

Lausunto

VATT/282/07.01/2019

19.11.2019

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 80/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä, jossa ehdotetaan aktiivimallin leikkurista ja velvoitteista luopumista. Esityksessä ehdotetaan myös joitakin muutoksia työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin ja työttömyyskassalakiin. Tässä lausunnossa keskitytään aktiivimallin leikkurin ja aktiivisuusvelvoitteiden kumoamisen todennäköisiin vaikutuksiin.

Vuoden 2018 alussa käyttöön otetun aktiivimallin tavoitteena oli lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työhaussa koko työttömyysjakson ajan. Aktiivimallin myötä työttömyysetuutta on alennettu, jos työtön työnhakija ei 65 päivän tarkastelujakson aikana työskennellyt tai osallistunut työllistymistä edistäviin tai työllistymistä tukeviin palveluihin riittävän aktiivisesti.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Turun yliopisto ja Kela julkaisivat marraskuussa 2019 laajan selvityksen, jossa arvioitiin aktiivimallin vaikutuksia.¹ Selvitys tehtiin työ- ja elinkeinoministeriön tilauksesta. Selvitys muodostui kahdesta osahankkeesta. Ensimmäisessä arvioitiin aktiivimallin vaikutuksia työttömiin rekisteriaineiston avulla. Aineisto kattoi 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

¹ Kyrrä, Naumanen, Pesola, Uusitalo ja Ylikännö (2019). Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT tutkimukset 189.

käyttöönoton jälkeen varsinkin ansioturva 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 voitiin osittain ratkaista. Nämä laskelmat viittasivat 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 työttömien työnhakijoiden erilaisiin tarpeisiin, minkä takia sitä pidettiin eriarvioistavana ja epäoikeudenmukaisena.

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.

Koska aktiivimallin tavoite oli lisätä työllisyyttä ja koska työllisyysvaikutuksia ei voida luotettavasti arvioida, on vaikea sanoa, miten aktiivimalli onnistui tavoitteessaan. Tarkkojen työllisyysvaikutusarvioiden puuttuessa on myös mahdotonta sanoa, miten paljon aktiivimallin leikkureista ja velvoitteista luopuminen vaikuttaa työllisyyteen. Vaikka numeerisia työllisyysvaikutuksia ei tutkimuksen perusteella voida antaa, ei se tarkoita sitä, etteikö mallilla olisi ollut työllisyysvaikutuksia. Tulosten mukaan aktiivimallin käyttöönoton jälkeen työttömyyden aikainen työskentely lisääntyi ja poistuminen ansiosidonnaiselta päivärahalta avoimille työmarkkinoille kasvoi.

Aktiivimallin työllisyysvaikutuksia ei voida luotettavasti laskea, koska malli koski lähes kaikkia työttömiä ja se otettiin käyttöön aikana, jolloin työllisyys oli vahvassa kasvussa. Myös eräät muut uudistukset ovat saattaneet vaikuttaa työttömiin samoihin aikoihin. Sopivan verrokkiryhmän puuttuessa aktiivimallin vaikutusta on vaikeaa eristää muiden tekijöiden vaikutuksesta, minkä vuoksi kiistanalaisen mallin työllisyysvaikutukset jäivät osin epäselviksi. Luotettavampi arvio aktiivimallin vaikutuksista olisi vaatinut huolellisesti suunniteltuja kokeiluja tai vaiheittaista toimeenpanoa, jossa ensimmäisenä mallin piiriin tulevia ryhmiä voitaisiin verrata ryhmiin, joissa malli otetaan käyttöön myöhemmin.

Toivottavasti jatkossa uudistukset toteutettaisiin siten, että niiden vaikutukset voidaan jälkikäteen luotettavasti arvioida. Muuten juhlat puheet tutkimukseen perustuvasta päätöksenteosta jäävät sananhelinäksi.

Anni Huhtala
ylijohtaja

Tomi Kyyrä
tutkimusprofessori