

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 80/2019 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Jukka Mattila, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Ville Heinonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkimuspäällikkö Signe Jauhiainen, Kansaneläkelaitos
- erikoistutkija Anna-Maria Isola, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- asiantuntija Teija Keränen, Lapin TE-toimisto
- tutkimusprofessori Tomi Kyyrä, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- sosiaaliasioiden päällikkö Pirjo Väänänen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Samppa Koskela, STTK ry
- johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toiminnanjohtaja Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- toiminnanjohtaja Niina Jussila, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
- yhteiskuntatieteiden lisensiaatti Simo Aho
- dosentti Päivi Naumanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Akava ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannattaa ehdotusta muuttaa työttömyysturvalakia (1290/2002) siten, että aktiivimallin leikkureista ja velvoitteista luovutaan. Kumottavaksi ehdotetun mallin tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työhaussa koko työttömyysjakson ajan. Lisäksi tavoitteena on, että työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseksi työttömyysetuuden saajat aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön. Aktiivisuuden kannusteena mallissa on uhka työttömyysturvaetuuden alenemisesta. Aktiivimalliin liittyy myös työttömyyden alkuun asetettavan omavastuuajan lyhentäminen aiemmasta 7 arkipäivästä 5 arkipäivään. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannattaa ehdotusta säilyttää omavastuu aika 5 arkipäivänä.

Aktiivimallin vaikutukset

Aktiivimallin vaikutuksista työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan tehdyn selvityksen (VATT 2019) mukaan aktiivimallilla tavoiteltua vaikutusta työllisyyden kasvuun ei pystytä luotettavasti arvioimaan. Arviointia vaikeuttaa muun muassa mallin käyttöön ottamisen aikaan tapahtunut voimakas työllisyyttä kasvattanut myönteinen suhdannetilanteen muutos sekä se, että samoihin aikoihin voimaan astuneet muut muutokset työttömyysturvassa ovat myös voineet vaikuttaa työllistyvyyteen.

Selvityksen mukaan aktiivimalli on saattanut lisätä työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä ansioturvan saajien joukossa. Kelan etuuksia saavien työttömien työllistyminen ei lisääntynyt. Kiistatonta on se, että osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin kasvoi kaikissa työttömien ryhmissä. Kasvua oli erityisesti vanhimmissa ikäryhmissä, joissa työllistyminen avoimille työmarkkinoille on harvinaisempaa. Ansioturvan saajien keskuudessa eniten kasvoi lyhyisiin, täsmälleen aktiivimallin ehdot täyttäviin palveluihin osallistuminen. Koska palveluihin osallistuminen on sidoksissa palvelujen tarjontaan, jää epäselväksi, missä määrin aktivoituminen niihin johtui mallin leikkurin pelotevaikutuksesta ja kuinka paljon toisaalta työvoimapalvelujen tarjonnassa tapahtuneesta muutoksesta.

Työttömien toimeentulo heikkeni aktiivimallin voimaan tulon jälkeen. Selvityksen mukaan aktiivimalli leikkasi työttömyysetuutta ensimmäisen tarkastelujakson jälkeen reilulta kolmannekselta työttömistä. Vuoden 2018 alussa kokonaan työttömänä olleista työttömyysetuutta pienennettiin yli puolelta. Aktiivimalli osui erityisesti vanhempiin työttömiin ja erityisen usein työttömyysturvan lisäpäiväetuuksia saaviin. Miesten työttömyysetuudet pienenevät aktiivimallin vuoksi useammin kuin naisten. Alueellisia eroja vaikutuksista ei juuri löytynyt.

Valiokunta huomauttaa, että aktiivimalli on työttömyysetuuden saajalle vaikeaselkoinen. Lisäksi se aiheuttaa työttömyysturvan toimeenpanoon tarpeetonta byrokratiaa ja lisää eri osapuolten välisiä työn- ja vastuunjaon ongelmia. Merkitystä on ollut myös sillä, että työttömyysturvan leikkuri lisäsi jonkin verran toimeentulotuen tarvetta. Valiokunta pitää valitettavana, että syntyneitä byrokratiakitkaa ei selvityksessä ollut mahdollista mitata, ja tähdentää sen huomioimista tulevisissa uudistuksissa.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2019 vp

Valiokunta pitää tärkeänä, että jatkossa kokeilut ja uudistukset toteutetaan siten, että niiden vaikutukset voidaan jälkikäteen luotettavasti arvioida.

Työllisyysvaikutukset

Valiokunta huomauttaa, että aktiivimallin vaikutus pysyvään työllistymiseen riippuu aktiivimallin aikana tehtyjen lyhyiden työjaksojen ja työllisyyttä edistäviin palveluihin osallistumisen vaikutuksista työllistymismahdollisuuksiin. Tutkimusten mukaan näiden tekijöiden vaikutukset työllistyvyyteen vaihtelevat merkittävästi eri työttömien ryhmissä.

TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille suunnattuun kysely- ja haastattelututkimukseen saatujen vastausten perusteella aktiivimallia ei pidetä työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaisena keinona edistää työllisyyttä. Puolet vastaajista katsoo, että aktiivimallin avulla ei pystytä edistämään työllistymistä, koska se kannustaa aktiivisuuteen, joka ei perustu asiakkaiden tarpeisiin, motivaatioon tai työvoimapoliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen, vaan aktiivimallin ehtojen täyttämiseen.

Valiokunta pitää kannusteiden käyttämistä tarpeellisenä ja tärkeänä työttömyyden pitkittymisen ehkäisyssä. Valiokunta kuitenkin tähdentää, että kannusteiden tulee olla tarkoituksenmukaisia ja niitä tulee käyttää niin, että ne eivät synnytä alueellista, sosioekonomista tai ikään liittyvää eriarvoisuutta.

Aktiivimallin käyttöönoton yhteydessä työvoimapalveluihin lisättiin 25 miljoonan euron vuosittainen määräraha, mikä on tarkoitus säilyttää aktiivimallin leikkurin ja velvoitteiden purkamisesta huolimatta. Valiokunta pitää työttömien aktivointia tärkeänä ja kannattaa määrärahan säilyttämistä sekä tähdentää työttömien yksilöllisten palveluiden kehittämistä ja lisäämistä.

Aktiivimallin hyvinvointivaikutukset

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että aktiivimallin vaikutusten arvioinnissa ei ole selvitetty mallin vaikutuksia työttömien hyvinvointiin ja työkykyyn. Tutkimusten mukaan viime vuosina sosiaaliturvaan tehdyillä muutoksilla on ollut kielteisiä sosiaalisia ja psykologisia vaikutuksia pitkään työttömänä olleisiin, osatyökykyisiin sekä kasaantuneiden vaikeuksien parissa kamppaileviin työnhakijoihin. Työttömyysturvaan liittyvät epäoikeudenmukaisuuden kokemukset voivat lannistaa heikossa asemassa olevaa ihmistä tavalla, joka heikentää entisestään työllistymisen edellytyksiä.

Tutkimuksessa on saatu viitteitä siitä, että aktivointitoimet uhkaavat erityisesti miesten itseluottamusta ja kokemusta yhteiskunnallisesta arvokkuudesta. Lisäksi tiedetään, että työttömyysturvan tulkinnanvaraisuus, epävarmuus päätösten laadusta sekä epäoikeudenmukaisiksi koetut kielteiset työkyvyttömyyseläkepäätökset kuormittavat, heikentävät koettua työkykyä ja murtavat luottamusta yhteiskuntaan.

TE-toimistojen asiantuntijoille ja esimiehille tehdyssä kyselyssä puolet vastaajista katsoi, että malli sopii huonosti yhteen asiakkaan yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin kanssa. Vastaajien

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2019 vp

mukaan aktiivimalli asettaa työttömät eriarvoiseen asemaan ja tuottaa kielteisiä hyvinvointivai-
kutuksia ainakin osalle työttömistä.

Valiokunta katsoo, että toimenpiteiden vaikutukset työttömien hyvinvointiin ja työkykyyn tulee
jatkossa arvioida ja ottaa huomioon työvoimapolitiittisia menettelyjä ja erilaisia uudistuksia ja ko-
keiluja toteutettaessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anna Kontula vas
varapuheenjohtaja Katja Taimela sd
jäsen Kim Berg sd
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Riikka Slunga-Poutsalo ps
jäsen Sofia Virta vihr
varajäsen Matias Marttinen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2019 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen talouspolitiikka on rakennettu sen varaan, että työllisyysaste nousee 75 prosenttiin. Eduskunnan riippumattoman tietopalvelun laskelman mukaan hallituksen ensi vuoden talousarvioesityksen vero- ja sosiaaliturvamuutokset laskevat työllisyyttä 5 000 hengellä. Arvio ei sisältänyt aktiivimallin poiston vaikutusta. Professori Roope Uusitalon johtama selvitysryhmä ei pystynyt arvioimaan aktiivimallin tarkkaa työllisyysvaikutusta, joten paras asiantuntija-arvio työllisyysvaikutuksista on edelleen valtiovarainministeriön arvioima 5 000—12 000 työllistä. Näin ollen varovaisestikin arvioiden hallituksen toimet ovat laskemassa työllisyyttä noin 10 000 hengellä. Hallituksen talouspolitiikalta on puolessa vuodessa jo putoamassa pohja pois.

Hallituksella on vaikeuksia noudattaa oman hallitusohjelmansa selkeitä kirjauksia. Aktiivimallin leikkurin ja velvoitteiden purusta todetaan hallitusohjelmassa seuraavasti: ”Puretaan aktiivimallin leikkurit ja velvoitteet, kun työllisyysvaikutuksiltaan vastaavista toimenpiteistä on päätetty.”

Hallituksen esityksessä tai valiokunnan kuulemisissa ei ole selvinnyt aktiivimallin korvaavat toimenpiteet. Hallitus ei tältä osin ole noudattamassa omaa ohjelmaansa. Työllisyyttä laskevia toimenpiteitä kyllä kiirehditään, mutta työllisyyttä nostavista toimenpiteistä ei ole tietoa. Hallituksen työllisyyspolitiikkaa ja työllisyystavoitteen saavuttamista ei voida pitää uskottavana.

Professori Roope Uusitalon johtaman selvitysryhmän raportin mukaan aktiivimalli on aktivoinut erityisesti ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olevia työttömiä, joiden työttömyysaika on lyhentynyt ja osallistuminen aktivointitoimenpiteisiin on kasvanut. Vaikka aktiivimalli nyt poistuu, aktiivisesta pohjoismaisesta työvoimapolitiikasta on pidettävä kiinni. Jokaisella on oltava oikeus riittävään työttömyysturvaan, mutta turvan saajalla on vastaavasti oltava jatkossakin velvollisuus hakea aktiivisesti töitä ja parantaa omia työllistymismahdollisuuksiaan. Aktivointia tulisi jatkaa esimerkiksi työttömien henkilökohtaisia palveluja uudistamalla ja vahvistamalla sekä ansiosidonnaista työttömyysturvaa porrastamalla. Kokoomuksen lisäksi esimerkiksi Suomen Pankki on suositellut ansiosidonnaisen porrastusta työllisyyskeinona.

Aktiivimallin käyttöönoton yhteydessä työttömyyden alun omavastuupäiviä vähennettiin seitsemästä viiteen. Aktiivimallin edellyttämän aktiivisuuden laiminlyönnistä seuraava leikkaus vastaa yhtä omavastuupäivää kuukaudessa. Omavastuupäivien lyhentämisellä haluttiin pehmentää leikkurin vaikutusta. Kun leikkuri poistuu, on mielestämme johdonmukaista samalla palauttaa myös omavastuupäivät takaisin seitsemään päivään.

Aktiivimallin velvoitteiden myötä on paljastanut, että perustason työttömyysturvalla on paljon henkilöitä, jotka eivät todellisuudessa ole työkykyisiä tai joiden työkyky on merkittävästi alentunut. Aktiivimallin leikkuri on erityisesti osunut tähän työttömien ryhmään. Ongelma ei kuitenkaan ole varsinaisesti ollut aktiivimallissa, vaan yleisesti suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä. Aktiivimalli on vain tuonut esille nykyjärjestelmän väliinputoajat, jotka eivät ole työkykyisiä, mutta eivät myöskään oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen.

Valiokunnan lausunto TyVL 5/2019 vp
Eriävä mielipide

Kokoomus on ehdottanut, että osatyökykyisille pitäisi räätälöidä oma sosiaaliturva. Osallistumistulo olisi perustason työttömyysturvan tasoinen, mutta sen velvoitteissa huomioitaisiin paremmin alentunut työkyky. Aktiivisuutta edellytettäisiin, mutta se voisi olla esimerkiksi kuntoutukseen ja vapaaehtoistyöhön osallistumista. Muutos voitaisiin toteuttaa osana isompaa sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Kannustamme hallitusta käynnistämään sosiaaliturvauudistuksen nopeasti. Uudistukselle luotiin viime vaalikauden parlamentaarisessa TOIMI-hankkeessa hyvä pohja. Hallitusohjelmassa esitetty parlamentaarinen komitea olisi perustettava nopeasti ratkomaan nykysosiaaliturvan ongelmia.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 26.11.2019

Ruut Sjöblom kok
Terhi Koulumies kok
Matias Marttinen kok