



// 9.2019

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausuntopyyntö 16.8.2017/ STM/2314/2019

Lausunto Hallituksen esityksestä 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

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt lausuntoa aktiivimallin leikkureiden purkamisesta. Luonnoksessa esitetään työttömyysturvalain aktiivimallia muutettavaksi siten, että työttömän työhakijan ei tarvitsisi jatkossa osoittaa aktiivisuuttaan säilyttääkseen etuutensa suuruuden ennallaan. Muu osa aktiivimallista jäisi esityksen mukaan ennalleen. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2020 alusta.

Valtiovarainministeriön lausunto

Työttömyysturvalain aktiivimallia koskevat muutokset ovat olleet voimassa vuoden 2018 alusta lukien. Aktiivimallilla toteutettiin työttömyysturvan omavastuun uudistus, jossa työttömyyden alun omavastuuaikaa lyhennettiin 7 arkipäivästä 5 arkipäivään. Mallin tavoitteena on ollut lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Tavoitteena on lisäksi ollut, että työttömyysetuuden saajat aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön. Omavastuuaikaa siirrettiin työttömyysajalle niissä tapauksissa, joissa työttömyys pitkittyy eikä henkilö ole ollut aktiivimallia koskevissa säännöksissä tarkoitettulla tavalla aktiivinen.

Esitysluonnoksessa on arvioitu aktiivimallin leikkurin purkamisesta aiheutuvia suoria kustannuksia julkiselle taloudelle. Laskelmat ovat staattisia, eli ne eivät huomioi aktiivimallin mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia, eivätkä mahdollisia työllisyysvaikutuksia. Laskelman perusteella julkisten menojen voidaan odottaa kasvavan 51,1 miljoonalla eurolla vuoden 2020 tasossa. Laskelman oletuksena on käytetty keväällä 2019 Valtiovarainministeriössä tuotettua ennustetta vuoden 2020 työttömyysasteesta. Mikäli työttömyys kehittyi ennustettua huonommin myös leikkurin purkamisesta aiheutuvat suorat kustannusvaikutukset kasvavat arvioituja suuremmiksi. Jotta esityksen fiskaalisten vaikutusten arviointi on luotettavampaa, leikkurien poiston kustannuksia on syytä tarkastella vaihtoehdoisen työllisyystilanteen vallitessa.

Aktiivimallia on muutettu jälkikäteen ja nykytilassa aktiivisuusehdon täyttäväksi palveluiksi lasketaan laajempi määrä erilaisia työttömän aktiivisuutta osoittavia toimia. Koska aktiivisuusehdon täyttäminen on tehty helpommaksi, on tämä todennäköisesti edelleen kasvattanut erilaisiin palveluihin osallistumista ja vaikuttanut sitä kautta työllisyyteen.

Alkuperäinen vaikutusarvio sisälsi myös työttömyysturvan alkuomavastuupäivien vähentämisen kahdella päivällä. Mikäli omavastuupäiviä ei nyt palauteta, tulee ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasosta koko keston ajalta noin 0,5 prosenttiyksikköä aktiivimallin käyttöönottoa edeltänyttä korkeampi. Ilman omavastuupäivien palauttamista lakimuutoksen voi arvioida heikentävän työllisyyttä aktiivimallin käyttöönottoa edeltäneeseen tilanteeseen nähden.

Aktiivimallin arvioitiin siitä säädettäessä lisäävän työllisyyttä 5 000–12 000 henkilöllä, mikä vastaa 0,15–0,2 prosenttiyksikön lisäystä työllisyysasteeseen. Kuten esityksessä mainitaan, leikkureiden ja veloitteiden poistaminen todennäköisesti kumoaisi nämä työllisyysvaikutukset. Koska uudistuksen vaikutus työllisyysasteeseen voi olla merkittävä, esityksen perusteluja ja vaikutusarvioita tulisi täsmentää. Vaikutusarvioiden (esim. esitysluonnoksessa mainitut Kyyrä ym. 2019a ja Kyyrä ym. 2019b) mukaan aktiivimalli on lisännyt työttömien työvoimapalveluihin osallistumista ja työttömien työjaksoja. Erityisesti ansiosidonnaista päivärahaa nostavilla aktiivimalli lisäsi työllistymistodennäköisyyttä ja osallistumista työvoimapalveluihin.

Toisin kuin hallituksen esityksessä mainitaan, selvityksissä on pyritty kontrolloimaan suotuisaa suhdannetilannetta. Tämä lisää tulosten luotettavuutta, mutta ei vastaa optimaalista koeasetelmaa. On todennäköistä, että selvityksessä mitatut aktiivimallin positiiviset työllisyysvaikutukset eivät aiheudu pelkästään parantuneesta taloustilanteesta. Ansiosidonnaista nostavien osalta näyttö perustuu vertailuun, jossa kontrolliryhmään kuuluvat lomautetut, joita aktiivimalli ei koske. Tässä vertailussa taloussuhdanteen ja muiden poliittisesti päätettyjen toimenpiteiden vaikutus pystytään paremmin eliminoimaan. Tutkimusasetelmaan liittyvistä haasteista huolimatta voidaan pitää uskottavana, että aktiivimalli on edistänyt sellaista toimintaa, joka parantaa henkilön työllistymistä.

Vaikka työllisyysvaikutusten suuruusluokasta on epävarmuutta, sekä aktiivimallia että työttömyysturvan muutoksia tarkasteleva empiirinen kotimainen ja kansainvälinen tutkimus tukevat aktiivimallin positiivisten työllisyysvaikutusten olemassaoloa.¹ Tutkimusten mukaan sekä työttömyysturvan keston että määrän muuttaminen vaikuttavat työllisyyteen ja työttömyysjaksojen pituuteen. Nykyinen aktiivimalli – leikkuri ja vähentyneet omavastuupäivät – ovat porrastaneet työttömyysturvaa siten, että työttömän kannustimet ottaa vastaan aikaisessa vaiheessa työpaikka ovat parantuneet. Koska työttömän työllistymistodennäköisyys laskee työttömyyden keston myötä, ohjaa porrastus nopeampaan työllistymiseen. Empiirisen tutkimuksen ja alustavien aktiivimallia koskevien selvitysten mukaan leikkurien poisto vähentää myös työttömien osallistumista työvoimapalveluihin. Tästä seuraa – mikäli työvoimapalvelut ovat tehokkaita – että työttömän työllistymistodennäköisyys heikkenee. Esityksessä tulisi mainita edellä kuvatusta laajasta tutkimusnäytöstä, jonka mukaan aktiivimallin leikkurien poisto vaikuttaa hyvin todennäköisesti kielteisesti työttömien aktiivisuuteen työn haussa ja työvoimapalveluiden käytössä, heidän työllistymistodennäköisyyteensä ja talouden työllisyyskehitykseen.

VATT:n loppuraportti, jossa aktiivimallin vaikutuksista saadaan tarkempia tuloksia, valmistuu lokakuussa 2019. Esityksessä ei perustella, miksi näiden tu-

¹ Ks. esim. Boeri, T., Cahuc, P. ja Zyckelberg, A. (2015). The costs of flexibility-enhancing structural reforms: a literature review. OECD keskustelualoite 1264. ja Kyyrä, T., Pesola, H. ja Rissanen, A. (2017): Unemployment insurance in Finland: a review of recent changes and empirical evidence on behavioral responses. VATT Tutkimukset 184.

losten valmistumista ei huomioida siitä huolimatta, että hallitusohjelman mukaan laadukkaan päätöksenteon varmistamiseksi päätökset valmistellaan huolellisesti ja tutkimustietoon pohjautuen.

Valtiovarainministeriö huomauttaa lisäksi, että aktiivimallin käyttöönoton vuoksi julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin on lisätty 10 miljoonaa euroa vuoden 2017 lisätalousarviosta ja 25 miljoonaa euroa vuoden 2018 talousarviosta lähtien käytettäväksi työttömien työnhakijoiden kannalta tarkoitukseenmukaisimpiin palveluihin. Lisäksi vuoden 2019 talousarviosta alkaen TE-toimistojen toimintamenoihin on lisätty 10,3 miljoonaa euroa vuodessa lisäresurssiksi aktiivimallin toimeenpanoon. Jos aktiivimallin leikkurista luovutaan, tulisi ko. menoja vähentää valtion talousarviossa näitä lisäyksiä vastaavilla summilla. Menojen vähentäminen pienentäisi myös aktiivimallin luopumisesta aiheutuvaa julkisen talouden rasitusta.

Esityksen osiossa 2.1 mainitaan hallitusohjelman tavoitteet 75 prosentin työllisyysasteesta, sosiaaliturvan uudistamisesta oikeudenmukaisella tavalla sekä toimeentulon turvaamisesta. Esitys ei kuitenkaan perustele, miltä osin aktiivimallin leikkurien poisto on hallitusohjelman tavoitteiden mukainen toimi, kun otetaan huomioon sen kielteiset vaikutukset työllisyyteen ja työvoimapalveluihin osallistumiseen.

Mikäli aktiivimalli on vaikuttanut työllisyyteen ennalta arvioidulta tavalla, on sen purkamisella huomattavat julkistaloudelliset vaikutukset. Mikäli aktiivimallin työllisyysvaikutuksia ei pystytä luotettavasti jälkikäteisarvioimaan, tulisi lain kumoamisen liittyvistä työllisyysvaikutuksista laatia uusi ja parhaaseen tietoon nojautuva etukäteisarvio. Hallitusohjelman mukaan aktiivimalli puretaan, kun työllisyysvaikutuksiltaan vastaavista toimenpiteistä on päätetty. Esityksen antaminen edellyttäisi siten ensin päätöstä sellaisista toimista, jotka korvaavat mallin työllisyysvaikutukset. Tämän lisäksi hallituksen pitäisi nykyisen tiedon valossa pystyä esittämään työllisyyskeinot 30 000 työllisen saavuttamiseksi syksyn 2020 budjettiriiheen mennessä.

Hallituksen esityksen antaminen edellyttää lisäksi, että aktiivimallin purkamisen valtion talouteen kohdistuvat vaikutukset sisältyvät vuoden 2020 talousarvioon ja julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2021-2023.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä



Martti Hetemäki

Budjettipäällikkö,
osastopäällikkö



Sami Yläoutinen