Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 12.11.2019 VN/6475/2019

Viite Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 80/2019 vp); asiantuntijakuuleminen 13.11.2019

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Aktiivimallin leikkurilla viitataan säädöksiin, joiden mukaan työttömän etuutta alennetaan, jos hän ei ole kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana työskennellyt tai osallistunut työllistymistä edistäviin palveluihin laissa määritettyjen vähimmäistasojen mukaisesti. Aktiivimallin tavoitteena on ollut luoda kannustimia hakeutua työhön tai palveluun aktiivimallia edeltävää aikaa aktiivisemmin. Hallituksen esityksessä viitataan kolmeen aktiivimallin vaikutuksia tarkastelleeseen selvitykseen tai tutkimukseen, joista yksi oli työ- ja elinkeinoministeriön tilaama[1]. Tutkimuksen toteutti valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT).

Edellä mainitussa VATT:n tutkimuksessa muun muassa todetaan, että 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. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että vuoden 2017 alusta lukien voimaan tulleiden määräaikaishaastattelujen osalta johtopäätös[2] on ollut jokseenkin vastaava eli haastattelut ovat lisänneet osallistumista palveluihin. Haastattelujen myötä työttömien työnhakijoiden palvelutarpeet on pystytty tunnistamaan aikaisempaa ajantasaisemmin ja ohjaus palveluihin on näin ollen lisääntynyt. Aktiivimallin ensimmäisen voimassaolovuoden aikana oli käynnissä myös eräillä alueilla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskeva kokeilu. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan aktiivimalli on voinut vaikuttaa työttömien halukkuuteen osallistua palveluihin, mutta myös muut samaan aikaan käynnissä olleet toimet ovat voineet lisätä palveluihin osallistumista ottaen huomioon, että palvelujen tarjoamisen TE-toimistoissa tulisi perustua työnhakijan palvelutarpeeseen, ei aktiivimallin edellyttämän aktiivisuusehdon täyttämiseen.

[1] https://www.doria.fi/handle/10024/172797
[2] https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-696-6

Aktiivimallin perusteella työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan määrärahamomentilla 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, siirtomääräraha 2v) on huomioitu pysyvänä lisäyksenä kehyksessä 25 miljoonan euron vuosittainen määräraha. Määrärahalla on ollut tarkoitus vastata aktiivimallin myötä kasvaneeseen TE-palveluiden kysyntään. Palveluiden määrän kasvu on osin ehdollinen käytettävissä oleville määrärahoille. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että aktiivimallin voimassaolon aikana ei ole ollut tilannetta, jossa palveluihin käytettävät määrärahat olisivat loppuneet kesken. Aktivointiasteeseen laskettavissa palveluissa oli keskimäärin vuoden 2018 aikana noin 123 900 henkilöä, mikä on eniten koko seurantahistorian aikana. Vuoden 2019 syyskuun lopussa keskimääräinen volyymi oli hieman alhaisempi kuin viime vuonna vastaavana ajankohtana, mutta aktivointiaste (palveluissa olevien osuus palvelussa ja työttömänä olevista) oli korkeampi kuin vuosi sitten vastaavaan aikaan johtuen työttömien määrän laskusta.

Käsiteltävän hallituksen esityksen sivulla 7 todetaan, että aktiivimallin leikkurin kumoamisen yhteydessä ei olla tehty päätöstä palveluihin suunnatun rahoituksen vähentämisestä, ja mahdolliset määräraharatkaisut tehdään erikseen. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 sisälly esitystä edellä mainitun 25 miljoonan euron suuruisen määrärahan vähentämisestä aktiivimallin leikkurin ja velvoitteiden purkamisen perusteella. Näin ollen määrärahaa olisi edelleen korkean palveluvolyymin ylläpitämiseen. Mikäli aktiivimallilla on ollut vaikutusta palveluihin ohjautumisen tehostumiseen, nämä vaikutukset poistuvat aktiivimallin kumoamisen myötä, mikä voi tuottaa haasteita palveluvolyymin ylläpitämiselle.

Edellä mainitun VATT:n tutkimuksen mukaan ansioturvan saajien keskuudessa eniten kasvoi lyhyisiin, juuri aktiivimallin ehdot täyttäviin palveluihin osallistuminen. Myös työnvälitystilaston tietojen mukaan vuoden 2018 aikana valmennusten määrä kasvoi verrattuna vuoteen 2017. Valmennukset ovat keskimääräiseltä kestoltaan lyhytkestoisimpia aktivointiasteeseen laskettavia palveluita. Vuonna 2019 valmennuksissa olevien määrä on kuitenkin ollut laskussa viime vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna. Palveluita tarjotaan asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti, eikä aktiivimallin aktiivisuusedellytysten täyttämiseksi. On mahdollista, että etenkin aktiivimallin voimaantulon jälkeen lyhytkestoisten valmennusten kysyntä on kasvanut, mutta samoja valmennuksia ei ole mielekästä tarjota enää työttömyyden pitkittyessä.

Aktiivimallin pääasiallisena tavoitteena on ollut työllisyyden edistäminen. Välillisesti palveluihin osallistuneiden määrän kasvulla voidaan saavuttaa korkeampi työllisyys. Kokonaisuutena vaikutuksia ei pystytä arvioimaan, koska palveluiden vaikuttavuutta on tutkittu lähinnä palvelukohtaisesti, eikä esimerkiksi kaikista lyhytkestoisimpien palveluiden osalta ole tehty erillistä arviointitutkimusta. Aktiivimalli on voinut vaikuttaa työllisyyteen myös suoraan joko työttömyyden aikaisen työssäolon lisääntymisenä tai työttömien siirtymisenä useammin työttömyydestä työhön.

Edellä mainitun VATT:n tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että työttömyyden aikaisen työnteon ja työttömyydestä poistumisen osalta mallin tulokset ovat epäselvempiä kuin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen osalta. 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. Tulosten epäselvyys liittyy siihen, että työllistymisen kasvussa

on osittain kyse työllisyystilanteen paranemisen vaikutuksesta. Aktiivimalliin liittyneet erityistapaukset mahdollistivat tutkimuksellisen tarkastelun laajentamisen osittain vertailuun kokonaan työttömien ja lomautettujen välillä. Tämän tarkastelun perusteella tutkijoiden mukaan aktiivimalli on saattanut lisätä myös työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä ansiosturvan saajien joukossa. Mikäli aktiivimallilla on ollut positiivisia työllisyysvaikutuksia, voidaan olettaa, että mallin purkaminen johtaa näiden vaikutusten katoamiseen.

Edellä mainitussa VATT:n tutkimuksessa kerättiin myös TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille suunnatulla kysely- ja haastattelututkimuksella tietoa siitä, miten aktiivimalli vaikutti työllistymistä edistävien palveluiden järjestämiseen ja TE-toimistoissa työttömien työnhakija-asiakkaiden kanssa tehtävään työhön. 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 työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaisena keinona edistää työllisyyttä, koska mallin katsottiin johtavan ”näennäisaktiivisuuteen”, jossa tavoitteena on aktiivimallin ehtojen täyttäminen, eikä pitkäjänteinen työllistyminen. Lisäksi kyselyssä useat vastaajat katsoivat aktiivimallin kasvattaneen neuvonnan määrää ja kuormittaneen asiakaspalvelijoita. Kyselyn tulokset vastaavat pitkälti sitä käsitystä, mikä työ- ja elinkeinoministeriölle on muodostunut oman hallinnon kanssa käydyissä keskusteluissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että aktiivimallin myötä TE-toimistojen toimintamenoihin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan momentille 32.01.03 lisättiin määrärahaa noin 10 miljoonaa euroa noin 200 htv:n palkkaamiseen lisääntyneeseen palveluiden kysyntään ja neuvontatarpeeseen vastaamiseksi. Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 ei ole sisällytetty vähennystä TE-toimistojen toimintamenoihin aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamisen perusteella. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan edellä mainittujen määrärahojen säilyttämisellä kehyksessä turvattaisiin TE-toimistojen henkilöstöresursseja työttömien henkilökohtaiseen palveluun ja palvelukokonaisuuteen hallitusohjelman mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksen mukaan aktiivimallin kumoamiseen ei sisälly työttömyyden alun omavastuupäivien palauttamista seitsemään omavastuupäivään. Aktiivimallin taustalla on ollut ajatus siirtää omavastuuta työttömyyden alusta työttömyyden pitkittymiseen yhdistämällä siihen mahdollisuus välttää omavastuupäivät työllistymistä edistävillä aktiivitoimilla. Mallin purkaminen poistaa kannustinvaikutuksen työttömyyden pitkittyessä, muttei palauta kannustimia työttömyyden alkuun. Vaikutusten suuruudesta ei ole kuitenkaan varmuutta. Teoreettisesti ehdotetut muutokset vähentävät jossain määrin työttömän työnhakijan kannustimia poistua työttömyysetuudelta työhön, eivätkä toisaalta vähennä työttömyyteen siirtymisen kustannuksia.

Laati: Ville Heinonen, erityisasiantuntija, puh. 029 504 7047