

**TYÖELÄMÄ- JA TASA-
ARVOVALIOKUNNAN LAUSUNTO
14/2013 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttö-
myysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen
liittyviksi laeiksi**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttö-
myysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen
liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen
(HE 90/2013 vp) täydentämisestä**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä syyskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 90/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2013 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 90/2013 vp) täydentämisestä (HE 176/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on eduskunnan työjärjestyksen 31 §:n säännösten johdosta käsitellyt alkuperäisen hallituksen esityk-

sen ja sitä täydentävän esityksen toistensa yhteydessä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Kirsti Haapa-aho ja vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitusneuvos Esko Salo ja hallitussihteeri Hanna Tossavainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- koordinaattori Marjo Karukka, Pirkanmaan TE-toimisto
- palvelujohtaja Kari Kettunen, Varsinais-Suomen TE-toimisto
- palvelupäällikkö Ari Sormunen, Uudenmaan TE-toimisto
- palvelupäällikkö Minna Laakso, Kouvolan kaupunki
- erityisasiantuntija Ellen Vogt, Suomen Kuntaliitto
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry

- asiantuntija, OTK Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- johtaja Rauno Vanhanen ja lainopillinen asiamies Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät ry
- puheenjohtaja Lea Karjalainen, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry

- toiminnanjohtaja Niina Jussila, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esityksissä ehdotetaan useita muutoksia työttömyysturvalakiin sekä eräisiin muihin lakeihin. Tavoitteena on työttömyysturvajärjestelmän yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen sekä kannustavuuden lisääminen. Muutokset perustuvat valtaosin työmarkkinajärjestöjen keväällä 2012 solmimaan työurasopimukseen.

Alkuperäinen esitys sisältää säännöksiä muun muassa työssäoloehdon lyhentämisestä ja työssäolon laskennan yksinkertaistamisesta, yrittäjien ja heidän perheenjäsentensä työttömyysturvan kehittämisestä, ansio-osan maksamisen kestosta, työttömyysturvan etuustasojen ja -perusteiden vähentämisestä, sovitellusta työttömyysetuudesta, lisäpäiväoikeudesta ja siihen liittyvästä työllistämismäärästä sekä työmarkkinatuen kannustavuuden lisäämisestä omavastuuaikaa ja palkanmäärittelyä koskevia säännöksiä muuuttamalla.

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi sovitellun päivärahan 300 euron suojaosasta, sovitellun päivärahan enimmäismäärästä ja työttömyyspäivärahan omavastuun lyhentämisestä viiteen päivään. Lisäksi ehdotetaan, että työntekijän, jonka palkka on alennettu määräaikaaisesti tuotannollisista tai taloudellisista syistä, ansiopäivärahan perusteena on ennen palkanalennusta maksettu palkka. Suojaosaa ei sovelleta vuorottelukorvauksen määrää laskettaessa. Täydentävä esitys poikkeaa alkuperäisestä esityksestä sovitellun päivärahan enimmäismäärän osalta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on käsitellyt esityksiä oman toimialansa osalta ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää esitysten tavoitteita erittäin tärkeinä. Työttömyysturvan säännösten yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen parantaa järjestelmän ymmärrettävyyttä ja nopeuttaa hakemusten käsittelyä sekä työttömyysturvan saantia. Samalla se vähentää työttömyysturvaan liittyvää hallinnollista työtä TE-toimistoissa sekä Kelassa ja työttömyyskassoissa. Kannustavuutta lisäävät säännökset parantavat työn ja työttömyysturvan yhteensovittamista ja helpottavat siten töiden vastaanottamista sekä vähentävät töihin menosta työttömälle aiheutuvia sosiaaliturvaseuraamuksia.

Valiokunta huomauttaa, että esityksissä ehdotetut työllistymisen kannustimet lisäävät TE-toimistojen aktivointivelvoitetta, ja korostaa, että kannustinvaikutuksen toteutumiseksi TE-toimistoilla tulee olla riittävät määrärahat ja osaat henkilöstöresurssit laadukkaiden ja työttömän ja työelämän tarpeita vastaavien palveluiden tarjoamiseksi.

Työssäoloehto ja työssäoloon luettava työ

Valiokunta kannattaa ehdotusta palkansaajan työssäoloehdon lyhentämisestä nykyisestä 34 viikosta 26 viikkoon ja yrittäjien 18 kuukaudesta 15 kuukauteen. Työssäoloehdon lyhentäminen helpottaa ennen kaikkea ptkätoita tekevien nuorten pääsyä työttömyyspäivärahan piiriin tarveharkintaisen työmarkkinatuen sijaan. Muutos kannustaa myös lyhyiden ja määräaikaisten

töiden vastaanottamiseen, koska työssäoloehdon uudelleen täyttäminen helpottuu.

Työssäoloaika, jolta työnantajalle on maksettu korkeinta korotettua palkkatukea, lasketaan ehdotetun muutoksen mukaan jatkossa kokonaan työssäoloaikaan. Valiokunta pitää muutosta hyvänä. Esitys lisää työntekijöiden yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua ja kannustaa ottamaan vastaan myös palkkatuetta työtä.

Yrittäjän työttömyysturva

Yrittäjällä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä enintään 24 kuukauden ajalta, jolle yritystoiminnan päättämisen yhteydessä yritysomaisuuden raja-arvon ylittävä myyntivoitto jaksotetaan yrittäjän työtulon tai peruspäivärahan määrän perusteella. Esityksessä ehdotetaan raja-arvon nostamista 10 000 eurosta 20 000 euroon.

Myyntivoittoa voi syntyä paitsi yrityksen myynnistä myös myymättä jääneestä ja omaan käyttöön otetusta yritysomaisuudesta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yrittäjän luopuessa yritystoiminnastaan yritysomaisuus saatetaan koostua esineistä ja kiinteistöistä, joita yrittäjä ei saa myytyä tai joista hän joutuu luopumaan alihintaan. Tällaisessa tapauksessa yrittäjä saattaa jaksotuksen vuoksi joutua turvautumaan viimesijaiseen toimeentuloturvaan tai jäädä omistuksiansa vuoksi jopa kokonaan sitä vaille. Valiokunta pitää tärkeänä, että yritysomaisuuden myyntivoiton jaksotuksen vaikutuksia yrittäjien työttömyysturvaan seurataan.

Päivärahan perusteena olevan palkan uudelleen laskeminen

Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, jos uuden päivärahakauden enimmäisaika alkaa vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos henkilön päivärahan perusteena oleva palkka on laskettu edellisen päivärahakauden enimmäisajan alkaessa.

Valiokunta katsoo, että päivärahan pysyminen ennallaan entistä matalammin palkatun työsuhteen päättymisen jälkeen kannustaa työnhakijaa ottamaan vastaan myös aiempaa heikommin palkattua työtä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun muutoksen mukaan ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen myöskään niissä tapauksissa, joissa henkilön palkka ennen uuden päivärahakauden enimmäisajan alkamista on ollut korkeampi kuin maksettavan päivärahan perusteena oleva palkka. Valiokunta ehdottaa, että sosiaali- ja terveystoimen valiokunta harkitsee, voitaisiinko päivärahan perusteena oleva palkka tällaisissa tapauksissa laskea uudelleen.

Lisäpäiväoikeus ja ikääntyneet työntekijät

Työurien pidentämiseksi esityksessä ehdotetaan, että työttömyyspäivärahan lisäpäivien, ns. eläkeputken, alkamista myöhennetään yhdellä vuodella 60 vuodesta 61 vuoteen vuonna 1957 tai sen jälkeen syntyneillä. Osana tätä kokonaisuutta ehdotetaan lisäksi, että 60 vuotta täyttäneillä on oikeus osallistua työllistymistä edistävään palveluun tai päästä palkkatuettuun työhön, jos työttömyyspäiväraha-oikeus muutoin päättyy. Työssäoloehto kertyy 60 vuotta täyttäneillä ehdotetun muutoksen mukaan myös työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä parantaa yli 60-vuotiaiden henkilöiden asemaa työmarkkinoilla ja korostaa, että myös ikääntyneille tarjottavien työllistymistä edistävien palveluiden tulee olla työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisia ja palkkatuetun työn aidosti parantaa henkilön myöhempiä mahdollisuuksia työllistyä.

Ikääntyvien yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on siinä tapahtuneesta voimakkaasta kasvusta huolimatta muita ikäryhmiä alempi. Työkyvyttömyyden jälkeen merkittävin työllisyysasteen alhaisuutta selittävä tekijä on työttömyys. Eläkeputkessa jo olevien työllistymisestä ei ole saatavilla tilastotietoa, mutta aiemmin toteutetut eläkeputken ikärajan nostot ovat selvitysten mukaan lisänneet eläkeputken ulkopuolelle jääneiden työllisyyttä. Valiokunta pitää tavoitetta ikääntyvien työllisyysasteen nostamisesta erittäin tärkeänä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eläkeputkessa olevien henkilöiden asema ja mm.

heidän eläke-etuuksiensa karttuminen on selkeästi heikompaa kuin samanikäisillä työssä olevilla. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että lisäpäivillä olon vaikutuksista henkilön etuuksiin tiedotetaan tehokkaasti, jotta eläkeputki ei muodostu puutteellisen tiedon johdosta työllistymisen esteeksi ja jotta eläkeputkessa olevien henkilöiden ymmärretään olevan työttömiä eikä eläkeläisiä.

Valiokunta katsoo, että mahdollisuus päästä eläkeputkeen lisää siihen oikeutetun ikäryhmän työttömyyttä tarjoamalla yrityksille sopuisan keinon vähentää työvoimaansa ja ikääntyville vakaan ja melko kohtuullisen toimeentulon työelämän ulkopuolella. Eläkeputki ei ole työttömyyden syy, mutta tilanteessa, jossa työmahdollisuudet ovat heikot tai jopa olemattomat, irtisanomiset ja lomautukset kohdennetaan mielellään eläkeputkeen oikeutettuun ikäryhmään.

Myös itse irtisanoutunut pääsee niin halutessaan eläkeputkeen omavastuuajan jälkeen. Valiokunta tähdentää, että työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden tarkoituksena on turvata ikääntyvien työttömien toimeentulo. Valiokunta pitää tarkoituksenmukaisena arvioida lisäpäiväoikeutta niiden henkilöiden osalta, jotka ovat työtöminä, koska ovat itse irtisanoutuneet työstään.

Valiokunta korostaa, että ikääntyviä työntekijöitä tulee kohdella yrityksen henkilöstön vähennystilanteissa yhdenvertaisesti muiden ikäryhmien kanssa ja että lisäpäiväoikeus ei saa muodostua ikääntyviä työntekijöitä syrjiväksi käytännöksi.

Ansiopäivärahan ansio-osan porrastaminen ja ansioturvan etuustasot

Ansiopäivärahan enimmäisaika säilyy esityksen mukaan 500 päivänä, mutta ansio-osa porrastetaan siten, että vähemmän kuin kolme vuotta ennen työttömyyttä töissä olleille ansio-osaa maksetaan vain 400 päivältä. Työllistymistä edistävästä palvelusta ilman pätevää syytä kieltäytyminen tai palvelun keskeyttäminen 250 ensimmäisen työttömyyspäivärahapäivän aikana lyhentää lisäksi enimmäisaikaa 100 päivällä. Palvelusta kieltäytynyt tai sen keskeyttänyt kuitenkin säilyttää oikeutensa lyhentämättömään an-

sio-osaan, jos hän on 250 ensimmäisen päivän aikana osallistunut aktiivitoimenpiteisiin yhteensä 40 päivän ajan.

Ansio-osan porrastamisen tavoitteena on lyhentää päivärahakausien kestoa ja kannustaa työnhakijaa aktiivisuuteen työnhaussa ja työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisessa heti työttömyyden alusta lähtien. Valiokunta pitää tavoitetta tärkeänä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu porrastaminen monimutkaistaa ainakin jossain määrin ansio-osan maksamista ja saattaa käytännössä esimerkiksi korvauksetonta määräaikaa tai työssäolo-velvoitetta koskevissa muutoksenhakutilanteissa johtaa ratkaisuihin, joiden ennakointi on työnhakijalle mahdotonta.

Valiokunta tähdentää, että ansiosidonnaisten päivärahojen tiukennusten kannustavuus on henkilöiden omien valintojen ja aktiivisuuden lisäksi sidoksissa myös TE-toimistojen kykyyn ja mahdollisuuksiin tarjota työllistymistä edistäviä palveluita. Valiokunta pitää tärkeänä, että työttömyysturvan muutosten vaikutukset työllistymisen edistymiseen ja TE-toimistojen resursien riittävyys tarvittavien palvelujen järjestämiseen selvitetään.

Valiokunta kannattaa työttömyyspäivärahojen etuustasojen vähentämistä kolmesta kahteen siten, että päiväraha maksetaan vain joko perustasoisena tai korotettuna.

Etuustasojen vähentämisen vuoksi muutosturvan piirissä olevalle työnhakijalle työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettavasta muita etuja korkeammasta muutosturvaetuudesta luovutaan ja muutosturvan piiriin kuulumista koskeva julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain säännös kumotaan. Valiokunta korostaa, että etuustasojen muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa TE-toimiston, työnantajan ja työntekijöiden yhteistyönä toteutettavaa muutosturvan toimintamallia, jolla pyritään irtisanotun tai lomautetun työntekijän mahdollisimman nopeaan uudelleen työllistymiseen.

Sovitelu työttömyysetuus

Valiokunta pitää ehdotettua soviteltuun työttömyysetuuteen lisättävää 300 euron suojaosaa hy-

vänä ja kannatettavana uudistuksena. Muutoksen ansiosta työtön työnhakija voi ottaa vastaan lyhytkestoisia ja osa-aikaisia töitä ilman pelkoa työttömyysetuuden menettämisestä ja työntekijöiden saaminen lyhytaikaisiin satunnaisiin sijaisuuksiin helpottuu. Työn vastaanottamisen saaminen joustavaksi ja taloudellisesti kannustavaksi on valiokunnan käsityksen mukaan omiaan vähentämään myös harmaata taloutta.

Saadun selvityksen mukaan suojaosan odotetaan nopeuttavan soviteltujen työttömyysetuuksien maksamista, kun 300 euron alle jääviä tuloja ei tarvitse erikseen selvittää ja etuuksia ja tuloja yhteensovittaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että soviteltu työttömyysetuus maksetaan viipymättä ja säännöllisesti myös, kun suojaosa ylittyy. Vaikka työnteko lisää tuloja, heikentää etuuksien maksamisen epäsäännöllisyys toi-

meentuloa ja vähentää siksi halukkuutta ottaa vastaan lyhytkestoisia töitä.

Vaikuttavuuden selvittäminen

Esityksissä ehdotetaan useita säännöksiä, joilla pyritään työttömyysturvajärjestelmän yksinkertaistamiseen ja selkiyttämiseen sekä kannustavuuden lisäämiseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että toteutettavien muutosten vaikuttavuus selvitetään 2—3 vuoden kuluttua, kun uudistuksesta on saatu riittävästi käytännön kokemusta.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tarja Filatov /sd
vpj. Anne-Mari Virolainen /kok
jäs. Anna Kontula /vas
Jari Lindström /ps
Eeva-Maria Maijala /kesk
Lea Mäkipää /ps
Merja Mäkisalo-Ropponen /sd

Elisabeth Naucér /r
Arto Satonen /kok
Mikko Savola /kesk
Eero Suutari /kok
Katja Taimela /sd
Maria Tolppanen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

neuvotteleva virkamies Marjaana Kinnunen.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallituksen esitys HE 90/2013 vp ja sitä täydentävä esitys HE 176/2013 vp työttömyysturvalain muuttamisesta sisältävät sinällään monia positiivisia muutoksia, kuten mm. muutokset muutosturvaan, palkkatukeen ja toisaalta myös ikääntyneiden palveluihin. Hallinnollisen taakan vähentäminen on aina tervetullutta. Palkkatuettuun työhön tehdyt muutokset parantanevat työnhakijoiden yhdenvertaisuutta ja voivat kannustaa ottamaan vastaan palkkatuettua työtä. Näiden osalta valiokuntaryhmämme ei näe ongelmaa vaan hyväksyy muutokset.

Kun kyseessä on kokonaisuus, niin esityksissä on osia, joita emme voi hyväksyä. Valiokuntaryhmä näkee, viitaten hallituksen esitykseen HE 176/2013 vp, että yksi tällainen ongelmasio nousee esiin siinä, että sovitellun päivärahan ns. suoja-osaa (työtuloa korkeintaan 300 euroa kuussa) ei ole hallituksen esityksessä sidottu indeksiin. Tämä tuntuu valiokuntaryhmämme mielestä varsin kummalliselta. Varsinkin, kun yleensä indeksisuoja kuuluu tukijärjestelmiimme. Tämän vuoksi esitämme, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa työttömyysturvalain 14 luvun 1 a §:n muuttamista siten, että palkkakertoimen vaikutus ulotetaan myös nyt hallituksen esityksen 4 luvun 5 §:ssä oleviin rahamääriin.

Vastaavanlaisia ongelmia löytyy myös toimeentulotuen puolella, johon tulee kiinnittää jatkossa huomiota. Lisäksi viitaten hallituksen esitykseen HE 90/2013 vp näemme varsin ongelmallisena sen, että ikääntyneiden työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisvastuu kaatuu kuntien niskaan. Työnhakijan kotikunnanhan olisi esityksen mukaan järjestettävä mahdollisuus palkkatuettuun työhön niin pitkäksi aikaa, että henkilö täyttää työttömyyspäivärahan edellyksenä olevan työssäoloehdon.

Yksi esityksen merkittävimpiä työttömyysturvan tiukennuksia on lisäpäiväoikeuden ikärajan nosto 61 vuoteen. Samalla ehdotetaan kuitenkin ikääntyneiden turvaverkon vahvistamista

siten, että 60 vuotta täyttäneillä olisi oikeus päästä palveluun tai palkkatuettuun työhön, jos työttömyyspäivärahaoikeus muutoin päättyisi, sekä että heidän työssäoloehdonsa kertyisi myös palvelun ajalta.

Vastustamme lisäpäiväoikeutta koskevan ehdotetun 6 luvun 9 §:n 1 momentin muutosta, jossa säädetään lisäpäiväoikeuden alkamisesta. Esityksessä vuonna 1957 tai sen jälkeen syntyneellä lisäpäivärahaoikeuden alkamista ehdotetaan korotettavaksi vuodella. Vuonna 1957 tai sen jälkeen syntyneen olisi täytettävä 61 vuotta ennen 500 päivän enimmäisajan täyttymistä, jotta hänelle voidaan maksaa päivärahaa sen kalenterikuukauden loppuun, jona hän täyttää 65 vuotta. Mielestämme 9 §:n 1 momentti on syytä säilyttää nykyisellään.

Vastuu turvaverkon osalta kaadetaan mielestämme esityksessä kuntien päälle. Se on muutoinkin taloutensa kanssa painiville kunnille todella iso taakka. Perussuomalaiset pelkäävät, että kaikki kunnat eivät tästä vastuusta selviä ilman valtion merkittävää tukea.

Perusteluissa todetaan: "Edellytyksenä kuitenkin on, että kyseessä oleville työnhakijoille voidaan tarjota työvoimapolitiittisesti tarkoitukseenmukaisia palveluita (eli jotain järkevää tekemistä) tai sellaista palkkatuettua työtä, joka parantaa heidän myöhempiä mahdollisuuksiaan työllistyä."

Kuultujen asiantuntijoiden mukaan on TE-toimistojen käsissä se, miten tätä perustelua tulkitaan. Kun tiedetään tulkintojen kirjavuus eri puolilla maata, voidaan joutua yksilön kannalta varsin kestävämmiin tilanteisiin. Viime kädessä kuntien vastuu näiden toimenpiteiden järjestämisestä tulee siis lisääntymään.

Lopuksi, työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden eli ns. eläkeputkeen pääsemisen ikärajan nosto 61 vuoteen on mielestämme huono tapaa nostaa eläkkeelle siirtymisen ikää. Olemme aikaisemminkin vastustaneet johdonmukaisesti tällaisia pakottavia toimenpiteitä. Niin teemme

myös nyt. Oikeampi tapa on panostaa mm. työhyvinvointiin, työssä jaksamiseen, työviihtyvyyteen sekä työn ja vapaa-ajan joustavampaan käyttöön.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 2013

Jari Lindström /ps

Lea Mäkipää /ps

Maria Tolppanen /ps