

Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan

Tomi Kyyrä, Päivi Naumanen, Hanna Pesola, Roope Uusitalo, Minna Ylikännö

Yhteenveto

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

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

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

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

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

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

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

TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille suunnatulla kysely- ja haastattelututkimuksella kerättiin tietoa siitä, miten aktiivimalli on vaikuttanut työllistymistä edistävien palveluiden järjestämiseen ja TE-toimistoissa työttömien työnhakija-asiakkaiden kanssa tehtävään työhön. Aktiivimallin myötä

palveluita lisättiin ja palveluvalikoima laajeni. Tutkimukseen vastanneiden mukaan työttömien työnhakijoiden halukkuus osallistua palveluihin lisääntyi ja tähän kasvaneeseen palvelutarpeeseen vastattiin ennen kaikkea ostopalveluilla, mutta myös omaa palvelutarjontaa kehitettiin.

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

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

Koko raportti luettavissa osoitteessa <https://www.doria.fi/handle/10024/172797>