

## SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 51/2006 vp

### Hallituksen esitys laeiksi työttömyysturvalain, aikuiskoulutustuesta annetun lain ja vuorotte- luvapaalain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 17 päivänä lokakuuta 2006 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi työttömyysturvalain, aikuiskoulutustuesta annetun lain ja vuorotteluvapaalain muuttamisesta (HE 195/2006 vp).

##### *Lausunto*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on antanut asiasta lausunnon (TyVL 23/2006 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- ylitarkastaja Timo Meling, työministeriö
- lakiasianpäällikkö Aino Lassila, Eläketurvakeskus
- lakimies Olli Häkkinen, Kansaneläkelaitos
- varatoimitusjohtaja Anja Laatuinen, Koulutusrahasto
- toiminnanjohtaja Juhani Talonen, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö
- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
- asiantuntija Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- sosiaalipoliittinen asiantuntija Petri Mustakallio, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- työmarkkina-asiamies Merja Hirvonen, Suomen Yrittäjät.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, aikuiskoulutustuesta annettua lakia ja vuorotteluvapaalakia. Korotetun ansi-osan ja peruspäivärahan korotusosan, lisäpäiväoikeuden, ansiopäivärahan korotetun määrän lisäpäiviltä, koulutuspäivärahan, aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan myöntämisen edellytyksenä olevaa työssäoloaikavaatimusta ehdo-

tetaan muutettavaksi siten, että se määritetään työeläkelakien alaisten ansioiden perusteella. Työllistymisohjelmallisän edellytyksistä poistetaisiin viittaus eläkevakuutettuun työhön. Esitys johtuu vuoden 2007 alusta voimaan tulevasta työeläkelainsäädännön muutoksista.

Lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa työttömyys-, aikuiskoulutus- ja vuorotteluvapaaetuuksien saamisen edellytyksenä olevan työssäoloajan laskenta ansioihin perustuvaksi. Työeläkeuudistuksen johdosta työssäoloajan rekisteröintikäytäntö muuttuu siten, ettei työssäoloaikoja rekisteröidä, vaan rekisteriin merkitään saadut ansiot. Sosiaali- ja terveystieteiden toteaa, että ehdotetut tekniset muutokset etuuksien laskentatapaan ovat eläkelainsäädännön muutosten johdosta välttämättömiä. Samalla muutokset merkitsevät laskentatavan monimutkaistumista, eikä etuuden hakijan kannalta uudistus ainakaan selkeytä lainsäädäntöä.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa laskentatavan muutos siten, ettei se vaikuta etuuksien nykyisiin saamiseen edellytyksiin. Työttömyys- ja vuorotteluvapaaetuuksien osalta ansiot muunnetaan työssäoloajaksi jakamalla vuosiansio luvulla 423, joka vastaa pienintä työssäoloehdon täyttävää kuukausituloa. Aikuiskoulutustuen osalta ehdotetaan käytettäväksi jakajana 940. Hallituksen esityksessä todetaan, ettei laskentatavan oleteta merkittävästi vaikuttavan etuuksien saajien määrään, vaikkakin määräaikainen työ kerryttää nykyistä enemmän työssäoloaika. Kuitenkin LEL- ja TaEL-aloilla samoin kuin joissakin osa-aikatöissä kertyminen nykyisestä hidastuu, mutta esityksen mukaan muutos ei ole kovin suuri.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää lausunnossaan, että aikuiskoulutustuen saamisen perusteena olevien ansioiden jakajan tulisi olla sama kuin työttömyysturvalaissa ja vuorotteluvapalaissa eli 423 euroa. Vaihtoehtoisesti valiokunta esittää, että henkilön vaatimuksesta työssäoloaika voitaisiin laskea todellisten työssäoloaikojen perusteella.

Sosiaali- ja terveystieteiden toteaa, että laskentatavan tekninen muutos aiheuttaa väistämättömästi jonkin verran vähäisiä muutoksia etuuden saamiseksi. Aikuiskoulutustuen työssäoloaika vaatimus on selvästi lyhyempi kuin

muissa etuuksissa. Ansioihin perustuva työssäoloajan laskentatapa on sitä epätarkempi, mitä lyhyempää työssäoloaika sillä lasketaan. Jotta etuuden saamiseksi eivätkä olennaisesti muuttuisi, on aikuiskoulutustuen osalta päädytty korkeampaan jakajaan.

Aikuiskoulutustuen tulisi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan esittämällä mallilla oikeutetuksi iso joukko sellaisia työntekijöitä, joilla voimassa olevan lain nojalla ei olisi kertynyt työskentelyaikaa tukeen oikeuttavasti. Mikäli aikuiskoulutustuen käytettäisiin alemmaa jakajaa, merkittäisi se aikuiskoulutustuen työssäolo vaatimuksen yleistä lyhentämistä. Työssäoloaika koskeva vaatimus lyheni vasta neljän kuukauden jälkeen 10 vuodesta viiteen vuoteen. Tätä lyhyempää työssäoloaika ei ole vaadittu työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan eikä sivistysvaliokunnan viitatuissa kannanotoissa eikä sen tarvetta ole arvioitu tämän sisällöltään teknisen hallituksen esityksen yhteydessä. Sosiaali- ja terveystieteiden mukaan on perusteltua saada kokemuksia vasta 1.8.2006 voimaan tulleen uudistuksen vaikutuksista ennen kuin arvioidaan aikuiskoulutustuen työssäoloaika vaatimuksen mahdollista lyhentämistä edelleen.

Uudistus parantaa kaikkien esitykseen sisältyvien etuuksien osalta selvästi määräaikaista töitä tekevien asemaa, kuten työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossakin todetaan. Sosiaali- ja terveystieteiden korostaa, että kokonaisuutena esitys parantaa erityisesti naisten asemaa, koska määräaikaissa työsuhteissa työskentelevät ovat useimmin naisia. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa todetaan kuitenkin, että aikuiskoulutustuen saantiehtoihin ehdotetut muutokset kohdistuisivat kielteisinä voimakkaimmin naisiin, jotka työskentelevät miehiä useammin pienipalkkaisissa osa-aikatöissä. Esimerkkinä on käytetty nahkaja kenkäteollisuutta sekä puutarha-alaa. Sosiaali- ja terveystieteiden toteaa, että vastaavilla aloilla määräaikaisten kokoaikaisten työntekijöiden asema paranee siten, että noin puolen

vuoden työskentely kerryttää vuoden työhistoriaa. Esimerkkinä käytetyllä puutarha-alalla tällä on todellista merkitystä työn kausiluonteisuuden vuoksi. Lisäksi on huomattava, että erilaisissa epätyypillisissä työsuhteissa, kuten määräaikaisissa kokoaikaisissa ja määräaikaisissa osa-aikaisissa töissä, työskentelevät ovat paljolti samoja työntekijöitä. Määräaikaisen kokoaikatyön perusteella aikaisempaa nopeammin kertyvä etuus kompensoi useissa tapauksissa osa-aikatyön perusteella mahdollisesti aiempaa hitaammin kertyvän etuuden.

Osa-aikaisten kohdalla mahdollisesti tapahtuvan muutoksen suuruutta on vaikea arvioida tarkasti. Vuonna 2005 koulutusrahaston tilastojen mukaan koulutustuen perusteena oleva ansio oli alle nyt ehdotetun jakajan eli alle 930 euroa noin kolmella prosentilla hakijoista. Ansio ei kuitenkaan kerro, minkälaisessa työssä koulutukseen hakeutunut on työskennellyt ennen opiskelua. Ansiotasoa voivat alentaa esimerkiksi palkattomat vapaat. Lisäksi ansioissa ei tähän asti ole otettu huomioon lomarahaa tai -korvausta, joka tulee huomioon otetuksi uudessa laskentatavassa.

Laskentatavan muutos vaikuttaa kertyneeseen työssäoloaikaan vasta vuoden 2007 alusta laskettavan työajan osalta, ja uuden laskentatavan vaikutukset tulevat esiin vasta asteittain.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että uudistuksen vaikutuksista tullaan tekemään seurantaselvitys viimeistään kolmen vuoden sisällä lakien voimaantulosta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen toimeenpanoa seurataan ja arvioidaan erityisesti sen vaikutukset epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien asemaan.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan aikuiskoulutustuen toimitusta ja koko aikuiskoulutustukijärjestelmää tullaan arvioimaan seuraavalla hallituskaudella. Yhtenä kehittämistavoitteena on koulutuksellisen tasa-arvon parantaminen, jolla pyritään edistämään muun muassa epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien mahdollisuuksia koulutukseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoo, että aikuiskoulutustuen saamisen ehtoja ja koko ansaintaperiaatteen soveltuvuutta tuen saantiin on syytä arvioida uudelleen selvitystyön yhteydessä.

#### ***Päätösehdotus***

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.*

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Valto Koski /sd  
jäsen. Sirpa Asko-Seljavaara /kok  
Anneli Kiljunen /sd  
Pehr Löfv /r  
Riikka Moilanen-Savolainen /kesk  
Aila Paloniemi /kesk  
Leena Rauhala /kd  
Paula Risikko /kok

Arto Seppälä /sd  
Osmo Soininvaara /vihr  
Tapani Tölli /kesk  
Raija Vahasalo /kok  
Erkki Virtanen /vas  
Tuula Väättäinen /sd  
vjäs. Jaana Ylä-Mononen /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Eila Mäkipää.

## VASTALAUSE

### *Perustelut*

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esitti lakiesityksestä antamassaan lausunnossa (TyVL 23/2006 vp) muun muassa seuraavaa:

"Aikuiskoulutustukeen ehdotettua korkeampaa jakajaa on perusteltu esityksessä sillä, että sen ansainta-aika on lyhyt verrattuna muihin etuuksiin ja etuutta ansaitaan työssäoloajan perusteella. Ehdotettu jakaja 940 vastaa työssäoloehtoon luettavan kokoaikatyön vähimmäispalkkaa.

Aikuiskoulutustuen saaminen edellyttää viiden vuoden työhistoriaa. Ehdotuksen toteuttaminen merkitsisi, että pienipalkkaisilla osa-aikatyötä tekeillä työhistoriaa kertyisi aiempaa hitaammin. Työehtosopimuksen mukaisilla palkoilla kertyisi esimerkiksi nahka- ja kenkäteollisuudessa koko vuoden osa-aikatyöstä työssäoloehtoa 10 kuukautta ja puutarhatyössä 9 kuukautta, jos työtä tehdään 50 prosenttia koko-aikaisesta työstä. Työehtosopimuksen mukaisella minimipalkalla olevalle osapäivätyöntekijälle oikeus aikuiskoulutustukeen syntyisi siten nahka- ja kenkäteollisuudessa 6 vuodessa ja puutarha-alalla 6,7 vuodessa. Jatkovaa pienipalkkaista osa-aikatyötä tekevien kohdalla lakiehdotuksen toteutuminen merkitsisi siis selvää kiristymistä etuuden saamisen ehdoissa.

Valiokunta toteaa, että aikuiskoulutustuen saantiehtoihin ehdotettujen muutosten kielteiset vaikutukset kohdistuisivat voimakkaimmin naisiin, jotka työskentelevät miehiä useammin pienipalkkaisissa osa-aikatöissä. Monet heistä siirtyisivät mielellään kokoaikaiseen työhön, jos sitä olisi tarjolla. Monessa tapauksessa heillä on vain perusasteen koulutus, ja koulutuksen avulla he voisivat merkittävästi parantaa asemaansa työmarkkinoilla. Heidän rohkaisemisensa koulutukseen olisi osaamisen parantamiseen liittyvien hallitusohjelman tavoitteiden mukaista ja edistäisi ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on käsitellyt aikuiskoulutustukea koskevan työssäoloedellytyksen pituutta mietinnössään vuonna 2003 (TyVM 6/2003 vp). Sivistysvaliokunnan asiasta antamassa lausunnossa oli kiinnitetty huomiota siihen, että aikuiskoulutustuen saaminen edellyttää 10 vuoden työhistoriaa, jos tukikausi alkaa ennen 1.8.2006, ja 5 vuoden työhistoriaa, jos tukikausi alkaa 1.8.2006 jälkeen. Viitaten parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän (OPM:n työryhmien muistioita 3:2002) esitykseen osamisen nosto-ohjelman tukemisesta työhistoria-vaatimusta lyhentämällä sivistysvaliokunta ehdotti harkittavaksi työhistoria-vaatimuksen lyhentämisen aikaistamista. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta yhtyi sivistysvaliokunnan näkemykseen työhistoria-vaatimuksen lyhentämisen tarpeellisuudesta ja katsoi, että hallituksen tulee pikaisesti selvittää yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa mahdollisuudet muutoksen voimaantulon aikaistamiseen. Mietinnössään valiokunta korosti opintojen aikaisen toimeentulon turvaamista aikuisten opiskelun keskeisenä edellytyksenä ja painotti koulutuksellisesti heikoimmassa asemassa olevien pienituloisten mahdollisuuksia osallistua koulutukseen.

Viitaten edellä mainitussa lausunnossa esittämiinsä näkemyksiin aikuiskoulutustuen työssäoloehdon lyhentämisen tarpeellisuudesta valiokunta ei katso voivansa yhtyä hallituksen esityksen ehdotukseen luvun 940 käyttämisestä jakajana aikuiskoulutustuen työssäoloehtoa laskettaessa. Ehdotus heikentäisi toteutuessaan varsinkin pienipalkkaisten osa-aikatyötä tekevien naisten mahdollisuuksia päästä opiskelemaan aikuiskoulutustuen avulla. Valiokunta esittää sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle, että aikuiskoulutustukea koskevaa lakiehdotusta muutettaisiin siten, että jakajana käytettäisiin samaa kuin työttömyysturvalaissa ja vuorotteluvapaalaissa.

Jos jakajaa ei katsota voitavan muuttaa samaksi kuin työttömyysturvalaissa ja vuorotteluvapaalaissa, valiokunta pitää välttämättömänä,

että pienipalkkaisten osa-aikatyöntekijöiden asema turvataan heitä koskevalla poikkeussäännöksellä. Turvaava säännös voidaan ottaa omana momenttina 2. lakiehdotuksen 7 §:ään esimerkiksi näin kuuluvana: Edellä 1 ja 2 momentissa säädetyn estämättä voidaan henkilön vaatimuksesta hänen työssäoloaikansa laskea todellisten työssäoloaikojen perusteella, jos ne pystytään luotettavalla tavalla selvittämään hänen toimittamiensa todistusten tai muun aineiston perusteella."

Edellä esitetyn perusteella esitimme sosiaali- ja terveysvaliokunnassa, että aikuiskoulutustuen työssäoloehto lyhennettäisiin muuttamalla jakajaksi 423. Valitettavasti valiokunnan enemmistö ei hyväksynyt esitystämme. Tämä merkitsee, että aikuiskoulutustuen osalta erityisesti pienipalkkaiset naiset joutuvat muita heikompaan asemaan.

Valiokunnan enemmistö totesi mietinnössään: työssäoloaikaa koskeva vaatimus lyheni vasta neljä kuukautta sitten 10 vuodesta viiteen vuoteen. Tätä lyhyempää työssäoloaikaa ei ole vaadittu työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan eikä sivistysvaliokunnan viitatuissa kannanotoissa eikä sen tarvetta ole arvioitu tämän sisällöltään teknisen hallituksen esityksen yhteydessä."

Tämä ei kuitenkaan ole mikään perustelu aikuiskoulutustuen suuremmalle jakajalle, koska

esittämämme 423 päivän jakaja ei pienennä "vanhaan" tapaan määriteltyä kertymäaikaa alle viiden vuoden.

### **Ehdotus**

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että lakiehdotukset hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisina paitsi 2. lakiehdotuksen 7 § seuraavasti muutettuna:*

### **2. lakiehdotus**

#### 7 §

#### *Aikuiskoulutustuen ansainta-aika*

(1 mom. kuten StVM)

Työssäolokuukausien lukumäärä saadaan jakamalla kunkin kalenterivuoden ansiot luvulla 423. Kalenterivuosisikohtainen osamäärä pyöristetään alaspäin lähimpään kokonaislukuun, joka voi olla enintään 12. Eri vuosien osamäärät lasketaan yhteen.

(3 ja 4 mom. kuten StVM)

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2006

Erkki Virtanen /vas  
Osmo Soininvaara /vihr  
Leena Rauhala /kd

Paula Risikko /kok  
Raija Vahasalo /kok