

Simo Aho

Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto

Simo.aho@tuni.fi

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 21.11.2019

HE 80/2019 vp

Kuulemisen teema: aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistoihin

Hallituksen esityksen tarkoitus on aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoaminen. Lausuntoni perustuu erityisesti aktiivimallin vaikutuksia työttömiin ja TE-toimistoihin koskeviin tutkimuksiin, joihin esityksen perusteluissakin viitataan, sekä yleisemmin työvoimapolitiikan ja –palveluiden vaikuttavuutta koskevaan asiantuntemukseeni.

Aktiivimallin tavoitteena on ollut lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Tavoitteena on lisäksi, että työttömyysetuuden saajat aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Kannustimena toimii työttömyysturvaetuuden aleneminen, mikäli aktiivisuuden kriteerit eivät täyty.

Aktiivimallia on voimakkaasti arvosteltu siksi, että etuuden leikkaus kohdistuu myös työnhakijoihin, jotka aktiivisesti pyrkivät täyttämään sen ehdot, mutta eivät siinä onnistu. Jos aktiivisesta työnhausta huolimatta vähintään ehdot täyttävää pätkätyötä ei löydy tai sopivia palveluja ei ole saatavilla, seuraa työttömyysturvan alennus. Tällöin mallin nähdään epäoikeudenmukaisesti leikkaavan etuutta erityisesti vaikeassa työmarkkina-asemassa olevilta työttömiltä. Juuri näin näyttää käyneen, kun leikkaus on muita selvästi useammin kohdistunut esimerkiksi ikääntyviin ja pitkäaikaistyöttömiin perusturvansaajiin. Sikäli kun aktiivimalli johtaa etuuden kaavamaiseen alentamiseen sellaisessa tilanteessa, jossa sanktiolla ei ole työllistävyyttä edistäviä vaikutuksia, sen voi odottaa johtavan lähinnä huono-osaisimpien työttömien sosiaaliturvan alentamiseen ja sen myötä kasvavaan tarveharkintaisen sosiaaliturvan tarpeeseen.

Aktiivimalli lisää kannustimia lyhytaikaisiin töihin ja palveluihin, muilta osin työllistymisen ja osallistumisen kannustimet pysyvät suunnilleen ennallaan. Tämä on johtanut juuri minimiehdot täyttävän ansiotyön / palveluun osallistumisen yleistymiseen.

Aktiivimallin purkamista tai jatkamista koskevan valinnan kannalta kiinnostavaa on, ovatko sitä toteuttavat kannustimet omiaan lisäämään pitkäkestoista työllisyyttä - johtavatko ne työllisyyden aitoon paranemiseen. Arviossa todetaan, että niillä saattoi olla työllistymistä edistävää vaikutusta suhteellisen hyvät työmarkkinavalmiudet omaavien ansioturvan saajien kohdalla. Vaikka sanktio on suhteellisen pieni, sen välttämiseksi osa näistä työttömistä on mahdollisesti etsinyt työttömyyden päättävään työhön nopeammin, kuin ilman tätä uhkaa olisi tapahtunut. Kuten arviossa todetaan, vaikutuksen suuruutta ei voida erottaa suhdannetilanteen myönteisestä vaikutuksesta, kun pätevää

vertailuasetelmaa ei voida muodostaa. Heikommin työllistyvien työttömyyden päättävään työllistymiseen tällä uhalla ei ollut vaikutusta.

Aktiivimallin työllisyyttä edistävä vaikutus, sikäli kun sitä on, perustuu sanktion työllistymistä nopeuttavaan vaikutukseen niiden kohdalla, joilla on hyvät edellytykset työllistyä. Muiden kohdalla malli lisää sellaista aktiivisuutta, joilla sanktio voidaan vähimmällä mahdollisella vaivalla välttää. Ei ole painavia syitä uskoa, että tällainen aktivoituminen edistäisi työllistymistä pitemmällä aikavälillä. Se saattaa pikemmin siirtää työttömän huomion työllistymisestä sanktion välttämiseen.

Tutkimusten mukaan lyhyt- ja osa-aikainen työssäkäynti parantaa työllistyvyyttä ja edistää vakaalle työuralle päätymistä jatkossa. Jää arvailujen varaan, missä määrin aktiivimallin tuottamalla patkätööhön hakeutumisen lisäyksellä olisi tällaista vaikutusta pitkällä aikavälillä. Suomessa työttömyysaikaisten ansioiden suojaosa ja ositettu päiväraha kannustavat patkätööhön, joka on taloudellisesti kannattavaa, ellei tulonlisäys merkittävästi vaikuta mahdollisiin tarveharkintaisiin etuuksiin ja kotitalous kestää jonkun verran etuuksien maksujen viivästymisiä. Jos halutaan lisätä lyhyt- ja osa-aikaista työssäkäyntiä, siihen voidaan kannustaa monilla muillakin tavoin kuin aktiivimallin tapaan.

Lyhytkestoisiin palveluihin, kuten työnhakuvalmennukseen ja monenlaiseen ohjaukseen tai kokeiluun osallistuminen harvoin yksinään merkitsevästi edistää työllistyvyyttä lyhyellä aikavälillä. Pitkän aikavälin vaikuttavuutta osana työllistymispolkuja, joihin usein sisältyy pitkäkestoisempiakin palveluja, ei ole tutkittu. Sikäli kun palveluihin hakeutumisen motiivina on sanktion välttäminen eikä työllistyvyyden parantaminen, ja varsinkin jos palvelujen järjestämisen tarkoituksena on tyydyttää tällaisen kysynnän lisäystä, niukkoja resursseja kohdistetaan epätarkoituksenmukaisesti. On tarkoitus ja myös mahdollista, että osallistuminen tällaisiin palveluihin lisää tietoisuutta mahdollisuuksista ja aktivoi omien työllistymisedellytysten parantamistapojen etsintään. Mikäli sellaista halutaan edistää, siihen voidaan kannustaa monin muinkin tavoin kuin aktiivimallin tapaan.

Minulta on pyydetty lausuntoa myös aktiivimallin vaikutuksesta TE-toimistoihin. Näistä vaikutuksista minulla ei ole parempaa tietoa, kuin mitä esitetään arvioinnissa, johon esityksen perusteluissakin viitataan.

Kuitenkin haluan nostaa esiin näkökulman, jonka tarjoaa se, miten aktiivimalli vaikutti sen voimaantullessa käynnissä olleisiin työllisyyden kuntakokeiluihin Turun seudulla ja Pirkanmaalla. Ensin mainitun kokeilun arviointiraportissa todetaan, että määräaikaishaastattelut (joiden voimakas tehostaminen alkoi vuoden 2017 alusta) ja aktiivimalli (joka tuli voimaan keskellä kokeiluja vuoden 2018 alussa) kuormittivat palveluja ja häyttivät asiakaslähtöisen palvelun kehittämistä¹. Pirkanmaan kokeilun arviointiraportissa sen enempää määräaikaishaastatteluvaihtoehtoja kuin aktiivimallista ei sanota sanaakaan². Aloin ihmetellä miksi näin oli. Tästä kysyessäni Pirkanmaan kokeilun johtamisesta vastanneet kertoivat, että aktiivimalli ei noussut agendalle lainkaan, koska siitä riippumatta oli tarkoitus ja mahdollisuus tarjota kaikille riittävästi tarkoituksenmukaisia

¹ Ylikännö, M. ym.: Se on kyl mission impossible – Alueellisella työvoima- ja yrityspalvelukokeilulla hallintorajat ylittäviä, kustannusvaikuttavia ja asiakaslähtöisempiä työllisyyspalveluja. Turun kaupunki: Kaupunkitutkimusohjelma Tutkimusraportteja 2/2019

² Arnkil, R., Jokinen, E. & Spangar, T. Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä - Pirkanmaan seudun työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupunki: Tutkimukset 1/2019.

palveluja, ja samalla aktiivimallin edellyttämät aktiivisuuskriteerit tulivat tarvittaessa täytettyä ilman erityistä hämmennystä. Toisin kuin Turun seudulla, Pirkanmaalla tekemättömien määräaikaishaastattelujen velka oli pitkälle purettu ennen kokeilun käynnistymistä. Pirkanmaan kokeilun etulinjan toimijoita haastatelleen tutkijan mukaan haastateltavat mainitsivat, että työttömien määräaikaishaastatteluja ei ollenkaan tarvinnut ajatella, kun tarkoitus oli muutenkin tehokkaasti tavoittaa kaikki. Turun seudun ja Pirkanmaan kokeilujen välillä oli lukuisia eroja, joista merkityksellisimpinä pidän sitä, että Pirkanmaalla sekä valta että vastuu olivat selvemmin yksissä käsissä ja palveluresursseja merkittävästi lisättiin (tehostuneen aktivoinnin säästämät kunnille koituvat ”sakkomaksut” työmarkkinatuen kustannuksista siirrettiin suoraan kokeilun lisäresursseiksi).

Pirkanmaan taannoinen valitettavasti lyhyeksi ja kesken jäänyt kokeilu osoittaa, millä edellytyksillä avoimista työmarkkinoista etäällä olevien työnhakijoiden aktivointia voidaan tehokkaasti ja vaikuttavasti edistää.

Pidän aktiivimallin mukaisen sanktiointikäytännön lopettamista perusteltuna. Työttömien aktivointiin on löydettävissä parempia keinoja.