

Aktiivimallin mukaisen aktiivisuuden osoittamisesta ja sen kehittämismahdollisuuksista

MUISTIO

Sisällysluettelo

Työryhmän kannanotto sen työhön	3
1 Työryhmän tausta.....	5
2 Aktiivimallin tausta ja voimassa oleva malli.....	5
3 Aktiivimallista työttömyysturvajärjestelmässä	7
4 Aktiivimallin vaikutukset.....	9
5 Aktiivimallin kehittämisvaihtoehtoja.....	10
5.1 Riittävä työllistyminen aktiivimallissa.....	10
5.1.1 Omassa työssä työllistyminen.....	10
5.1.2 Omassa työssä työllistyminen, vapaaehtoistoiminta ja eräät erityistilanteet.....	11
5.1.3 Arviointi.....	11
5.2 Vapaaehtoistoiminta mukaan lukien tukiperhehoito, julkiset luottamustehtävät sekä osallisuuden ja elämänhallinnan edistäminen.....	12
5.2.1 Vapaaehtoistoiminta	12
5.2.2 Julkiset luottamustehtävät.....	13
5.2.3 Osallisuuden ja elämänhallinnan edistäminen.....	13
5.2.4 Arviointi.....	14
5.3 Työpaikkojen hakeminen.....	15
5.3.1 Työpaikkojen hakeminen aktiivisuuden osoituksena.....	15
5.3.2 Arviointi.....	15
5.4 Työkykyyn liittyvät tilanteet	15
5.4.1 Sairauspäivärahan omavastuu-aika	15
5.4.2 Kuntoutus	16
5.4.3 Työkyvyttömyyseläkehakemuksen hylkääminen	17
5.4.5 Arviointi.....	18
5.5 Yhteenveto.....	20

Työryhmän kannanotto sen työhön

Työryhmä on työskennellyt aktiivimallin arvioinnin ja kehittämisen sisältävän toimeksiannon perusteella tilanteessa, jossa samaan aikaan eduskunnassa on ollut käsiteltävänä kansalaisaloite KAA 3/2018 aktiivimallin kumoamiseksi. Lisäksi samaan aikaan työryhmän työskenteilyn kanssa työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannon perusteella on työskennellyt kolmikantainen työryhmä, jonka tehtävänä on ollut valmistella niin kutsuttua omatoimisen työhaun mallia. Työryhmät ovat työskennelleet erillään toisistaan, omien toimeksiantojensa mukaisesti.

Aktiivimallin ehdoista säädetään työttömyysturvalaissa. Tämän vuoksi työryhmän määräaika huomioiden on ollut selvää, että päätöksenteko aktiivimallin mahdollisista muutoksista tulee jäämään kevään 2019 eduskuntavaalien jälkeen muodostuvalle hallitukselle. Tässä muistiossa käsitellään työryhmän työn pohjalta seikkoja, jotka voivat tukea aktiivimallia koskevaa päätöksentekoa.

Aktiivimallista saadun palautteen määrä on suuri, ja se voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

1. mallia koskevat kysymykset ja mallia koskeva kritiikki
2. ehdotukset aktiivisuutta kerryttävän toiminnan käsitteen laajentamiseksi ja
3. ehdotukset uusien henkilöryhmien rajaamiseksi aktiivimallin soveltamisen ulkopuolelle (ns. poissulkutilanteet)

Työryhmä on tarkastellut 2 ja 3 ryhmään kuuluvia ehdotuksia. Se on pyrkinyt arvioimaan ehdotuksia sekä suhteessa työttömyysturvajärjestelmän tarkoitukseen ja suhteessa aktiivimallin tarkoitukseen. Arvioinnissa on pyritty ottamaan huomioon kehittämisvaihtoehtojen vaikutus työttömyysetuuden saajien kokemaan haitallisen byrokratian määrään. Samoin työryhmä on pyrkinyt huomioimaan mahdollisista muutoksista työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle aiheutuvan työmäärän kasvun tai vähenemisen. Työryhmä on keskustellut vaihtoehdoista, jotka saattaisivat yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja näin edistää normien purkua koskevaa tavoitetta.

Työryhmä toteaa, että työryhmässä edustettuna olevilla tahoilla on toisistaan eroavia näkemyksiä aktiivimallin hyväksyttävyydestä, vaikuttavuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK tukee aktiivimallin tavoitetta lisätä työnhakijoiden hakeutumista työhön ja työllistymismahdollisuuksia parantaviin toimenpiteisiin. Aktiivimalli on kuitenkin hallinnollisesti raskas ja vaikeasti ennakoitavissa. EK on esittänyt aktiivimallin sijaan työttömyysetuuksiin 10 % alenemaportaita 6 ja 12 kuukauden työttömyyden jälkeen sekä omavastuun palauttamista aktiivimallia edeltäneelle tasolle.

KT Kuntatyönantajat pitää aktiivimallia kannatettavana työllisyyden lisäämiseksi ja työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseksi. Aktiivimallin sääntelyä tulisi kuitenkin selkeyttää ja siihen liittyvää hallinnollista työtä vähentää.

Suomen Yrittäjät pitää aktiivimallin tavoitteita kannatettavana. Sen lisäksi ja työllisyysasteen nostamiseksi SY on esittänyt, että ansiosidonnaista työttömyysturvaa on porrastettava työttömyyden keston perusteella ja lyhennettävä tuen enimmäisaikaa.

SAK ja STTK ovat ilmoittaneet, että eivät hyväksy aktiivimallia ja katsovat, että aktiivimallista pitäisi luopua. SAK on esittänyt osana ehdotustaan kannustavaksi työllistymisturvaksi, että jokaiselle työttömälle tehdään henkilökohtainen työllistymissuunnitelma, jossa sovitaan työnhausta ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisesta. STTK on esittänyt työttömyysturvan uudistamista palvelulähtöisesti ja korostaa työttömien henkilökohtaiseen kohtaamiseen perustuvaa oikein kohdennettua ja vaikuttavaa palvelua ja työttömien positiivisten kannusteiden merkitystä.

Akava on kritisoinut aktiivimallin eräitä ominaisuuksia, mutta ei ole vastustanut aktiivimallin voimaantuloa tai vaatinut sen poistamista, pääasiassa koska sillä on etukäteen tehtyjen vaikutusarvioiden perusteella myönteisiä työllisyysvaikutuksia.

Huolimatta siitä, että työryhmässä on keskusteltu eräistä mallin kehittämistä koskevista vaihtoehtoista ja muodostettu niistä koskevia näkemyksiä ja vaikka työryhmä on katsonut aiheelliseksi ehdottaa eräiden mahdollisten kehittämisvaihtoehtojen tarkempaa arviointia, työryhmän työhön osallistuneet tahot, jotka ovat aktiivimallia vastustaneet tai jotka ovat olleet aktiivimallia koskevien säännösten kumoamisen kannalla, eivät ole muuttaneet kantaansa näiden ehdotusten ja arvioiden myötä. Käsiteltyjä seikkoja koskevat kannanotot ja linjaukset liittyvät yksinomaan siihen, miten aktiivimallia voisi olla mahdollista jatkossa kehittää, jos malli edelleen on voimassa. Työryhmä ei kuitenkaan ole saavuttanut työssään yksimielisyyttä.

1 Työryhmän tausta

Pääministeri Juha Sipilän hallitus teki 25.10.2018 esityksen, jonka mukaan aktiivimallin kehittämistä jatketaan kolmikantaisesti. Hallituksen tekemästä esityksestä on kerrottu verkkoosoitteessa https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/hallituksen-esitys-pal-kansaaajajestoiile-yhteiskuntarauhan-palauttamiseksi.

Hallituksen päätöksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriö kutsui kokoon työryhmän omavastuupäivin toteutetun aktiivimallin kehittämiseksi. Työryhmä valmisteli vain omavastuupäivin toteutetun aktiivimallin kehittämistä. Se ei käsitellyt niin kutsuttua omatoimisen työnhaun mallia, jonka jatkovalmistelua varten työ- ja elinkeinoministeriö asetti erillisen työryhmän. Työryhmän työskentelyn määräaika oli 28.2.2019.

Työryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö, ylijohtaja Outi Antila sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmä toimi ilman asettamista. Työryhmän työhön osallistuivat asiantuntija Mikko Räsänen (Elinkeinoelämän Keskusliitto EK), työmarkkina-asiamies Merja Renko (KT Kunnallinen työmarkkinalaitos), ekonomisti Heikki Taulu (Akava), johtaja Saana Siekkinen (Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry), lakimies Samppa Koskela (STTK), työmarkkina-asioiden päällikkö Harri Hellstén (Suomen Yrittäjät ry) ja asiantuntija Joni Rehunen (työ- ja elinkeinoministeriö). Työryhmän sihteerinä toimi hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmä kokoontui 6 kertaa.

2 Aktiivimallin tausta ja voimassa oleva malli

Pääministeri Juha Sipilän hallitus nimesi vuoden 2017 talousarvioneuvottelujen yhteydessä valtiosihteerin Martti Hetemäen vetämään kolmikantaista työryhmää, jonka tehtävänä oli laatia yksi yhteinen esitys työllisyyden lisäämiseksi ja työttömyyden keston lyhentämiseksi. Yhtenä tavoitteena oli uudistaa ansiosidonnaista työttömyysturvaa nopeampaan työllistymiseen kannustavaksi niin, että se lisää työllisten määrää 8 000 henkilöllä ja että sen vaikutukset valtiontaloudelle ovat neutraalit. Työryhmän muistiossa ehdotettiin, että työttömyysturvan omavastuuta muutettaisiin niin, että työttömyysetuuden saannin alkuun kohdistuvaa omavastuuaikaa lyhennettäisiin, ja että omavastuuaikaa siirrettäisiin myöhempään työttömyysaikaan, jos työttömyys jatkuu. Tämän siirrettävän omavastuun voisi välttää, jos etuudensaaja on aktiivinen. Tämä niin kutsuttu aktiivimalli koskisi työryhmän muistion mukaan sekä työttömyyspäivärahan (perus- ja ansiopäiväraha) että työmarkkinatuen saajia. Työryhmä ei ollut yksimielinen ehdotuksesta.

Aktiivimallin sisältävä hallituksen esitys HE 124/2017 laiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annettiin eduskunnalle syksyllä 2017. Esityksen tavoitteena oli lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Kuten työryhmä oli ehdottanut, työttömyyden alun omavastuupäivien määrää vähennettiin 7 arkipäivästä 5 arkipäivään, ja työttömyysajalle siirrettävien uusien omavastuupäivien tavoitteena on, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Työttömyysajan omavastuu toteutuu alentamalla työttömyysetuutta 4,65 % päivää kohden.

Aktiivimalli tuli voimaan 1.1.2018, jolloin käynnistyi työttömyysetuutta saavien kohdalla mallin ensimmäinen 65 työttömyysetuuden maksupäivän tarkastelujakso. Jos etuudensaajalla ei ollut riittävää määrää laissa säädettyä aktiivisuutta, etuutta alennettiin tätä ensimmäistä jaksoa seuraavan 65 työttömyysetuuden maksupäivän mittaiseksi jaksoksi 4,65 prosentilla. Mallissa aktiivisuuden seurannan jaksot ja aktiivisuuden perusteella määritellyn etuuden maksamiskaudet ovat keskenään yhteneväiset.

Lain voimaantulovuotena aktiivisuuden pystyi täyttämään työllistymällä palkkatyössä tai ansaitsemalla tuloa yritystoiminnasta niin, että työllistyminen yhden kalenteriviikon sisällä tapahtuneena olisi kerryttänyt työssäoloehdot. Lisäksi edellytyksen saattoi täyttää osallistumalla työllistymistä edistävään palveluun tai muuhun työvoimaviranomaisen järjestämään työllistymisedellytyksiä parantavaan palveluun tai toimintaan taikka osallistumalla työpäikällä tai työllistymiseen liittyen toteutettavaan rekrytointia tukevaan toimintaan, jonka ajalta henkilölle maksetaan työttömyysetuutta.

Osa työttömyysetuuden saajista on suljettu pois aktiivimallin piiristä. Tämä niin kutsuttu poissulku koskee henkilöitä,

1. jotka työttömyysetuuden rinnalla saavat jotakin työkyvyttömyyteen tai vammaan perustuvaa etuutta tai joilla on työkyvyttömyyseläkehakemus vireillä, ja
2. jotka toimivat omais- tai perhehoitajina

Jos etuutta on alennettu, ja työttömyysetuuden saaja täyttää alennetun etuuden jaksolla aktiivisuutta koskevan edellytyksen, työttömyysetuus palaa normaalin suuruiseksi seuraavan tarkastelujakson alusta. Jos etuutta on alennettu ja työttömyysetuuden saaja ei edelleenkään ole täyttänyt aktiivisuutta koskevaa edellytystä, etuuden maksaminen jatkuu alennettuna. Alentaminen tehdään aina normaaliin täyteen työttömyysetuuteen, eli 4,65 %:n vähennys ei kertaudu.

Etuuden määrää koskevasta perustilanteesta poiketen, jos henkilö alkaa jälleen saada työttömyysetuutta sen jälkeen, kun hän on työllistynyt tavalla, joka estää täyden tai sovitellun työttömyysetuuden maksamisen, mallin mukainen tarkastelujakso alkaa välittömästi alusta ja mahdollisesti alennettu etuus palaa normaalin suuruiseksi. Samoin toimitaan, jos työttömyysetuuden saaja täyttää työssäoloehdon uudelleen.

Ostavastuupäivän toteutetun aktiivimallin voimaan tulon jälkeen työttömyysturvalakia on lailla 1267/2018 muutettu siten, että työttömillä on tietyin edellytyksin mahdollisuus opiskella lyhytkestoisia opintoja työttömyysetuutta menettämättä. Samassa yhteydessä työttömyysturvalakia muutettiin siten, että työtön voi osoittaa aktiivimallissa edellytettyä aktiivisuutta myös opiskelemalla. Lisäksi tilanteissa, joissa työhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen päätoimisten opintojen aikana, aktiivimallin tarkastelujakso alkaa opintojen päätyttyä alusta eikä etuuden määrä alenneta. Muutokset tulivat voimaan vuodenvaihteessa 2018-2019.

Työllistymistä tukevaan toimintaan osallistumisen edistämiseksi huhtikuun 2019 alussa tulee voimaan valtioneuvoston asetus työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta (1313/2018). Asetusmuutoksen myötä omavastuupäivän

toteutettua aktiivimallia kehitetään niin, että aktiivisuutta voi osoittaa osallistumalla paitsi työvoimaviranomaisen järjestämään työllistymistä tukevaan toimintaan myös osallistumalla eräiden muiden järjestäjätahojen järjestämään työllistymistä tukevaan toimintaan. Tällaisia asetuksessa tarkoitettuja järjestäjätahoja ovat esimerkiksi ammattiliitot ja –järjestöt sekä kunnat.

3 Aktiivimallista työttömyysturvajärjestelmässä

Työttömyysetuus on vastikkeellinen, syyperusteinen etuus. Työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:ssä säädetään, että etuuteen on oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Lain 2 a luvussa säädetään muun muassa, että työttömyysetuuden saajan tulee korvauksettomana määrääjän uhalla hakea ja olla valmis vastaanottamaan tarjottua työtä, toteuttaa työllistymissuunnitelmaa ja sitä korvaavaa suunnitelmaa sekä osallistua työllistymistä tukeviin palveluihin.

Työttömyysetuuden vastikkeellisuus on kuitenkin syvempää kuin etuudensaajalle kuuluva velvollisuus reagoida hänelle tehtyihin työ- ja palvelutarjouksiin. Työttömyysturvalain 1 luvun 1 §:ssä säädetään, että työttömyysetuus korvaa työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja näin antaa työttömälle työnhakijalle mahdollisuuden hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Tätä etuuden tarkoitusta koskevaa säännöstä on työttömyysturvalain kokonaisuudistuksen yhteydessä perusteltu seuraavasti:

Työttömyysturvan yleisenä sosiaalipoliittisena tavoitteena on turvata työttömän toimeentuloa korvaamalla työttömyyden aiheuttamia taloudellisia menetyksiä. Sosiaaliturvan yleisenä lähtökohtana on turvata jokaiselle oikeus ja mahdollisuus aktiivisuuteen ehkäisemällä toteutuneesta sosiaalisesta riskitilanteesta johtuvaa toimeentulon heikentymistä. Työttömyyden kohdalla tämä tarkoittaa aktiivista ja päätoimista työnhakua työmarkkinoille pääsemiseksi tai palaamiseksi.

Lakiehdotuksessa samoin kuin työvoimapoliittisessa lainsäädännössä työnhaku ymmärrettäisiin laajasti. Palkkatyön etsimisen lisäksi työnhaku tarkoittaa valmiutta osallistua koulutukseen ja tarvittaessa muihin työmarkkinavalmiuksia parantaviin toimenpiteisiin.¹

Aktiivimallin tavoite on kannustaa työttömyysetuuden saajia hakeutumaan aiempaa enemmän myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Samalla kun aktiivimallin voimaan tulo parantaa työttömyysetuuden saajien toimeentuloa työttömyyden alkaessa (omavastuupäivien määrän vähentäminen 7 arkipäivästä 5 arkipäivään), se siirtää omavastuuta työttömyysajalle, jos työttömyysetuuden saaja ei täytä mallin edellytyksiä.

Aktiivimallia on perusteltu tarkastella suhteessa työttömyysturvan tarkoitukseen korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja näin antaa työttömälle työnhakijalle mahdollisuus hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Kun

¹ Hallituksen esitys HE 115/2001 vp työttömyysturvalaiksi, s. 41 palsta I 1 luvun 1 §:n yksityiskohtaiset perustelut

työttömyysturvalaissa etuudelle säädetty tarkoitus jo itsessään sisältää sen, että etuuden vastikkeeksi henkilö hakee työtä ja on valmis parantamaan työllistymismahdollisuuksiaan, aktiivimallissa ei huomioida tämän vastikkeen mukaista toimintaa eli työn hakemista tai pyrkimystä osallistua työllistymisedellytyksiä parantaviin palveluihin.² Mallin elementit eli aktiivisuuden osoittaminen palkkatyöllä, yritystoiminnalla ja osallistumisella työllistymistä edistävii palveluihin tai sitä tukevaan toimintaan sekä opiskelulla ovat kuitenkin linjassa työttömyysturvan lain 1 luvun 1 §:ssä säädetyn työllistymisen tukemisen ja työllistymismahdollisuuksien parantamisen tavoitteen kanssa, ja kannustinelementti liittyy onnistumiseen etuuden saannin vastikkeessa eli työnhaussa ja työllistymisensä edistämisessä.

Työttömyysturvalaissa säädettyjen työttömyysetuuksien maksamisen edellytykset ovat lähtökohtaisesti riippumattomia henkilön iästä, sukupuolesta, asuinpaikasta tai ammatillisesta taustasta.³ Saman periaatteen mukaisesti rakentuu myös aktiivimallin soveltamista koskeva peruseriaate, jossa malli koskee lähtökohtaisesti kaikkia työttömyysetuuden saajia.

Työttömyysturvalaissa on kuitenkin säädetty eräistä ikään liittyvistä erityiskohteluun johtavista tilanteista. Tällaisia ovat esimerkiksi alle 25 vuotiasta nuorta koskevat työvoimapoliittiset edellytykset silloin, jos hän on vailla ammatillista koulutusta⁴ ja toisaalta esimerkiksi ikääntyviä työttömyysetuuden saajia koskeva ns. lisäpäiväoikeus⁵. Molemmille tilanteille on niistä säädetäessä katsottu olevan riittävät perustelut poiketa muita työttömyysetuuden saajia koskevista työttömyysturvan saannin ehdoista.

Aktiivimallissa on kaksi tilannetta, joissa sen soveltamista rajoitetaan. Soveltamista rajoitetaan ensinnäkin tilanteissa, jossa henkilö terveydentilasta johtuvilla perusteilla asetetaan eri asemaan kuin työttömyysetuuden saajat yleensä. Näissä tilanteissa työttömyysetuuden saajan työkykyyn voi liittyä seikkoja, jotka suhteessa muihin työttömyysetuuden saajiin voivat vaikeuttaa hänen työllistymistään avoimilla työmarkkinoilla yleisesti noudatettavilla ehdoilla. Poikkeuksen soveltaminen edellyttää, että henkilö joko saa työkyvyttömyyteen tai vammaan perustuvaa etuutta, jolloin työkyvyttömyyden tai vamman olemassaolo ja vaikutus on tutkittu näitä tilanteita koskevan lainsäädännön mukaisesti, tai hänellä on vireillä työkyvyttömyyseläkehakemus, jolloin työkyvyttömyydestä tai työkykyisyydestä ei ole vielä olemassa ensiasteen päätöstä.

Toinen tilanne liittyy omais- ja perhehoitajana toimimiseen. Näiden henkilöiden kohdalla kyse ei kuitenkaan ole siitä, että heidän kohdallaan avoimille työmarkkinoille työllistymisen mahdollisuuksien katsottaisiin olevan heikommat kuin muilla työttömyysetuuden saajilla. Soveltamista koskeva rajausta perustuu käytännön syihin. Kun aktiivimallissa mallin edellytyksiä kerryttäväksi toiminnaksi on säädetty ensisijaisesti palkkatyö ja yritystoiminta, ja kun

² Työryhmän työn kanssa rinnan on työ- ja elinkeinoministeriön johdolla käynnissä kolmikantainen työryhmä niin kutsutun omatoimisen työnhaun mallin valmistelemiseksi. Tämä työryhmä ei käsittele kyseistä mallia.

³ Perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään ilman hyväksyttävää perustetta saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

⁴ Säännöksen tarkoitus on edistää ammatillisen osaamisen hankkimista ja näin edistää työllistymistä.

⁵ Säännöksen tarkoitus on turvata ikääntyvien toimeentuloa tilanteissa, jossa avoimille työmarkkinoille työllistyminen ja sen kautta ansiopäiväraha-oikeuden uudistaminen voi olla epätodennäköisempää kuin työnhakijoilla keskimäärin.

omaishoitajana tai perhehoitajana toimiminen ei yleensä kumpaakaan ole⁶, on toimeenpanon kannalta tehokkaimmaksi ratkaisuksi valmistelun yhteydessä arvioitu mallin soveltamista koskeva rajaus.

Muiden henkilöryhmien osalta aktiivimallin soveltamista ei olla rajoitettu. Sitä siis sovelletaan esimerkiksi iästä tai perhetilanteesta riippumatta. Muiden henkilöryhmien tilannetta arvioitaessa on otettava huomioon paitsi työttömyysturvalain tarkoitus, myös mallissa edellytetty palkkatyön ja yritystoiminnassa työllistymisen määrä ja lisäksi se, että mallin edellytysten täyttäminen ei tapahdu yksinomaan työllistymällä vaan myös työllistymistä edistävien palveluiden ja sitä tukevan toiminnan kautta. Jos esimerkiksi ikään tai olosuhteisiin perustuvia rajoja haluttaisiin malliin tehtävän, niiden yhteensopivuus paitsi työttömyysturvalain tarkoituksen myös – ja ennen kaikkea – perustuslain edellyttämän yhdenvertaisen kohtelun periaatteen kanssa tulisi tarkkaan arvioida.

4 Aktiivimallin vaikutukset

Eduskunnan vastaus aktiivimallin sisältäneeseen hallituksen esitykseen laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta sisälsi lausuman, jonka mukaan uudistuksen vaikutuksia tulee tarkasti seurata ja tarvittaessa laajentaa keinoja, joilla aktiivisuusedellytyksen voi täyttää, jos ilmenee, etteivät nyt ehdotettavat keinot ole riittäviä estämään aktiivisesti työnhakua tai palveluun pääsyä yrittäneen työnhakijan joutumista vähennetylle etuudelle.

Ensivaiheessa muutoksen voimaantultua uudistuksen vaikutuksia on seurattu työttömyysturvaa koskevien tilastojen mahdollistamalla tarkkuudella. Käytännön tilastoseurannan ovat toteuttaneet Kansaneläkelaitos ja Finanssivalvonta.

Lisäksi mallin yksityiskohtaisempaa seurantaa varten on käynnistetty kolme tutkimushanketta. Hankkeiden ensimmäisten tulosten on tarkoitus valmistua keväällä 2019. Aktiivimallia on myös arvioitu uudelleen, kun eduskunta on käsitellyt mallin kumoamista koskevaa kansalaisaloitetta KAA 3/2018. Sosiaali- ja terveysvaliokunta on mietinnössään StVM 32/2018 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että tilastotietojen perusteella aktiivimalli näyttää kohdistuvan työttömyysetuuden saajiin ikäryhmittäin ja alueittain epätasa-arvoisesti. Edelleen valiokunta toteaa mietinnössään pitävänsä tärkeänä, että ”työttömien työnhakijoiden alueellinen jakautuminen ja vaikeasti työllistyvien työttömien määrä otetaan huomioon työllisyysmäärärahojen jakamisessa niin, että rahaa kohdistetaan alueille, joissa sille on eniten tarvetta. Lisäksi valiokunta painottaa työllisyyttä tukevien palvelujen kehittämistarpeita. Palvelujen tulee vastata paremmin eri kohderyhmien tarpeeseen. Erityisesti vaikeasti työllistyville, pitkäaikaisytyöttömille ja ikääntyville tulee olla tarjolla riittävästi heidän tilanteeseensa sopivia työllistämispalveluja niin, että aktiivisesti työnhakua tai palveluun pääsyä yrittäneen työnhakijan jou-

⁶ Perhehoitolaissa (263/2015) mahdollistettu perhehoidon vieminen hoidettavan kotiin ja tähän liittyvä sopimuskäytäntö, jossa perhehoitaja voi toimia esimerkiksi usean perhehoitajan sijaisena, on kuitenkin johtanut tilanteisiin, joissa toiminta saattaa olla ansaintatarkoituksessa tehtyä. Työsopimussuhteen puuttuessa kyse on tällöin yritystoiminnasta.

tumista vähennetylle etuudelle voidaan vähentää nykyisestä.”. Valiokunta esittää mietinnössään kansalaisaloitteen hylkäämistä. Mietintö sisältää 4 vastalauseita. Eduskunta on täysistunnossa 27.2.2019 hylännyt kansalaisaloitteen.

5 Aktiivimallin kehittämisvaihtoehtoista

Aktiivimallin voimaan tulo on johtanut suureen palautemäärään ja tämä palaute voidaan jakaa kolmeen ryhmään:

1. mallia koskevat kysymykset ja mallia koskeva kritiikki
2. ehdotukset aktiivisuutta kerryttävän toiminnan käsitteen laajentamiseksi ja
3. ehdotukset uusien henkilöryhmien rajaamiseksi aktiivimallin soveltamisen ulkopuolelle (ns. poissulkutilanteet)

Työryhmä on tarkastellut 2 ja 3 ryhmään kuuluvia ehdotuksia ja pyrkinyt arvioimaan ehdotuksia suhteessa työttömyysturvajärjestelmän tarkoitukseen ja toisaalta aktiivimallin tarkoitukseen. Työryhmä on ehdotuksissaan pyrkinyt huomioimaan vaihtoehtojen mahdolliset vaikutukset työttömyysetuuden hakijan kokeman haitallisen byrokratian määrään, ja on tietoisesti nostanut esiin vaihtoehtoja, joiden se arvioi selkiyttävän lainsäädäntöä ja näin edistävän normienpurkua koskevaa tavoitetta. Koska aktiivimallia on myös arvosteltu siitä, että sen toimeenpanosta aiheutuva työmäärä ei ole oikeassa suhteessa mallin vaikuttavuuteen, työryhmä on pyrkinyt myös arvioimaan ehdotusten vaikutusta Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärään.

5.1 Riittävä työllistyminen aktiivimallissa

5.1.1 Omassa työssä työllistyminen

Omassa työssä työllistymisellä tarkoitetaan tilannetta, jossa työllistymiseen ei liity ansaintatarkoitusta (vrt. työsopimussuhteessa taikka yritystoimintana⁷ tapahtuva työllistyminen). Vastaavaa määritelmää ei sisälly muuhun lainsäädäntöön. Omaa työtä on esimerkiksi työskentely apurahalla⁸. Aiemmin on melko vakiintuneesti omana työnä ja siinä työllistymisenä pidetty myös eräitä toimeksiantosuhteeseen perustuvia tilanteita, kuten alaikäisen turvapai-
kanhakijan avustaminen.

Toimeksiantosuhteessa omassa työssä työllistyvä saa työsuorituksestaan palkkion. Työtä ei kuitenkaan tehdä työsopimussuhteessa. Työsuorituksen tilaajan on tehtävä palkkiosta ennakonpidätys, jos kyse verotuksen näkökulmasta on työsuhteesta ja myös, jos kyse on yritystoiminnasta, mutta työkorvauksen saajaa ei ole suorituksen maksuhetkellä merkitty ennakkopierintärekisteriin. Palkkiosta ei pidätetä palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua eikä palkkio

⁷ Yrittäjän eläkelain (1272/2006) 3 §:n 1 momentin mukaan yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuh-
teessa tai virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimisuhteessa. Työttömyysturvain 6 §:n 1 momentissa yrittäjäksi määritellään
henkilö, joka on yrittäjän eläkelain 3 §:ssä tarkoitettu henkilö. Yrittäjämääritelmän piiriin kuulumisen ei edellytäkään velvollisuutta
vakuuttaa työskentely yrittäjän eläkelain mukaisesti, vaan määritelmä täyttyy ansaintatoiminnalla, joka ei tapahdu työ- tai virkasuh-
teessa tai muussa julkisoikeudellisessa toimisuhteessa.

⁸ Jos apuraha on myönnetty jatko-opintoihin, aktiivimallissa edellytetty aktiivisuus voi kertyä sivutoimisen opiskelun perusteella.

sisälly työsuorituksen tilaajan maksaman työnantajan työttömyysvakuutusmaksun perusteseen. Jos julkisen sektorin toimija teettää työsuorituksen toimeksiantosuhteessa, palkkio voi tulla vakuutetuksi julkisten alojen työeläkejärjestelmän mukaisena tulona.⁹

Omassa työssä työllistyminen voi lähestyä tai tosiasiaissa olla yritystoimintaa, jos se tapahtuu ansaintatarkoituksessa. Toiminta, joka on alkanut omana työnä voi myös muuttua tai laajentua niin, että siihen alkaa sisältyä ansaintatarkoitusta.

5.1.2 Omassa työssä työllistyminen, vapaaehtoistoiminta ja eräät erityistilanteet

Oma työ ja siinä työllistyminen eroaa vapaaehtoistyöstä tulon saannin osalta. Kun vapaaehtoistoiminnassa työsuorituksesta ei makseta vastiketta, palkkaa, omassa työssä työllistyvälle työsuorituksesta maksetaan palkkio tai edellä mainittua apurahaa. Omassa työssä työllistymiseen liittyy usein myös sitoumus tietyn suorituksen tekemisestä (esimerkiksi väitöskirjan tekeminen tai avustajana toimiminen). Vapaaehtoistoiminta on nimensä mukaisesti vapaaehtoista. Vapaaehtoistyöhön voi sisältyä ajan käyttämistä koskeva sitoutuminen, mutta ensisijaisesti henkilön vapaaehtoisuuteen perustuvana.

Omais- ja perhehoitajana toimimista käsitellään työttömyysturvajärjestelmässä pääsääntöisesti omana työnä. Erityisesti perhehoitajana toimimisen tilanteiden monimuotoistuminen on kuitenkin johtanut siihen, että osa perhehoitajista toimii ansaintatarkoituksessa, jolloin toiminta voi olla työttömyysturvalain näkökulmasta yritystoimintaa. Omais- ja perhehoitajana toimiminen, joka tehdään toimeksiantosopimuksen perusteella, on aktiivimallissa ns. poissulkuperuste jolloin mallia ei sovelleta. Tämä koskee myös vastaavalla tavalla toteutettuja sijaisjärjestelyitä.

5.1.3 Arviointi

Voimassa olevassa aktiivimallissa ei ole mahdollista osoittaa aktiivisuutta omassa työssä työllistymisellä. Siinä ei myöskään ole mahdollista yhdistää palkkatyössä työskentelyä yritystoiminnan ansioon. Työryhmässä on keskusteltu mahdollisuudesta selvittää, olisiko palkkatyö, yritystoiminnassa työllistyminen ja oma työ mahdollista

1. yhdistää yhdeksi kriteeriksi aktiivimallissa, ja
2. jos näin tehtäisiin, voitaisiinko myös määritellä yksi yhteinen euromäärä, jonka saanti osoittaisi riittävää aktiivisuutta tarkastelujakson aikana.

Muutoksen edistäminen edellyttäisi myös sen tarkastelua, milloin aktiivisuuden katsotaan kertyneen. Voimassa olevassa mallissa palkkatyö kerryttää aktiivisuutta jaksolla, jolloin työ-

⁹ Julkisten alojen eläkelain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan palvelussuhteella tarkoitetaan lain piiriin kuuluvaa virka- tai työsuhdetta, perhe- ja omaishoitajan sopimussuhdetta Kevan jäsenyhteisöön, luottamustointa sekä toimeksianto- tai konsulttisopimussuhdetta tai vastaavaa muuta sovittua järjestelyä. Lain 4 §:n mukaan sen soveltamisalaan kuuluu julkiseen työnantajaan sekä eduskuntaan palvelussuhteessa oleva luonnollinen henkilö, joka toimimatta yrittäjänä, on tehnyt julkisen työnantajan kanssa toimeksianto- tai konsulttisopimuksen tai sopinut vastaavasta muusta järjestelystä eikä tätä toimintaa harjoiteta yhtiön tai muun yhteisön nimissä.

tunnit tehdään ja yritystoiminta jaksolla, jolloin yrittäjä saa toiminnasta tuloa. 1.4.2019 voimaan tuleva muutos palkan ja työttömyysetuuden yhteen sovittelussa siirtää palkan huomioon nykyiseltä työtuntien teon jaksolta palkan maksujaksolle. Sovittelua koskeva muutos ja aktiivimallin mukaisen aktiivisuuden seuranta irtautuvat toisistaan. Jos aktiivisuus osoitettiin euromääräisenä myös palkkatyön osalta, ja tulo kerryttäisi aktiivisuutta nykyisen ansaintajakson sijasta maksupäivän mukaisella jaksolla, aktiivisuuden kertyminen ja työtulon sovittelu palautuisivat jälleen yhdenmukaisiksi. Muutos edistäisi tulorekisterin käytettävyyttä ja sen voidaan arvioida selkeyttävän työttömyysturvajärjestelmää ja vähentävän haitallista byrokratiaa.

Muutoksen myötä, jos aktiivisuuden osoittaminen tapahtuisi tulojen perusteella, omais- ja perhehoitajia koskevasta erillisestä säännöksestä olisi mahdollista luopua. Muutoksen voidaan arvioida yksinkertaistavan aktiivimallia ja vähentävän haitallista byrokratiaa.

5.2 Vapaaehtoistoiminta mukaan lukien tukiperhetoiminta, julkiset luottamustehtävät sekä osallisuuden ja elämänhallinnan edistäminen

5.2.1 Vapaaehtoistoiminta

Vapaaehtoistoiminta voidaan määritellä yksittäisten ihmisten tai yhteisöjen hyväksi tehdyksi toiminnaksi, jota tehdään omasta vapaasta tahdosta, tyypillisesti ilman erityisiä koulutusta koskevia vaatimuksia. Vapaaehtoistyöstä tai –toiminnasta ei ole lainsäädäntöä, jossa vapaaehtoistoiminta määriteltäisiin esimerkiksi sisällön taikka toiminnan ehtojen kautta siten, että esimerkiksi työttömyysturvavalaissa¹⁰ voitaisiin nojata yleiseen vapaaehtoistoiminnan määrittelymään. Keskeistä vapaaehtoistoiminnalle on, että siitä ei saada vastiketta eli palkkaa, mutta joskus vapaaehtoiselle syntyneitä kustannuksia voidaan korvata.

Vapaaehtoistoimintaan osallistutaan perinteisten rekisteröityjen yhdistysten piirissä, puolueissa, seurakunnissa ja osana kansainvälisten järjestöjen toimintaa. Toisaalta erityisesti sosiaalisen median avulla vapaaehtoistoiminta voi myös käynnistyä nopeasti, ilman muodollista toimintatapaa, samanmielisten ihmisten ad hoc –hankkeena, jossa toiminta joko myöhemmin vakiintuu taikka vaihtoehtoisesti kestää vain sen ajan, joka tarvitaan ryhmän itselleen asettaman tavoitteen saavuttamiseen.

Tukiperhetoiminta on yksi vapaaehtoistoiminnan muoto. Esimerkiksi Pelastakaa Lapset ry:n kautta tapahtuvana lapsi viettää tukiperheessä yleensä yhden viikonlopun kuukaudessa. Perheelle maksetaan kulukorvausta, mutta muutoin kyse on lapsen osallistumisesta perheen tavanomaiseen elämään. Tukiperhetoiminta on kaikille lapsiperheille avointa, sosiaalihuoltolain mukaista, ehkäisevää lastensuojelutyötä ja sitä toteutetaan myös lastensuojelun avoimuuden tukitoimena. Toimintaan liittyy perehdytys ja työn tuki.

¹⁰ Työttömyysturvain 2 luvun 4 § sisältää säännöksen vapaaehtoistyöstä työttömyysturvajärjestelmän näkökulmasta. Lainkohdan mukaan työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän palkatta osallistuu tavanomaiseen yleishyödylliseen vapaaehtoistyöhön tai tavanomaiseen talkootyöhön. Sen sijaan työnhakijalla, joka palkatta työskentelee yrityksessä tai sellaisissa tehtävissä, jotka yleisesti tehdään työsuhteessa tai yritystoimintana, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Vapaaehtoistyötä, yleishyödyllisyyttä, talkootyötä tai sen tavanomaisuutta ei laissa määritellä.

5.2.2 Julkiset luottamustehtävät

Julkisilla luottamustehtävillä tarkoitetaan työttömyysturvajärjestelmässä vakiintuneesti valtiollisia, kunnallisia ja seurakunnallisia luottamustehtäviä. Kyse on tehtävästä, johon henkilö valitaan vaalilla, tai johon vaaleilla valitut henkilöt ovat hänet valinneet. Pääsääntöisesti julkista luottamustehtävää on mahdollista hoitaa kokoaikaisen työn ohessa. Eräät julkiset luottamustehtävät ovat kuitenkin kokoaikaisia. Tällaisia kokoaikaisia julkisia luottamustehtäviä ovat muun muassa kansanedustajan tehtävän hoitaminen ja pormestarin tehtävän hoitaminen.

5.2.3 Osallisuuden ja elämänhallinnan edistäminen

Osallisuuden ja elämänhallinnan edistäminen sisältää laajan valikoiman lainsäädännössä pääsääntöisesti tarkemmin määrittelemättömiä keinoja vähentää henkilön syrjäytymistä tai syrjäytymisriskiä. Osallisuutta voidaan edistää esimerkiksi vertaisryhmätoimintaan osallistumisella, ja elämänhallintaa voidaan edistää ja tukea esimerkiksi aikuissosiaalityön keinoin. Lisäksi, henkilön tilanteesta riippuen, osallisuutta voidaan edistää *sosiaalisella kuntoutuksella*.

Kuntoutuksen uudistamiskomitean raportissa¹¹ sosiaalista kuntoutusta kuvataan seuraavasti:

Sosiaalista kuntoutusta järjestävät kunnat ja järjestöt. Järjestöt eivät kuitenkaan voi järjestää kuntoutusta, jonka järjestäminen kuuluu kunnan lakisääteiseen järjestämisvastuuseen.

Sosiaalisen kuntoutuksen palveluista säädetään **sosiaalihuoltolaissa** (1301/2014). Lain 17 §:n mukaan sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaalihoitajauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaaliseen kuntoutukseen kuuluu sosiaalisen toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen selvittäminen, kuntoutusneuvonta ja -ohjaus sekä tarvittaessa kuntoutuspalvelujen yhteensovittaminen, valmennus arkipäivän toiminnoista suoriutumiseen ja elämänhallintaan, ryhmätoiminta ja tuki sosiaaliin vuorovaikutussuhteisiin sekä muut tarvittavat sosiaalista kuntoutumista edistävät toimenpiteet. Nuorten sosiaalisella kuntoutuksella tuetaan nuorten sijoittumista työ-, työkokeilu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikkaan sekä ehkäistään näiden keskeyttämistä.

Sosiaalinen kuntoutus perustuu toimintakyvyn ja kuntoutustarpeen kokonaisvaltaiseen selvittämiseen. Sosiaalisen kuntoutuksen kokonaisuuteen yhdistetään tarvittaessa päihde- ja/tai mielenterveyshoito sekä muut tarvittavat palvelut ja tukitoimet. Sosiaalisen kuntoutuksen taustalla on ymmärrys kokonaisvaltaisen työskentelyn välttämättömyydestä silloin, kun ongelmat ovat kasautuneet ja pitkittyneet tai kun sosiaalisen kuntoutuksen toimenpiteet ovat muutoin tarpeellisia henkilön sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Sosiaalisessa kuntoutuksessa on huomioitava esimerkiksi pitkään jatkuneen työttömyyden seuraukset, hahmotus- ja oppimishäiriöt, vammaisuudesta sekä mielenterveys- ja käyttäytymishäiriöistä johtuvat sosiaalisen kuntoutuksen tarpeet sekä väkivaltakokemukset. Tavoitteena voi olla arkielämän taitojen oppiminen, päihteettömän arjen hallinta, koulutukseen tai työhön tarvittavien

¹¹ Kuntoutuksen uudistamiskomitean raportti sivu 20 julkaisusarjassa Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:41

asioiden harjoittelu tai tuki ryhmässä toimimiseen. Sosiaalisena kuntoutuksena järjestetään mm. yksilöllistä tukea, vertaistukea ja toiminnallisia ryhmiä.

5.2.4 Arviointi

Työttömyysturvajärjestelmän mukaiset etuudet ovat vastikkeellisia, syyperusteisia etuuksia. Niillä on tarkoitus korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja näin antaa työttömälle työnhakijalle mahdollisuus hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työryhmä katsoo, että vapaaehtoistyöllä ja julkisen luottamustehtävän hoitamisella on oma yhteiskunnallinen merkityksensä. Vapaaehtoistyö ja julkisen luottamustehtävän hoitaminen ovat kuitenkin tyypillisesti toimintaa, jota harjoitetaan palkkatyön, yritystoiminnan tai esimerkiksi opiskelun lisäksi, ei näiden sijasta. Niillä ei myöskään ole vastaavaa yhteyttä työttömyysturvajärjestelmän tarkoitukseen (työmarkkinoille pääsy tai palaaminen) kuin esimerkiksi palkkatyöllä on aktiivisuuden osoituksena. Työryhmä ei pidä perusteltuna, että aktiivimallin edellytykset voitaisiin täyttää vapaaehtoistyöllä tai -toiminnalla taikka hoitamalla julkista luottamustehtävää.

Osatyökykyisten tilannetta työmarkkinoilla on viimeksi kartoitettu osana Osatyökykyisille tie työelämään –kärkihanketta selvityshenkilöiden Oivo ja Kerätär toimesta.¹² Selvitystyön kuluessa työn kohderyhmäksi tarkentui vaikeimmassa työmarkkinatilanteessa olevat pitkäaikaistyöttömät. Tehtävänä oli myös kartoittaa kohderyhmään kuuluvien henkilöiden siirtymiä työkyvyttömyysetuuksille sekä palveluille, joiden avulla edistetään työllistymistä sekä arvioida toimeentulon erilaisia vaihtoehtoja.

Raportissa selvityshenkilöt nostavat esiin pitkäaikaistyöttömien osuuden osatyökykyisten joukossa (vuonna 2017 osuus oli 47,3 %) ja osatyökykyisten keskimääräisen työttömyyden keston verrattuna muihin työttömiin (keskimäärin 46 viikkoa vuonna 2017 kun kaikkien työnhakijoiden keskiarvo oli 27 viikkoa). He toteavat raportissaan: ”Voimakkaammin tarvitaan terveydenhuollon sekä työkyvyn arvioinnin palveluja te-palveluiden rinnalle. Tarve monialaiselle ja moninäkökulmaiselle palvelujärjestelmälle on ilmeinen.” Edelleen selvityshenkilöt nostavat esiin sen, että suuri osa pitkäaikaistyöttömien heikentyneestä työkyvystä on tunnistamatonta, ja arvioivat, että noin 27 000 työnhakijana olevaa pitkäaikaistyötöntä on tosiasias-
assa työkyvytön ja väärän etuuden piirissä. Raportissa tilannetta kuvataan seuraavasti: ”Työttömyydestä näyttää kehittyneen suurella osalla välivaihe työkykyisyyden ja työkyvyttömyyden välille ja työttömyysetuuksista välivaihe ansioiden ja sairauserusteisten etuuksien välille.”¹³

Työryhmä pitää tärkeänä, että selvityshenkilöiden raportissa esiin nostamia kehittämistarpeita koskeva selvitystyö tehdään, jotta työnhakijat, jotka ovat esimerkiksi kuntoutuksen tai

¹² *Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet*, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018

¹³ Kappaleen taustatiedot ja lainaukset *Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet*, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018 s. 87

sosiaalisen kuntoutuksen tarpeessa tunnustetaan ja että henkilöt saavat mahdollisuuden palveluihin ja etuuksiin, jotka ovat heidän työkyvylleen, työtaidoilleen ja muille tarpeilleen oikeita ja oikea-aikaisia.

Työryhmä ei kuitenkaan pidä perusteltuna sitä, että aktiivimallin osaksi liitettäisiin nykyistäkin laajemmin sellaisia elementtejä, joilla ei ole läheistä kytköstä työhön pääsemiseen tai paluuseen vaan jotka ensisijaisesti liittyvät esimerkiksi työ- tai toimintakykyyn.

5.3 Työpaikkojen hakeminen

5.3.1 Työpaikkojen hakeminen aktiivisuuden osoituksena

Aktiivimallista saadussa palautteessa on korostunut erityisesti se, että aktiivinen työn hakeminen tai aktiivinen pyrkimys päästä työllistymistä edistävään palveluun ei kerrytä mallin edellytyksiä. Tätä rajausta on pidetty epäoikeudenmukaisena, sillä aktiivimallin koetaan rankaisevan epäonnistumisesta työnhaussa. Lisäksi palautteessa on korostunut se, että työnantaja tekee rekrytointia koskevat päätökset, jolloin työnhakijan omat vaikutusmahdollisuudet rajoittuvat nimenomaan aktiiviseen työn hakemiseen.

5.3.2 Arviointi

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Järjestelmän tarkoituksesta ilmenee, että työttömyysetuus on vastikkeellinen etuus, jonka saamiseksi työnhakijalta edellytetään aktiivista työnhakua sekä osallistumista tarvittaessa työnhakua ja työllistymistä tukeviin palveluihin.

Samaan aikaan työryhmän työskentelyn kanssa on työ- ja elinkeinoministeriön toimeksianton perusteella työskennellyt kolmikantainen työryhmä, jonka tehtävänä on ollut valmistella niin kutsuttua omatoimisen työnhaun mallia. Työryhmät ovat työskennelleet erillään toisistaan, omien toimeksiantojensa mukaisesti.

5.4. Työkykyyn liittyvät tilanteet

5.4.1 Sairauspäivärahan omavastuu aika

Aktiivimallin mukainen tarkastelujakso kertyy työttömyysetuuden maksupäiviltä. Työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 5 momentin ja 7 luvun 5 a §:n 5 momentin nojalla aktiivimallia ei kuitenkaan sovelleta, jos henkilö työttömyysetuuden lisäksi saa myös työkyvyttömyyteen tai vammaan perustuvaa etuutta. Päivät, joilta työttömyysetuuden saaja saa sekä työttömyysetuutta että tällaista työkyvyttömyyteen tai vammaan perustuvaa etuutta, eivät sisälly aktiivimallin tarkastelujaksoon.

Työttömyysturvalaissa säädetään erikseen henkilön oikeudesta saada työttömyysetuus sairausvakuutuslain (1224/2004) 8 luvun 7 §:n mukaiselta sairauspäivärahan omavastuujalta, joka on yleensä työkyvyttömyyden alkamispäivä ja 9 tätä seuraavaa arkipäivää lauantait mukaan lukien. Työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 4 momentin mukaan työkyvyttömäksi tullessa työttömyysetuuden saajalla, joka ei saa sairausvakuutuslain 8 luvun 7 §:n 1 momentissa olevan rajoituksen (*omavastuu*) vuoksi päivärahaa tai muuta vastaavaa lakisääteistä korvausta taikka työnantajalta sairausajan palkkaa, on työkyvyttömyydestään huolimatta ja sen

estämättä, mitä työttömyysturvalaissa säädetään työnhakijana olosta, oikeus työttömyysetuuteen. Työttömyysetuutta voidaan maksaa omavastuuajalta, jos henkilö välittömästi ennen omavastuuajan alkamista on oikeutettu työttömyysetuuteen, eikä oikeus ole päättynyt.

Sairauspäivärahan omavastuu aika on aikaa, jolloin henkilöä on sinänsä mahdollista pitää työkyvyttömänä työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla.¹⁴ Hän ei kuitenkaan saa työkyvyttömyysetuutta, mikä on edellytys sille, että aktiivimallia ei sovelleta. Kun aktiivimallin mukainen tarkastelu tehdään päiviltä, joilta henkilö saa työttömyysetuutta, ja sairauspäivärahan omavastuuajalta työttömyysetuutta maksetaan, nämä päivät luetaan mukaan aktiivimallin tarkastelujaksoon.

Aina työkyvyttömyys ei kestä niin pitkään, että sairausvakuutuslain mukainen omavastuu aika täyttyisi tai että sairauspäivärahaa alettaisiin maksaa omavastuuajan jälkeen. Jos aktiivimallia koskevaa säännöstä muutettaisiin niin, että sairauspäivärahan omavastuuajalta kertyviä työttömyysetuuspäiviä ei huomioitaisi aktiivimallin tarkastelujaksossa tulisi ratkaista myös, miten enintään tai alle omavastuuajan kestänyttä työkyvyttömyyttä käsiteltäisiin aktiivimallissa. Työttömyysturvalain toimeenpanossa ei edellytetä nykyisin, että henkilön työkyvyttömyys tutkittaisiin sairausvakuutuslain mukaisesti lyhytkestoisen tai pitkäkestoisenkaan työkyvyttömyyden ajalta, sillä etuuden saajaa ei voida velvoittaa hakemaan sairauspäivärahaa työkyvyttömyyden ajalta. Koska työttömyysturvajärjestelmässä työkyvyttömyys ratkaistaan nimenomaan työkyvyttömyyden perusteella saatavan etuuden mukaisesti, omavastuuajan huomiointi aktiivimallissa edellyttäisi muutosta tähän mahdollisuuteen olla hakematta sairauspäivärahaa.

5.4.2 Kuntoutus

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) 3 §:n mukaan Kansaneläkelaitos järjestää ja korvaa Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaisesti ammatillista kuntoutusta, vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta, kuntoutuspsykoterapiaa sekä harkinnanvaraisena kuntoutuksena muuta kuin edellä tarkoitettua ammatillista tai lääkinnällistä kuntoutusta. Jos kuntoutus on tarpeellista henkilön työelämässä pysymiseksi, työelämään palaamiseksi tai työelämään pääsemiseksi ja muut kuntoutusrahan myöntämiseksi laissa säädetty edellytykset täyttyvät, kuntoutusajalta on oikeus kuntoutusrahaan.

Työntekijän eläkelain (395/2006) 3 §:ssä luetellaan työeläkelait, joissa säädetään työeläkekuntoutuksesta ja sen myöntämisedellytyksistä. Työelämään vakiintuneiden työntekijöiden ja yrittäjien työkyvyttömyyden ehkäisemiseksi ja työ- ja ansiokyvyn parantamiseksi tarkoituksemukaisen ammatillisen kuntoutuksen järjestäminen on työeläkelaitosten vastuulla. Ammatillisen kuntoutuksen tarkoitus on auttaa työntekijää tai yrittäjää pysymään työelämässä

¹⁴ Työttömyysturvajärjestelmässä työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka saa sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa tai kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla. Työkyvyttömänä pidetään myös henkilöä, joka on todettu sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi, vaikka etuutta ei ole hänelle myönnetty.

tai edistää työhön paluuta. Jos työttömyysetuuden saajan työelämäyhteys on edelleen riittävä, hän voi olla oikeutettu työeläkekuntoutukseen.

Työntekijällä on oikeus saada ennakkopäätös työeläkekuntoutuksesta, minkä jälkeen, myönteisen päätöksen kohdalla, käynnistetään kuntoutussuunnitelman valmistelu. Jos kuntoutussuunnitelma hyväksytään, kuntoutus voi alkaa. Myönteinen ennakkopäätös tai myönteinen päätös kuntoutussuunnitelmasta eivät kuitenkaan velvoita henkilöä aloittamaan kuntoutusta. Ennen kuin työeläkelaitos tekee päätöksen työkyvyttömyyseläkkeestä, sen on selvitettävä, onko työntekijällä oikeus työeläkekuntoutukseen, ja jos työntekijällä on oikeus työeläkekuntoutukseen, työeläkelaitos antaa tästä ennakkopäätöksen.

Työeläkekuntoutuksen aikainen toimeentulo turvataan työeläkelaitoksen maksamalla kuntoutusrahaa. Kuntoutusrahaan on oikeus aktiivisen kuntoutuksen ajalta. Lisäksi työntekijälle voidaan myöntää kuntoutusrahaa työkyvyttömyyseläkkeen suuruusena harkinnanvaraisena kuntoutusavustuksena kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta. Jos henkilölle ei myönnetä kuntoutusavustusta ennen kuntoutuksen alkamista tai kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta, hänelle voidaan maksaa työttömyysetuutta.

Lisäksi tapaturmavakuutuslaitokset (vahinkovakuutusyhtiöt, Valtiokonttori, Mela, Tapaturmavakuutuskeskus) korvaavat ammatillista ja lääkinnällistä kuntoutusta silloin, kun kuntoutustarve johtuu työtapaturmasta tai ammattitaudista.

Aktiivimallin mukainen tarkastelujakso kertyy työttömyysetuuden maksupäiviltä. Työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n 5 momentin ja 7 luvun 5 a §:n 5 momentin nojalla aktiivimallia ei kuitenkaan sovelleta, jos henkilö työttömyysetuuden lisäksi saa myös työkyvyttömyyteen tai vammaan perustuvaa etuutta. Päivät, joilta työttömyysetuuden saaja saa sekä työttömyysetuutta että tällaista työkyvyttömyyteen tai vammaan perustuvaa etuutta, eivät sisälly aktiivimallin tarkastelujaksoon. Aktiivimallin tarkastelujaksoon ei sisälly myöskään päiviä, joilta työttömyysetuutta ei makseta siksi että henkilö saa työttömyysetuuden maksamisen estävää etuutta kuten kuntoutusrahaa. Ajalta, jona kuntoutus ei ole vielä alkanut, voidaan maksaa työttömyysetuutta. Samoin työttömyysetuutta voidaan maksaa kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta. Nämä päivät ovat työttömyysetuuspäiviä, joten ennen kuntoutuksen alkamista ja kuntoutusjaksojen välisinä aikoina sovelletaan aktiivimallia.

5.4.3 Työkyvyttömyyseläkehakemuksen hylkääminen

Työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentin mukaan työnhakijalla, joka on saanut ensimmäisajan sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa ja jonka edelleen on katsottu olevan terveydellisistä syistä kykenemätön työhönsä, on oikeus työttömyysetuuteen, jos hänen työkyvyttömyyseläkehakemuksensa on vireillä tai hylätty. Jos työnhakija on työ- tai virkasuhteessa, edellytetään lisäksi, ettei hänen työnantajallaan ole tarjota hänelle hänen työkykynsä mukaista työtä. Lisäksi työkyvyttömyyseläkehakemuksen vireillä olo ensiasteessa on aikaa, jolloin henkilöllä on niin kutsuttu hyväksyttävä syy olla pois työmarkkinoilta.

Aktiivimallia ei sovelleta aikana, jona työkyvyttömyyseläkehakemus on vireillä eläkelaitoksessa. Tätä mallin soveltamisen rajoittamista perustellaan hallituksen esityksessä juuri edellä

mainitulla hyväksyttävällä syyllä olla pois työmarkkinoilta niin kauan kuin eläkelaitos käsittelee työkyvyttömyyseläkehakemusta. Taustalla on näkemys, jossa ensiasteen antamaan myönteiseen tai kielteiseen eläkepäätökseen saakka on epäselvää, onko hakija työttömyysturvalain tarkoittamalla tavalla työkyvytön. Jos hakemus hylätään, aktiivimallia sovelletaan, vaikka kielteiseen eläkepäätökseen haettaisiin muutosta. Näin siksi, että ensiasteen kielteinen päätös sisältää sen, että henkilöä ei olla todettu työkyvyttömäksi siten kuin työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:ssä edellytetään.¹⁵

Sekä eläkehakemuksen ollessa vireillä, että hylkäävän päätöksen tilanteessa henkilöstä, jolla on voimassa oleva työsuhde mutta työnantajalla ei ole tarjota soveltuvaa työtä, annetaan työttömyysetuuden maksajalle ns. OF5- lausunto, jonka perusteella työttömyysetuutta maksetaan toimeentulon turvaksi muun ensisijaisen etuuden puuttuessa. On mahdollista, että henkilön tilanne saatetaan huomioida työvoimaviranomaisen puolella mm. työtarjouksia tehtäessä, vaikka työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksen mukaan työtarjouksia tulee tehdä kaikille työttömille, joilla on *riittävät työmarkkinavalmiudet*. Maaliskuun alussa 2018 TE-toimistoissa oli työnhakijoina 13 500 tällaista työnhakijaa, joiden sairauspäivärahan enimmäisjakso oli täyttynyt ja työsuhde voimassa, mutta joille työnantajalla ei ollut tarjota työkyvyn mukaista työtä.¹⁶

5.4.5 Arviointi

Työryhmä on arvioinut mahdollisuuksia ratkaista sairausvakuutuslain mukaisen omavastuun ajan käsittely aktiivimallissa. Työryhmä on arvioinut mahdollisuuksia ratkaista työttömyysetuuden käsittely aktiivimallissa tilanteessa, jossa kuntoutuksesta on tehty kuntoutussuunnitelma mutta kuntoutus ei ole vielä alkanut ja se on arvioinut mahdollisuuksia ratkaista työttömyysetuuden käsittely aktiivimallissa kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta. Lopuksi työryhmä on arvioinut aktiivimallin soveltamista tilanteessa, jossa henkilölle on maksettu enimmäisaika sairauspäivärahaa ja työkyvyttömyyseläkehakemus on hylätty. Arvioinnissa työryhmä on ottanut huomioon sen, että työttömyysturvajärjestelmässä työkyvyttömyys tutkitaan työkyvyttömyysetuutta koskevan päätöksen perusteella, ja työkyvyttömäksi katsotaan henkilö, joka saa työkyvyttömyyteen perustuvaa etuutta.

Työryhmä pitää tärkeänä, että sosiaaliturvaa kehitettäessä otetaan huomioon henkilöiden mahdollisuudet ja tarpeet saada työkykyynsä, taitoihinsa ja muihin olosuhteisiinsa nähden oikeita ja oikea-aikaisia palveluja ja etuuksia, jotka muodostavat kokonaisuuden. Lisäksi syyperusteen muuttuessa etuuksien ja palveluiden muodostaman kokonaisuuden tulisi toimia tavalla, jossa henkilöä kokonaistilanteen mukaisin keinoin tuetaan etenemään kohti työllistymistä.

¹⁵ Työttömyysturvajärjestelmässä työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka saa sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa tai kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla. Työkyvyttömänä pidetään myös henkilöä, joka on *todettu* sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi, vaikka etuutta ei ole hänelle myönnetty.

¹⁶ *Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet*, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018 sivu 22



Sairauspäivärahan omavastuuajan ja työttömyysturvan, erityisesti aktiivimallin, yhteensovittamista koskevan kysymyksen osalta työryhmän käsitys on, että työkyvyttömyyden tutkiminen työttömyysetuutta myönnettäessä on perusteltua ratkaista työkyvyttömyysetuudesta annetun päätöksen perusteella. Lisäksi sairauspäivärahan omavastuuajaa koskevassa arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös tilanteet, joissa sairauspäivärahaa ei makseta työkyvyttömyyden lyhyen keston vuoksi. Jos muutos toteutettaisiin, se voisi johtaa Kansaneläkelaitokselle tehtävien enintään tai alle omavastuuajan kestävien sairauspäiväraha hakemusten määrän kasvuun vain siksi, että työkyvyttömyysarviointia tarvitaan työttömyysetuuden myöntämistä varten. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena tuloksena.

Kuntoutustilanteiden ja työttömyysetuuden, erityisesti aktiivimallin, yhteensovittamista koskevan kysymyksen osalta työryhmän käsitys on, että työttömyysturvalain mukainen työkyvyttömyys tai kuntoutukseen osallistuminen on perusteltua ratkaista työkyvyttömyyden tai kuntoutukseen osallistumisen perusteella maksettavan etuuden mukaisesti. Näin siksi, että kuntoutussuunnitelman olemassaolo ei velvoita henkilöä tosiasiaa aloittamaan kuntoutusta. Lisäksi aloitettu kuntoutus on mahdollista keskeyttää. Työryhmä ei pidä toivottavana sitä, että työttömyysturvajärjestelmän, tarkemmin aktiivimallin, ehtoja muutettaisiin niin, että ennen kuntoutuksen alkamista tai jaksojen välillä henkilön työttömyysetuus maksettaisiin muista työttömyysetuuden saajista poikkeavien ehtojen perusteella. Työryhmä muistuttaa, että henkilö ei ole aktiivimallin piirissä aikana, jona hän on kuntoutuksessa ja saa kuntoutusrahaa tai muuta kuntoutukseen perustuvaa etuutta. Koska henkilö on aktiivimallin piirissä vain saadessaan työttömyysetuutta, aktiivimallissa ei missään tilanteessa huomioida aktiivisuutta aikana jona työttömyysetuutta ei makseta ja mallia ei sovelleta esimerkiksi siksi, että henkilö saa etuutta kuten kuntoutusrahaa, mikä estää työttömyysetuuden maksamisen.

Tilanteessa, jossa sairauspäivärahaa on maksettu enimmäisaika ja työkyvyttömyyseläke on hylätty, henkilö ei työkyvyttömyyden perusteella maksettavan etuuden puuttuessa ole työkyvytön työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla. Henkilöryhmä olisi sinänsä teknisesti mahdollista rajata aktiivimallin soveltamisen ulkopuolelle sitomalla ratkaisu työvoimapoliittiseen lausuntoon OF5. TE-toimisto ei kuitenkaan lausuntoa antaessaan tutki työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 3 momentin perusteella maksettavan työttömyysetuuden maksamisen edellytyksiä, vaan sen tekee työttömyysetuuden maksaja. Työryhmä suhtautuu varoen siihen, että työkyvyttömyys määriteltäisiin työttömyysturvalain ja erityisesti aktiivimallin soveltamisessa yksinomaan työvoimapoliittisen lausunnon tyyppin perusteella ilman, että tämän lausunnon taustalla olisi muuta lausuntoon vaikuttavaa kuin tieto sairauspäivärahan enimmäismaksuajan täyttymisestä ja kielteisestä eläkeratkaisusta. OF5-lausunto annetaan lähtökohtaisesti vain työsuhteessa olevalle henkilölle. Henkilöitä, joilla ei ole voimassa olevaa työsuhdetta, mutta joille on maksettu enimmäisaika sairauspäivärahaa ja joiden työkyvyttömyyseläke hakemus on hylätty, ei tavoitettaisi sitomalla tarkastelu OF5-lausuntoon.

Työttömyysetuudet ja niihin liittyvä palvelujärjestelmä muodostavat kokonaisuuden, jossa etuudet on tarkoitettu korvaamaan työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja näin antavat työttömälle työnhakijalle mahdollisuuden hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työryhmä katsoo, että tilanteessa, jossa henkilö on osatyökykyinen tai hänen työkyvyssään taikka työtaidossaan on muutoin työllistymistä estäviä, vaikeuttavia tai hidastavia rajoitteita, ratkaisuja ei tule etsiä yksinomaan työttömyysturvajär-

jestelmän, tarkemmin aktiivimallin, kehittamisestä. Ratkaisuja varten tulisi tarkastella avoimesti koko etuus- ja palvelujärjestelmää ja tämän kokonaisuuden mahdollisia kehittämistarpeita. Tarkastelun osana on huomioitava vaihtoehtojen vaikutukset koetun haitallisen byrokratian määrään. Tämä kokonaisuus voitaisiin työryhmän käsityksen mukaan arvioida osana laajempaa sosiaaliturvan kehittämistä koskevaa selvitystyötä.

5.5 Yhteenveto

Työryhmän työskennellessä aktiivimalli on ollut voimassa hieman yli vuoden ja siitä on käynnissä kolme seurantatutkimusta. Mallia on myös muutettu kahteen otteeseen, ensin lisäämällä malliin mahdollisuus täyttää aktiivisuutta koskeva edellytys opiskelemalla ja huhtikuun alusta lukien lisäämällä mm. ammattiliitot ja kunnat toimijoiksi, joiden järjestämä työllistymistä tukeva toiminta kerryttää aktiivisuutta.

Jos aktiivimallia edelleen kehitetään tai muutetaan siitä, millaiseksi se on nyt muotoutunut, tämä tulisi tehdä työttömyysturvajärjestelmän tarkoitus huomioiden. Työttömyysetuuksien tarkoitus on turvata toimeentulo työnhaun ja työhön pääsyn taikka palaamisen edistämisen aikana. Etuus ja siihen liittyvät palvelut on tarkoitettu tilanteeseen, jossa pääsy työmarkkinoille ei ole liian kaukainen tavoite henkilön työkykyyn, toimintakykyyn tai olosuhteisiin nähden. Siksi ei ole tarkoituksenmukaista, että mallissa huomioidaan toimia tai toimintaa, joiden kytkös työllistymiseen, työllisyyteen tai työmarkkinoihin on kaukainen tai joilla ei ole lainkaan tällaista kytköstä. Lisäksi on tarpeen tunnistaa työttömyysturvan vahva vastikkeellisuus ja se, miten tämä vastikkeellisuus vaikuttaa niihin henkilöihin, jotka lainsäädännöllisten ratkaisujen vuoksi ohjataan työttömyysturvan piiriin mutta joille työmarkkinoille pääsy tai paluu on joko väliaikaisesti taikka pysyvästi liian etäinen ja vaativa tavoite.

Aktiivimallia on kuitenkin mahdollista kehittää ilman, että samalla säädettäisiin uusista tavoista, joilla sen edellytyksiä voitaisiin täyttää tai tilanteista, joissa mallia ei sovelleta. Työnsä aikana työryhmä on tunnistanut seuraavat mahdollisuudet:

1. aktiivimallia koskevien lainkohtien yhdistäminen ja siirtäminen työttömyysturvalain 4 lukuun
2. palkkatyötä, yritystoiminnan ansiota ja omassa työssä työllistymistä koskevien ehtojen yhdistäminen ja
3. työllistymistä edistävään palveluun, sitä tukevaan toimintaan ja opiskeluun liittyvien ehtojen yhdistäminen

Työryhmä on keskustelussa tunnistanut mahdollisuuden yhdistää ja siirtää nyt työttömyysturvalain 6 ja 7 luvuissa olevat erilliset työttömyyspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskevat säännökset lain 4 lukuun ja katsoo, että näiden säännösten yhdistämistä tulisi selvittää. Muutos tarkoittaisi käytännössä sitä, että henkilön siirtyessä työmarkkinatuella työttömyyspäivärahalle tai päinvastoin aktiivimallin mukainen tarkastelujakso jatkuisi katkotta. Tämä merkitsi sitä, että mahdollinen etuuden alentaminen voisi koskea myös etuutta, jolle henkilö siirtyy. Toisaalta jo kertynyt aktiivisuus seuraisi henkilöä myös uudelle etuudelle.

Samoin työryhmä on keskustelussa tunnistanut mahdollisuuden selvittää aktiivimallin kehittämistä edellä kohdassa 5.1.3 kuvatulla tavalla koskien mahdollisuutta yhdistää ja muuttaa europerusteisiksi aktiivisuuden edellytykset palkkatyössä, yritystoiminnassa ja omassa työssä.

Työryhmä on keskustelussa tunnistanut myös mahdollisuuden selvittää aktiivimallin kehittämistä muodostamalla laissa nyt olevista viidestä työllistymistä edistävää palvelua, sitä tukevaa toimintaa ja opiskelua koskevasta kohdasta yksi työllistymisen edistämistä koskeva edellytys, jota koskevat tarkemmat säännökset tulisivat mahdollisesti annettavaksi valtioneuvoston asetuksella.

Työryhmä on työnsä aikana arvioinut, että nämä muutokset voisivat yksinkertaistaa ja selkeyttää aktiivimallia koskevaa sääntelyä ja samalla ne voisivat vähentää toimeenpanoon liittyvää haitallista byrokratiaa.