

Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskeväksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n kumoamisesta sekä muutettaviksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ja työttömyyskassalakia. Esityksen tarkoituksena on toteuttaa pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukainen aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoaminen.

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että niin kutsuttua työttömyysturvan omavastuupäivin toteutettua aktiivimallia koskevat säännökset työttömyysturvalaissa kumottaisiin. Tästä seuraisi, että työttömyysetuuden saajan ei tarvitsisi täyttää kyseisissä säännöksissä säädettyjä palkkatyötä, yritystoimintaa tai työllistymistä edistävään palveluun tai työllistymistä tukevaan toimintaan osallistumista koskevia ehtoja säilyttääkseen työttömyysetuutensa täytenä. Edelleen aktiivimallin edellytysten täyttämättä jääminen ei enää johtaisi työttömyysetuuden alentamiseen 4,65 prosentilla. Muilta osin työttömyysetuuden saajia koskevat etuuden saannin edellytykset säilyisivät ennallaan.

Esityksessä ehdotetaan myös, että aktiivimallia koskevien säännösten kumoamisen vuoksi muutettaisiin työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin ja työttömyyskassalakiin sisältyviä ansiopäivärahan valtionosuutta koskevia säännöksiä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja sen arviointi

1.1 Nykytila

Pääministeri Juha Sipilän hallitus nimesi vuoden 2017 talousarvioneuvottelujen yhteydessä valtiosihteeri Martti Hetemäen vetämään kolmikantaista työryhmää, jonka tehtävänä oli laatia yksi yhteinen esitys työllisyyden lisäämiseksi ja työttömyyden keston lyhentämiseksi. Työryhmä ei ollut ehdotuksessaan yksimielinen. Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin näiden ehdotusten pohjalta hallituksen esitys niin kutsutusta työttömyysturvan aktiivimallista omavastuupäivin (aktiivimalli). Esityksen tavoitteena oli muuttaa työttömyysturvajärjestelmää nopeamman työllistymiseen kannustavaksi niin, että se lisää työllisten määrää 8 000 henkilöllä ja että sen vaikutukset valtiontaloudelle ovat neutraalit.

Työttömyysturvalain (1290/2002) aktiivimallia koskevat muutokset tulivat voimaan 1.1.2018 (laki työttömyysturvalain muuttamisesta 1138/2017). Aktiivimallilla toteutettiin työttömyysturvan omavastuun uudistus, jossa työttömyyden alun omavastuuaikaa lyhennettiin 7 arkipäivästä tai sitä vastaavasta työttömästä ajasta 5 arkipäivään tai sitä vastaavaan työttömään aikaan. Aktiivimallin tavoitteena on 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. Näiden tavoitteiden vuoksi omavastuuaikaa uudistettiin siirtämällä sitä työttömyysajalle niin, että tätä uutta omavastuuta asetetaan, jos työttömyys pitkittyy ja henkilö ei ole ollut aktiivimallia koskevissa säännöksissä tarkoitetulla tavalla aktiivinen.

Samassa yhteydessä muutettiin myös työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia (555/1998), työttömyyskassalakia (603/1984) ja sairausvakuutuslakia (1224/2004). Aktiivimallia koskevia säännöksiä on sen voimassaolon aikana muutettu lailla 1267/2018.

Aktiivimallista säädetään työttömyyspäivärahan (peruspäiväraha ja ansiopäiväraha) osalta työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:ssä. Sen 1 momentin mukaan, jos työttömyyspäivärahan saaja ei ole ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa tai työllistämistä tukevassa toiminnassa tai hän ei ole opiskellut riittävästi ajanjaksona, jolta hänelle on maksettu työttömyyspäivärahaa yhteensä 65 päivältä, maksetaan hänelle seuraavalta 65 päivältä työttömyyspäiväraha alennettuna. Jos työttömyyspäivärahaa maksetaan ilman keskeytyksiä, 65 työttömyyspäivärahopäivää muodostaa noin kolme kuukautta kestävä jakson. Tämä seuraava 65 työttömyyspäivärahan maksujakso, jolta etuutta alennetaan, on samalla uusi aktiivisuuden osoittamisen jakso. Jos työttömyyspäivärahan saaja tällä alennetun työttömyyspäivärahan jaksolla on mallissa tarkoitetulla tavalla aktiivinen, hänen työttömyyspäivärahansa palaa normaalin suuruiseksi seuraavan 65 työttömyyspäivärahan maksupäivän jakson alusta lukien.

Vastaava työmarkkinatuen saajia koskeva säännös on työttömyysturvalain 7 luvun 5 a §:n 1 momentissa.

Aktiivimallin mukainen työttömyysetuuden alentaminen tehdään aina täyteen työttömyysetuuteen. Etuuden alentaminen ei siis kertaudu, vaikka mallin edellytykset jäisivät täyttymättä useana peräkkäisenä 65 työttömyysetuuspäivän jaksone. Tästä säädetään työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 2 momentissa ja 7 luvun 5 a §:n 2 momentissa.

Työttömyyspäivärahaa saavan henkilön riittävästä aktiivisuudesta säädetään työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 3 momentissa. Vastaava työmarkkinatuen saajia koskeva säännös sisältyy työttömyysturvalain 7 luvun 5 a §:n 3 momenttiin. Henkilön katsotaan edellä mainitun 65 päivän aikana olleen riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa taikka opiskelleen riittävästi, jos hän on kyseisenä aikana: 1) työssä yhteensä niin paljon, että työ kalenteriviikon aikana tehtynä luettaisiin palkansaajan työssäoloeseen, 2) ansainnut yritystoiminnassa yhteensä vähintään 23 prosenttia kunakin vuonna yrittäjän työssäoloeseen vaaditusta kuukausiansiosta, 3) viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa, 4) viisi päivää muussa työvoimaviranomaisen järjestämässä työllistymisedellytyksiä parantavassa palvelussa tai toiminnassa, 5) viisi päivää muussa työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavassa rekrytointia tukevassa toiminnassa, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta; valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toiminnan sisällöstä, 6) opiskellut viisi päivää opintoja, joita ei pidetä päätoimisina työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:n perusteella ja joiden ajalta ei makseta työttömyysetuutta työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n perusteella; samat opinnot otetaan kuitenkin huomioon enintään kuuden kuukauden yhdenjaksoisen tai jaksotetun keston ajalta tai 7) opiskellut viisi päivää ja saanut samalta ajalta työttömyysetuutta työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n perusteella.

Momentin 5 kohdan mukaisista työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavasta rekrytointia tukevasta toiminnasta säädetään tarkemmin työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1330/2002) 8 §:ssä, jota on viimeksi muutettu valtioneuvoston asetuksella 1313/2018. Mainitun muutoksen jälkeen aktiivisuuden on voinut osoittaa paitsi työvoimaviranomaisen järjestämään työllistymistä tukevaan toimintaan osallistumalla, myös osallistumalla esimerkiksi kunnan, ammattiliiton tai ammattijärjestön taikka työllisyyden edistämiseen tarkoitettua määrärahaa saavan rekisteröidyn yhdistyksen järjestämään työllistymistä tukevaan toimintaan.

Aktiivisuuden osoittamiseen tarkoitettu 65 työttömyyspäivärahan maksupäivän tarkastelujakso alkaa, kun henkilölle työssäoloehdon täyttymisen perusteella maksetaan ensimmäisen kerran työttömyyspäivärahaa. Tästä säädetään työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 4 momentissa. Vastaava työmarkkinatukea koskeva säännös sisältyy lain 7 luvun 5 a §:n 4 momenttiin. Seuraavat tarkastelujaksot alkavat edellisen tarkastelujakson päättymisestä.

Aktiivimallissa huomioitavaa aktiivisuutta seurataan vain päiviltä, joilta henkilö saa työttömyysetuutta. Esimerkiksi henkilöllä, joka on työllistynyt yli kaksi viikkoa kestäväan koko-aikatyöhön, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen työskentelyn ajalta. Mallissa seurattava aktiivisuus ei näin ollen kerry tällaisen koko-aikatyön ajalta. Tällaisten epäkohtien välttämiseksi mainituissa 4 momentissa säädetään myös, että tarkastelujakso alkaa uudelleen alusta ja jo mahdollisesti alennettu työttömyysetuus palaa normaalin suuruiseksi, kun henkilö palaa työttömyyspäivärahan saajaksi: 1) työllistyttyään koko-aikatyössä yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan, 2) työllistyttyään päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan, 3) sen jälkeen kun oikeus soviteltuun työttömyyspäivärahaan on hylätty työajan tai ansioiden määrän vuoksi, 4) vähintään viisi päivää yhdenjaksoisesti kestäneen työttömyysturvalain 2 luvun 10 §:ssä tarkoitettua päätoimisen opiskelun jälkeen, jos samalta ajalta ei ole maksettu työttömyysetuutta lain 2 luvun 10 a §:n perusteella tai 5) työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitettua korvauksettoman määrärajan tai työssäolovelvoitteen jälkeen.

Luettelo on tyhjentävä. Vastaava työmarkkinatukea saavia koskeva säännös on työttömyysturvalain 7 luvun 5 a §:n 4 momentissa.

Aktiivimallia ei sovelleta kaikkiin työttömyysetuuden saajiin. Tilanteista, joissa aktiivimallia ei sovelleta, säädetään työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 5 momentissa ja sitä vastaavassa lain

7 luvun 5 a §:n 5 momentissa. Mainittujen lainkohtien mukaan aktiivimallia ei sovelleta eikä siksi myöskään henkilön aktiivisuutta seurata taikka työttömyysetuutta makseta alennettuna, jos hänellä on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus, jos hän työskentelee omais- tai perhehoitajana tai jos hän työttömyysetuuden rinnalla saa toista etuutta työkyvyttömyyden tai vamman perusteella. Aktiivimallia ei sovelleta eikä henkilön aktiivisuutta seurata myöskään kokoaikaisesti lomautetun taikka lyhennetylle työviikolle lomautetun henkilön osalta, jos näin toteutettu lomautus kestää enintään 64 työttömyysetuuden maksupäivää. Jos lomautus jatkuu tämän jakson jälkeen, aktiivimallia aletaan soveltaa työttömyysetuuden 65. maksupäivästä alkaen, josta käynnistyy ensimmäinen aktiivisuuden osoittamisen jakso.

Aktiivimalli vaikuttaa myös työttömyysetuuksien rahoituksessa. Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 4 §:n 1 momentissa säädetään, että valtionosuutena työttömyyskassalle maksetaan kustakin ansiopäivärahasta työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:n mukaisesta peruspäivärahaa vastaava määrä. Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä tai aktiivimallin perusteella työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n mukaisesti alennettuna, valtionosuutena työttömyyskassalle maksetaan se määrä, joka vastaa peruspäivärahan suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä ansiopäivärahasta. Vastaava yrittäjän ansiopäivärahan rahoittamista koskeva säännös on työttömyyskassalain (603/1984) 25 §:n 2 momentissa.

Sairausvakuutuslain (1224/2004) 11 luvun 6 §:ssä säädetään sairaus- ja vanhempainpäivärahan ja erityishoitorahan määrästä niitä edeltävän etuuden perusteella. Pykälän 1 momentissa säädetään työttömyysetuuden suuruuteen vaikuttavista tekijöistä, joita ei huomioida, kun määritellään sairaus- ja vanhempainpäivärahan tai erityishoitorahan suuruus sitä edeltävän etuuden perusteella. Mainitun momentin 2 kohdan perusteella aktiivimalliin perustuvaa työttömyysetuuden alentamista ei oteta huomioon määriteltäessä sairausvakuutuslain mukaista sairaus- ja vanhempainpäivärahaa tai erityishoitorahaa niitä edeltävän työttömyysetuuden perusteella. Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) 33 §:n mukaan myös kuntoutusraha voi määräytyä sitä edeltävän työttömyysturvalain mukaisen työttömyysetuuden perusteella. Tällöin kuntoutusrahana maksetaan sairausvakuutuslain 11 luvun 6 §:n 1 momentin mukainen euromäärä lisättynä 10 prosentilla.

Sairausvakuutuslakia on muutettu lailla 535/2019, ja muutokset tulevat voimaan 1.1.2020. Muutoksen myötä sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaisen kuntoutusrahan määrän laskennassa siirrytään käyttämään vakuutetun vuosituloja, ja näissä vuosituloissa huomioidaan paitsi vakuutetun työtulot myös hänen saamansa etuustulot ja ansionmenetykskorvaukset. Voimassa oleva säännös edeltävän etuuden käyttämisestä päivärahaetuuden perusteena poistuu kokonaan. Muutoksen vuoksi sairausvakuutuslain 1.1.2020 voimaan tulevassa 11 luvun 6 §:ssä ei enää säädetä niistä työttömyysetuuden suuruuteen vaikuttavista tekijöistä, joita ei oteta huomioon määriteltäessä sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien määrää.

1.2 Nykytilan arviointi

Yleistä

Aktiivimallia on arvioitu mallin voimassaolon aikana, ja malli on herättänyt voimakastakin keskustelua. Voimaantulovaiheessa mallin vaikutuksia seurattiin maksettuja työttömyysetuuksia koskevien tilastojen perusteella. Vuonna 2019 sen vaikutuksia, mukaan lukien työllisyysvaikutukset, on selvitetty kolmessa erillisessä selvityshankkeessa, joista kaksi päättyi keväällä 2019. Kolmas, joka työskenteli työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta, julkaisi keväällä 2019

välikirjeen ja 1.11.2019 loppuraportin.¹ Myös eduskunnan vastaukseen EV 184/2017 vp sisältynyt lausuma edellytti mallin vaikutusten seuraamista.

Aktiivimallin voimassa olon aikana mallin perusteella työmarkkinatukea on alennettu kuukaudessa keskimäärin 39 prosentilla saajista (34 % päivistä), peruspäivärahaa 31 prosentilla saajista (26 % päivistä) ja ansiopäivärahaa 32 prosentilla saajista (29 % päivistä). Kansaneläkelaitoksen selvityksen mukaan aktiivimallin perusteella alennettua työmarkkinatukea saavista henkilöistä toimeentulotukea sai 42 %. Täyttä työmarkkinatukea saaneista perustoimeentulotukea sai 40 %. Aktiivimallin vuoksi alennettua peruspäivärahaa saaneista toimeentulotukea sai 31 %, täyden peruspäivärahan saajista 18 %. Kansaneläkelaitoksen selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että toimeentulotuen saaminen on voinut heikentää kannusteita täyttää aktiivimallin edellytykset.² Tämä vaikutus huomioitiin jo aktiivimallia koskeneessa hallituksen esityksessä HE 124/2017.

Ensimmäisellä tarkastelujaksolla työmarkkinatuen saajista 13 % täytti mallin edellytykset palkkatyöllä tai yritystoiminnalla ja 40 % työllistymistä edistävillä palveluilla. Peruspäivärahan saajista 28 % täytti mallin edellytykset palkkatyössä tai yritystoiminnalla ja 19 % työllistymistä edistävillä palveluilla. Erityisesti työmarkkinatuen saajien kohdalla on havaittavissa polkuefekti, jossa henkilöt, jotka ovat täyttäneet aktiivisuutta koskevan edellytyksen palkkatyöllä, täyttävät sen palkkatyöllä myös seuraavalla etuuden 65 maksupäivän jaksolla. Samoin työllistymistä edistävään palveluun osallistuneet täyttävät edellytyksen uudelleenkin osallistumalla palveluun. Lisäksi henkilöt, jotka eivät ole täyttäneet mallin mukaisia edellytyksiä eivät niitä ole täyttäneet myöskään seuraavalla 65 maksupäivän jaksolla.³

Mallin voimassaoloaikana työttömyys on vähentynyt merkittävästi. Edellä mainitussa loppuraportissa todetaan, että aktiivimallin vaikutusten arvioinnin haaste on yleisen työllisyystilanteen paranemisen ja aktiivimallin luomien kannustimien vaikutusten erottaminen toisistaan. Raportin mukaan malli otettiin käyttöön poikkeuksellisen voimakkaan noususuhdanteen aikaan, ja työllisyys oli kasvanut suhteellisen nopeasti jo vuosien 2016 ja 2017 aikana, mutta jo vuoden 2017 lopussa työllisyyden kasvu kiihtyi edelleen. Vastaavasti kausitasoitettu työttömyysaste alkoi laskea nopeasti vuoden 2017 loppupuolella ja lasku kiihtyi edelleen vuoden 2018 alkupuolella. Loppuraportissa todetaan myös, että nousukauden myötä myös työttömyyden rakenne on muuttunut, ja vaikeasti työllistyvien, pitkään työttömänä olleiden osuus kaikista työttömistä työnhakijoista on kasvanut.

Suhdannetilanteen muuttumisen ohella myös muut samoihin aikoihin voimaanastuneet muutokset työttömyysturvassa voivat vaikeuttaa aktiivimallin vaikutusten arviointia. Loppuraportissa

¹ Nämä kolme selvityshanketta ovat julkaisseet seuraavat selvitykset:

Kyyrä, Naumanen, Pesola, Uusitalo ja Ylikännö, Aktiivimallin vaikutusten arviointi, Mallin käyttöönoton jälkeisiä muutoksia työttömyysetuuksissa, työttömyyden aikaisessa työnteossa, työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisessa sekä työ- ja elinkeinotoimistojen toiminnassa, välikirje 3.5.2019 (Kyyrä ym. 2019 a).

Kyyrä, Pesola ja Uusitalo, Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva, VATT Muistiot 57 16.5.2019 (Kyyrä ym. 2019 b)

Kyyrä, Naumanen, Pesola, Uusitalo ja Ylikännö, Aktiivimallin vaikutus työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan, VATT tutkimukset 189, loppuraportti 1.11.2019, (Kyyrä ym. 2019 c)

Kelan selvitys aktiivimallin vaikutuksista työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajiin (Kansaneläkelaitos 2019 a) ja

Aktiivimallin oppivuosi, 16.5.2019 (Kansaneläkelaitos 2019 b)

² Kansaneläkelaitos 2019 b

³ Kansaneläkelaitos 2019 a

todetaan, että omavastuuajan lyhentäminen 7 päivästä 5 päivään on voinut lisätä työttömyysetuuden hakemista lyhyiltä työttömyysjaksoilta. Lisäksi työttömien määräaikaishaastatteluja tehostettiin oleellisesti vuoden 2017 alusta alkaen, millä on voinut olla myös todellista vaikutusta, sillä osa työttömistä on voinut saada haastatteluissa työllistymistään edistäviä neuvoja tai heidät on voitu ohjata palvelujen piiriin.

Näiden tekijöiden ulkopuolelta haasteena on se, että aktiivimalli on ollut voimassa vasta alle kaksi vuotta, joten pidemmän ajan kannustinvaikutuksesta ei ole vielä kertynyt tietoa.

Aktiivimallin vaikutus työllisyyteen

Kuten edellä on todettu, aktiivimallin keskeinen tavoite on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Tavoitteena on, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Aktiivimallia koskevan loppuraportin mukaan työttömyyden aikainen työnteko ja työttömyydestä poistuminen ovat molemmat yleistyneet aktiivimallin voimaan tulon jälkeen, ja työttömien määrä on vähentynyt huomattavasti aktiivimallin voimassaoloaikana. Näiden muutosten erottaminen yleisen työllisyystilanteen nopeasta paranemisesta on kuitenkin vaikeaa.

Aktiivimallia koskevassa loppuraportissa on arvioitu työssäkäynnin muutoksia, ja siinä todetaan, että näissä muutoksissa on eroja sen suhteen, tarkastellaanko perusturvaetuuksia (työmarkkinatuki ja peruspäiväraha) vai ansiopäivärahaa. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajien kohdalla, vuoden 2018 aikana, työttömyyden aikainen työssäkäynti (eli tuloja vähintään 180 euroa kolmen kuukauden aikana) lisääntyi, mikä loppuraportin mukaan todennäköisesti johtui aktiivimallin käyttöönotosta. Perusturvaetuuksilla olevien kohdalla aktiivimallilla ei näytä olleen vaikutusta työttömyyseteuksilta poistumiseen. Perustuvan saajien kohdalla ei ole käytössä sopivaa verrokkiryhmää.

Ansioturvan saajien joukossa aktiivimallin käyttöönoton jälkeen yleistyi sekä työttömyydenaikainen työskentely että työttömyydestä poistuminen. Ansioturvan saajien kohdalla kokonaan työttömien verrokkiryhmänä käytettiin lomautettuja.⁴ Näiden ryhmien vertailu, jos lomautettuja voidaan pitää riittävän uskottavana verrokkiryhmänä, viittaa siihen, että aktiivimalli olisi voinut lisätä työttömyysaikaista työskentelyä ja myös työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä.

Osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin

Aktiivimallin vaikutusarvioinnin väliraportin mukaan työttömyysetuuden saajien osallistuminen palveluihin lisääntyi selvästi vuonna 2018 verrattuna aiempiin vuosiin. Aktiivimallin käyttöönoton myötä työttömyysetuuden saajien kannustimet osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin myös paranivat. Ansiopäivärahan saajien kohdalla eniten kasvoi lyhyisiin, juuri aktiivimallin ehdot täyttäviin viisi päivää kestäviin palvelujaksoihin osallistuminen. Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajien kohdalla ei ole havaittavissa vastaavaa ilmiötä.⁵ Palveluiden osalta aktiivimallin aktivoiva vaikutus onkin ollut suhteellisen selvä. Se, onko aktiivimallilla tältä osin työllisyysvaikutuksia, riippuu kuitenkin siitä, missä määrin palveluihin osallistuminen edistää työllistymistä. Loppuraportin mukaan palveluihin osallistumisen välitön vaikutus ja

⁴ Kyyrä ym. 2019 c

⁵ Kyyrä ym. 2019 c

myös suoritettujen palvelujaksojen vaikutus on pysynyt suurin piirtein samalla tasolla havaintoperiodin 2016—2018 ajan.⁶

Lisäksi palveluihin osallistumisen kasvun osalta voidaan todeta, että työttömyyden väheneminen vaikuttaa myös mahdollisuuksiin osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin ja työllistymistä tukevaan toimintaan. Näin siksi, että työttömien määrän vähentyessä palveluja on entistä enemmän tarjolla työtöntä kohden, jollei palveluihin suunnattuja määrärahoja vastaavasti alenneta. Aktiivimallin voimassaolon aikana palveluihin on myönnetty lisärahoitusta 25 miljoonaa euroa. Aktiivimallin leikkurin kumoamisen yhteydessä ei olla tehty päätöstä palveluihin suunnatun rahoituksen vähentämisestä, ja mahdolliset määräraharatkaisut tehdään erikseen.

Muut vaikutukset

Aktiivimallilla on ollut vaikutus myös työ- ja elinkeinotoimistoihin ja niiden toimintaan. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiantuntijoille ja esimiehille kohdistettuun kyselyyn⁷ saatujen vastausten perusteella on alueellisia eroja siinä, miten aktiivimallin voimaan tulo on vaikuttanut työttömyysetuuden saajille tarjolla olevien palveluiden määrään. Vastausten mukaan eniten oli liisätty työnhakuvalmennusta, uravalmennusta ja työkokeiluja. Vastauksien perusteella palvelujen tarjonnan ja kysynnän välisen oikean tasapainon löytäminen on ollut haasteellista ainakin osassa työ- ja elinkeinotoimistoja. Vastausten perusteella kuitenkin edelleen esiintyy myös sitä, että osa palveluista jää kokonaan käyttämättä siksi, että osallistujia ei ole riittävästi. Aktiivimallin takia lisättyjen palvelujen arveltiin monipuolistavan työ- ja elinkeinotoimiston palvelutarjontaa, mutta vastausten perusteella monipuolistuneeseen palvelutarjontaan sisältyviä palveluita ei pidetty työllistymismahdollisuuksien edistämisen näkökulmasta hyödyllisyydeltään palkkatuen tai starttirahan veroisina.⁸

Samaisessa kyselyssä pyydettiin työ- ja elinkeinotoimistojen asiantuntijoita ja esimiehiä arvioimaan, kuinka yhteensopivana he näkevät aktiivimallin työ- ja elinkeinotoimistossa tehtävän työn kanssa. Arviot aktiivimallin yhteensopivuudesta työ- ja elinkeinotoimistossa tehtävän työn kanssa erosivat vastaajan tehtävän ja hänen asiakaskuntansa ja työ- ja elinkeinotoimiston alueen mukaan. Noin puolet vastanneista arvioi aktiivimallin sovituvan huonosti yhteen asiakkaiden yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin kanssa ja noin puolet näki sen sopivan huonosti yhteen seudullisten yritysten rekrytointitarpeen kanssa⁹. Kyselyyn vastanneet toivat esiin myös sen, että työ- ja elinkeinotoimistoille on syntynyt lisätyötä mallista. Kyselyyn saatujen avovastausten mukaan vaikuttaa siltä, että aiempaa enemmän asiantuntijoiden aikaa kuluu neuvontaan ja opastukseen koskien aktiivimallin ehtoja.¹⁰ Sama tulos sisältyy myös aiempaan, työttömien määräraikaishaastatteluja koskevaan arviointiin¹¹. Kyseisessä arvioinnissa aktiivimallista todetaan muun muassa seuraavaa: ”Myös työttömien aktiivimallin voimaantulo vuoden 2018 alusta on tuottanut paljon ylimääräistä työtä TE-toimistolle. Aktiivimalli heijastuu myös määräaikaishaastatteluihin. Aktiiviehdon täyttyminen näyttää ohjaavan liikaa asiakkaan odotuksia palveluista ja vaikuttavan sitä kautta myös asiakkaiden ohjautumiseen palveluihin.”

⁶ Kyyrä ym. 2019 c

⁷ Kyyrä ym. 2019 a ja c.

⁸ Kyyrä ym. 2019 a ja c

⁹ Kyyrä ym. 2019 a ja c.

¹⁰ Kyyrä ym. 2019 a

¹¹ Valtakari, Mikko, Arnkil Robert, Eskelinen Juha, Kesä, Mikko, Mayer, Minna, Nyman, Juho & Ålander, Tommi 2019: Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26.

Työ- ja elinkeinotoimistoissa koetun työmäärän kasvun lisäksi aktiivimalli on lisännyt työttömyysetuuden maksajien eli Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärää. Etuushakemusten käsittelyyn liittyvää työmäärän kasvua on ollut mahdollista hallita kehittämällä maksatuksessa käytettäviä tietojärjestelmiä. Malliin liittyy kuitenkin myös neuvonta- ja selvittämistyötä sekä päätöksen antamiseen liittyvää työtä, jonka määrään ei tietojärjestelmillä voida välittömästi ainakaan samassa määrin vaikuttaa.

Yhteenveto nykytilan arvioinnista

Vaikka aktiivimallia koskeva selvitystyö on päättynyt, loppuraportin perusteella on edelleen haasteellista tehdä varmoja, tutkimustietoon perustuvia johtopäätöksiä mallin työllisyysvaikutuksista joko yksinään tai suhteessa aktiivimallin tavoitteena olleeseen työllisyyden kasvuun ennakoarvion mukaisesti 5 000—12 000 henkilöllä¹². Sen sijaan mallin vaikutuksista yksittäisten työttömyysetuuden saajien kohdalla on olemassa tilastotietoa. Näiden tilastotietojen perusteella työttömyysetuutta on alennettu keskimäärin yli kolmanneksella työttömyysetuuden saajista, ja lisäksi vaikuttaa ilmeiseltä, että työttömyysetuuden määrän alentaminen kohdentuu erityisesti tiettyihin etuudensaajaryhmiin kuten ikääntyviin ja/tai pitkään työttömänä olleisiin työttömyysetuuden saajiin. Etuuden alentamista koskevien tilastotietojen perusteella vaikuttaa kuitenkin osittain siltä, että työttömyysetuutta alennetaan erityisesti sellaisilta työttömyysetuuden saajilta kuten työmarkkinatukea saavat pitkäaikaistyöttömät ja ansiopäivärahan niin kutsutuilta lisäpäiviltä etuutta saavat pitkäaikaistyöttömät. Hallitusohjelmassa hallitus on sitoutunut työllisyyden edistämiseen todeten, että hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät, ja että työllisyyttä vahvistavissa toiminna kiinnitetään erityistä huomiota niiden kustannustehokkuuteen, vaikuttavuuteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Yleistä

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman osiossa 3.5 (Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi) todetaan, että työllisyysasteen nosto on jatkossa haastavaa. Hallitusohjelmassa todetaan edelleen, että on olennaista lisätä osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien ja maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille, ja että näiden ryhmien työllistämiseksi tarvitaan vaikuttavia toimia. Edelleen hallitusohjelmassa todetaan, että ohjelman mukaisilla toimilla on mahdollista tavoitella kestävä talouden, ympäristön ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta hyvää kasvua ja saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste, ja että kaikissa politiikkatoimissa on varmistettava, että nämä kolme ulottuvuutta toteutuvat.

Hallitusohjelman osiossa 3.6 (Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi) todetaan, että työelämä muuttuu, ja että sosiaaliturva ei aina ole sovitettavissa ihmisten vaihtuviin elämäntilanteisiin tai työn muutokseen. Köyhyys altistaa laajemmalle syrjäytymiselle ja riippuvuus toimeentulotuesta heikentää osaltaan työllistymisen edellytyksiä. Sosiaaliturva on tulevaisuusinvestointi, joka mahdollistaa yksilölle täysipainoisemman elämän sekä lisää vapautta ja osallisuutta tavalla, joka samalla palvelee koko yhteiskuntaa. Sosiaaliturvan uudistamisessa keskeistä on sosiaalinen oikeudenmukaisuus ja toimeentulon turvaaminen sosiaalisten riskien kohdatessa. Olennaista on parantaa järjestelmän luotettavuutta, kattavuutta ja ymmärrettävyyttä.

¹² Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen -työryhmän muistio 2016.

Yksi kestävä talouden, ympäristön ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden kannalta hyvään kasvuun ja 75 prosentin työllisyysasteeseen tähtäävistä hallitusohjelman keinoista on työttömyysturvan ja työttömien palveluiden uudistus, jonka tavoitteena on lyhentää työttömyysjaksojen kestoja, helpottaa lyhytaikaisen työn vastaanottamista, kannustaa työnhakuun sekä uudistaa ja kohtuullistaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää niin, että oikeudet ja velvollisuudet ovat tasapainossa (karenssit). Hallitusohjelmassa todetaan myös, että aktiivimallin leikkuri ja velvoitteet puretaan, kun työllisyysvaikutuksiltaan vastaavista toimenpiteistä on päätetty. Hallitus on 4.7.2019 asettanut Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän, joka käsittelee muun muassa työn kysyntään ja tarjontaan liittyvät asiat, työllisyyspalveluihin ja työttömyysturvaan liittyvät asiat sekä työkyvyn edistämiseen liittyvät asiat. Vuoden 2020 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä hallitus on 17.9.2019 päättänyt, että hallitus linjaa samalla aktiivimallin työllisyysvaikutukset kompensoivista toimista tehdyn valmistelun pohjalta ja niin, että tutkimustulokset työllisyysvaikutuksista huomioidaan.

Tässä esityksessä ehdotetaan kumottavaksi aktiivimallin leikkurit ja velvoitteet, missä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Esitys liittyy hallitusohjelman mukaiseen tavoitteeseen vähentää syrjäytymiselle altistavaa köyhyyttä ja riippuvaisuutta perustoimeentulotuesta. Se liittyy myös hallitusohjelman mukaiseen periaatteeseen sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja sosiaaliturvajärjestelmän luotettavuudesta, kattavuudesta ja ymmärrettävyydestä. Koska aktiivimallilla on vaikutus ansiopäivärahan rahoitukseen kohdentuvaan valtionosuuteen, esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi työttömyysetuksien rahoituksesta annettua lakia ja työttömyyskassalakia. Aktiivimallin työllisyysvaikutukset kompensoivia toimia koskevat esitykset eivät sisälly tähän esitykseen, vaan niitä koskevat hallituksen esitykset valmistellaan ja annetaan erikseen.

Aktiivimalliin liittyi edellä todetulla tavalla myös työttömyyden alkuun asetettavan omavastuuaajan lyhentäminen aiemmasta 7 arkipäivästä 5 arkipäivään. Työttömyyden alun omavastuuaikaa ei esitetä muutettavaksi.

Sairausvakuutuslain 11 luvun 6 §:ssä, sellaisena kuin se on voimassa 31.12.2019 saakka, on huomioitu aktiivimallin perusteella tehtävä työttömyysetuuden alentaminen. Säännöksen perusteella sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien määrä perustuu normaalin suuruiseen työttömyysetuuteen, eli aktiivimalliin perustuvaa etuuden alentaminen ei heikennä sairausvakuutuslakiin perustuvien päivärahaetuuksien määrää. Säännöstä sovelletaan myös Kansaneläkelaitoksen maksamaa kuntoutusrahaa myönnettäessä. Kyseistä säännöstä on edellä kuvatulla tavalla muutettu lailla 535/2019, joka tulee voimaan 1.1.2020. Työtulon ja edeltävän etuuden sijasta päivärahaetudet määräytyvät jatkossa vuositulon perusteella. Tähän vuosituloon luetaan henkilölle 12 kalenterikuukauden aikana maksetut palkkatulot, kyseisenä aikana voimassa ollut yrittäjän tai maatalousyrittäjän eläkelain mukainen työtulo, kyseiseen aikaan kohdistuva vakuutuspalkka tai kyseiselle ajalle myönnetty etuustulo. Tavoitteena on, että sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien perusteena huomioitava tulo vastaisi nykyisiä määräytymisperusteita paremmin henkilön tulotasoa työkyvyttömyyden tai etuusoikeuden alkaessa.

Voimassa olevasta lainsäädännöstä poiketen työttömyysturvalain mukainen työttömyysetuus huomioidaan jatkossa sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien perusteena olevassa vuositulossa kokonaisuudessaan ja sen suuruisena kuin se on vakuutetulle myönnetty. Uudessa vuosituloon perustuvassa laskentamallissa lähtökohtana on, että etuusoikeutta edeltävän vuoden pituisen tarkastelujakson tulot kuvaavat vakuutetun keskimääräistä tulotasoa ennen etuusoikeuden alkamista, jolloin kumottavaksi esitetyn aktiivimallin perusteella alennettu työttömyysetuus on katsottava siksi vakuutetun tulotasoa kuvaavaksi tuloksi, mitä sairausvakuutuslain muutoksella on tavoiteltu. Tämän vuoksi sairausvakuutuslakiin ei esitetä muutosta edes siirtymäkauden ajalle. Näin ollen, 1.1.2020 voimaan tulevan sairausvakuutuslain muutoksen mukaisesti, jos

henkilö ennen työkyvyttömyyden alkamista on saanut työttömyysetuutta aktiivimallin perusteella alennettuna, tämä alennettu etuus huomioidaan henkilön vuosituloa laskettaessa.

2.2 Laki työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n kumoamisesta

Työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:ssä ja 7 luvun 5 a §:ssä säädetään aktiivimallin soveltamisesta, etuuden alentamisesta ja mallin mukaisten aktiivisuutta koskevien edellytysten kertymisestä. Esityksessä ehdotetaan, että aktiivimallin leikkuri ja velvoitteet kumottaisiin. Tässä tarkoituksessa esitetään, että työttömyysturvalain 6 luvun 3 a § ja 7 luvun 5 a § kumottaisiin kumpainkin kokonaisuudessaan. Muutoksen myötä työttömyysetuuden maksajat eivät enää sen voimaantulosta lukien seuraisi työttömyysetuuden saajan aktiivimallin ehdot täyttävää aktiivisuutta. Aktiivisuusedellytyksen täyttäminen tai sen täyttämättä jääminen ei myöskään enää vaikuttaisi työttömyysetuuden suuruuteen.

2.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Työttömyysetuuksien rahoittamisesta annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädetään palkansaajan ansiopäivärahaan maksettavasta valtionosuudesta. Jos ansiopäiväraha maksetaan soviteltuna tai vähennettynä taikka työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n mukaisesti alennettuna, valtionosuutta maksetaan näin lasketusta päivärahasta suhteellinen osuus joka vastaa valtionosuutta muutoin maksettavasta työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä täydestä ansiopäivärahasta. Koska aktiivimallia koskevat säännökset ehdotetaan kumottaviksi, esityksessä ehdotetaan myös työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin maininta aktiivimallin mukaisesti alennetusta ansiopäivärahasta.

2.4 Laki työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta

Työttömyyskassalain 25 §:ssä säädetään yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoituksesta. Pykälän 2 momentissa säädetään työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n 1 momentissa säädettyä palkansaajan ansiopäivärahan rahoittamista vastaavalla tavalla valtionosuuden suuruudesta yrittäjän ansiopäivärahaan silloin, jos ansiopäiväraha maksetaan soviteltuna tai vähennettynä taikka aktiivimallin perusteella alennettuna. Koska aktiivimallia koskevat säännökset ehdotetaan kumottaviksi, esityksessä ehdotetaan myös kyseistä 2 momenttia muutettavaksi siten, että valtionosuuden laskennan perusteista poistettaisiin maininta aktiivimallin mukaisesti alennetusta ansiopäivärahasta.

2.5 Tarkemmat määräykset

Työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1330/2002) 8 §:ssä annetaan tarkempia säännöksiä rekrytointia tukevasta toiminnasta, johon osallistumisen katsotaan olevan työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 3 momentin 5 kohdassa ja tätä vastaavassa 7 luvun 5 a §:n 3 momentin 5 kohdassa tarkoitettua osallistumista. Valtuus kyseiseen asetuksella säätämiseen sisältyy kumottavaksi esitettyyn työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 3 momentin 5 kohtaan ja 7 luvun 5 a §:n 3 momentin 5 kohtaan. Koska aktiivimallia koskevat säännökset ehdotetaan kumottaviksi, samalla kumoutuu myös kyseinen valtuus antaa tarkempia aktiivimalliin liittyviä säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Näin ollen mainittua työttömyysturvalain

täytäntöönpanosta annettua valtioneuvoston asetusta ei tarvitse muuttaa kumoamalla sen 8 §:n 5 momentin nojalla työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista (1556/2016). Työttömyysturvalain muuttaminen esitetyllä tavalla aiheuttaa tarpeen muuttaa asetuksen 5 §:ää.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitys lisää työttömyysetuusmenojen kasvun myötä julkisia menoja arviolta 51,1 miljoonalla eurolla vuodessa vuoden 2020 tasossa ilman perusturvaan ehdotetun tasokorotuksen huomioonlaskemista¹³. Menojen kasvu johtuu alennettujen etuuksien nousemisesta täysiksi etuuksiksi henkilöillä, jotka eivät täytä aktiivisuusehtoa. Kustannukset jakautuvat valtion, kuntien ja Työllisyysrahaston kesken. Esitys myös vähentää toimeentulotuki- ja asumistukimenoja arviolta yhteensä 12 miljoonaa euroa, joten kokonaisvaikutus etuusmenoihin on arviolta noin 39 miljoonan euron kasvu.

Aktiivimallia koskevassa hallituksen esityksessä vuonna 2017 mallin arvioitiin vähentävän etuusmenoja noin 49 milj. euroa. Mallin kumoamisen arvioidaan lisäävän etuusmenoja vähemmän kuin sen arvioitiin alentavan etuuksia. Ero johtuu työttömien määrän alenemisesta. Aktiivimallin kumoamisen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on verrattu odotettua etuusmenoa vuonna 2020 tilanteeseen, jossa muutoksia ei tehtäisi. Perusteena on alennettuna maksetut etuudet vuonna 2019. Oletuksena on käytetty valtiovarainministeriön kevään 2019 taloudellisen katsauksen ennustetta vuoden 2020 työttömyysasteeksi (6,1 %). Arvio on staattinen. Jos työttömyysaste on valtiovarainministeriön kevään 2019 ennustetta suurempi, aktiivimallin kumoamisesta syntyvä staattinen menolisäys on arvioitua suurempi. Vuotta pidemmällä aikavälillä kustannusvaikutus riippuu erityisesti työttömyysasteesta ja työttömyysturvan tasosta.

Koska omavastuupäivien määrään ei ehdoteta muutosta, työttömyyden alun omavastuupäivien vähentämisestä seurannut etuusmenon kasvu jää esityksen mukaan työttömyysturvajärjestelmään menoa lisääväksi kustannukseksi.

Esityksen taloudelliset vaikutukset jakautuvat valtion, kuntien ja Työllisyysrahaston kesken ja työttömyysturvaetuuksien sekä toimeentulotuki- ja asumistukimenon välillä alla olevan taulukon mukaisesti.

¹³ Työttömän peruspäivärahaa ehdotetaan korotettavaksi 20 eurolla kuukaudessa 1.1.2020 lukien.

Taulukko 1: Aktiivimallin mukaisen etuuden alentamisen kumoamisen vaikutukset menoihin, miljoonaa euroa

	Vaikutus julkiseen talouteen	Vaikutus valtiolle	Vaikutus kunnille	Vaikutus Työllisyysrahastolle
Ansioturva	24	11,3		12,7
Työmarkkinatuki	24,6	14,4	10,2 ¹⁴	
Peruspäiväraha	2,5			2,5
Toimeentulotuki	-8	-8 ¹⁵		
Yleinen asumistuki	-4	-4		
Yhteensä	39,1	13,7	10,2	15,2

Jos aktiivimallilla on ollut työllisyyttä lisääviä vaikutuksia, sen kumoaminen voi johtaa näiden työllisyysvaikutusten kumoutumiseen ainakin suurelta osin. Nykytilan arvioinnissa todetulla tavalla aktiivimallin työllisyysvaikutusten ja siten myös aktiivimallin kumoamisen vaikutusten arviointi on kuitenkin vaikeaa, sillä mallin työllisyysvaikutuksia on vaikea erottaa samaan aikaan muutenkin nopeasti parantuneesta työllisyystilanteesta.

Nykytilan arvioinnissa kuvatulla tavalla työttömyyden päättymisissä ei näkynyt peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajilla havaittavaa eroa. Kuten nykytilan arvioinnissa edelleen on todettu, osittaisen työllistymisen kohdalla aktiivimallin vaikutuksen arviointiin liittyy epävarmuustekijöitä. Ansiopäivärahan saajien työllistymiseen mallilla on saattanut olla vaikutusta, kuten nykytilan arvioinnissa todetaan. Siltä osin kuin työllisyyden lisääntyminen perustuu yleiseen työllisyystilanteen parantumiseen ja työttömyysetuuden saajien pysyvämpään käyttäytymisen muutokseen, aktiivimallin kumoaminen ei johtaisi työllisyyden heikentymiseen nykytilaan verrattuna. Jos kuitenkin mallin voimassa ollessa tapahtunut muutos työllistymisessä johtuu ainakin osittain aktiivimallista, aktiivimallin kumoaminen voi johtaa työllistymisen vähentymiseen ja näin heikentäisi työllisyyttä. Etuusmenojen kasvu onkin edellä arvioitua suurempi, jos mallin kumoamisella on työllisyyttä heikentäviä vaikutuksia. Tässä tilanteessa muutoksella voisi olla myös vaikutusta yritysten toimintamahdollisuuksiin, jos mahdollisuudet saada työvoimaa heikenevät.

Nykytilan arvioinnissa todetulla tavalla aktiivimallin voimassaolon aikana palveluihin osallistuminen on lisääntynyt. Tämä on koskenut erityisesti lyhyitä, enintään viisi päivää kestäviä palveluita. On mahdollista, että aktiivimalli on vaikuttanut erityisesti aktivoivana mallina ja keskeinen tulos on palveluihin osallistumisen kasvu. Jos tämä on mallin keskeinen tulos, sen kumoaminen voi johtaa vastaavasti aktiivisuuden laantumiseen kannustinten poistuttua. Jos aktiivimallin kumoaminen vähentäisi palveluihin osallistumista, tämän mahdollisen laantumisen vaikutus työllisyyteen on riippuvainen siitä, miten hyvin kyseiset palvelut edistävät tai olisivat edistäneet työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Toisaalta aktiivisella työvoimapolitiikalla

¹⁴ Kuntia koskeva taloudellinen vaikutus perustuu kuntien rahoitusosuuteen työmarkkinatukimenosta.

¹⁵ Perustoimeentulotuen etuusmenot rahoitetaan puoliksi valtion rahoitusosuuksin ja puoliksi kuntien rahoitusosuuksin. Perustoimeentulotuen etuusmenot rahoitetaan kunakin talousarviovuonna täysimääräisesti valtion budjetista. Kuntien 50 prosentin rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnille maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta toisena talousarviovuotta seuraavana vuonna. Käytännössä siis puolet vuoden 2020 toimeentulotuen kustannusvaikutuksista siirtyy kunnille vuonna 2022.

on mahdollista edelleen ylläpitää korkeaa osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin huomioimalla työllistymistä tukevat palvelut määräraikaishaastatteluissa ja sisällyttämällä palveluja työnhakijaa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä velvoittaviin työllistymissuunnitelmiin.

Aktiivimallin voimassaoloaikana, taustavaikuttimesta riippumatta, työllisyyskehitys on ollut julkista taloutta vahvistavaa ja on mahdollista, että aktiivimallin kumoamisella on negatiivista vaikutusta tähän suotuisaan kehitykseen. Työllistymiseen kannustavan mallin voimaantulo yhtäaikaisen kasvavan, työpaikkoja luovan talouskehityksen kanssa on saattanut vaikuttaa työllisyyskehitykseen julkista taloutta vahvistavalla tavalla. Viimeisimpien valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin talouskatsausten mukaan näköpiirissä on jälleen talouskasvun hidastuminen, jolla saattaa olla vaikutusta tarjolla olevien työpaikkojen määrään ja työttömien määrä saattaa jälleen kääntyä kasvu-uralle. On myös huomioitava, että aktiivimallin taloudelliset vaikutukset riippuvat paljolti yleisestä työllisyys- ja suhdannetilanteesta: mitä alhaisempi työttömyysaste, sitä pienemmät sen suorat vaikutukset etuusmenoihin. Myös mahdolliset työllisyysvaikutukset voivat riippua suhdannetilanteesta.

3.2 Organisaatiovaikutukset

Vaikka aktiivimallista säädettyä siinä pyrittiin käyttämään työttömyysetuuden maksamisessa jo ennen mallia seurattuja elementtejä, esimerkiksi osallistumista palkkatyöhön, aktiivimallin toimeenpanoon liittyvä työssäolon ja muun mallissa huomioitavan aktiivisuuden seuranta ja työttömyysetuuden tason muutokset ovat lisänneet työttömyysetuuksien maksajien, Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen, työtä. Kuten muuhunkin työttömyysturvalainsäädäntöön, aktiivimalliin liittyy myös etuuksien maksajien velvollisuus neuvoa ja informoida etuudensaajia mallista ja sen ehdoista.

Kansaneläkelaitos antoi vuonna 2017 aktiivimallia koskevaan hallituksen esityksen luonnokseen lausunnon, jossa se arvioi, että aktiivimalli lisää sen työmäärää 130—260 henkilötyövuodella, ja että muutos merkitsee vuositasolla 385 000—770 000 uuden etuuspäätöksen antamista työmarkkinatuen ja peruspäivärahan hakijoille. Työttömyyskassojen yhteisjärjestö ry ei erikseen arvioinut muutoksen vaikutuksia henkilötyövuosina tai annettavina päätöksinä. Etuuden saajien määrää huomioon ottaen on oletettavaa, että arvion perusteiden ollessa sama muutos vastannee Kansaneläkelaitoksen arviota työmäärän kasvusta. Tältä osin esitetty aktiivimallin kumoaminen vähentää Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärää. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan vuoden 2018 aikana toteutetun automatisoinnin vuoksi mallin kumoamisen johdosta poistuvan työn määrä olisi noin 25 henkilötyövuotta. Lainmuutokseen valmistautumisen työmäärässä keskeisin tekijä on tietojärjestelmätyö, jonka määräksi Kansaneläkelaitos on arvioinut 1 700 tuntia. Lomake- ja fraasimuutoksiin, tiedottamiseen ja etuuskäsittelijöiden sekä asiakaspalvelutyötä tekevien kouluttamiseen kohdistuvaa työmäärää kansaneläkelaitos arvioi melko vähäiseksi. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö tai lausunnon antaneet työttömyyskassat eivät arvioineet esityksen vaikutusta niiden työmäärään muutoin kuin toteamalla, että esitys toteutuessaan vähentäisi niiden työtä. Vastaavasti kuin aktiivimallista säädettyä, kumoamisen vaikutuksen työttömyyskassojen työmäärään voidaan arvioida vastaavan Kansaneläkelaitokselle syntyvää vaikutusta, kuitenkin etuuden saajien määrään suhteutettuna.

Myös työhallinnon työmäärän on arvioitu kasvaneen työllistymistä edistäviä palveluja koskevien yhteydenottojen myötä. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimistoihin on tullut ilmeisen runsaasti neuvontayhteydenottoja, jotka koskevat aktiivimallia. Näin siitä huolimatta, että mallista säädettyä on yksiselitteisesti tiedotettu, että työ- ja elinkeinotoimistot eivät osallistu aktiivisuuden arviointiin tai aktiivimallin muuhun toimeenpanoon. Aktiivimallin kumoamisen voidaan siis arvioida vähentävän työ- ja elinkeinotoimistojen työmäärää.

Aktiivimalli on myös lisännyt sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyyn tulevia työttömyysetuuksiin kohdistuvia valituksia. Vuonna 2018 aktiivimallia koskevia valituksia tuli vireille noin 1 750 kappaletta, kun työttömyysturvaa koskevia muutoksenhakuja samana vuonna tuli vireille yhteensä hieman yli 9 600 kappaletta, ja muutoksenhakulautakuntaan tuli sen toimialaan kuuluvia asioita vireille yhteensä noin 39 400 kappaletta.

3.3 Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan ja sukupuolivaikutukset

Aktiivimallin kumoaminen parantaisi taloudellista tilannetta etuudensaajilla, jotka eivät täyttäisi mallin mukaisia aktiivisuutta koskevia edellytyksiä. Kumoaminen parantaisi taloudellista tilannetta myös niillä etuudensaajilla, jotka täyttävät mallin edellytykset sellaisena jaksona, jolta henkilö jo saa mallin perusteella alennettua etuutta.¹⁶ Ansiosidonnaista päivärahaa sai vuonna 2018 noin 262 000 henkilöä, peruspäivärahaa sai noin 66 000 henkilöä ja työmarkkinatukea noin 297 000 henkilöä. Henkilöllä, joka ei ole täyttänyt aktiivimallin mukaisia edellytyksiä, etuuden alentamisen vaikutus on peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saavan etuuteen ilman korotusosia noin 32,40 euroa kuukaudessa ja pienentää kuukaudessa maksettavaa tukea noin 697 eurosta 664 euroon. Ansiopäivärahaa saavalla vaikutus on keskimäärin noin 65 euroa kuukaudessa ja pienentää kuukaudessa maksettavaa päivärahaa noin 1 465 eurosta 1 397 euroon (vuoden 2018 tasossa). Ansiopäivärahan saajalla vaikutus riippuu työttömyyttä edeltävistä tuloista, ja 1 000 euron työttömyyttä edeltävillä tuloilla vaikutus on noin 38 euroa, 2 000 tuloilla noin 58 euroa ja 3 000 euron tuloilla noin 78 euroa kuukaudessa, kun ei huomioida mahdollisia korotusosia. Aktiivimallin kumoaminen parantaisi tässä määrin etuudensaajien taloudellista tilannetta kuukausitasolla.

Yksilön taloudellisen tilanteen lisäksi aktiivimallin vaikutuksia voidaan arvioida ikäryhmittäin, sukupuolittain, alueittain ja jossakin määrin myös ammatin perusteella.

Alla olevissa taulukoissa on kuvattu, miten suurelta osalta ikäryhmään kuuluvia työttömyysetuuden saajia työttömyysetuutta on alennettu aktiivimallin perusteella. Kuten taulukoista ilmenee, aktiivimalli on alentanut työttömyysturvaetuutta erityisesti iäkkäiltä etuudensaajilta. Ansiopäivärahan saajien osalta tämä tarkoittaa etenkin yli 60-vuotiaita etuudensaajia. Peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavilla todennäköisyys sille, että tukea on alennettu, nousee melko tasaisesti iän myötä. Aktiivimallin kumoamisen voidaan arvioida parantavan etenkin iäkkäimpien työttömien toimeentuloa.

¹⁶ Tämä johtuu siitä, että mallin edellytysten täyttäminen ei välittömästi vaikuta työttömyysetuuden suuruuteen. Etuus palaa normaalin suuruiseksi vasta uuden 65 työttömyysetuuden maksupäivän jakson alkaessa.

Taulukko 2. Alennetun ansiopäivärahan saajat ikäryhmittäin (vuosineljännesten keskiarvo II/2018—IV/2018)

	Kaikki etuudensaajat	Alennetun etuuden saajat	Alennettua etuutta saavien osuus kaikista	Alennettua etuutta saavien osuus lisäpäivillä olevista
Yhteensä	231 467	79 859	35 %	
15-19 v	93	9	10 %	
20-24 v	9 030	2 022	22 %	
25-29 v	22 170	5 533	25 %	
30-34 v	25 748	7 039	27 %	
35-39 v	25 649	7 013	27 %	
40-44 v	23 722	6 532	28 %	
45-49 v	23 035	6 696	29 %	
50-54 v	28 396	9 043	32 %	
55-59 v	32 059	11 529	36 %	
60-64 v	39 799	23 364	59 %	77 %
65-69 v	1 766	1 079	61 %	71 %

Lähde: Kela, Finanssivalvonta

Taulukko 3. Alennetun työmarkkinatuen tai peruspäivärahan saajien osuus (kuukausikeskiarvo 4/2018—12/2018)

	Kaikki etuudensaajat	Alennetun etuuden saajat	Alennettujen osuus
Yhteensä	250 919	102 396	41 %
17-19 v	7 418	1 110	15 %
20-24 v	29 517	8 631	29 %
25-29 v	35 708	12 134	34 %
30-34 v	32 800	12 168	37 %
35-39 v	29 412	11 764	40 %
40-44 v	25 646	10 803	42 %
45-49 v	23 917	10 857	45 %
50-54 v	27 055	13 277	49 %
55-59 v	26 488	13 650	52 %
60-64 v	12 768	7 877	62 %
65-67 v	191	124	65 %

Lähde: Kela, Finanssivalvonta

Aktiivimallin kumoamisen vaikutuksia on mahdollista arvioida etuudensaajien sukupuolen perusteella. Aktiivimallia koskevassa hallituksen esityksessä mallin vaikutuksia ennakoitiin muun muassa soviteltua työttömyysetuutta saaneiden sukupuolijakauman perusteella ja sen perusteella, miten sukupuolet ovat osallistuneet työllistymistä edistäviin palveluihin.

Taulukko 4. Alennetun etuuden saajat sukupuolittain (kuukausikeskiarvo 4/2018—12/2018)

	Etuus	Ansio- päivä- raha	%	Peruspäi- väraha	%	Työ- markki- natuki	%
Kaikki etuuden-saajat	Yhteensä	114 194	100 %	27 826	100 %	187 650	100 %
	Mies	50 705	44.4 %	13 167	47.3 %	98 779	52.6 %
	Nainen	63 489	55.6 %	14 658	52.7 %	88 871	47.4 %
Alennetun etuuden saajat	Yhteensä	36 024	31.5 %	8 845	31.8 %	72 677	38.7 %
	Mies	18 799	16.5 %	5 107	18.4 %	42 826	22.8 %
	Nainen	17 225	15.1 %	3 739	13.4 %	29 851	15.9 %

Lähde: Kela, Finanssivalvonta

Vuotta 2018 koskevien tilastotietojen perusteella, vaikka sekä ansiopäivärahan että peruspäivärahan saajien joukossa naiset olivat enemmistönä, aktiivimallin perusteella etuutta alennettiin useammin miehiltä kuin naisilta. Työmarkkinatuen saajien joukossa miehet olivat enemmistönä etuuden saajissa, ja heillä myös alennettiin etuutta useammin kuin naisilla.

Se, että miesten työttömyysetuutta alennetaan useammin kuin naisten etuuksia, voi liittyä työmarkkinoiden sukupuolittumiseen. Osittainen työllistyminen vaikuttaa edelleen olevan yleisempää naisvaltaisilla tai sellaiseksi koetuilla aloilla, ja osittainen työllistyminen kerryttää aktiivimallissa huomiotavaa aktiivisuutta. Alennettuja ansiopäivärahoja eri työttömyyskassojen välillä tarkastellessa voidaan varuomilla todeta, että etuutta on alennettu harvemmin aloilla, joilla muutoinkin on tyypillistä osittainen työllistyminen ja niin kutsuttu keikkatyö. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi rakennus-, palvelu- ja hoitoala. Aloista ainoastaan rakennusala on luonteeltaan perinteisillä käsityksillä mielletävissä miesvaltaiseksi alaksi. Sen sijaan esimerkiksi paperityöläisillä ja myynnin ja markkinoinnin ammattilaisilla päivärahaa on alennettu keskimääräistä useammin. Yhteenvetona sukupuolten välisten erojen osalta voidaan todeta, että aktiivimallin kumoaminen parantaisi erityisesti miesten asemaa.

Työttömän työnhakijan oman aktiivisuuden ja työnhaussa tai palveluun hakeutumisessa onnistumisen lisäksi tarjolla olevien työpaikkojen määrä ja niiden laatu vaikuttavat siihen, säilyykö päivärahan tai työmarkkinatuen taso muuttumattomana aktiivimallia sovellettaessa. Kuten aktiivimallia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, jos paikkakunnalla on tarjolla lyhytkestoisia työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja, on työllistyminen luonnollisesti helpompaa kuin seudulla, jossa näin ei ole. Myös TE-toimistojen mahdollisuudet tarjota palkkatuetta työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja vaihtelevat eri puolilla maata. Aktiivimallia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, että jos näissä mahdollisuuksissa on alueellisia eroja, syntyy myös alueellisia eroja etuuden maksamisessa normaalin suuruisena tai alennettuna.

Aktiivimallin vaikutuksia koskevien tietojen perusteella etuuden alentamista koskevilla päätöksillä ja niiden alueellisella jakaumalla ei ole selkeää yhteyttä esimerkiksi väestötiheyden suhteen. Jonkin verran maakunnittaisia eroja kuitenkin on. Aktiivimalli on alentanut etuuksia varsin usein esimerkiksi Päijät-Hämeessä ja Uudellamaalla (etuutta alennettu yli 40 % työttömyysetuuden saajista 4/2018—12/2018). Vähiten mallin perusteella on maksettu alennettua etuutta Etelä- ja Keski-Pohjanmaalla sekä Pohjanmaalla (etuutta alennettu alle 30 % työttömyysetuuden saajista).

Aktiivimallia koskeneessa hallituksen esityksessä huomioitiin myös mallin mahdolliset vaikutukset toimeentulotuen ja asumistuen saajamääriin ja etuusmenoon. Toimeentulotuen ja asumis-

tuen saajien määriin aktiivimalli ei kuitenkaan ole ilmeisesti vaikuttanut kovin paljon. Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan toimeentulotukea sai toukokuussa 2018, eli aktiivimallin ensimmäisen tarkastelujakson jälkeen, 850 henkilöä enemmän kuin maaliskuussa 2018¹⁷. Sen sijaan henkilöille, jotka muutenkin olisivat saaneet työttömyysetuuden rinnalla toimeentulotukea tai asumistukea, näitä tukia on maksettu suurempina kuin ilman aktiivimallin mukaista etuuden alentamista olisi maksettu.

Organisaatiovaikutusten kohdalla on tuotu esiin aktiivimallin vaikutus työttömyysturvaan liittyviä toimeenpano- ja muutoksenhakutehtäviä hoitavien organisaatioiden työmäärään. Aktiivimallin vaikutuksia on mahdollista arvioida myös työttömyysturvan hakijan näkökulmasta etuuden hakemisen selkeyden ja turvan ennustettavuuden kannalta. Erilaisia neuvontayhteydenottoja koskevan käsityksen perusteella on mahdollista arvioida, että aktiivimalli on lisännyt etuudenhakijoiden kohtaamia ongelmia etuuden hakemisessa. Tämä vaikuttaa koskevan erityisesti tilanteita, joissa etuudensaaja on halunnut selvittää, kerryttääkö työllistymistä tukeva toiminta, johon hän on osallistumassa, aktiivimallin mukaista aktiivisuutta.

4 Asian valmistelu

Tämä hallituksen esitys perustuu pääministeri Rinteen hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen ja se on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelusta on kuultu työmarkkinoiden keskusjärjestöjä ja Suomen Yrittäjät ry:tä. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot Kansaneläkelaitokselta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:ltä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, STTK ry:ltä, Akava ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Kuntaliitolta, Kansalaisareena ry:ltä, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:ltä, Työllisyysrahastolta, Työttömien Keskusjärjestö ry:ltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä.

Lausunnot saatiin Kansaneläkelaitokselta, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:ltä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä, STTK ry:ltä, Akava ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, Suomen Yrittäjät ry:ltä, Kuntaliitolta, Kansalaisareena ry:ltä, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:ltä, Työllisyysrahastolta, Työttömien Keskusjärjestö ry:ltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä) ja lisäksi Palvelualuejen Ammattiliitto PAM ry:ltä, Akavan Erityisalat ry:ltä, YTK:lta, Reumaliitolta, Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry:ltä, Teollisuusliitolta ja Teollisuuden työttömyyskassalta sekä Valtakunnalliselta Työpajayhdistykseltä.

Lausujista Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Kunnallinen työmarkkinalaitos KT ja Suomen Yrittäjät ry. suhtautuivat kriittisesti ehdotettuun tapaan kumota aktiivimallia koskevat säännökset. EK katsoo, että aktiivimallin leikkurin työllisyysvaikutuksia korvaavat toimenpiteet ovat välttämättömiä, ja se viittaa esitysluonnoksen mukaiseen arvioon aktiivimallin leikkurin poiston julkisia menoja kasvattavasta vaikutuksesta. Myös KT viittaa lausunnossaan aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaan hallitusohjelman kirjaukseen, ja katsoo, että ennen kuin työllisyysvaikutuksista on tutkittua tietoa ja vastaavista toimista on päätetty, lakiesityksen antaminen on ennen aikaista.

EK katsoo myös, että luonnoksessa tarkoitettu ratkaisu, jossa aktiivimallin mukainen etuuden alentaminen kumottaisiin mutta työttömyyden alun omavastuuaikaa ei palautettaisi 7 arkipäivän mittaiseksi johtaa siihen, että etuusjärjestelmän kannustimet muodostuvat heikommiksi kuin ne olivat vuoden 2017 loppuun saakka, ennen aktiivimallin voimaan tuloa. KT viittaa tältä osin

¹⁷ Henkilöt, jotka ovat saaneet aktiivimallin perusteella alennettua työttömyysetuutta Kansaneläkelaitokselta.

siihen, että aktiivimallin leikkurin kumoaminen lisää työttömyysturvan etuusmenoa enemmän kuin tapahtuisi, jos omavastuu aika palautettaisiin kokonaisuudessaan sellaiseksi kuin se oli ennen aktiivimallin voimaan tuloa.

Suomen Yrittäjät ry. pitää aktiivimallin purkamista ennen aikaisena. Myös se katsoo, että jos aktiivimalli kumotaan, myös työttömyyden alun omavastuuajan kesto tulisi palauttaa ennalleen 7 arkipäivään. Edelleen Suomen Yrittäjät ry. lausuu, että aktiivimallia purettaessa on tarpeen yhtä aikaa säätää rakenteellisia muutoksia, joiden vaikutus työllisyyteen on yksiselitteisesti positiivinen.

Nämä lausunnot eivät ole antaneet aiheita esityksen muuttamiselle.

SAK, STTK ja Akava puoltavat ehdotusta aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamiseksi, ja ne puoltavat myös ehdotusta omavastuuajan säilyttämiseksi 5 arkipäivän mittaisena. SAK on esittänyt työttömien työnhaun tukemiseksi henkilökohtaisen palvelun lisäämistä sekä työttömyysturvan karenssin lieventämistä ja lyhentämistä huomattavasti. STTK ry toteaa pitävnsä aktiivisen työvoimapolitiikan merkitystä tärkeänä ja katsoo, että työvoimapalveluihin tarvittaisiin nykyistä enemmän panostuksia. Se on myös esittänyt työttömyysturvan uudistamista palvelulähtöisesti ja korostaa työttömien henkilökohtaiseen kohtaamiseen perustuvaa oikein kohdennettua ja vaikuttavaa palvelua sekä työttömien positiivisten kannusteiden merkitystä. Akava toteaa, että aktiivimallin havaitut merkittävät ongelmat huomioiden ja toistaiseksi käytettävissä olevien tietojen valossa sen näkemys on, että aktiivimallista voidaan luopua.

Koska tässä esityksessä ei ole tarkoitus muuttaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin taikka työttömyysturvalain 2 a lukuun sisältyviä säännöksiä, näissä lausunnoissa esiin tuodut kehittämissuhteet eivät ole antaneet aiheita esityksen muuttamiselle.

Työllisyysrahasto esittää lausunnossaan enemmän ehdotukseen kantaa ottamatta työllisyysrahaston menoa koskevan arvion, joka poikkeaa esityksessä todetusta. Eroja syntyy arvioiden perusteena olevista laskentaperusteista, esimerkiksi siitä, käytetäänkö perusteena alennettua etuutta saaneiden henkilöiden lukumäärää vai alennettuna maksettujen päivien lukumäärää suhteessa kaikkiin etuuspäiviin, sekä siitä, miltä jaksolta kertyneiden etuustilastojen perusteella arvioidaan tulevia etuusmenoja. Tältä osin esityksen arviota ei olla muutettu.

Suomen Kuntaliitto pitää aktiivimallin vaikuttavuuden arviointia haasteellisina johtuen työllisyysvaikutuksia koskevien selvitysten puuttumisesta. Se toteaa, että malli ei ota riittävästi huomioon sitä, että aktiivisuusvelvoitteen täyttäminen ei aina ole riippuvainen työttömän omista toimista, vaan avoimien työpaikkojen määrästä ja laadusta sekä julkisten työvoimapalveluiden tarjonnasta. Malli ei myöskään huomioi, että työnhakijat, joiden terveydentila on heikentynyt, saattavat tarvita työllistymisen tueksi kuntoutusta, tukea terveyden ja toimintakyvyn parantamiseen ja työpaikan joustavuutta. Aktiiviehdon täyttämisen tavat saattavat myös ohjata työtöntä aktiivisen työnhaun sijaan kohti passiivisempia aktivointipalveluita. Kuntaliitto viittaa aktiivimallin kumoamisesta kunnille aiheutuvaan lisämenoon, ja lausuu pitävänsä erityisen tärkeänä, että yhteistyössä kuntien kanssa valmistellaan pikaisesti aktiivimallin korvaavia toimia, joilla lisätään kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa työttömyydestä aiheutuviin julkisiin kustannuksiin. Kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä tulee hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa ja palvelurakennetta uudistettaessa tulee huomioida palveluiden asiakaslähtöisyys ja varmistaa niiden saatavuus.

Suomen Kuntaliiton lausunnon johdosta on pyritty täsmentämään kunnille syntyvän menon kasvun kuvausta esityksen vaikutuksia koskevassa osiossa. Muilta osin, koska tässä esityksessä ei

ole tarkoitus muuttaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin taikka työttömyysturvalain 2 a lukuun sisältyviä säännöksiä, näissä lausunnoissa esiin tuodut kehittämisehdotukset eivät ole antaneet aihetta esityksen muuttamiselle.

Kansaneläkelaitos toteaa lausunnossaan, että ehdotettu tapa kumota aktiivimallin leikkurit ja velvoitteet on lainsäädännöllisesti selkeä ja toimeenpanon näkökulmasta yksinkertainen. Lisäksi Kansaneläkelaitos toteaa, että ehdotettu voimaantulosäännös, jonka mukaan aktiivimallin kumoaminen koskee kerralla kaikkia työttömyysetuuden saajia, on selkeä. Se katsoo, että toimeenpanon, asiakkaiden yhdenvertaisuuden ja tiedottamisen näkökulmasta olisi selvästi ongelmallisempaa, jos muutos tulisi voimaan etuudensaajakohtaisesti, kun kulloinkin aktiivimallin mukainen tarkastelujaksoja päättyy. Kansaneläkelaitos tuo lausunnossaan esiin sen, että aktiivimalli on ollut voimassa vasta kaksi vuotta, jos malli ehdotetusti kumotaan. Se toteaa, että sosiaaliturvaa tulisi pyrkiä kehittämään pitkäjänteisesti ja kokonaisvaltaisesti. Voimaantuloaikataulusta Kansaneläkelaitos toteaa, että se pystyy toimeenpanemaan ehdotetun muutoksen voimaantulosäännöksensä mukaisena. Lisäksi Kansaneläkelaitos tuo lausunnossaan esiin arvion työmäärävaikutuksista ja muun muassa järjestelmämuutoksiin kohdistuvista toimintamenoista. Nämä tiedot on lisätty esityksen vaikutusarvioihin.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry. ja YTK puoltavat lausunnoissaan ehdotusta aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamiseksi. Ne toteavat lausunnoissaan, että aktiivimalli on lisännyt työttömyyskassojen työtä. Ne tuovat esiin sen, että aktiivimalli on koettu epäoikeudenmukaiseksi. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry. toteaa, että työttömyyskassat pystyvät toimeenpanemaan muutoksen ehdotetun voimaantulosäännöksen mukaisena, ja YTK toteaa, että aktiivimallin kumoaminen aiheuttaa tarpeen järjestelmänmuutoksille, jotka ovat toteutettavissa nopeallakin aikataululla. YTK tuo lausunnossaan kuitenkin esiin sen, että sekä aktiivimallista säättäminen että mallin ehdotettu kumoaminen tapahtuvat kahden vuoden sisällä, mistä aiheutuu kustannuksia työttömyysturvan maksajille. Lisäksi YTK lausuu ehdotettuun voimaantulosäännöksen, että sen perusteella aktiivisuuden täyttämällä lokakuun alun jälkeen alkavilla tarkastelujaksoilla ei olisi enää vaikutusta työttömyysetuuden määrään, mikä voi aiheuttaa kysymyksiä työnhakijoiden keskuudessa.

Nämä lausunnot eivät ole antaneet aihetta esityksen muuttamiselle.

Kansalaisareena ry., SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Työttömien Keskusjärjestö ry., Palvelualojen ammattiliitto PAM ry., Akavan Erityisalat ry., Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry., Teollisuusliitto ja Teollisuuden työttömyyskassa, Reumaliitto ja Valtakunnallinen Työpajayhdistys puolsivat lausunnoissaan ehdotusta aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamiseksi. Ehdotuksen puoltamisen lisäksi nämä lausunnonantajat nostivat esiin eräitä muita työttömyysturvajärjestelmään ja sen kehittämiseen liittyviä näkökulmia.

Reumaliitto viittaa lausunnossaan hallitusohjelman kirjauksiin oikealla etuudella olostä, mikä tulisi sen näkemyksen mukaan toteuttaa. Reumaliitto toteaa, että usea työtön on oikeasti osa-työkykyinen tai työkyvytön, ja näin ollen työttömyysetuutta saadessaan väärällä etuudella ja lausuu, että jokaiselle työikäiselle pitkäaikaissairaalle, joka on työtön tai jonka työssäjaksamiseen sairaus vaikuttaa, tulisi taata kuntoutusohjaajan tai työkykykoordinaattorin kanssa yksilöllisesti katsottu polku työelämään tai työelämässä pysymiseen.

Akavan Erityisalat AE ry. ja Yhteiskunta-alan korkeakoulutetut ry. toteavat lausunnoissaan, että aktiivimallin työllistävä ja osaamisen tasoa nostava vaikutus on jäsenkunnassaan ollut matala. Jäsenistöä vakuuttava Erityiskoulutettujen työttömyyskassa on toteuttanut aktiivimallia koskevan kyselyn, ja lausunnossa Akavan Erityisalat AE ry nostaa esiin tuloksen, jonka mukaan vain

2 %:ia vastaajista koki saaneensa mallista apua työllistymiseen. Molemmat ammattiliitot viittaavat kyselyn tulokseen, jonka mukaan kyselyyn vastanneista yli 1 400 korkeakoulutetusta yli puolet oli kokenut mallin lannistavana.

Lisäksi Yhteiskunta-alan Korkeakoulutetut YKA ry. esittää selvitettäväksi, millä tavalla ammattiliittojen ja muiden aktiivimallia sovellettaessa työllistymistä tukevan toiminnan järjestäjäksi säädettyjen toimijoiden järjestämä työllistymistä tukevaa toimintaa voitaisiin jatkossakin hyödyntää osana työllistymistä tukevien palveluiden kokonaisuutta yhteistyössä työvoimaviranomaisen kanssa. Esimerkiksi ammattiliittojen korkeasti koulutetuille suunnatut palvelut tarjoavat työllistymisen tukea sellaiselle kohderyhmälle, jolle suunnattuja palveluita on TE-toimistoista heikosti saatavilla.

Palvelualojen ammattiliitto PAM katsoo, ettei aktiivimalli ole toiminut sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Se toteaa, että työttömyyden syyt ja taustat tulee huomioida nykyistä paremmin ja järjestelmässä tulisi puuttua oikeisiin ongelmiin kategorisoimatta tai leimaamalla ihmisiä. PAM katsoo, että aktiivimalli rankaisi jopa PAMin työssäkäyviä jäseniä: keikka- ja kausitöitä tekeviä. Edelleen PAM lausuu, että aktiivimalli aktivoi epätarkoituksenmukaisesti työttömiä työnhakijoita etsimään töitä ja osallistumaan työllistymistä edistäviin palveluihin, jotka eivät ole millään tavalla edistäneet heidän työllistymistään. PAM pitää tärkeänä, että aktiivinen työvoimapolitiikka on työttömiä aidosti palvelevaa ja työmarkkinaosallisuutta edistävää. PAM pitää kohtuuttomana aktiivimallin tarkoitusta lisätä osa-aikatyötä entisestään, ja se katsoo, että aktiivimallin kaltaisten elementtien sijasta tulisi keskittyä löytämään kestäviä ratkaisuja, joilla voidaan edistää osa-aikaisten työntekijöiden toimeentuloa ja asemaa työmarkkinoilla. Työllisyysparantamisessa tulee kiinnittää huomiota palveluverkoston toimivuuteen, laatuun, saatavuuteen ja työttömien yksilöllisiin tarpeisiin sekä työmarkkinoiden toimivuuteen.

Teollisuusliitto ja Teollisuuden työttömyyskassa katsovat, että työttömille tulee turvata henkilökohtaisiin tarpeisiin kohdennetut, oikea-aikaiset palvelut, joilla tuetaan myös vaikeimmin työllistyvien tuettua paluuta työelämään. Näitä kohderyhmiä ovat mm. osatyökykyiset, maahanmuuttajat, nuoret ja ikääntyneet. Lisäksi tulee tukea nopeaa uudelleen työllistymistä kohdentamalla huomiota muutosturvaan. Tulee tukea uudelleen kouluttautumista ja ammattitaidon vahvistamista.

SOSTE lausuu, aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamisen puollon lisäksi, että työttömyysturvan karensseja tulisi lieventää ja järjestelmää kehittää siten, että niin sanotusta moitittavasta menettelystä tulisi ensin vain huomautus ja seuraukset kovenisivat vasta moitittavan menettelyn toistuessa. Se lausuu myös, että työvoimapalveluita on keskeistä kehittää huomioimaan paremmin ihmisten yksilölliset tarpeet. Jotta henkilökohtaiselle kohtaamiselle jää enemmän aikaa, tulee julkisten työvoimapalveluiden henkilöresursssia lisätä ja samalla vahvistaa työntekijöiden osaamista yksilöllisten tarpeiden tunnistamiseen.

Kansalaisareena ry. kannattaa aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista samalla todeten lausunnossaan, että pyrkimys työttömien aktivoimiseen on kannatettava. Lähtökohtana tulee kuitenkin olla aktiivisuuden palkitseminen, työttömien aktiivisuuden ja mahdollisimman suuren autonomian tukeminen ja sitä kautta toimintakyvyn vahvistaminen ja uusien polkujen löytämisen mahdollistaminen. Viranomaistyössä resursseja tulee siirtää passiivisesta viranomaiskontrollista työttömien aktiivisuuden kaikinpuoliseen tukemiseen. Kansalaisareena katsoo, että työttömien aktiivisuuden ja esimerkiksi aktivoivan vapaaehtoistoiminnan tukemiseksi tulee lisätä henkilökohtaisen palvelun tarjontaa työvoimatoimistoissa, kuntien aikuissosiaalityössä ja kansalaisjärjestöissä. Myös vapaaehtoisuusyhteisöt tarvitsevat tukea ja resursseja uusien

vapaaehtoisten ohjaamiseen ja tukemiseen. Lisäksi olisi hyvä tunnistaa työttömien voimavarojen ja kuntoutumisen näkökulma. Monille, joille palkkatyö ei ole mahdollista, olisi mahdollista tarjota vapaaehtoistoimintaa. Tämä loisi edellytyksiä työllistyä myöhemmin.

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry kannattaa aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista ja työttömyyden alun omavastuun säilyttämistä 5 arkipäivässä. Se toteaa, että työpajatoiminnan kiinnostavuus on lisääntynyt aktiivimallin myötä, mikä on myönteinen seikka, mutta työpajapaikat on kuitenkin tarkoituksenmukaista varata niille, jotka aidosti tarvitsevat valmennuspalveluita. Työpajatoiminta ei voi toimia työttömyysturvaleikkurin ehkäisytöimenä: sen tulee aina olla yksilöllisiin tarpeisiin vastaavaa ja tavoitteellista. Suurin osa työpajojen tuottamista palveluista on hyväksytty aktiivimallin mukaiseksi aktiivisuutta kerryttäväksi toiminnaksi, mutta osa esimerkiksi elämänhallintaan keskittyvästä työpajatoiminnasta on tehdyistä laajennuksista huolimatta rajattu sen ulkopuolelle. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry peräänkuuluttaa lausunnossaan työllistymistä aidosti tukevien ratkaisujen, kuten yksilöllistä tukea ja ohjausta sisältävien valmennus-, kuntoutus- ja työllistämispalveluiden sekä TE-palveluiden vahvistamista ja lisäämistä.

Koska tässä esityksessä ei ole tarkoitus muuttaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin taikka työttömyysturvain 2 a lukuun sisältyviä säännöksiä, näissä lausunnoissa esiin tuodut kehittämis ehdotukset eivät ole antaneet aiheutta esityksen muuttamiselle.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa esitysluonnoksessa esiin tuotuun seikkaan työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen kannustimien parantumisesta aktiivimallin myötä, ja toteaa, että johtopäätös on ollut niin kutsuttujen määräaikaishaastattelujen vaikuttavuuden osalta jokseenkin vastaava. Se tuo esiin, että vaikuttavuusarvioiden yhteydessä olisi hyvä myös todeta, että aktiivimallia koskeissa arvioinneissa on havaittu palveluihin osallistumisen lisääntyneen erityisesti lyhyiden palveluiden osalta. Se ehdottaa vaikutusarviointeja täydennettäväksi arviolla, että malli on voinut lisätä jossakin määrin työttömien aktiivisuutta työttömyyden aikaisen työllistymisen ja palveluihin osallistumisen kautta, ja mikäli näin on, mallin kumoaminen johtaisi vastaavasti aktiivisuuden laantumiseen kannustinten poistuttua. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa kuitenkin, että luottavaa tietoa tai arviota vaikutuksen olemassaolosta tai suuruudesta ei kuitenkaan vielä ole. Tältä osin esityksen vaikutusten arviointia on täydennetty.

Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota aktiivimallin myötä tehtyihin rahoitusratkaisuihin ja lausuu, että aktiivimallin myötä myös työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoihin suunnattua rahoitusta on lisätty, mikä tulisi myös ottaa huomioon määrärahoja ratkaistaessa. Tämä lisärahoitus on ollut 10 miljoonaa euroa. Mainittujen määrärahojen säilyttämisellä kehityksessä turvattaisiin työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstöresursseja työttömien henkilökohtaiseen palveluun ja palvelukokonaisuuteen hallitusohjelman mukaisesti.

Tältä osin lausunto ei anna aiheutta esityksen muuttamiselle

Valtiovarainministeriö viittaa lausunnossaan esityksessä todettuun seikkaan, jonka mukaan aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamisesta seuraava menokasvu on esityksessä todettua suurempi, jos työllisyystilanne on arvioinnin perusteena käytettyä valtiovarainministeriön kevään 2019 ennustetta heikompi. Esityksen taloudellisten vaikutusten perusteita on tältä osin täsmennetty. Valtiovarainministeriö esittää lausunnossaan esityksen vaikutusarviointien täydentämistä leikkurein poiston kustannusten tarkastelulla vaihtoehtoisen työllisyystilanteen vallitessa. Valtiovarainministeriö esittää lausunnossaan myös eräitä muita huomioita esityksen vaikutuksia koskevista arvioista siltä osin kuin niissä viitataan aktiivimallin vaikutuksia koskeviin selvityksiin.

Valtiovarainministeriö toteaa myös, että aktiivimallia koskeva alkuperäinen vaikutusarvio sisälsi työttömyysturvan alkuomavastuun vähentämisen kahdella päivällä. Jos tätä alkuomavastuuta ei palauteta, tämä parantaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoa verrattuna aktiivimallin käyttöönottoa edeltävään aikaan. Ministeriö viittaa edelleen käynnissä olevaan aktiivimallin vaikutuksia koskevaan selvitykseen, ja tuo esiin sen, että esityksessä ei perustella, miksi näitä lokakuussa valmistuvia tuloksia ei odoteta ja huomioida. Valtiovarainministeriö huomauttaa aktiivimallin käyttöön oton jälkeiseen työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenomomentille tehtyihin TE-toimistoille kohdennettuihin menolisäyksiin ja katsoo, että jos aktiivimalli kumotaan, kyseisiä menoja tulisi vähentää valtion talousarviossa näitä lisäyksiä vastaavalla summalla.

Omavastuuaikaa koskevan huomion osalta esityksen vaikutusarvioita on täydennetty. Siltä osin kuin lausunnossa nostetaan esiin TE-toimistoille kohdennetut menolisäykset, lausunto ei anna aihetta tämän esityksen muuttamiselle, sillä kyseisten palveluiden järjestämistä koskeva lainsäädäntö ja mahdolliset menovaikutukset eivät ole osa tätä esitystä.

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että mikäli aktiivimalli on vaikuttanut työllisyyteen ennalta arvioidulla tavalla, on sen purkamisella huomattavat julkistaloudelliset vaikutukset. Ministeriö lausuu: ”Mikäli aktiivimallin työllisyysvaikutuksia ei pystytä luotettavasti jälkikäteis-arvioimaan, tulisi lain kumoamiseen liittyvistä työllisyysvaikutuksista laatia uusi ja parhaaseen tietoon nojautuva etukäteisarvio.” Valtiovarainministeriö esittää, että hallitusohjelman mukaan aktiivimalli puretaan, kun työllisyysvaikutuksiltaan vastaavista toimenpiteistä on päätetty, jolloin esityksen antaminen edellyttäisi siten ensin päätöstä sellaisista toimista, jotka korvaavat mallin työllisyysvaikutuksen. Tämän lisäksi valtion talouteen kohdistuvien vaikutusten tulee sisältyä vuoden 2020 valtion talousarvioon ja julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021—2023. Tämän lisäksi hallituksen pitäisi nykyisen tiedon valossa pystyä esittämään työllisyyskeinot 30 000 työllisen saavuttamiseksi syksyn 2020 budjettiriiheen mennessä.

Yhteenvetona lausuntopalautteen huomioimisesta esityksessä voidaan todeta, että esityksen perusteluita on täydennetty lausuntokierroksen palautteen perusteella siten, että työ- ja elinkeinoministeriön ehdotus palveluita ja niihin osallistumista koskevan täydennyksen osalta on tehty esityksen vaikutusarviointiin, samoin valtiovarainministeriön lausunnossaan esiin nostamia näkökulmia koskien valmistuneita ja käynnissä olevia VATT:n selvityksiä on selkiytetty esityksen vaikutusarvioinnissa. Vaikutusarvioita on täydennetty myös Kansaneläkelaitoksen lausunnosta saadulla työmäärän muutosta koskevalla tiedolla, ja samoin arvioita on täydennetty Kansaneläkelaitokselle syntyviä kustannuksia koskevalla tiedolla. Suomen Kuntaliiton lausunnon perusteella on selkiytetty muutoksesta kunnille syntyvien kustannusten kuvausta. Lisäksi saatujen lausuntojen perusteella nykytilan kuvauksen ja esityksen vaikutusarviointien kohdalla on selkiytetty viittauskäytäntöä käytössä olevien selvitysten osalta.

Muilta osin lausuntopalaute muodostuu pääosin ehdotuksista työttömyysturvan palvelujärjestelmän tai seuraamusjärjestelmän kehittämiseksi. Tämä sääntely ei kuitenkaan ole osa lausuntokierroksella ollutta esitystä. Näiltä osin saadut lausunnot eivät anna aihetta toimenpiteisiin, kuten eivät myöskään työ- ja elinkeinoministeriön taikka valtiovarainministeriön huomiot, jotka koskevat työ- ja elinkeinotoimistoille aktiivimallin voimassa olon aikana kohdennettuja menolisäyksiä.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esityksestä lausuntonsa. Lausunnossa arviointineuvosto kiinnitti huomiota seuraaviin seikkoihin. Arviointineuvosto katsoi, että esitysluonnok-

sesta oli vaikea hahmottaa tavoitetta lain muutokselle. Tältä osin on täydennetty kuvausta esityksen suhteesta hallitusohjelmaan. Arviointineuvoston huomio lopullisten aktiivimallin tutkimustulosten hyödyntämisestä on huomioitu esityksessä. Arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota yritysvaikutusten käsittelyyn. Tältä osin esityksen taloudellisiin vaikutuksiin on lisätty huomio yritysten työllistämismahdollisuuksia mahdollisesti koskevista muutoksista. Lisäksi arviointineuvoston lausunnon perusteella on täsmennetty ja täydennetty eräitä esityksen taloudellisia vaikutuksia, mutta työttömyyden aiheuttamia laajoja kustannuksia julkiselle taloudelle ei esityksessä olla käsitelty johtuen siitä, että esityksessä on pyritty peilaamaan sen taloudellisia vaikutuksia ensisijaisesti suhteessa aktiivimallista säättämistä koskeneeseen hallituksen esitykseen ja toisekseen siksi, että aktiivimallin kumoaminen ei itsessään vielä merkitse välttämättä työttömyyden nousua, vaan aktiivisella työvoimapolitiikalla on mahdollista vaikuttaa myönteisesti työllisyyteen mallin kumoamisesta huolimatta.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

6 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020. Työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:ää ja 7 luvun 5 a §:ää sovellettaisiin työttömyysetuuteen, jota maksetaan ajalta ennen lain voimaan tuloa. Koska mainitut lainkohdat kumottaisiin 1 päivästä tammikuuta 2020 alkaen, työttömyysetuuden saajan aktiivisuutta ei seurattaisi mainitusta päivästä lukien ja mahdollisesti alennettuna maksettava etuus palautuisi normaalin suuruiseksi kyseisestä päivästä alkaen. Aktiivimallin edellytysten täyttyminen tai täyttymättä jääminen viimeiseltä mallin mukaiselta tarkastelujaksolta 31.12.2019 mennessä ei myöskään vaikuttaisi etuuden määrään ajalta 1.1.2020 lukien. Tästä aktiivimallin mukaisen leikkauksen poistumisesta johtuvasta muutoksesta työttömyysetuuden määrään annettaisiin päätös vain hakijan pyynnöstä.

Ansiopäivärahaan, jota maksetaan ajalta ennen 1.1.2020, sovellettaisiin työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n 1 momenttia ja työttömyyskassalain 25 §:n 2 momenttia sellaisina kuin ne ovat voimassa 31.12.2019 saakka. Tästä seuraa, että ansiopäivärahan mahdollinen aktiivimalliin perustuva alentaminen vaikuttaisi sellaiseen työttömyyskassalle maksettavaan valtionosuuteen, joka kohdentuu ajalta ennen 1.1.2020 maksettavan ansiopäivärahan rahoittamiseen.

7 Suhde perustuslakiin ja säättämisyjärjestys

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Lain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Aktiivimallista annetun hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta arvioi esitystä erityisesti perustuslain 19 §:n perusteella. Lausunnossaan PeVL 45/2017 vp perustuslakivaliokunta viittasi esityksen säättämisyjärjestysperusteluissakin mainittuun tavoitteeseen edistää työllistymistä ja lyhentää työttömyysjaksoja ja piti näitä sinänsä perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisina tavoitteina.

Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin, että ehdotuksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on kyse ennen kaikkea siitä, voidaanko asetettuja ehtoja pitää perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta sallittuina. Perustuslakivaliokunta huomautti, että sen arvioitavina olleissa aktiivimallia edeltäneissä aikaisemmissa vastaavatyyppeissä esityksissä on ollut kysymys tilanteista, joissa

etuuksien taso on kytketty työnhakijan vaikutuspiirissä oleviin ehtoihin. Valiokunta totesi, että sen hyväksyttävänä pitämät ehdot ovat olleet asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea. Valiokunta ei pitänytkaan ehdotusta perustuslain kannalta ongelmattomana.

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi työttömyysetuuden määrään vaikuttava aktiivimalli leikkureineen ja velvoitteineen. Muutos ehdotetaan toteutettavan siten, että 1.1.2020 alkaen työttömyysetuuden saajiin ei enää sovelleta aktiivimallin mukaisia velvoitteita tai leikkureita. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kyseisestä päivästä lukien maksettavat etuudet maksetaan ilman etuuden alentamista riippumatta etuudensaajan tilanteesta tai etuuden suuruudesta ennen muutoksen voimaan tuloa. Muutos kohtelee etuudensaajia yhdenvertaisesti riippumatta etuudensaajien toiminnasta ja mahdollisuuksista aktiivimallin ehtojen täyttämiseen välittömästi ennen muutoksen voimaantuloa. Muutos vahvistaa perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista perusturvaa siltä osin kuin kyse on etuudesta, jota olisi alennettu aktiivimallin ehtojen täyttymättä jäämisen vuoksi ja näin ehdotus myös vähentää 19 §:n 1 momentin alaan kuuluvan viimesijaisen toimeentulotulotuen tarvetta.

Hallitus katsoo, että esityksessä ei ehdoteta mitään sellaista muutosta, minkä vuoksi sitä ei voisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Tällä lailla kumotaan^{1 §} työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun 3 a § ja 7 luvun 5 a §, sellaisina kuin ne ovat laeissa 1138/2017 ja 1267/2018.

Tämä laki tulee voimaan^{2 §} päivänä _____ kuuta 20 ____ . Sitä sovelletaan työttömyysetuuteen, jota maksetaan ajalta lain voimaan tulon jälkeen.

2.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 4 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1139/2017, seuraavasti:

4 §

Ansiopäivärahojen rahoitus

Valtionosuutena työttömyyskassalle maksetaan kustakin ansiopäivärahasta työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:n mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä. Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä, valtionosuutena maksetaan se määrä, joka vastaa peruspäivärahan suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä ansiopäivärahasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Ansiopäivärahaan, jota maksetaan ajalta ennen tämän lain voimaan tuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki

työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 25 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1140/2017, seuraavasti:

25 §

Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus

Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä, valtionosuutena maksetaan se määrä, joka vastaa peruspäivärahan ja lapsikorotuksen suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä työttömyyspäivärahasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____ . Ansiopäivärahaan, jota maksetaan ajalta ennen tämän lain voimaan tuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2019

Pääministeri

Antti Rinne

Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen

2.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 4 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1139/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Ansiopäivärahojen rahoitus

Ansiopäivärahojen rahoitus

Valtionosuutena työttömyyskassalle maksetaan kustakin ansiopäivärahasta työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:n mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä. Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä *tai 6 luvun 3 a §:n mukaisesti alennettuna*, valtionosuutena maksetaan se määrä, joka vastaa peruspäivärahan suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä ansiopäivärahasta.

Valtionosuutena työttömyyskassalle maksetaan kustakin ansiopäivärahasta työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:n mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä. Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä, valtionosuutena maksetaan se määrä, joka vastaa peruspäivärahan suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä ansiopäivärahasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Ansiopäivärahaan, jota maksetaan ajalta ennen tämän lain voimaan tuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

3.

Laki

työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 25 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa
 1140/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

25 §

25 §

Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus

Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus

Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä tai 6 luvun 3 a §:n mukaisesti alennettuna, valtionosuutena maksetaan se määrä, joka vastaa peruspäivärahan ja lapsikorotuksen suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä työttömyyspäivärahasta.

Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä, valtionosuutena maksetaan se määrä, joka vastaa peruspäivärahan ja lapsikorotuksen suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä työttömyyspäivärahasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Ansiopäivärahaan, jota maksetaan ajalta ennen tämän lain voimaan tuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.