–26, 27–52). Suhdannetilannetta pyritään kontrolloimaan lisäämällä malliin asuinkunnan työttömyysaste edellisen vuoden lopussa.

Kuvio 12. Aktivoitumisen muutos vuosien 2016 ja 2018 välillä

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



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

Kuvion mukaan aktivoituminen on kasvanut selvästi kaikilla mittareilla vuosien 2016 ja 2018 välillä. Pientä kasvua näkyy jo vuonna 2017, jolloin aktiivimalli ei vielä ollut voimassa eikä siksi voinut aktivoitumiseen vaikuttaa. Tulos selittynee työllisyystilanteen paranemisella, vaikka sitä on pyritty kontrolloimaan ”korjattujen” vaikutusten tapauksessa. Työllisyyden kasvu näyttää lisänneen työttömien mahdollisuuksia osa-aikatyöhön sekä kasvattaneen todennäköisyyttä poistua työttömyysturvan piiristä. Suhdanteen paraneminen voi myös parantaa työllistymistä edistävien palvelujen saatavuutta, kun harvempi työtön kilpailee samoista paikoista. Lisäksi haastattelujen tehostaminen on voinut lisätä työttömien ohjausta palveluiden piiriin.

Vuonna 2018 sovitellulle päivärahalle siirtyneiden työttömien sekä työttömyysturvan piiristä poistuneiden osuus kasvoi edelleen. Kasvu on suurempaa kuin vuonna 2017, mutta ilman kontrolliryhmää on kuitenkin vaikea arvioida, onko tämä seurausta aktiivimallin käyttöönotosta vai suhdanteista. Lisäksi ansiosidonnaiselta päivärahalta poistuminen voi merkitä paitsi kokoaikaista työllistymistä, myös työvoiman ulkopuolelle tai

työmarkkinatuelle siirtymistä.⁹ Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuneiden osuus kasvoi voimakkaasti vuonna 2018, mikä viittaa aktiivimallin kannustimien vaikutukseen. Palveluihin osallistuminen kasvoi jo vuonna 2017, mutta vuoden 2018 kasvu on kertaluokkaa suurempi.

5 Lopuksi

Tässä raportissa on arvioitu, missä ryhmissä työttömyyspäivärahaa on aktiivimallin vuoksi alennettu ja miten aktiivimallin tarkoittama aktiivisuus on muuttunut mallin käyttöönoton jälkeen.

Päivärahan alennusten kohdistumista tarkasteltiin kahdessa eri ryhmässä. Yhden ryhmän muodostivat ansiosidonnaisten työttömyyssetuuksien saajat, jotka olivat kokonaan työttömänä, kun aktiivimalli otettiin käyttöön 1.1.2018. Toisen ryhmän muodostivat työttömyyskassojen jäsenet, jotka jäivät työttömäksi vuoden 2018 ensimmäisen puoliskon aikana. Tulosten mukaan aktiivimallin käyttöönotto pienensi ansiosidonnaista työttömyysturvaa puolelta vuoden 2018 alussa kokonaan työttömänä olleelta ja kolmannekselta vuoden 2018 alkupuoliskolla työttömäksi jääneeltä.¹⁰ Näiden ryhmien väliset erot päiväraha-alennuksen todennäköisyydessä heijastelevat eroja työttömyyden kestossa. Molemmissa ryhmissä päivärahan alennukset kohdistuivat erityisesti vanhimpiin ikäryhmiin. Vuoden alussa työttömänä olleessa ryhmässä nähdään, että varsinkin työttömyysturvan lisäpäivillä olevat päätyvät keskimääräistä useammin alennetulle päivärahalle.

Kohenevasta työllisyystilanteesta huolimatta aktiivisuusehdon täyttäminen vaikutti olevan keskimääräistä hankalampaa Uudellamaalla, kun taas Pohjanmaalla harvempi sai päivärahaa alennettuna. Alakohtaiset erot päivärahan alentamisen todennäköisyyksissä heijastelivat ainakin osittain lyhyiden sijaisuuksien ja keikkatöiden yleisyyttä. Naisten työttömyyspäivärahaa alennettiin harvemmin kuin miesten.

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen kasvoi selvästi mallin käyttöönoton jälkeen. Myös työttömyyden aikainen työskentely ja työttömyysturvalta poistuminen yleistyivät vuonna 2018, mutta osittain kyse lienee työllisyystilanteen paranemisen vaikutuksesta. Uudistuksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta keskeistä on aktiivimallin vaikutus työllisyyteen. Työllisyysvaikutuksia ei kuitenkaan tässä vaiheessa vielä pystytä arvioimaan muun muassa aineistorajoitteiden takia. Aktiivimallin työllisyysvaikutukset riippuvat myös siitä, missä määrin palveluihin osallistuminen edistää työllistymistä. Vaikka palveluihin osallistuminen näyttäisi kasvaneen uudistuksen jälkeen, on toistaiseksi epäselvää, onko tämä edistänyt työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

⁹ Suhteellisen pieni osuus ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajista on enää työttömänä päivärahaikauden päättyessä, ks. esim. Kyyrä, Pesola ja Verho (2017).

¹⁰ Päivärahan alennusten lisäksi aktiivimalli on voinut hankaloittaa työttömyyssetuudella olevien toimeentuloa myös malliin toimeenpanoon mahdollisesti liittyvien maksuviiveiden kautta.

Lähteet

Kyyrä Tomi – Matikka Tuomas – Pesola Hanna (2018): Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2018:45.

Kyyrä Tomi – Pesola Hanna (2017): Estimating the effects of potential benefit duration without variation in the maximum duration of unemployment benefits. VATT Working Papers 87.

Kyyrä Tomi – Pesola Hanna – Verho Jouko (2017): The spike at benefit exhaustion in the Finnish Labor Market. VATT Working Papers 86.

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