



Päivi Naumanen, VTT, dosentti

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 20.11.2019

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

Lausunto koskee TE-toimiston asiantuntijoiden näkemyksiä aktiivimallin vaikutuksista TE-toimiston palveluihin ja TE-toimistossa tehtävään työhön, ja se perustuu 1.11.2019 julkaistuun selvitykseen: *Kyyrä, Tomi, Naumanen, Päivi, Pesola, Hanna, Uusitalo, Roope & Ylikännö, Minna (2019) Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT tutkimuksia 189. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus*

Lausunnossa esittelen tehdyn selvityksen päätulokset, minkä jälkeen kerron näihin tuloksiin pohjautuvan näkemykseni aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden säilyttämisen tai poistamisen tarpeellisuudesta ja suositeltavuudesta.

Aktiivimallia ja TE-toimiston toimintaa koskevan selvityksen päätulokset

Aktiivimallin vaikutuksia TE-toimiston toimintaan selvitettiin kahden toisiaan täydentävän aineiston avulla. Ensimmäinen aineisto perustuu helmi-maaliskuussa 2019 kaikille TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille kohdennettuun kyselyyn, johon vastasi yhteensä 755 henkilöä. Toinen aineisto koostuu neljän paikallisen TE-toimiston esimiesten ja asiantuntijoiden kanssa tehdyistä käyntihaastatteluilta, jotka toteutettiin huhti-kesäkuussa 2019, ja joissa oli mukana yhteensä 20 haastateltavaa. Kyselyn vastausaste jäi melko matalaksi (27 %), ja haastattelujen löydökset ovat yksittäisten asiantuntijoiden näkemyksiä omasta työstään ja laajemmin palvelutyöstä TE-toimistoissa, mitkä seikat rajoittavat tulosten yleistettävyyttä. Molempien aineistojen tuottamat tulokset ovat kuitenkin hyvin samansuuntaiset, minkä takia *ne yhdessä* antavat varsin luotettavan kuvan siitä, miten aktiivimallin nähdään vaikuttavan TE-toimiston toimintaan ja asiakkaan kanssa tehtävään työhön.

Selvityksen ensimmäinen päätulos on se, että **aktiivimallin käyttöönoton seurauksena TE-toimiston palveluita lisättiin ja palveluvalikoima laajeni**. Työttömien työnhakijoiden halukkuus osallistua palveluihin lisääntyi ja tähän kasvaneeseen palvelutarpeeseen vastattiin ennen kaikkea ostopalveluilla, mutta myös omaa palvelutarjontaa kehitettiin. Työttömien työnhakija-asiakkaiden lisääntyneen osallistumisen ensisijaisena motivaationa nähtiin aktiivimalli ja sen ehtojen täyttäminen. Palvelutarjontaa laajennettiin, koska asiakkaille haluttiin tarjota heidän tarvitsemiaan palveluja tilanteessa, jossa aktiivisuus pitää pystyä osoittamaan kolmen kuukauden välein. Kyselyn vastausten perusteella eniten lisättiin työnhakuvalmennusta, uravalmennusta ja työkokeilua. Palvelujen kysynnän kasvu johtui suurelta osin ikääntyneiden ja pitkäaikaistyöttömien aktivoitumisesta palveluihin osallistumiseen.

Selvityksen toinen keskeinen havainto on se, että **aktiivimallia ei nähdä työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisena menetelmänä työllisyyden edistämiseen**. Mallin avulla ei pystytäkään vastaamaan erilaisten työnhakija-asiakkaiden motivaatioon, tarpeisiin ja edellytyksiin aktivoitua, minkä takia sitä pidettiin **eriarvoistavana, epäoikeudenmukaisena ja väärin asiakasryhmiin kohdentuvana**. Kyselyyn vastanneista 84 % oli samaa mieltä väittämän kanssa, että aktiivimalli turhauttaa työtöntä, koska sopivaa työtä, koulutusta tai palvelua ei ole tarjolla. Yli puolet vastaajista (56 %) oli sitä mieltä, ettei aktiivimallin ehtojen täyttäminen kohenna työttömän työllistymismahdollisuuksia. Puolet (50 %) arvioi mallin sovittuvan huonosti yhteen asiakkaiden yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin kanssa. Malli nähtiin jäykkänä, rajoittavana ja yksipuolisena,



joka rankaisee heitä, jotka ilman omaa syytään eivät pysty mallin ehtojen mukaiseen aktivoitumiseen ja heitä, jotka aktiivisesta työhausta huolimatta eivät saa töitä, mutta joiden työnhakuaktiivisuutta ei lueta mallin ehdot täyttäväksi. Vastaajien mukaan aktiivimalli asettaa työttömät eriarvoiseen asemaan ja aiheuttaa negatiivisia hyvinvointivaikutuksia (toimeentulo-ongelmia, pelkoa, ahdistusta, lamaannusta, masennusta ja heikentynyttä motivoitumista työnhakuun) heikoimmissa asemissa oleville työttömille. Erityisen huolissaan TE-toimistossa oltiin ikääntyneistä, sairaista, osatyökykyisistä sekä muista syrjäytymisriskissä olevista, joiden ei voida olettaa työllistyvän etenkin avoimille työmarkkinoille, mutta ei myöskään aktivoituvan sellaisiin palveluihin, jotka täyttävät aktiivimallin ehdot. Osalla työttömiä työnhakijoita palvelutarpeet kohdistuvat ennemminkin sosiaali- ja terveystieteisiin kuin työvoimapolitiisiin palveluihin.

Kolmannen päätuloksen mukaan **aktiivimalli kannustaa vääränlaiseen aktiivisuuteen, joka ei perustu asiakkaan tarpeeseen, motivaatioon tai työvoimapolitiiseen tarkoituksenmukaisuuteen**. Vaikka mallin arvioitiin kasvattaneen työttömien työnhakijoiden toimeliaisuutta ja osallistumista, tämä kuvattiin usein **"näennäisaktiivisuutena"**, jossa tavoitteena on aktiivimallin minimiehtojen täyttäminen joko 18 tunnin työpanoksena tai viisi päivää kestävään palveluun osallistumisena ilman, että tämä aktiivisuus edistää työmarkkinoille siirtymistä. Runsas puolet kyselyyn vastanneista (54 %) arvioi, *ettei* malli kannusta työtöntä hakeutumaan motivaationsa ja osaamisensa kannalta sopivaan työhön, koulutukseen tai palveluun. Avovastauksissa ja haastatteluissa mallin nähtiin osaltaan pakottavan asiakkaita hakeutumaan näiden tarpeiden ja työllistymismahdollisuuksien kannalta paitsi "turhiin" myös "vääränlaisiin" palveluihin. Tämän taas havaittiin johtavan yhtäältä keskeyttämisiin ja toisaalta häiriöihin palveluissa esimerkiksi valmennusten kärsiessä motivoitumattomista osallistujista. Vastauksissa todettiin, että toistuvia hakeutumisia saman tyyppisiin palveluihin oli jouduttu rajoittamaan asettamalla niille määrällinen katto.

Selvityksen neljäs keskeinen tulos on se, että **aktiivimalli vie TE-toimiston palvelutyötä kauemmas asiakaslähtöisyydestä, jossa asiakkaan kanssa tehdään pitkäjänteistä ja tavoitteellista työtä työllistymisen helpottumiseksi**. Tutkimukseen osallistujat nostivat aktivoitumisen ja työllistymisen kannalta kriittiseksi tekijäksi motivaation, jonka herättämiseen sanktioinnin (kepin) välttämistä ei pidetä riittävänä tai oikeana menetelmänä, vaan jonka nähdään johtavan "häätäratkaisuihin" ja pahimmassa tapauksessa päinvastaiseen tulokseen (passivoitumiseen). Vastaajien mukaan palveluihin ohjaamisen tulisi perustua ennen kaikkea asiakkaan tarpeisiin, motivaatioon ja työvoimapolitiiseen tarkoituksenmukaisuuteen. Vastaajat kokivat mallin aiheuttavan ristiriitaa erityisesti tilanteissa, joissa asiakkaiden tarvitsemia ja työmarkkinoille pääsyn kannalta hyödyllisiä palveluja ei ollut saatavilla mallin tarkastelujakson aikana, minkä takia asiakkaiden työttömyysturvaa leikattiin ja he joutuivat mahdollisesti turvautumaan toimeentulotukeen.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi aktiivimalli vaikeutti TE-toimistossa tehtävää palvelutyötä **tuottamalla lisätyötä, byrokratiaa ja eri osapuolten välisiä työn- ja vastuunjaon ongelmia**. Varsinkin mallin käyttöönoton alkuvaiheessa työn ja asiakaslähtöisyyden nähtiin kärsivän tiedotuksen ja ohjeistuksen puutteista (mikä lasketaan aktiivisuudeksi) sekä mallin neuvonta- ja päätöksentekovastuuta koskevan työnjaon epäselvyydestä.

Viides päätulos koskee **aktiivisen työvoimapolitiikan kehittämistä päinvastaiseen suuntaan kuin se, mihin aktiivimallin mukainen lähestymistapa viitoittaa**. Mallin tasapuolisuuteen ja parempaan kohdentumiseen tähtäävien korjausehdotusten lisäksi vastaajat ehdottivat mallin täydentämistä ja korvaamista kokonaan toisen tyyppisillä aktivoimisen menetelmillä. Näihin lukeutuvat muun muassa **(1) asiakaslähtöisyyden syventäminen** (asiakkaan kohtaaminen sekä asiakkaan motivaation, kykyjen ja tarpeiden parempi tunnistaminen), **(2) positiivisen kannustamisen keinot** (porkkanat), **(3) palvelun kokonaisvaltaisuuden kehittäminen** (henkilökohtainen ohjaus ja yksilöllisesti räätälöidyt polut) ja **(4) tehokkaampi työllistäminen ja työnvälitystyö** (koulutus, palkkatuki, työnantajien sitouttaminen). Koska aktiivimallin ongelmat arvioitiin seurauksiksi sen suunnittelijoiden ja valmistelijoiden puutteellisesta tietämyksestä ja



ymmärryksestä TE-toimiston toimintaa ja palvelutehtävää kohtaan, vastaajat tähdensivät myös oman asiantuntemuksensa parempaa hyödyntämistä jatkossa työvoimapolitiikan uudistuksissa.

Kaiken kaikkiaan, vaikka TE-toimiston edustajat löytävät aktiivimallista myönteisiäkin puolia, molemmissa aineistoissa painottuvat selvästi mallin kielteiset vaikutukset TE-toimistossa tehtävään työhön. Valtaosa asiantuntijoista halusikin lakkauttaa aktiivimallin kokonaan (62 % kyselyyn vastanneista). TE-toimiston johto ja esimiehet eivät olleet yhtä vahvasti lakkauttamisen kannalla, mutta toisaalta näkivät asiantuntijoita useammin, että TE-toimistoihin tulisi palkata lisää henkilöstöä, jotta aktivoimista pystytään toteuttamaan nykyistä paremmin.

Aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamisen tarpeellisuus ja suositeltavuus

Edellä kuvattujen asiantuntijoiden tunnistamien aktiivimallin negatiivisten seuraamusten valossa on vaikea nähdä mallin säilyttämistä puolustettavana saatikka TE-toimistossa tehtävän asiakastyön ja palvelutavoitteiden kannalta suositeltavana politiikkatoimenpiteenä, joka hyödyttäisi laajempia työttömien ryhmiä tai veisi aktivoimisen agenda positiiviseen suuntaan. TE-toimiston asiantuntijoiden arvioiden ja näkemysten pohjalta on päädyttävä pikemminkin päinvastaiseen lopputulemaan; siihen, ettei aktiivimalli ole kovin tarkoituksenmukainen väline työttömän työllistymisen edistämiseen eikä se myöskään sovellu hyvin yhteen TE-toimistossa tehtävän asiakastyön tai TE-toimiston palvelutavoitteiden kanssa. Tulosten perusteella aktiivimalli voidaan tulkita jopa ongelmalliseksi menetelmäksi, koska se asiantuntijoiden käsitysten mukaan tuottaa osalle työttömiä mallin alkuperäisille tavoitteille täysin vastakkaisia tuloksia kuten passivoitumista, luovuttamista, työnhakumotivaation ja toimijuuden heikkenemistä sekä esimerkiksi varhennettua hakeutumista vanhuuseläkkeelle. Myös näennäisaktiivisuuden lisääntyminen, asiakkaiden ja TE-toimistojen keskittyminen mallin ehtojen täyttämiseen, palveluiden turhakäyttö, alikäyttö sekä näiden aiheuttamat vinoutumat palvelurakenteessa voidaan nähdä uudenalaisena ”kerrostumana”, joita ei välttämättä olisi olemassa ilman aktiivimallia, ja joiden tarpeellisuus voidaan kyseenalaistaa mallin alkuperäisten tavoitteiden kannalta.

Vaikka aktiivimalli joidenkin kohdalla nähtiin ”potkuksi” oikeaan suuntaan, joka saa työttömän hakeutumaan palveluihin tai työhön, ei mallin asiantuntijoiden mukaan enemminkin sattumanvaraisia positiivisia vaikutuksia voida arvioida suhteuttamatta niitä mallin synnyttämiin lukuisiin työttömien sekä TE-toimiston työntekijöiden kohtaamiin epäkohtiin; eriarvoisuuden ja epäoikeudenmukaisuuden kokemuksiin, kielteisiin hyvinvointivaikutuksiin, TE-toimistojen työntekijöiden lisätyöhön, kuormitukseen ja asiakaslähtöisyyden häiriöihin. Mallin aikaansaamat ongelmat näyttävät varsin suurelta uhrukselta sen tuottamien hyötyjen, muutamien asiakkaiden positiivisen aktivoitumisen, rinnalla.

Aktiivimalliin ehdotetut täydennys- ja korjausleikkaukset eivät vastaajien mukaan riitä kumoamaan mallin epäsuotuisia vaikutuksia, vaan tarvitaan lisäksi muita uudistuksia ja hieman pidemmälle vietyjä toimia, jotta kaikkien työttömien tasapuolisempi aktivoituminen tulee mahdolliseksi. Vastaajien ehdottamat korvaavat toimenpiteet osoittavat suuntaan, jossa aktivoinnin lähtökohta on täysin päinvastainen kuin aktiivimallissa. Vastaajien mukaan aktivointitoimenpiteissä tulisi lähteä liikkeelle asiakkaan edellytyksistä, tarpeista ja kiinnostuksen kohteista, eikä ulkopuolelta asetetuista velvoitteista. Konkreettisissa kehittämis ehdotuksissa painotettiin asiakkaan henkilökohtaista palvelua, ohjausta, tukea, motivointia, ”kanssakulkemista” sekä työvoimapalvelujen riittävää resursointia tähän tarkoitukseen. Vastauksissa korostettiin asiakkaan parempaa kuulluksi tuleamista, kasvokkain kohtaamista, yksilöllistä tukea sekä räätälöityjen palvelu- ja työllisyyspolkujen luomista. Tähän liittyi kiinteästi palveluiden monipuolistaminen, yhteistyön lisääminen muiden toimijoiden (kunta, järjestöt, yritykset) kanssa sekä asiantuntijoiden ja asiakaspalvelijoiden ammattitaidon kehittäminen. Kaikki nämä ehdotukset puoltavat aktiivimallin kumoamista ja korvaamista kokonaan toisen tyyppisillä politiikkatoimilla.



**TURUN
YLIOPISTO**

Yhteiskuntatieteellinen
tiedekunta

Mallin kumoamisen tai säilyttämisen suositeltavuus on lopultakin kiinni politiikan sisällöstä ja hallitusohjelman tavoitteista. Koska nykyisen hallituksen ohjelma on sitoutunut työllisyyden edistämiseen siten, että hallituksen päätöksillä *eriarvoisuus vähenee* ja *tuloerot pienenevät*, ja että työllisyyttä vahvistavissa toimissa kiinnitetään erityistä huomiota paitsi niiden kustannustehokkuuteen myös *vaikuttavuuteen* ja *sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen*, on mallin kaikki edellä mainitut ongelmat huomioiden tämän lausunnon antajan yksiselitteinen näkemys se, että aktiivimallin leikkureista ja velvoitteista kannattaa ja tulee luopua.

Turussa 19.11.2019

Päivi Naumanen