

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 113/2016 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Eduskunta-aloite

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Lakialoite LA 39/2015 vp Anna-Maja Henriksson r ym. Lakialoite laiksi työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:n muuttamisesta.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 7/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- ryhmäpäällikkö Anna Mäki-Jokela, Kansaneläkelaitos
- erityisasiantuntija Ellen Vogt, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Katja Veirto, Akava ry
- asiantuntija Miia Kannisto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ekonomisti Joonas Rahkola, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija Samppa Koskela, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Suomen Yrittäjät ry
- Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry.

Valiokunnan mietintö StVM 23/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia. Esitys on osa pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kärkihanketta, jonka yhtenä toimenpiteenä on työttömyysturvan uudistaminen.

Esityksessä ehdotetaan työttömyyspäivärahaikauden enimmäiskesto lyhennettäväksi 500 päivästä 400 päivään. Niillä, joilla on vähemmän kuin kolme vuotta työhistoriaa, enimmäiskesto lyhenisi 300 päivään. Enimmäiskesto säilyisi 500 päivänä niillä työttömällä, jotka täyttävät työssäoloehdon 58 vuotta täytettyään.

Lisäksi ehdotetaan, että omavastuu-aikaa pidennetään viidestä päivästä seitsemään päivään, työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa korotettua ansio-osaa alennetaan ja pitkän työuran jälkeen maksettavista korotusosasta ja korotetusta ansio-osasta luovutaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Eduskunta-aloite

LA 39/2015 vp. Lakialoitteessa ehdotetaan, että työttömyyspäivärahaikauden enimmäiskesto lyhennetään 350 päivään.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esitys on yksi osa hallitusohjelman kärkihanketta, jonka tavoitteena on uudistaa työttömyys- ja sosiaaliturvaa tavalla, joka kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentää työttömyysjaksoja, alentaa rakenteellista työttömyyttä ja säästää julkisia voimavaroja. Ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan 200 miljoonan euron vuosittaista säästöä työttömyysturvan ansioturvamenoissa. Ansioturvaan tehtävillä säästöillä pyritään välttämään työttömyysvakuutusmaksujen korotukset ja siten turvaamaan suomalaisen työn kilpailukykyä.

Työttömyysturvan keston muutos

Valiokunta katsoo, että kokonaisuutena hallituksen tavoite uudistaa työttömyysturvaa nykyistä kannustavammaksi ja pyrkimykset lyhentää työttömyysjaksoja ovat kannatettavia. Kuten esityksessäkin todetaan, on myös jonkin verran tutkimusnäyttöä siitä, että ansiosidonnaisen työttömyysturvan päättymisen lähestyessä myös työllistymisen todennäköisyys kasvaa. Esityksen mukaan 300 päivän enimmäiskesto koskee noin kuutta prosenttia työttömistä työnhakijoista. Enemmistöillä eli noin 80 prosentilla kesto on 400 päivää ja noin 14 prosentilla se on edelleen 500 päi-

Valiokunnan mietintö StVM 23/2016 vp

vää. Valiokunta katsoo, että työhistorian pituuteen ja työnhakijan ikään perustuva keston porrastaminen on muun muassa työllistymismahdollisuuksien näkökulmasta perusteltu.

Esityksen perusteluissa arvioidaan, että työttömyysturvan enimmäiskeston esitetty lyhentäminen saa aikaan työttömyysjaksojen lyhentymisen kahdella viikolla ja lisää työllisyyttä noin 7 500 henkilötyövuodella. Hallituksen esityksessä viitataan valtiovarainministeriön selvitykseen, jonka mukaan työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentäminen nostaa työllistymistodennäköisyyttä jo ennen enimmäiskestoajan täyttymistä. Keston lyhentämisen ja ansioturvan tasoon ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksesta työllisyyden arvioidaan lisääntyvän noin 9 000 henkilötyövuodella.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta arvioi lausunnossaan, että vaikka uudistuksen työllisyysvaikutus voisi olla noususuhdanteessa suurempi, se kuitenkin vaikuttaa työllisyyteen myönteisesti myös laskusuhdanteessa. Esityksen mukaisen muutoksen ensimmäiset vaikutukset näkyvät todennäköisesti vasta vuonna 2018, jolloin myös työllisyystilanteen ennustetaan olevan jonkin verran nykyistä parempi. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta puoltaa taloustilanteesta huolimatta uudistuksen pikaista toteuttamista ja korostaa uudistuksen pitkän aikavälin vaikutuksia.

Työttömyysturvan tason muutokset

Esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että työttömyysturvaa koskevien tutkimusten mukaan paitisi etuuden enimmäiskestolla myös työttömyysturvan korvaustasolla on vaikutusta työttömyyden keston ja uudelleen työllistymiseen. Esitykseen sisältyvät ehdotukset työttömyysturvan omavastuuajan pidentämisestä sekä korotettujen ansio-osien alentamisesta tai poistamisesta alentavat jonkin verran työttömyysturvan tasoa.

Turvan tasoon esitetyillä muutoksilla on suora vaikutus myös työttömäksi työnhakijaksi jäävän sekä hänen perheensä toimeentuloon. Omavastuuajan pidennys sekä korotetun ansio-osan poistaminen pitkän työuran omaavilta ovat omiaan työttömyyden alussa vaikeuttamaan sopeutumista palkkatulojen loppumiseen.

Mikäli ansioihin perustuvaa päivärahaa saava työtön työnhakija ei työllisty ennen päivärahakauden päättymistä, hän siirtyy työmarkkinatuen saajaksi nykyistä aikaisemmin. Näin ollen on oletettavaa, että toimeentulotuen käyttö uudistuksen johdosta lisääntyy. Myös omavastuuajan pidentäminen 7 päivään lisää työttömyyden alkuaikana tarvetta hakea toimeentulotukea.

Toimeentulotuen käytön lisääntyminen osaltaan pienentää työttömyysturvassa syntyviä säästöjä ja toisaalta vähentää työnteon houkuttelevuutta. Tilastojen valossa näyttää siltä, että henkilöiden pudotessa ansioturvalta toimeentulotuen varaan työllistymisen todennäköisyys laskee. Pienten tulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmat synnyttävät helposti kannustinloukkuja, koska pienituloisilla katkokset etuuksien saamisessa johtavat nopeasti toimeentulo-ongelmiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan esiin tuomaan näkemykseen, että joissakin tilanteissa etuuksiin liittyvät byrokraatialoukut voivat olla merkittävä este työn vastaanottamiselle, mistä syystä myös byrokraatialoukkujen vähentäminen tulee olla työllisyyden lisäämisen keinovalikoimassa.

Valiokunnan mietintö StVM 23/2016 vp

Toimeentulotuen menojen kasvun on esityksessä arvioitu olevan 13 miljoonaa euroa. Kuntatalouden näkökulmasta on kritisoitu sitä, että ensisijaisen järjestelmän kustannuksia siirretään viimesijaisen järjestelmän vastuulle. On kuitenkin korostettava, ettei laskelmassa ole otettu huomioon uudistuksen aikaansaamia mahdollisia käyttäytymismuutoksia ja se perustuu oletukseen, ettei uudistuksen tavoite työllistymisen lisääntymisestä toteudu.

Lopuksi

Valiokunta korostaa, että työttömyysturvaan nyt esitettyjen muutosten työllisyystavoitteiden toteutumista on syytä tukea panostamalla työllistymistä edistävän palvelujärjestelmän kehittämiseen ja uudistamiseen sekä uusien työpaikkojen luomiseen, jotta voidaan tehokkaasti ehkäistä köyhyyden ja syrjäytymisen lisääntymistä ja pitkäaikaistyöttömyyden syntyä. Työttömän työnhakijan pitäisi päästä palvelujen piiriin heti työttömyyden alussa, koska työttömyyden venyessä yli puolen vuoden mittaiseksi työllistymisen todennäköisyys nopeasti vähenee.

Valiokunta toteaa vielä, että ansioihin perustuviin etuuksiin samoin kuin perusturvaetuuksiin on esitetty samanaikaisesti tehtäväksi useita muutoksia. Tämän vuoksi olisi tarpeen tehdä kokonaisarviointi muutosten vaikutuksista eri väestöryhmien toimeentuloon.

Eduskunta-aloite

Valiokunta on hyväksynyt työttömyyspäivärahaikauden enimmäiskeston lyhennettäväksi hallituksen esityksen mukaisesti. Tämän vuoksi lakialoite on hylättävä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 113/2016 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hylkää lakialoitteeseen LA 39/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 27.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
varapuheenjohtaja Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anneli Kiljunen sd
jäsen Anne Louhelainen ps

Valiokunnan mietintö StVM 23/2016 vp

jäsen Sari Raassina kok
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Martti Talja kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää

Valiokunnan mietintö StVM 23/2016 vp
Vastalause 1 /sd

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallitus esittää ansiosidonnaisen työttömyysturvaan 200 miljoonan euron leikkausta hallitusohjelman mukaisesti. Esityksen mukaan ansiosidonnaisen turvan kestoja lyhennetään 100 päivällä, omavastuuajaa pidennetään 2 päivällä, pitkän työhistorian jälkeinen korotusosa poistetaan ja aktiivikorotuksia leikataan. Esityksellään hallitus haluaa kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen ja lyhentää työttömyysjaksoja. Lisäksi tavoitteena on julkisten voimavarojen säästäminen. Esityksellä arvioidaan saatavan säästöä vuonna 2017 noin 70 miljoonaa euroa, josta valtion säästö noin 20 miljoonaa euroa.

Esityksen perustelut ovat hatarat

Asiantuntija-arvioiden mukaan esityksen työllisyysvaikutukset jäävät verraten vähäisiksi, erityisesti lyhyellä aikavälillä. Esityksessä on arvioitu, että ehdotetut muutokset voisivat lisätä työllisyyttä 9 000 henkilötyövuodella. Arviossa on kyse aiemmassa taloustieteellisessä tutkimuksessa estimoitujen vaikutusten soveltamisesta, ja tulokset ovat hyvin epävarmoja ja suuntaa-antavia. Leikkaus ei lisää työn kysyntää, joten työttömyyden aleneminen jäänee arvioitua vähäisemmäksi.

Selvää näyttöä siitä, että työttömyysturvan heikentäminen parantaisi työllistymistä, ei siis ole. Sen sijaan on olemassa näyttöä siitä, että ensisijaisten etuuksien heikentäminen ajaa ihmisiä pienituloisuuteen ja köyhyyteen. Leikkaus tarkoittaa myös, että aiempaa suurempi vastuu työttömyysturvan rahoituksesta siirtyy työnantajilta veronmaksajille. Kuntien osalta leikkaukset saattavat kasvattaa julkisia menoja, kun ihmisiä siirtyy ansiosidonnaiselta tuelta työmarkkinatuen ja toimeentulotuen piiriin. Kun toimeentulotukea käytetään ensisijaisten etuuksien matalan tason paikkaamiseen pitkäaikaisena tukena, myös työllistymiskynnys kasvaa.

Työttömyysturvan leikkaaminen ei luo työpaikkoja vaan lisää pienituloisuutta

Hallituksen esittämät työttömyysturvan heikennykset eivät ole tässä tilanteessa oikea keino vaikuttaa työllisyyteen. Työmarkkinoiden suurin ongelma on tällä hetkellä työn kysynnän puute, minkä seurauksena työttömyys on kasvanut ja pitkittynyt. Tällöin työttömien taloudellisen aseman heikentäminen tai ylimääräinen töihin patistelu ovat vääriä toimenpiteitä, sillä työttömyys ei johdu työttömien työhaluttomuudesta. Työttömyysetuuksien alentaminen johtaa ihmisten taloudellisen tilanteen heikkenemiseen ja eriarvoisuuden kasvuun.

Työttömyyspäivärahan enimmäiskeston lyhentämisen vaikutus ihmiselle riippuu hänen päivärahansa suuruudesta ja työttömyyden pituudesta. Esimerkiksi 3 000 euron palkkatulolla ennen työttömyyttä ansiosidonnaisen lyhentäminen 100 päivällä tarkoittaa 4 500 euron leikkausta, mikäli henkilö ei työllisty, vaan saa peruspäivärahaa. Omavastuuajan pidentäminen kahdella päivällä vähentää työttömyyden alussa maksettavan työttömyysetuuden määrää. Vaikutus riippuu maksettavan etuuden määrästä, perustasolla kahden päivän etuus ilman lapsikorotuksia on 65,36 euroa. Korotetun ansio-osan määrä alenee 3 000 euron palkasta 65 euroa. Pitkän työuran jälkeen maksettavan korotusosan lakkauttamisen vaikutukset riippuvat paitsi päivärahan määrästä myös

Valiokunnan mietintö StVM 23/2016 vp
Vastalause 1 /sd

siitä, miten pitkään päivärahaa olisi maksettu. Vähennys olisi 3 000 euron kuukausitulolla 1 110 euroa 90 päivän ajalta.

Leikkaukset ovat merkittäviä. Ne tulevat näkymään sekä kotimaisessa kulutuskysynnässä että työttömien arjen vaikeutumisessa. Pahimmillaan leikkaukset ajavat ihmisiä pienituloisuuteen ja pitkäaikaisesti toimeentulotuen asiakkaaksi.

Tarvitaan vaikuttavampia keinoja työllistymisen tueksi

Työttömyysturvan leikkausten sijaan tarvitaan toimenpiteitä, joilla työttömyysturvaa voidaan nykyistä paremmin käyttää työllistymiseen ja kouluttautumiseen. Työttömyysturvan varassa tapahtuvan omaehtoisen koulutukseen pääsyn kriteereitä tulee helpottaa ja työttömyysturvaa pitää voida käyttää automaattisena työllistymisasetelinä. Setelin suuruus olisi sitä suurempi, mitä vaikeampi henkilön työttömyystilanne on. Tuen tasoa työmarkkinatuesta korottaisi mm. työllistymistä vaikeuttava ikä, vajaakuntoisuus ja työttömyyden kesto. Automaattinen seteli vähentää TE-toimistojen byrokratiataakkaa ja mahdollistaa tehokkaamman työnvälityksen sekä henkilökohtaisemman työvoimapalvelun. Nopea työllistyminen on paras keino vähentää työttömyysturvameinoja. Työttömyysjaksojen pidentyminen uhkaa nostaa myös rakenteellista työttömyyttä, jota on vaikea saada korjattua silloinkaan, kun talous kääntyy kasvuun. Valitettavasti hallituksen uusimmatkaan toimet työvoima- ja yrityspalvelu- sekä työttömyysturvalakien muuttamisesta (HE 209/2016 vp ja HE 210/2016 vp) eivät näytä tuovan kestäviä ratkaisuja työllistymisen ja kouluttautumisen edistämiseen.

Työttömyysturvan kehittäminen on välttämätöntä. Toimiva ja arjen toimeentulon turvaa lisäävä ansioturva voi parantaa työsuhteiden laatua ja siten tuottavuutta. Turvallinen ja riittävän toimeentulon takaava työttömyysetuus mahdollistaa tehokkaan työnhaun. Se hyödyttää työntekijää, työnantajaa ja koko yhteiskuntaa. Työttömyysetuuden riittävän tason lisäksi on vähennettävä työttömyysturvan sanktioita, kehitettävä suojaosaa ja vähennettävä edelleen byrokratiaa. Eduskunnan käsittelyssä oleva hallituksen esitys perustulokokeiluksi (HE 215/2016 vp) antaa tähän yhden mallin. Työttömyysturvan silmitön leikkaaminen on lopetettava.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 27.10.2016

Tuula Haatainen sd
Anneli Kiljunen sd
Eeva-Johanna Eloranta sd

Valiokunnan mietintö StVM 23/2016 vp
Vastalause 2 /r

VASTALAUSE 2

Perustelut

Suomen työllisyysastetta on nostettava, sillä tarvitsemme enemmän työssäkäyviä ihmisiä valtiontalouden tasapainottamiseksi ja turvataksemme hyvinvointivaltiomme palvelut. Työllisyysasteen nostamiseksi yksittäiset työntekijät tarvitsevat tukea etenkin siinä vaiheessa, kun työuraan tulee erinäisistä syistä johtuvia katkoksia. Silloin tarvitaan sekä kuntouttavaa toimintaa että jatkokoulutusta mutta myös taloudellisia kannustimia, jotta työnteko olisi aina kannattavaa.

Työmarkkinamme ovat jo pitkään kärsineet kohtaanto-ongelmasta, jossa meillä on korkea työttömyysaste mutta samalla vaikeuksia täyttää avoimia työpaikkoja. Pitkäaikaistyöttömiämme pallorellaan eri viranomaisten kesken sen sijaan, että tehtäisiin konkreettisia työllistämistoimenpiteitä. Aktiiviset työllistämistoimenpiteet tulisi tehdä työvoimatoimistoissa heti työttömyys- tai lomautusjakson alussa. Samalla työnhakijoita tulisi valtion toimesta kannustaa omaan aktiivisuuteen. Näin ollen ansiosidonnaista työttömyysturvaa tulisi kehittää kannustavampaan suuntaan nostamalla päivärahan määrää ja samalla lyhentämällä tuen enimmäisaikaa. Tanskassa kokemukset tällaisesta mallista ovat hyvät. Suomessa tehdyt tutkimukset osoittavat, että suurin osa uudelleentyöllistyneistä saa työpaikan päivärahan ansainta-ajan alussa tai lopussa. Uskomme, että esitetty malli kannustaisi ihmisiä palaamaan työelämään nopeammin. Siksi lakia työttömyysturvas- ta on muutettava.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hyväksytään yksi lausuma. (Vastalauseen lausumaehdotus)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että ansiosidonnaista päivärahajärjestelmää kehitetään kannustavammaksi siten, että tukea maksetaan lyhyemmän ajan, mutta tuen määrää nostetaan hiukan työttömyysjakson ensimmäisenä 100 päivänä.

Helsingissä 27.10.2016

Veronica Rehn-Kivi r