

Luonnos hallituksen
esitykseksi lausun-
tokierros 16.8.2019

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n kumoamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukainen aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoaminen. Tässä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ja työttömyyskassalakia.

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että niin kutsuttua työttömyysturvan omavastuupäivin toteutettua aktiivimallia (aktiivimalli) koskevat säännökset ~~lain 6 ja 7 luvussa~~ kumottaisiin. Tästä seuraisi, että työttömyysetuuden saajan ei tarvitsisi täyttää kyseisissä säännöksissä säädettyjä palkkatyötä, yritystoimintaa tai työllistymistä edistävään palveluun tai sitä 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

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 terveystieteiden ministeriössä valmisteltiin näiden ehdotusten pohjalta hallituksen esitys niin kutsutusta työttömyysturvan aktiivimallista omavastuupäivin (aktiivimalli). Esityksen tavoitteena oli muuttaa työttömyysturvajärjestelmää nopeampan 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 työttömänä ajasta 5 arkipäivään tai sitä vastaavaan työttömänä ajaksi. Aktiivimallin tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työhaussa koko työttömyyden keston ajan. Tavoitteena on lisäksi, että työttömyysetuuden saajat aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Omavastuuaikaa siirrettiinkin työttömyysajalle niin, että tätä uutta omavastuuta asetetaan, jos työttömyys pitkittyy eikä henkilö ole ollut aktiivimallia koskevissa säännöksissä tarkoitetulla tavalla aktiivinen.

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

Aktiivimallista säädetään työttömyyspäivärahan (peruspäiväraha ja ansiopäiväraha) osalta työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:ssä. Lainkohdan 1 momentin mukaan, jos työttömyyspäivärahan saaja ei ole ollut riittävästi työssä tai työllistymistä edistävässä palvelussa 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 jakso. Mainittu seuraava 65 työttömyyspäivärahan maksujakso on samalla uusi aktiivisuuden osoittamisen jakso. Jos työttömyyspäivärahan saaja tällä 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 ehtojen täyttymättä jäämisestä seuraava työttömyysetuuden alentaminen tehdään aina täyteen työttömyysetuuteen. Etuuden alentaminen ei siis kertaudu, vaikka mallin edellytykset jäisivät täyttymättä useana peräkkäisenä 65 työttömyysetuuspäivän jaksona. 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 kokoaika-työhön, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Mallissa seurattava aktiivisuus ei näin ollen kerry tällaisen kokoaikatyön 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 kokoaikatyössä 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 opiskelemista 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 siksikään 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 4 §:n 1 momentissa säädetään, että 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 aktiivimallin perusteella työttömyysturvalain 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. Vastaava yrittäjän ansiopäivärahan rahoittamista koskeva säännös on työttömyyskassalain 25 §:n 2 momentissa.

Sairausvakuutuslain 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 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 lisättyinä 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.

Aktiivimallia, käytännössä mallin vaikutusta työttömyysturvan maksamiseen, on arvioitu mallin voimassaolon aikana, ja malli on herättänyt voimakastakin keskustelua. Voimaantulovaiheessa mallin vaikutuksia seurattiin ennen kaikkea työttömyysetuuksien maksamista koskevien tilastojen perusteella. Mallin oltua jo voimassa useamman tarkastelujakson ajan vaikutuksia on selvitetty kolmessa erillisessä selvityshankkeessa, joista kaksi on päättynyt ja yksi jatkuu edelleen syksyllä 2019.¹ Myös eduskunnan vastaukseen EV 184/2017 vp sisältynyt lausuma edellytti mallin vaikutusten seuraamista.

Aktiivimallin voimassa olon aikana, mallin ehtojen täyttymättä jäännin perusteella, työmarkkinatukea on alennettu kuukaudessa keskimäärin 39 prosentilla saajista (34 % päivistä), työttömyyspäivärahaa 31 prosentilla saajista (26 % päivistä) ja ansiopäivärahaa 32 prosentilla saajista (29 % päivistä). Työmarkkinatuen saajat täyttivät ensimmäisellä tarkastelujaksolla mallin edellytykset palkkatyöllä tai yritystoiminnalla (13 %:ia työmarkkinatuen saajista) ja työllistymistä edistävillä palveluilla (40 %:ia työmarkkinatuen saajista). Peruspäivärahan saajista 28 % täytti mallin edellytykset palkkatyössä tai yritystoiminnalla, ja 19 %:ia palveluilla. Ansiopäivärahan saajista edellytykset täytettiin hieman useammin työllistymistä edistävällä palvelulla kuin työllistymällä palkkatyössä tai yritystoiminnassa. Erityisesti työmarkkinatuen saajien kohdalla vaikuttaa toteutuvan eräänlainen polkuefekti, jossa henkilöt, jotka ovat täyttäneet aktiivisuutta koskevan edellytyksen palkkatyöllä täyttävät sen palkkatyöllä myös seuraavalla etuuden 65 maksupäivän jaksolla, ja työllistymistä edistävään palveluun osallistuneet täyttävät edellytyksen edelleen osallistumalla palveluun. Lisäksi henkilöt, jotka eivät ole täyttäneet mallin mukaisia edellytyksiä eivät niitä ole täyttäneet myöskään seuraavalla 65 maksupäivän jaksolla.²

Jo aktiivimallia koskeneessa hallituksen esityksessä HE 124/2017 huomioitiin aktiivimallista mahdollisesti seuraavat vaikutukset perustoimeentulotuen maksamiseen. Kelan selvityksen mukaan henkilöistä, joiden työmarkkinatukea on alennettu aktiivimallin vuoksi, toimeentulotukea saa 42 %. Täyttä työmarkkinatukea saaneista perustoimeentulotukea sai 40 %. Aktiivimallin vuoksi alennettua peruspäivärahaa saaneista toimeentulotukea saa 31 %, täyden peruspäivärahan saajista 18 %. Lisäksi Kelan selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että toimeentulotuen saaminen on voinut laskea kannusteita täyttää aktiivimallin edellytykset.³

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. Sen arviointi, onko aktiivimallin työllisyyden lisäämistä koskeva tavoite toteutunut, on haastavaa ensinnäkin

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, väliraportti 3.5.2019 (Kyyrä ym. 2019 a). Tämä selvitys jatkuu, ja hankkeen loppuraportti ilmestyy lokakuun lopussa 2019. Kyyrä, Pesola ja Uusitalo, Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva, VATT Muistiot 57 16.5.2019 (Kyyrä ym. 2019 b)

Kelan selvitys aktiivimallin vaikutuksista työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajiin <https://www.sli-deshare.net/kelantutkimus/aktiivimallin-toteutumisen-seuranta-145979693> (Kansaneläkelaitos 2019 a) Aktiivimallin oppivuosi, <https://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4938>, 16.5.2019 (Kansaneläkelaitos 2019 b)

² Kansaneläkelaitos 2019 a

³ Kansaneläkelaitos 2019 b

siksi, että malli on ollut voimassa vasta alle kaksi vuotta. Tämän vuoksi pidemmän ajan kannustinvaikutuksesta ei ole vielä kertynyt tietoa. Vaikutusten arviointi on haastavaa myös siksi, että yksityiskohtaista työtunteja koskevaa tietoa ei ole mahdollista kerätä työttömyyskassojen tietojärjestelmistä. Muut työllisyysvaikutuksen arviointia varten keskeiset vuoden 2018 tilastotiedot kuten esimerkiksi Eläketurvakeskuksen työsuhderegisteri, josta saataisiin tietoa työttömyysturvan saajien poistumasta työllisyyteen, valmistuvat vasta syksyllä 2019. Lisäksi aktiivimallin vaikutus työllisyyteen on vaikea erottaa muusta myönteisestä työllisyyskehityksestä.⁴

Edellä mainittujen seikkojen vuoksi aktiivimallin suorista työllisyysvaikutuksia koskevat tulokset ovat vaikeammin tulkittavia. Työttömyyden aikainen työnteko ja työttömyydestä poistuminen ovat molemmat yleistyneet aktiivimallin voimaan tulon jälkeen, ja työttömien määrä on vähentynyt huomattavasti aktiivimallin voimassaoloaikana. Näiden muutosten on kuitenkin arvioitu osittain perustuvan juuri yleisen työllisyystilanteen nopeaan paranemiseen.⁵ Alustavien arvioiden mukaan aktiivimalli on saattanut jonkin verran lisätä osa-aikatyön tekemistä perusturvaetuuksien saajilla sekä edistää ansiopäivärahan saajien poistumista työttömyydestä. Perusturvaetuuksien kohdalla mahdollinen vaikutus voi kuitenkin sekoittua työllisyystilanteen paranemiseen ja ansiopäivärahan kohdalla on epäselvää, onko suhdannetilanne vaikuttanut samalla tavoin vertailuryhmänä käytettyihin lomautettuihin ja kokonaan työttömänä oleviin. Lukumääräarvioita näiden mahdollisten vaikutuksen suuruudesta ei ole. Perusturvaetuuksilla olevilla aktiivimallilla ei näytä olleen vaikutusta työttömyysetuuksilta poistumiseen. Koska aktiivimallin vaikutusta ei voi erotella luotettavasti muista syistä johtuvasta työllisyystilanteen muutoksesta, luotettavaa arviota aktiivimallin suorista työllisyysvaikutuksista ei voi tehdä.

Aktiivimallin voimassa olon aikana voidaan siis havaita kasvua osittaisessa työllistymisessä. Malli on myös kasvattanut työttömien taloudellisia kannustimia lyhytaikaisten töiden vastaanottamiseen⁶. Aktiivimallin vaikutusarvioinnin väliraportin⁷ mukaan työttömyysetuuden saajien aktiivisuus, eli osallistuminen palveluihin ja osittainen työllistyminen, lisääntyi selvästi vuonna 2018 verrattuna aiempiin vuosiin. Tämä muutos näkyi edellä todetulla tavalla palveluihin osallistumisessa ja toisaalta myös yli 180 euroa työtuloja ansainneiden ja soviteltua etuutta saavien osuudessa etuuden saajista. Erityisesti ansiopäivärahan saajien osalta voidaan kuitenkin todeta, että sovitellun ansiopäivärahan saanti, eli käytännössä työllistyminen lyhytkestoiseen työhön tai osa-aikatyöhön, on ollut selkeällä kasvu-uralla jo vuodesta 2014 alkaen, jolloin työttömyysetuuden sovitelussa otettiin käyttöön suojaosa. Kasvu oli trendiä nopeampaa vuonna 2018, mutta tämäkin johtui todennäköisesti ainakin osittain työllisyystilanteen nopeasta paranemisesta suhdanteen myötä. Alla olevissa kuvioissa kuvataan sovitellun työttömyysetuuden saannin kautta osittaisen työllistymisen kehitystä ensin työttömyyskassojen maksaman ansiopäivärahan saajien osalta ja sitten Kelan maksaman perusturvan osalta.

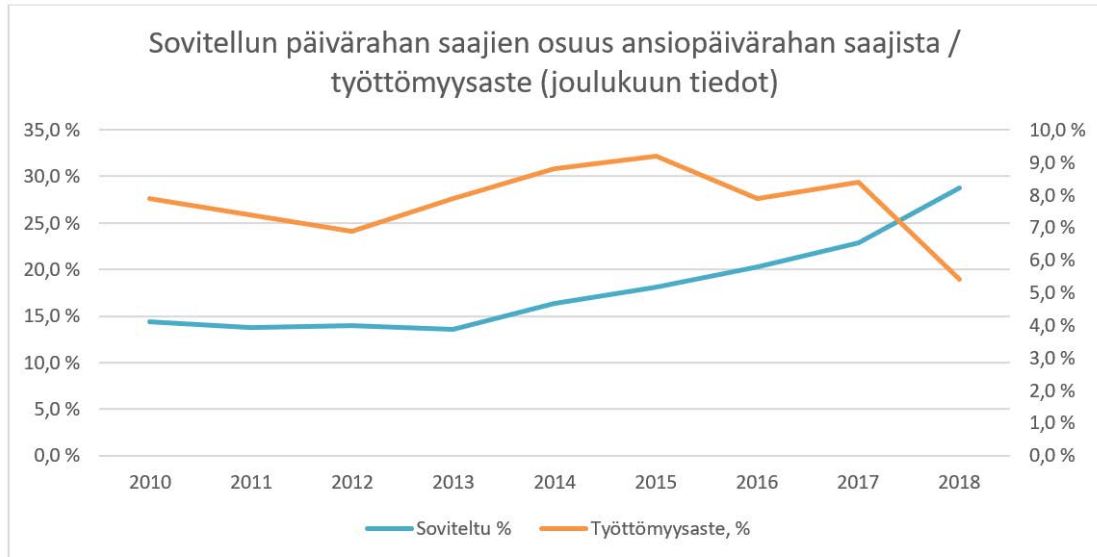
⁴ Kyyrä ym. 2019 a ja Kyyrä ym. 2019 b

⁵ Kyyrä ym. 2019 a ja Kyyrä ym. 2019 b

⁶ Työttömyysturvalakiin perustuva lyhytkestoisen työn palkan sovittaminen yhteen työttömyysetuuden kanssa on jo aiemmin arvioitu kansainvälisestikin vertailtuna anteliaaksi (Kyyrä Tomi — Matikka Tuomas — Pesola Hanna (2018): Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2018:45), minkä lisäksi aktiivimalli edelleen on lisännyt kannustimia tällaisen työn tekemiseen (Kyyrä ym. 2019 b).

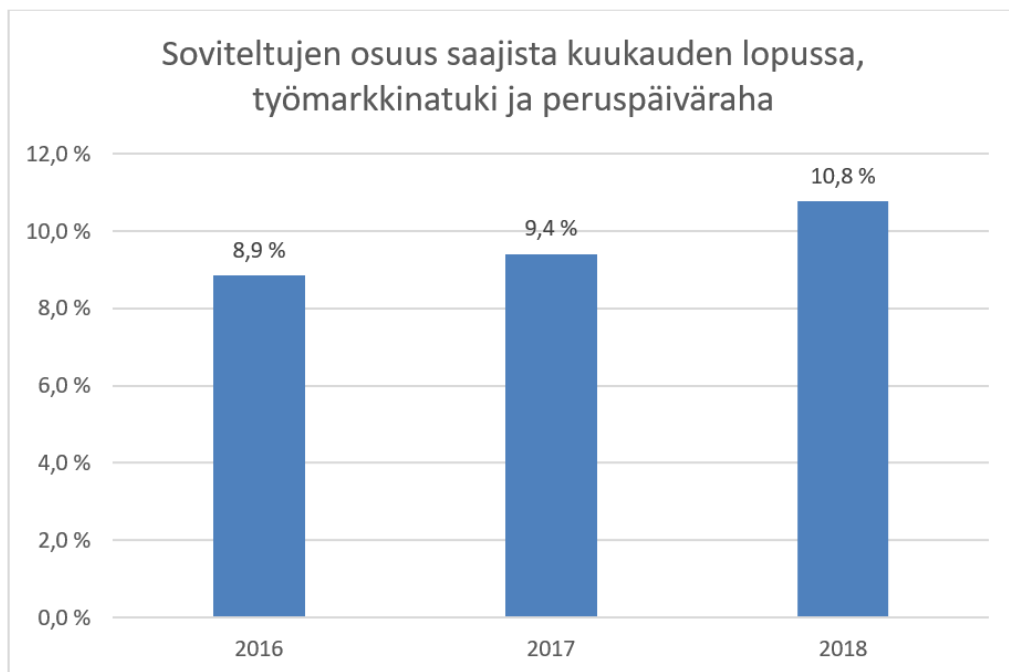
⁷ Kyyrä ym. 2019 a

Kuvio 1 Sovitellun ansiopäivärahan saajien osuus



Lähde: Finanssivalvonta, Tilastokeskus/Työvoimatutkimus

Kuvio 2 Sovitellun työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajien osuus



Lähde: Kela

Myös työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen kannustimet ovat parantuneet aktiivimallin käyttöönoton myötä. Palveluiden osalta⁸ aktiivimallin aktivoiva vaikutus onkin ollut suhteellisen selvä, ja palveluihin osallistuminen kasvoi työttömien joukossa. Eniten kasvoi lyhyisiin, juuri aktiivimallin ehdot täyttäviin viisi päivää kestäviin palvelujaksoihin osallistuminen. Se, onko aktiivimallilla tältä osin työllisyysvaikutuksia, riippuu kuitenkin siitä, missä määrin palveluihin osallistuminen edistää työllistymistä. On toistaiseksi epäselvää, missä määrin aktiivimallin lisäämä palveluihin osallistuminen edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille⁹. Palveluihin osallistumisen osalta voidaan todeta, että työttömyyden väheneminen vaikuttaa myös palveluihin osallistumiseen. Näin siksi, että työttömien määrän vähentyessä palveluja on entistä enemmän tarjolla työtöntä kohden, jollei palveluihin suunnattuja määrärahoja vastavasti alenneta. Aktiivimallin voimassaolon aikana palveluihin on myönnetty lisärahoitusta 25 milj. euroa. Aktiivimallin leikkurin kumoamisen yhteydessä ei olla tehty päätöstä palveluihin suunnatun rahoituksen vähentämisestä, ja mahdolliset määräraharatkaisut tehdään erikseen.

Aktiivimallin työllisyysvaikutuksista ei siis ole vielä käytössä sellaista luotettavaa selvitystä, jonka perusteella voitaisiin tehdä varmoja, tutkimustietoon perustuvia johtopäätöksiä mallin työllisyyttä mahdollisesti jo lisänneistä taikka tulevaisuudessa edelleen lisäävistä vaikutuksista. Sen sijaan mallin vaikutuksista yksittäisten työttömyysetuuden saajien kohdalla on olemassa tilastotietoa. Näiden tilastotietojen perusteella vaikuttaa ilmeiseltä, että työttömyysetuuden määrän alentaminen kohdentuu erityisesti tiettyihin etuudensaajaryhmiin kuten ikääntyviin ja/tai pitkään työttömänä olleisiin työttömyysetuuden saajiin. Etuuden alentamista koskevien tilastotietojen perusteella vaikuttaakin osittain siltä, että työttömyysetuutta alennetaan erityisesti sellaisilta työttömyysetuuden saajilta kuten työmarkkinatukea saavat pitkäaikaistyöttömät ja lämpäpäiviltä ansiopäivärahaa saavat pitkäaikaistyöttömät.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiantuntijoille ja esimiehille kohdistettuun kyselyyn¹⁰ saatujen vastausten perusteella on alueellisia eroja siinä, miten aktiivimallin voimaan tulo on vaikuttanut työttömyysetuuden saajille tarjolla olevien palveluiden määrään. Vastausten mukaan eniten oli lisätty 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 TE-toimiston palvelutarjontaa, mutta vastausten perusteella niitä ei pidetty työllistymismahdollisuuksien edistämisen näkökulmasta hyödyllisyydeltään palkkatuen tai starttirahan veroisina.¹¹

Samaisessa kyselyssä pyydettiin työ- ja elinkeinotoimistojen asiantuntijoita ja esimiehiä arvioimaan, kuinka yhteensopivana he näkevät aktiivimallin työ- ja elinkeinotoimistossa tehtävän työn kanssa. Arviot aktiivimallin yhteensopivuudesta TE-toimistossa tehtävän työn kanssa erosivat vastaajan tehtävän ja hänen asiakaskuntansa ja TE-toimiston alueen mukaan. Noin puolet vastanneista arvioi aktiivimallin sovittuvan huonosti yhteen asiakkaiden yksilöllisen palvelutarpeen arvioinnin kanssa ja noin puolet (49,6 %) näki sen sopivan huonosti yhteen seudullisten

⁸ On myös muistettava, että mallin voimassa ollessa on lisätty tapoja, joilla aktiivisuusedellytys on mahdollista täyttää. Voimaantumisen jälkeen edellytyksiin lisättyjä tapoja ovat mm. sivutoiminen opiskelu ja osallistuminen muuhun kuin työvoimaviranomaisen järjestämään työllistymistä tukevaan toimintaan.

⁹ Kyyrä ym. 2019 a ja Kyyrä ym. 2019 b

¹⁰ Kyyrä ym. 2019 a. Kysely tehtiin keväällä 2019, ja tulokset ja niiden arviointi on alustavaa.

¹¹ Kyyrä ym. 2019 a

yrittäjien rekrytointitarpeen kanssa¹². Kyselyyn vastanneet toivat esiin myös sen, että TE-toimistoille on syntynyt lisätyötä mallista, ja kyselyyn saatujen avovastausten mukaan vaikuttaa siltä, että aiempaa enemmän asiantuntijoiden aikaa kuluu neuvontaan ja opastukseen koskien aktiivimallin ehtoja.¹³ Sama tulos sisältyy myös aiempaan, työttömien määräaikaishaastatteluja koskevaan arviointiin¹⁴. 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. Aktiivihetken täytyminen näyttää ohjaavan liikaa asiakkaan odotuksia palveluista ja vaikuttavan sitä kautta myös asiakkaiden ohjautumiseen palveluihin.”

Aktiivimalli on lisännyt myös 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, jonka määrään ei tietojärjestelmillä voida välittömästi ainakaan samassa määrin vaikuttaa.

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 toimeentulosta 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.

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

¹² Kyyrä ym. 2019 a. Lisäksi arviointien mukaan, arvioituna asteikolla 0-10, aktiivimallin tarkoituksenmukaisuus työllistämisen edistämisen keinona sai keskiarvoksi 3,5. Kyse on alustavista tuloksista ja aiheistojen analyysi on kesken.

¹³ Kyyrä ym. 2019 a

¹⁴ Valtakari, Mikko, Arnkil Robert, Eskelinen Juha, Kesä, Mikko, Mayer, Minna, Nyman, Juho & Ålander, Tommi 2019: Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 26.

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.

Tässä esityksessä ehdotetaan kumottavaksi työttömyysturvan omavastuupäivin toteutetun aktiivimallin leikkurit ja velvoitteet, missä tarkoituksessa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Koska aktiivimallilla on vaikutus myös ansiopäivärahan rahoitukseen kohdentuvaan valtionosuuteen, esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ja työttömyyskassalakia.

Omavastuupäivin toteutettuun aktiivimalliin liittyi edellä todetulla tavalla myös työttömyysturvan alkuun asetettavan omavastuuajan 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 myös huomioitu aktiivimallin perusteella alennettu työttömyysetuus ja estetty tämän alennuksen heikentävä vaikutus sairausvakuutuslain mukaisten päivärahaetuuksien määrässä. 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 päivärahaetuudet 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 vakuutuslasku 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 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 kyseisen valtuuden kumoutuessa asetuksen pykälä kumoutuu.

Työ- ja elinkeinotoimiston velvollisuudesta ilmoittaa työttömyyskassalle ja Kansaneläkelaitokselle työnhakijan opintoihin liittyviä tietoja aktiivimallin toimeenpanoa varten säädetään työttömyysturvalain 11 luvun 4 §: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 tasossa¹⁵ ilman perusturvaan ehdotetun tasokorotuksen huomiointia¹⁶. Menojen kasvu johtuu alennettujen etuuksien nousemisesta täysiksi etuuksiksi henkilöillä, jotka eivät täytä aktiivisuusehtoa. Kustannukset jakautuvat valtion, kuntien ja Työllisyysrahaston kesken seuraavan taulukon mukaisesti. 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 arvioitiin mallin vähentävän etuusmenoja noin 49 milj. eurolla, joten tältä osin mallin kumoaminen lisää etuusmenoja vähemmän kuin sen arvioitiin alentavan etuuksia. Ero johtuu työttömien määrän alenemisesta. Omavastuupäivien vähentämisestä seurannut etuusmenon kasvu jää työttömyysturvajärjestelmään menoa lisääväksi kustannukseksi, koska omavastuupäivien määrään ei ehdoteta muutosta.

Taulukko 1: Leikkurin poiston vaikutukset menoihin, miljoonaa euroa

	Vaikutus julkiseen talouteen	Vaikutus valtiolle	Vaikutus kunnille	Vaikutus Työllisyysrahastolle
Ansioturva	24	11,3		12,7
Perusturva	27,1	14,4	10,2 ¹⁷	2,5
Toimeentulotuki	-8	-8		
Yleinen asumistuki	-4	-4		
Yhteensä	39,1	13,7	10,2	15,2

Aktiivimallin arvioitiin lisäävän työllisyyttä 5 000 – 12 000 henkilöllä. Jos aktiivimallilla on ollut työllisyyttä lisääviä vaikutuksia, mallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoaminen kumoaisi suurelta osin myös nämä työllisyysvaikutukset. Nykytilan arvioinnissa todetulla tavalla aktiivimallin työllisyysvaikutusten, ja siten myös sen kumoamisen vaikutusten, arviointi on kuitenkin vaikeaa, sillä mallin työllisyysvaikutuksia on vaikea erottaa samaan aikaan muutenkin nopeasti parantuneesta työllisyystilanteesta. VATT:n loppuraportti, jossa työllisyysvaikutuksia pyritään käsittelemään, ilmestyy lokakuussa 2019.

¹⁵ Arviossa on verrattu leikkurin poiston vaikutuksia vuonna 2020 tilanteeseen, jossa muutoksia ei tehtäisi. Oletuksena on käytetty valtiovarainministeriön kevään 2019 taloudellisen katsauksen ennustetta vuoden 2020 työttömyysasteelle (6,1 %). Mikäli työttömyysaste on tätä suurempi, myös menolisäys on arvioitua suurempi. Myös vuotta pidemmällä aikavälillä kustannusvaikutus riippuu erityisesti työttömyysasteesta ja työttömyysturvan tasosta. <https://vm.fi/talouden-ennusteet>

¹⁶ Työttömän peruspäivärahaa ehdotetaan korotettavaksi 20 eurolla kuukaudessa 1.1.2020 lukien.

¹⁷ 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.

Nykytilan arvioinnissa kuvatulla tavalla työttömyyden päättymisissä ei näkynyt peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajilla havaittavaa eroa sen tiedon perusteella, mikä tässä vaiheessa esitystä valmisteltaessa on ollut käytettävissä. Kuten nykytilan arvioinnissa edelleen on todettu, osittaisen työllistymisenkään kohdalla ei pystytä luotettavasti arvioimaan, missä määrin muutos on johtunut aktiivimallista ja missä määrin työmarkkinoiden imusta. Ansiopäivärahan saajien työllistymiseen mallilla on saattanut olla vaikutusta, kuten nykytilan arvioinnissa todetaan, mutta senkään osalta kovin luotettavia tai tarkkoja tutkimukseen perustuvia arvioita ei pystytä vielä tekemään. Jos osittaisen työllistymisen eli osa-aikatyön ja lyhytkestoisen kokoaikatyön tekemisen kasvussa on kyse työmarkkinoiden imusta ja etuudensaajien pysyvämmästä toiminnan muutoksesta, leikkureiden kumoamisella ei ole kielteisiä työllisyysvaikutuksia. Jos muutos työllisyysessä johtuu aktiivimallista ja sen leikkureista, leikkureiden kumoamisesta seuraavat esityksen taloudelliset vaikutukset kasvavat, jos osittainen työllistyminen vähenee aktiivimallin kumoamisen vuoksi. Etuusmenojen kasvu on suurempaa, jos mallin kumoamisella on työllisyyttä heikentäviä vaikutuksia.

Taustavaikuttimesta riippumatta vuoden 2018 työllisyyskehitys on ollut julkista taloutta vahvistavaa ja on siis myös mahdollista, että aktiivimallin kumoamisella on negatiivista vaikutusta tähän suotuisaan kehitykseen. Työllistymiseen kannustava 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

Aktiivimallin toimeenpanoon liittyvä työssäolon seuranta ja työttömyysetuuden tason muutokset ovat lisänneet työttömyysetuuksien maksajien, Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen, työtä huolimatta siitä, että aktiivimallista pyrittiin säätämään käyttämällä sellaisia työttömyysetuuksien maksamiseen liittyviä elementtejä, joita etuuden maksajat jo aiemmin ovat seuranneet ja käyttäneet perusteena etuuden myöntämisessä. Kuten muuhunkin työttömyysturvallainsäädäntöön, 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 määrä 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 (täydenty). Vastaavasti kuin aktiivimallista säädettäessä, 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 valituksia tuli vireille (täydenty).

3.3 Vaikutukset eri kansalaisryhmien asemaan ja sukupuolivaikutukset

Aktiivimallin kumoaminen parantaisi niiden etuudensaajien tilannetta, jotka eivät täyttäisi mallin mukaisia aktiivisuutta koskevia edellytyksiä. Se parantaisi myös niiden etuudensaajien tilannetta, jotka täyttävät mallin edellytykset sellaisena jaksona, jolta henkilö jo saa mallin perusteella alennettua etuutta. 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 1465 eurosta 1397 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 sitä, 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. Peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavilla todennäköisyys sille, että tukea on alennettu, nousee melko tasaisesti iän myötä. Aktiivimallin kumoamisen voidaan arvioida parantavan etenkin iäkkäämpien työttömien toimeentuloa.

Taulukko 2. Alennetun ansiopäivärahan saajat ikäryhmittäin (vuosineljänneksen 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	250919	102 396	41 %
17-19 v	7418	1 110	15 %
20-24 v	29517	8 631	29 %
25-29 v	35708	12 134	34 %
30-34 v	32800	12 168	37 %
35-39 v	29412	11 764	40 %
40-44 v	25646	10 803	42 %
45-49 v	23917	10 857	45 %
50-54 v	27055	13 277	49 %
55-59 v	26488	13 650	52 %
60-64 v	12768	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 HE 124/2017 mallin vaikutuksia ennakotiin 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-päiväraha	%	Peruspäiväraha	%	Työmarkkinatuki	%
Kaikki etuudensaajat	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 aktiivimallisissa huomioitavaa 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.

Siihen, säilyykö päivärahan tai työmarkkinatuen taso muuttumattomana aktiivimallia sovellettaessa, vaikuttaa työttömän työnhakijan oman aktiivisuuden ja työnhaussa tai palveluun hakeutumisessa onnistumisen lisäksi tarjolla olevien työpaikkojen määrä ja niiden laatu. Kuten aktiivimallia koskeneessa hallituksen esityksessä todettiin, jos paikkakunnalla on tarjolla lyhytkestoisia työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja, on työllistyminen luonnollisesti helpompaa kuin seudulla, jossa niitä ei ole. Myös TE-toimistojen mahdollisuudet tarjota palkkatuetta työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja vaihtelevat eri puolilla maata. Aktiivimallia koskeneessa hallituksen esityksessä HE 124/2017 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 väestöntiheyden 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 asumistuen 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 2018¹⁸. Sen sijaan henkilöille, jotka muutenkin olisivat saaneet työttömyysetuuden rinnalla toimeentulotukea tai asumistukea, näitä tukia on maksettu enemmän kuin ilman aktiivimallin mukaista etuuden alentamista olisi maksettu.

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, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry:ltä, Akava ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, Suomen Yrittäjät ry:ltä,

¹⁸ Henkilöt, jotka ovat saaneet aktiivimallin takia alennettua työttömyysetuutta Kansaneläkelaitokselta.

Kuntaliitolta, Kansalaisareena ry:ltä, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:ltä, Työllisyysrahastolta, Työttömien Keskusjärjestö ry:ltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä.

Lausunnot saatiin (täydentyy lausuntokierroksen perusteella) Lausunnoista (täydentyy lausuntokierroksen perusteella)

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 täytyminen 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 rahoitamiseen.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

(täydentyy)

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun 3 a § ja 7 luvun 5 a §, sellaisena kuin ne ovat laissa 1138/2017.

2 §

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020. 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 1 päivänä tammikuuta 2020. 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 1 päivänä tammikuuta 2020. Ansiopäivärahaan, jota maksetaan ajalta ennen tämän lain voimaan tuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä päivänä kuuta 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 1 päivänä tammi-kuuta 2020. 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 1 päivänä tammikuuta 2020. Ansiopäivärahaan, jota maksetaan ajalta ennen tämän lain voimaan tuloa, sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.