



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/7358/2019-VNK-1

9.10.2019

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työttömyysturvalain 6 luvun 3 a §:n ja 7 luvun 5 a §:n kumoamisesta ja eräiden muiden lakien muuttamisesta aktiivimallin leikkureiden ja velvoitteiden kumoamiseksi

Esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen esityksen keskeisistä ehdotuksista. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on käsitelty monipuolisesti aktiivimallin leikkureiden kumoamisen vaikutuksia. Esityksessä on runsaasti numeerisia arvioita. Siinä on myös hyödynnetty tutkimuksellista tietoa ja pohdittu vaikutuksiin liittyviä epävarmuuksia. Esityksestä käyvät hyvin ilmi vaikutukset eri kohderyhmille.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksesta on vaikea hahmottaa tavoitetta lain muutokselle; mitä ongelmaa esityksellä on tarkoitus muuttaa tai korjata? Luonnoksessa ei myöskään esitetä vaihtoehtoja valitulle keinolle.
- ii) Hallitusohjelmassa on korostettu tutkimuksellisen tiedon hyödyntämistä päätöksenteon tukena. Arviointineuvoston mukaan valmistelussa pitää hyödyntää aktiivimallista saatuja lopullisia tutkimustuloksia. Tuloksista saadaan arvokasta tietoa aktiivimallin vaikutuksista, joiden perusteella lainsäädäntöä voidaan tarvittaessa muokata.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä työttömyyden aiheuttamia laajoja kustannuksia julkiselle taloudelle eikä vain työttömyysetuuksien, toimeentulotuen ja asumistuen aiheuttamia vaikutuksia.
- iv) Luonnoksessa tulisi käsitellä yritysvaikutuksia, koska työvoiman tarjonnan muutoksilla on oletettavasti vaikutuksia yrityksille.
- v) Esitysluonnoksesta on pyydetty lausuntoja melko suppealta joukolta. Esimerkiksi tutkimuslaitoksilta ja yliopistoilta ei pyydetty lausuntoja.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen toimeksianto aktiivimallin leikkureiden poistosta näyttää sitoneen virkamiesvalmistelua siten, että edellytykset tavoitteen selvittämiseksi ja vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen ja niiden vaikutusten monipuoliseen arviointiin ovat heikentyneet.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen 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 kumottaisiin. Tästä seuraisi, että työttömyysetuuden saajan ei tarvitsisi täyttää kyseisissä säännöksissä säädettyjä palkkatyötä, yritystoimintaa tai työllistymistä edistävään palveluun tai työllistymistä tukevaan toimintaan osallistumista koskevia ehtoja (aktiivimallin velvoitteet) säilyttääkseen työttömyysetuutensa täytenä. Edelleen aktiivimallin edellytysten täyttämättä jääminen ei enää johtaisi työttömyysetuuden alentamiseen 4,65 prosentilla (aktiivimallin leikkuri). 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 ansio-päivärahan valtionosuutta koskevia säännöksiä.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Ns. aktiivimallin leikkureiden purkua koskevasta esityksestä saa hyvän käsityksen lain keskeisestä ehdotuksesta ja kohderyhmistä. Esitys on selkeästi kirjoitettu.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on numeerisia tietoja ja siinä on hyödynnetty kirjoitushetkellä käytävissä olevaa tutkimustietoa aktiivimallin aiheuttamista vaikutuksista. Lisäksi esitysluonnoksessa on tuotu hyvin esiin arvioihin liittyviä epävarmuuksia.

Arviointineuvosto pitää ongelmallisena, että hallituksen esitysluonnoksesta on vaikea hahmottaa tavoitetta lain muutokselle. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole kuvattu vaihtoehtoja valitulle keinolle. Luonnoksessa viitataan hallitusohjelman kirjaukseen ns. aktiivimallin leikkureiden poistosta sekä joihinkin muihin hallitusohjelman työllisyyttä koskeviin kirjauksiin. Luonnoksessa ei kuitenkaan tuoda esille, mitä ongelmaa esityksellä on tarkoitus muuttaa tai korjata.¹

Arviointineuvosto katsoo, että luonnoksesta tulee selkeästi käydä ilmi esityksen tavoite.

Esitysluonnoksesta käsitellään yleisesti työllisyysasteen parantamista ja aktiivimallin aiheuttamia vaikutuksia työllisyyteen. Lisäksi luonnoksessa tuodaan esiin, että aktiivimallin leikkureiden työllisyysvaikutusten kompensointiin tarkoitetut esitykset valmistellaan ja annetaan erikseen.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa ei ole odotettu aktiivimallin loppuraportin tuloksia, jossa käsitellään mm. työllisyysvaikutuksia, vaan tutkimustulokset huomioidaan myöhemmin. On sinänsä myönteistä, että tutkimustietoa hyödynnetään, koska pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassakin tuodaan esille tietoon perustava päätöksenteko.

¹ Esitysluonnoksen peruslakia ja säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa mainitaan, että: "Muutos vahvistaa perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista perusturvaa siltä osin kuin kyse on etuudesta, jota olisi alennettu aktiivimallin ehtojen täyttymättä jäämisen vuoksi ja näin ehdotus myös vähentää 19 §:n 1 momentin alaan kuuluvan viimesijaisen toimeentulotulotuen tarvetta." Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan tuoda esille, että perusturvan vahvistaminen tai syrjimättömyys olisivat esityksen tavoitena. Jos näin kuitenkin on, tulisi nämä tavoitteet tuoda selkeästi esille tavoiteosiossa.

Arviointineuvosto katsoo, että aktiivimallin lopullisia tutkimustuloksia pitää hyödyntää esityksen valmistelussa. Tutkimustulosten avulla saadaan arvokasta tietoa aktiivimallin vaikutuksista, joiden perusteella lainsäädäntöä voidaan tarvittaessa muokata. Tutkitun tiedon avulla saadaan toimivampaa sääntelyä jatkossa.²

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan hallituksen toimeksianto aktiivimallin leikkureiden poistosta näyttää sitoneen virkamiesvalmistelua siten, että edellytykset tavoitteen selvittämiseksi ja vaihtoehtoisten ratkaisukeinojen ja niiden vaikutusten monipuoliseen arviointiin ovat heikentyneet. Ehdotuksen kokonaisuuden hahmottamista vaikeuttaa se, että tavoite jää vaikeaselkoiseksi ja toisaalta työllisyyttä kompensoivat toimet valmistellaan erikseen. Arviointineuvoston mukaan tässä esityksessä olisi luontevaa käsitellä vaihtoehtoisia työllisyyttä parantavia toimia ja vertailla niiden antamia tuloksia Suomessa ja muissa maissa.³

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että lausuntokierros kohdistui varsin suppeaan joukkoon. Esimerkiksi tutkimuslaitoksilta ja yliopistoilta ei pyydetty lausuntoa, vaikka näillä tahoilla on tutkimuksellista tietoa asiasta. On kuitenkin myönteistä, että esitysluonnoksessa on selvitetty lausuntokierroksen keskeinen palaute ja sen perusteella tehdyt muutokset.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on kuvattu aktiivimallin aiheuttamia vaikutuksia käytettävissä olevien tutkimustulosten ja tilastojen perusteella. Näitä tietoja on puolestaan hyödynnetty leikkureiden kumoamisen vaikutusten arvioinnissa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu monipuolisesti esitysluonnoksen vaikutuksia.

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että erilaisia etuudensaajia koskevia vaikutuksia on eritelty. Luonnoksessa on selvitetty euromääräiset vaikutukset kohderyhmille; kuinka paljon leikkureiden purkamisen hyödyttää työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja ansiopäivärahan saajia. Esityksessä on kuvattu leikkureiden vaikutuksia eri ikäryhmille ja sukupuolille, ja vastaavasti leikkureiden purkamisen vaikutuksia. Kuviot ja taulukot helpottavat vaikutusten havainnoimista. Edeltävät seikat antavat hyvän käsityksen leikkureiden purun vaikutuksista kotitalouksille.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulee pohtia, millaisia pidemmän aikavälin dynaamisia vaikutuksia työllistymisellä on kotitalouksille. Työntekijät kerryttävät työssä olleessaan

² Lainsäädännön arviointineuvoston jälkiarviointia koskevassa aloitteessa käsitellään asiaa yksityiskohtaisemmin. Lakimuutoksesta tehty jälkiarviointi auttaa mm. varomaan ongelmalliseksi osoittautuvia sääntelyratkaisuja, korjaamaan yksittäisissä tapauksissa huonosti toimivaa toimeenpanoa sääntelyn sijaan ja auttaa tekemään aiempaa perustellumpia ennakkollisia vaikutusarvioita. Nämä seikat vaikuttavat siihen, että lait toteuttavat jatkossa paremmin niille asetettuja tavoitteita (Lainsäädännön arviointineuvosto: Aloite valtioneuvoston kanslialle lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmän luomiseksi. 27.3.2019. VNK/457/09/2019)

³ Tutkimuksissa Suomessa ja maailmalla on vertailtu erilaisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutuksia työllistymiseen. Toimenpiteitä ovat olleet esimerkiksi palkkatuki yksityisellä ja julkisella sektorilla, työnhaun kannustimien parantaminen, työnhaku ja työllistämistä avustavat toimenpiteet tms. valmennukset, ammatilliset työvoimakoulutukset ja työharjoitteluohjelmat. Toimenpiteitä ja niiden vaikutuksia on kuvattu esimerkiksi seuraavissa tutkimuksissa: *Kyyrä et al. 2017*: Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses. 24.1.2017. Taustaraportti talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2016 raporttiin. *Aho ym. 2018*. Työvoimapolitiittien kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistymisen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018. *Hämäläinen et al. (2018)*: The Evaluation of a Finnish Youth Guarantee: Lessons for Europe?. In: Malo M., Moreno Minguez A. (eds) European Youth Labour Markets. Springer, Cham. *Hall et al. 2017*: Screening Through Activation? Differential Effects of a Youth Activation Programme. VATT Working Papers 101. *Card, D. et al 2017*. What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labour Market Program Evaluations. Journal of the European Economic Association 16 (3). *Kluve 2010*: The effectiveness of European active labor market programs. Labour Economics 14 (2010). *Vooren, M et al. 2019*. The effectiveness of active labour market policies: a meta analysis. Journal of Economic Surveys (2019) Vol 33, No 1.

osaamistaan ja luovat edellytyksiä tuottavuuden nostamiselle, mikä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja palkkakehitystä pitkällä aikavälillä. Esitys heikentää työnhaun kannustimia leikkureiden poistamisen myötä. Tämä puolestaan todennäköisesti heikentää työllistymistä ja siten työttömien pitkän aikavälin työmarkkina-asemaa.

Työttömyysturvan, toimeentulotuen ja asumistuen yhteisvaikutusta joillekin kotitalousryhmille voisi kuvata tarkemmin. Mille ryhmille tukien muutoksista leikkureiden kumoamisen myötä on erityistä vaikutusta?

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty yritysvaikutuksia, mutta siinä kuitenkin arvioidaan, että aktiivimallin leikkureiden kumoamisella voi olla työllisyysvaikutuksia.

Muutokset työllisyydessä vaikuttavat työvoiman tarjontaan ja siten myös yrityksiin. Aktiivimallin leikkureiden purkaminen heikentää kannustimia tarjota työvoimaa työmarkkinoille, mikä puolestaan heikentää yritysten mahdollisuutta saada työvoimaa. Esityksessä voisi esimerkiksi tuoda esille sellaisia sektoreita, joilla keikkatyötä tms. tehdään paljon, ja joille leikkureiden poistolla on merkitystä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulee käsitellä yritysvaikutuksia.

2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että julkisen talouden menot nettomääräisesti kasvavat, koska esitys lisää työttömyysetuusmenoja. Toisaalta esitys vähentää toimeentulo- ja asumistukimenoja.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on annettu euromääräinen arvio muutoksista julkiselle taloudelle niin valtiolle, kunnille kuin työllisyysrahastoillekin. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, onko kyseessä staattinen vai dynaaminen laskelma. Aktiivimallin leikkureiden purkaminen aiheuttaa laajempia vaikutuksia julkiselle taloudelle kuin pelkästään edellä mainittuihin etuusmenoihin. Työnteon kannusteiden heikentyminen ja työllisten määrän mahdollinen vähentyminen aiheuttaa mm. verotulojen menetyksiä ja lisää palvelujen käyttöä. Esitysluonnoksessa tulee käsitellä työttömyyden aiheuttamia laajoja kustannuksia julkiselle taloudelle.⁴

2.2.4 Vaikutukset kansantalouteen

Esitysluonnoksessa ei ole mainittu vaikutuksia kansantalouteen. Muutokset työllisyydessä ja työttömyysetuusien tasossa vaikuttavat ostovoimaan ja vaikuttavat siten kokonaiskysyntään. Vaikutukset ovat kuitenkin mittaluokaltaan suhteellisen pieniä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi lyhyesti käsitellä vaikutuksia kansantalouteen.

⁴ Työttömyyden aiheuttamia kuluja julkiselle taloudelle käsitellään mm. seuraavassa: *Alasalmi et al. 2019*: Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, tammikuu 2019. Tutkimuksessa on useita laskelmia, joissa käsitellään työttömyyden aiheuttamia kustannuksia julkiselle taloudelle. Työttömän työllistyminen kokoaikatoihin säästäisi keskimäärin noin 7 000 euroa työttömyysetuusmaksuissa vuosittaisissa. Säästöissä on kuitenkin huomattavia eroja työttömien välillä. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän työllistyminen säästäisi 11 000 euroa työttömyysetuusmaksuissa vuosittain. Tutkimuksen mukaan työttömyyden laajat kustannukset julkiselle taloudelle ovat keskimäärin 15 474 euroa työtöntä kohden vuosittain. Jos aktiivimalli olisi alkuperäisarvioiden mukaan lisännyt työllisyyttä 5 000 – 12 000, olisi tämä säästänyt julkisen talouden varoja edellisen perusteella noin 77 – 187 miljoonaa euroa. Jos tästä työllisyyden lisäyksestä kumoutuisi vaikkapa 75 %, niin julkisen talouden kustannukset kasvaisivat noin 58 – 139 miljoonaa euroa nykytilaan verrattuna.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan aktiivimalli on kasvattanut Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärä, lisännyt työ- ja elinkeinotoimistojen antamaa neuvontaa sekä lisännyt sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan aktiivimallia koskevia valituksia. Muutoksista on annettu numeerisia arvioita. Leikkureiden poiston arvioidaan puolestaan olennaisesti vähentävän edellä mainittujen tahojen työtä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella saa kohtalaisen hyvän käsityksen viranomaisvaikutuksista. Henkilötyövuosien vähentymisestä aiheutuvan säästön voisi kuvata euromääräisesti.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan aktiivimallin alkuperäinen arvio työllisyysvaikutuksista oli 5 000 – 12 000 henkilöä. Jos tämä tavoite saavutettiin, leikkureiden poisto voi johtaa työllisyysvaikutusten kumoutumiseen suurelta osin.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksesta käyvät ilmi ne kansalaisryhmät, joiden asemaa esitys erityisesti muuttaisi. Aktiivimallin aiheuttamia alue- ja sukupuolivaikutuksia sekä vaikutuksia eri-ikäisten työttömien asemaan ja työllistettävyyteen on kuvattu havainnollisesti. Lisäksi on onnistuneesti tuotu esiin niitä seikkoja, jotka vaikuttavat työllisyyskehitykseen leikkureiden poistamisen yhteydessä.

Esitysluonnoksessa ei käsitellä sääntelytaakkaa, joka on aiheutunut työttömille aktiivimallin ehtojen tulkinnasta tms. Tämä tukiehtojen tulkintaan kuluva ajan poistumista voisi käsitellä lyhyesti luonnoksessa.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ns. aktiivimallin leikkureiden kumoamista koskevasta hallituksen esityksestä, jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 30.9.2019. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 9. lokakuuta 2019

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri