

LAKIALOITE 75/2010 vp

Laki työttömyysturvalain 7 ja 10 luvun muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Lakialoitteessa ehdotetaan työmarkkinatuen tarveharkinnan poistamista.

Aloite on osa vasemmistoliiton eduskuntaryhmän ehdottamaa toimeentuloturvan vähimmäisetuuksien yhtenäistämistä ja tuloköyhyyden vähentämiseen tähtäävää sosiaalipoliittista linjausta.

Vähimmäisturvan osalta vasemmistoliiton eduskuntaryhmä ehdottaa perusturvan etuuk-

sien yhtenäistämistä ja korottamista 750 euroon kuukaudessa. Aloitteessa ehdotetaan työmarkkinatuen tarveharkinnan poistamista osana toimenpidekokonaisuutta, jolla ns. köyhyysloukkuja pyritään purkamaan ja lisäämään työstä saatavien ansiotulojen käteen jäävää osaa samalla, kun perhe on vähimmäisetuuksien saaja.

ALOITTEEN PERUSTELUT

Nykytila

Työttömyysturvalain sisältö

Tällä hetkellä työmarkkinatuki on tarveharkintainen, mikä merkitsee sitä, että saajan ja hänen puolisonsa tai avopuolisonsa tulot pienentävät työttömän työmarkkinatukea. Jos vanhempien kanssa samassa taloudessa asuva työtön ei täytä työssäoloehtoja, vanhempien tulot vaikuttavat työmarkkinatukeen. Tuki maksetaan silloin osittaisena, ja se on 50 % tuesta, jonka saaja muutoin saisi.

Voimassa olevassa laissa työmarkkinatuki pienenee, jos avo- tai aviopuolison palkkatulot

ylittävät 536 euroa kuukaudessa. Tämän ylittävät puolison tulot vähentävät työmarkkinatukea.

Lisäksi työmarkkinatuki pienenee, jos puolison palkkatulot ja työttömän omat pääomatulot ylittävät 848 euroa kuukaudessa, ja lakkaa kokonaan, kun puolisoiden yhteenlasketut tulot ovat enemmän kuin 1 878 euroa. Tulorajaa korotetaan 106 eurolla jokaisesta huollettavana olevasta alle 18-vuotiaasta lapsesta. Työmarkkinatuki pienenee siten, että tuesta vähennetään 50 prosenttia tulorajan ylittävistä puolison palkka- ja työttömän omista pääomatuloista. Perheettömällä täydestä työmarkkinatuesta vähennetään 75 prosenttia tulojen 253 euroa kuukaudessa ylittävästä osasta. Vähennys lasketaan kuukausitasolla.

Kokoavasti voidaan sanoa, että kuluvana vuonna (2010) lapsettomalla hakijalla työmarkkinatuki alkaa pienentyä, jos puolison tulot ovat yli 1 384 euroa/kk (848 + 536). Tarveharkinnan takia työmarkkinatukea ei makseta lainkaan, jos puolison kuukausitulot ennen veroja ylittävät 2 414 euroa/kk.

Jos työmarkkinatuen hakijan puolison palkkatulot ovat tulonhankkimiskustannusten vähentämisen jälkeen 1 800 euroa kuukaudessa bruttona ja perheessä on kaksi alle 18-vuotiasta lasta, tarveharkinta alentaa perheellisen täyden työmarkkinatuen 673,59 euroa kuukaudessa (31,33 euroa/pv x 21,5) tasolle 572 euroa.

Työmarkkinatuen saajan työmarkkinatukea pienentävät hänen puolisonsa tulot 180 työmarkkinatukipäivän jälkeen silloin, kun työmarkkinatukea saadaan työttömyyspäivärahan enimmäisajan (500 päivää) jälkeen. Tarveharkinnasta on vapautettu 55 vuotta täyttäneet työttömät, jotka ovat työttömiksi joutuessaan täyttäneet palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon, sekä työttömät siltä ajalta, jolloin he osallistuvat työvoimapalveluista annetun lain mukaiseen koulutukseen, työharjoitteluun, työelämävalmennukseen, työkokeiluun, kuntoutukseen tai kuntouttavaan työtoimintaan.

Puolison tulojen perusteella tarveharkintaa ei sovelleta 1) silloin, kun työmarkkinatukea maksetaan 55 vuotta täyttäneelle, joka on täyttänyt työssäoloehdon, tai 2) 180 ensimmäisen työttömyyspäivän ajalta perus- tai ansiopäivärahan enimmäisajan jatkoksi tai 3) siltä ajalta, kun henkilö osallistuu työllistymistä edistäviin palveluihin. Työllistymistä edistäviksi palveluiksi luetaan työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, omaehtoinen opiskelu, työkokeilu, työelämävalmennus, työharjoittelu, työ- ja koulutuskokeilu, maahanmuuttajien kotoutumistoimenpiteet ja kuntouttava työtoiminta.

Tarveharkinnan vaikutukset työttömäksi joutuneille

Synnyttää kannustinongelman

Perheet, joissa joku perheen jäsenistä saa työmarkkinatukea, saavat usein myös asumis- ja

toimeentulotukea. Asumistuki ja toimeentulotuki ovat niin ikään tarveharkintaisia ja tulosidonnaisia. Tarveharkinnan voimakas päällekkäisvaikutus syntyy korkeiden asumiskustannusten alueilla ja siellä erityisesti lapsiperheissä.

Tehdyissä selvityksissä on havaittu, että useiden etuuksien tarveharkinnan yhteisvaikutus johtaa lopputulokseen, jossa työllistymisestä koitua bruttomääräinen tulonlisäys tietyllä tuloalueella (1 650—2 190 euroa) ei tuo laisinkaan tai tuo vain hyvin vähäisessä määrin käteen jäävää lisähyötyä tarveharkintaisten etuuksien vähenemisen ja verotuksen pienentäessä perheen kokonaistuloja. Tähän vaikuttaa jossain määrin se, kuinka suuret perheen asumiskustannukset ovat ja paljonko perhe saa asumistukea.

Menettely on äärimmäisen epäkannustava. Jo ilman työmarkkinatuen tarveharkintaa työtuloista vähennetään verot ja ne pienentävät asumistukea ja nostavat mahdollisia päivähoitomaksuja. Työmarkkinatuen tarveharkinnan vuoksi työnteen kannustimet ovat vieläkin heikommat työssäkäyvälle osapuolelle, vaikka juuri tämänkaltaisten alle keskituloisten perheiden itsenäisen selviytymisen tukeminen on yhteiskunnan parhaan edun mukaista. Lisäksi järjestelmä on erittäin monimutkainen.

Ei sovi yhteen yksilöllisen perusoikeuden kanssa

Puolison tuloihin sidottu tarveharkinta ei sovi yhteen työttömyysturvan yksilöllistä perusoikeutta turvaavan luonteen kanssa. Tuen leikkaaminen työmarkkinatukea saavan omien pääomatulojen perusteella kohtelee työmarkkinatuen saajia ansiosidonnaisella turvalla olevia ankaremmin. Ansiosidonnaisella turvalla olevien etuutta ei leikata päivärahan saajan omien pääomatulojen perusteella.

Kielteiset vaikutukset parisuhteisiin

Tarveharkinnan negatiiviset kannustimet eivät liity vain työssäkäyntiin. Tarveharkinta hankaloittaa työttömien parisuhteiden solmimista, koska yhteen muuttamisen jälkeen työttömän kumppanin omat tulot voivat pudota nolnaan. Järjestelmä olettaa juuri yhteen muuttaneiden-

kin elävän samasta lompakosta, vaikka todellisuus olisi aivan toinen.

Kyse on myös periaatteista. Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on lähtökohtaisesti yksilöllinen. Tarveharkinta on tämän periaatteen vastainen. Tarveharkinta koskettaa pääosin naisia, erityisesti nuoria ja lähellä eläkeikää olevia naisia. Se ei ole tasa-arvoinen menettely. Lisäksi kansalliset kokevat menettelyn äärimmäisen epäoikeudenmukaisena.

Loukkaa naisten oikeuksia

Valtaosa tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on naisia, vaikka työmarkkinatuen saajista heitä on alle puolet. Naisilla on suurempi riski jäädä puolison armoille, jos he eivät heti löydä töitä pyrkiessään työmarkkinoille esim. opintojen tai kotiäitinä vietettyjen vuosien jälkeen. Puolison armoille voi jäädä myös pitkän työttömyysjakson jälkeen pudottuaan ansiopäivärahalta. Maahanmuuttajapuolisot, joilla ei ole työhistoriaa Suomessa, ovat oma erityisryhmänsä tarveharkinnan kohdentumisessa (Minna Latvalan tutkimus. Puolison armoilla, Työttömyysturvan tarveharkinta. TY 2008).

Tarveharkinta vähentää sekä varsinaista työmarkkinatukea että kotoutumistukena maksettavaa työmarkkinatukea. Vuoden 2008 aikana tarveharkinta pienensi työmarkkinatukea yhteensä 14 352 henkilön kohdalla, heistä 68 prosenttia oli naisia. Kotoutumistuessa tarveharkinta vähensi 1 725 henkilön tukea, heistä 70 prosenttia oli naisia. Vuonna 2008 yhteensä 5 140 työmarkkinatukea hakenutta henkilöä ei saanut tukea lainkaan puolison liian suurien tulojen takia. (Pertti Honkasen tutkimus. Työttömien perusturvan ongelmia. 2006).

Vuonna 2005 työmarkkinatukea maksettiin Suomessa 240 571 työttömälle työnhakijalle. Kaikista työmarkkinatuen saajista 47 % oli naisia. Työmarkkinatuen tarveharkinnassa naisten osuus on huomattavasti suurempi kuin työmarkkinatuen saajista yleensä. Vuonna 2005 puolison tulojen takia työmarkkinatukea vähennettiin 17 717 työttömältä, joista 71 % oli naisia. Vastaavasti työmarkkinatuen nollapäätöksen saaneista 86 % oli naisia (Latvala 2008).

Lähes puolet tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on avoliitossa ja jää siksi ilman lakisääteistä oikeutta elatukseen

Toisen tutkimuksen mukaan vuonna 2005 Kela maksoi työmarkkinatukea yhteensä 240 571:lle ja kotoutumistukea 10 605:lle työttömälle. Kaikki eivät kuitenkaan saaneet täyttä tukea, vaan osalle se maksettiin vähennettynä joko omien tai puolison tulojen vuoksi (18 909 henkilöä). Tämä osuus oli 7,9 % kaikista työmarkkinatuen saajista vuonna 2005. (Latvala 2008)

Osatla työttömyysturvan hakijoista tuki evähtiin kokonaan tarveharkinnan takia (4 843 henkilöä). Vuonna 2005 Kela eväsi tarveharkinnassa työttömyysturvan kokonaan puolison tulojen takia (= ns. nollapäätökset) 4 831 hakijalta. Näistä nollapäätöksen saajista 4 270 (88 %) sai päätöksensä työmarkkinatuesta ja loput 561 (12 %) kotoutumistuesta. (Latvala 2008)

Vuonna 2005 tarveharkinta vähensi kaikkiaan 20 106 henkilön työttömyysturvaa. Tarveharkinnan takia vähennettynä maksettu tuki oli keskimäärin 16,63 e/uroapv eli 358 euroa/kk, mikä vähensi täysimääräisestä työmarkkinatuen määrää 36 %:lla. Pienin maksettava työmarkkinatuki oli 0,54 euroa/pv eli 11,61 e/kk. (Latvala 2008)

Vuoden 2006 työttömyysturvan tilastot kertovat, että vuonna 2006 tarveharkinnan takia vähennettyä työmarkkinatukea sai 17 715 henkilöä. Osuus kaikista työmarkkinatuen saajista oli edelleen 7,9 % (Latvala 2008).

Kun työttömältä evätään työmarkkinatuki avio- tai avopuolison tulojen takia, lähtökohtana on ajatus, että puolison tulot riittävät molempien tai koko perheen elatukseen. Oletus on kuitenkin osittain tyhjän päällä, sillä avioliittolain mukaan vain aviopuolisot ovat velvollisia elättämään toisiaan. Tutkimus osoitti, että käytännössä lähes puolet tarveharkinnan kohteeksi joutuneista on avoliitossa ja ilman lakisääteistä oikeutta elatukseen (Latvala 2008).

Tarveharkinnan kohteeksi joutuneista lähes puolet on keskituloisia

Tarveharkinta puolison tulojen perusteella ei rajaa työttömyysturvan ulkopuolelle vain hyvätu-

loisia. Tarveharkinnalle asetetut tulorajat ovat niin matalat, että vuonna 2005 lähes puolet sen kohteeksi joutuneista oli alle keskituloisia. Kun tarveharkinnan kohteeksi joutuneita verrattiin työmarkkinatuen saajiin yleensä, huomattiin tarveharkinnan kohdentuvan voimakkaammin lapsiperheisiin kuin lapsettomiin ja sitä kautta välillisesti myös lapsiin. Tarveharkinta aiheuttaa myös kannustin- ja yksinäisyysloukkuja sekä houkuttelee työttömiä sosiaaliturvasuunniteluun ja sosiaaliturvan väärinkäyttöihin (Latvala 2008).

Aloitteen kustannukset on arvioitu ilman verotulojen vastaavaa lisäystä noin 30 miljoonaksi euroksi.

Pykäläperustelut

7 luvun 1 §:n (Oikeus työmarkkinatukeen) 1 momentin 3 kohdan ja 10 luvun 2 §:n (Työttömyysetuuteen oikeutettu) 1 momentin 4 kohdan poistaminen. Ehdotamme työmarkkinatuen tarveharkinnan poistamista (7 luvun 6—9 §:n poistaminen). Tämän vuoksi oikeutta työmarkkinatukeen koskevista säännöksistä on poistettava edellytys, jossa etuus sidotaan taloudellisen tuen tarpeeseen.

7 luvun 6 §:n (Tarveharkinnassa huomioon otettavat tulot) kumoaminen. Koska ehdotamme tarveharkinnan poistamista kaikilta, säännöksessä ei enää tarvita viittausta tarveharkinnassa huomioon otaviin tuloihin.

7 luvun 7 §:n (Tarveharkinta) kumoaminen. Koska ehdotamme tarveharkinnasta luopumista, pykälä poistettaisiin.

7 luvun 8 § (Työmarkkinatuki ilman tarveharkintaa). Säännöksessä todettaisiin, että työmarkkinatuki myönnetään ilman tarveharkintaa.

7 luvun 9 §:n (Osittainen työmarkkinatuki) kumoaminen. Ehdotamme pykälän kumoamista. Nykyisen säännöksen mukaan työmarkkinatuki on 50 prosenttia 4 §:n 1—3 momentin ja 6—8 §:n mukaisesti lasketusta työmarkkinatuesta, jos työnhakija asuu vanhempiensa taloudessa eikä ole täyttänyt työssäoloehtoa. Tästä on säädetty eräitä poikkeuksia. Säännös kietoutuu oleellisesti työmarkkinatuen tarveharkintasääntelyyn.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

työttömyysturvalain 7 ja 10 luvun §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan työttömyysturvalain (1290/2002) 7 luvun 1 §:n 1 momentin 3 kohta, 7—9 § ja 10 luvun 2 §:n 3 momentin 4 kohta, sellaisina kuin ne ovat laissa 1188/2009, sekä
muutetaan 7 luvun 6 § ja 10 luvun 4 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 1188/2009, seuraavasti:

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

6 §

Työmarkkinatuen myöntäminen

Työmarkkinatuki myönnetään ilman tarveharkintaa.

10 luku

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

4 §

Tämän lain poikkeava soveltaminen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta

Työmarkkinatukea maksetaan siihen oikeutetulle henkilölle ajalta, jona hän osallistuu työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 2010

Merja Kyllönen /vas
Minna Sirnö /vas
Erkki Virtanen /vas
Matti Kauppila /vas
Unto Valpas /vas
Matti Kangas /vas
Kari Uotila /vas

Pentti Tiusanen /vas
Veijo Puhjo /vas
Paavo Arhinmäki /vas
Annika Lapintie /vas
Martti Korhonen /vas
Mikko Kuoppa /vas
Esko-Juhani Tennilä /vas