SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ SVO/ETU/MM

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskevaksi lainsäädännöksi, HE 80/2019 vp

Esityksessä ehdotetaan pääministeri Antti Rinteen hallituksen hallitusohjelman mukaisesti kumottavaksi työttömyysturvan niin kutsutun aktiivimallin leikkurit ja velvoitteet. Tässä tarkoituksessa esitetään kumottavaksi 1.1.2018 voimaan tulleet työttömyysturvalain 6 luvun 3 a § ja 7 luvun 5 a §. Samalla ehdotetaan tehtäväksi aktiivimallin leikkureiden kumoamisesta johtuvat muutokset työttömyysturvan rahoitusta koskeviin säännöksiin työttömyyskassalaissa ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa.

Aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoaminen johtaisi siihen, että jatkossa työttömyysetuuden säilyminen normaalin suuruisena ei enää edellyttäisi sitä, että työttömyysturvan saaja mallissa edellytetyllä tavalla työllistyy palkkatyössä tai yritystoiminnassa, tai että hän osallistuu työllistymistä edistävään palveluun tai työllistymistä tukevaan toimintaan vähintään viiden päivän ajan. Muutokset tulisivat voimaan 1.1.2020 ja koskisivat etuutta, jota maksetaan ajalta voimaantulosta lukien.

Muilta osin työttömyysetuuksia saavien työnhakijoiden velvoitteet säilyisivät ennallaan. Työttömän työnhakijan yleisenä velvollisuutena olisi siis jatkossakin hakea työtä ja koulutusta. Samoin säilyisi velvollisuus osallistua työnhakijan haastatteluihin sekä työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen, ja työtön työnhakija, jonka kanssa on laadittu työllistymissuunnitelma tai sitä korvaava suunnitelma, olisi jatkossakin velvollinen toteuttamaan suunnitelmaansa sekä hakeutumaan ja osallistumaan suunnitelmassa sovittuihin palveluihin, jotka tukevat hänen työnhakuaan ja edistävät hänen työmarkkinavalmiuksiaan ja työllistymistään.

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

Esityksen kytkös hallitusohjelmaan

Hallitusohjelmassa hallitus on sitoutunut työllisyyden edistämiseen todeten, että hallituksen päätöksillä eriarvoisuus vähenee ja tuloerot pienenevät, ja että työllisyyttä vahvistavissa toimissa kiinnitetään erityistä huomiota niiden kustannustehokkuuteen, vaikuttavuuteen ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen.

Aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamista koskeva hallituksen esitys liittyy sekä hallitusohjelman mukaiseen tavoitteeseen vähentää syrjäytymiselle altistavaa köyhyyttä ja riippuvaisuutta perustoimeentulotuesta että hallitusohjelman mukaiseen periaatteeseen sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja sosiaaliturvajärjestelmän luotettavuudesta, kattavuudesta ja ymmärrettävyydestä.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Esityksen vaikutukset

Esitys lisää työttömyysetuusmenojen kasvun myötä julkisia menoja arviolta 51,1 miljoonalla eurolla vuodessa vuoden 2020 tasossa ilman perusturvaan ehdotetun tasokorotuksen huomiointia[1]. Menojen kasvu johtuu alennettujen etuuksien nousemisesta täysiksi etuuksiksi henkilöillä, jotka eivät täytä aktiivisuusehtoa, ja taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on verrattu odotettua etuusmenoa vuonna 2020 tilanteeseen, jossa muutoksia ei tehtäisi. Perusteena on alennettuna maksetut etuudet vuonna 2019. Oletuksena on käytetty valtiovarainministeriön kevään 2019 taloudellisen katsauksen ennustetta vuoden 2020 työttömyysasteeksi (6,1 %). Arvio on staattinen. Jos työttömyysaste on valtiovarainministeriön kevään 2019 ennustetta suurempi, aktiivimallin kumoamisesta syntyvä staattinen menolisäys on arvioitua suurempi. Vuotta pidemmällä aikavälillä kustannusvaikutus riippuu erityisesti työttömyysasteesta ja työttömyysturvan tasosta. Esitys myös vähentää toimeentulotuki- ja asumistukimenoja yhteensä arviolta 12 miljoonaa euroa, joten kokonaisvaikutus etuusmenoihin julkisen talouden kannalta on arviolta noin 39 miljoonaa euroa.

Esityksen taloudelliset vaikutukset jakautuvat seuraavasti:

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

VATT:n selvityksen mukaan mallin voimassaolon aikana kasvoi erityisesti osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin. Tämä koskee sekä Kelan työttömyysturvaetuuksia saavia työttömiä että työttömyyskassojen maksamaa ansiopäivärahaa saavia työttömiä.

Aktiivimallin tavoitteena on ollut työllisyyden lisääminen. Palveluihin osallistumisen tukee työllisyystavoitetta, jos ne parantavat osallistujien työllistymismahdollisuuksia. Aktiivimallin velvoitteiden kumoaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että työllistymistä tukeviin palveluihin ei enää tarvitsisi osallistua. On mahdollista, että mallin kumoaminen vaikuttaisi käyttäytymiseen siten, että palveluihin ei enää hakeuduttaisi

[1] Työttömän peruspäivärahaa on ehdotettu korotettavaksi 20 eurolla kuukaudessa 1.1.2020 lukien.
[2] Kuntia koskeva taloudellinen vaikutus perustuu kuntien rahoitusosuuteen työmarkkinatukimenosta.
[3] 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.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

yhtä aktiivisesti kuin mallin voimassaolon aikana, mutta aktiivisella työvoimapolitiikalla on edelleen mahdollista ylläpitää korkeaa osallistumista työllistymistä tukeviin palveluihin, myös ilman aktiivimallin velvoitteita. Tämä tapahtuu muun muassa huomioimalla nämä palvelut määräaikaishaastatteluissa ja sisällyttämällä palveluja ajan tasalla pidettäviin työllistymissuunnitelmiin.

VATT:n tekemän selvityksen mukaan aktiivimalli on voinut vaikuttaa työllisyyttä lisäävästi. Työttömyyden aikaisen työnteon ja työttömyydestä poistumisen osalta tulokset ovat kuitenkin epäselvempiä kuin palveluihin osallistumisen osalta.

Jos työllisyyden kasvu on perustunut osittainkin aktiivimallista johtuvaan työttömyysetuuden saajien käyttäytymisen muutokseen, on mahdollista, että mallin kumoaminen myös vaikuttaa käyttäytymiseen, heikentää työllisyyttä ja vaikuttaa näin myös yritysten toimintamahdollisuuksiin, jos mahdollisuudet saada työvoimaa heikkenevät. Aktiivimallin velvoitteiden kumoaminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että työttömyysturvassa ei olisi lainkaan kannustinta hakea ja ottaa vastaan työtä. Yleisten velvoitteiden lisäksi kannustimena toimii se, että osittain työllistyville maksetaan työttömyysetuutta soviteltuna. VATT on aiemmassa tutkimuksessaan todennut, että tämä mekanismi, miten työttömyysetuus ja palkkatulo sovitetaan yhteen, on kansainvälisesti vertailtuna antelias.

Aktiivimallin seurauksena, työttömyysetuuksia koskevien tilastotietojen perusteella, työttömyysetuutta on alennettu keskimäärin yli kolmanneksella työttömyysetuuden saajista, ja lisäksi vaikuttaa ilmeiseltä, että työttömyysetuuden määrän alentaminen kohdentuu erityisesti tiettyihin etuudensaajaryhmiin kuten ikääntyviin ja/tai pitkään työttömänä olleisiin työttömyysetuuden saajiin.

Aktiivimallin kumoaminen parantaisi taloudellista tilannetta etuudensaajilla, jotka eivät täyttäisi mallin mukaisia aktiivisuutta koskevia edellytyksiä. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajalla, joka ei täyttäisi aktiivimallin mukaisia edellytyksiä, etuus parantuisi ilman korotusosia noin 32,40 euroa kuukaudessa ja ansiopäivärahaa saavalla vaikutus on keskimäärin noin 65 euroa kuukaudessa, kun ei huomioida mahdollisia korotusosia. Aktiivimallin kumoaminen parantaisi tässä määrin etuudensaajien taloudellista tilannetta kuukausitasolla.

Aktiivimalli on alentanut työttömyysturvaetuutta erityisesti iäkkäiltä etuudensaajilta. Ansiopäivärahan saajien osalta tämä tarkoittaa etenkin yli 60-vuotiaita etuudensaajia. Peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavilla todennäköisyys sille, että tukea on alennettu, nousee melko tasaisesti iän myötä. Aktiivimallin kumoamisen voidaan arvioida parantavan etenkin iäkkäämpien työttömien toimeentuloa.

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

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

työllistyminen vaikuttaa edelleen olevan yleisempää naisvaltaisilla tai sellaiseksi koetuilla aloilla, ja osittainen työllistyminen kerryttää aktiivimallissa huomioitavaa aktiivisuutta. Yhteenvetona sukupuolten välisten erojen osalta voidaan todeta, että aktiivimallin kumoaminen parantaisi erityisesti miesten asemaa.

Mallin kumoamisella olisi vaikutusta myös työttömyyskassojen, Kansaneläkelaitoksen ja työ- ja elinkeinotoimistojen työmäärään, ja lisäksi myös muutoksenhakuasteiden työmäärään.