Valiokunnan lausunto TyVL 7/2016 vp– HE 113/2016 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 113/2016 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkimusjohtaja Heikki Räisänen, työ- ja elinkeinoministeriö
- finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo, valtiovarainministeriö
- johtokunnan neuvonantaja Lauri Kajanoja, Suomen Pankki
- ryhmäpäällikkö Anna Mäki-Jokela, Kansaneläkelaitos
- tutkimuskoordinaattori Merja Kauhanen, Palkansaajien tutkimuslaitos
- erityisasiantuntija Ellen Vogt, Suomen Kuntaliitto
- asiantuntija Katja Veirto, Akava ry
- asiantuntija Miia Kannisto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- työmarkkina-asioiden päällikkö Harri Hellstén, Suomen Yrittäjät ry
- asiantuntija Samppa Koskela, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- toiminnanjohtaja Niina Jussila, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
- valtiotieteiden tohtori Tomi Kyyrä
- yhteiskuntatieteiden maisteri Ville-Veikko Pulkka

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
- sosiaali- ja terveyspolitiikan professori Juho Saari

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa hallitusohjelmassa sovittu 200 miljoonan euron vuosittainen säästö ansioturvamenoissa. Samalla pyritään työn vastaanottamista estävien kannustinloukkujen vähentämiseen, työttömyysjaksojen lyhentämiseen ja rakenteellisen työttömyyden alentamiseen tavalla, joka säästää julkisia voimavaroja. Esitys on osa hallituksen työttömyys- ja sosiaaliturvaa uudistavaa kärkihanketta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on käsitellyt esitystä oman toimialansa osalta. Valiokunta pitää uudistusta kannatettavana ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Valiokunta korostaa esityksen merkitystä osana julkisen talouden säästötavoitteiden toteuttamista ja talouden tasapainottamista. Ansioturvan keston lyhentämisen ansiosta voidaan välttää työttömyysvakuutusmaksujen uudet palkkauskustannuksia nostavat korotukset, millä on myönteinen vaikutus Suomen kilpailukyvyn turvaamiseen.

Hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset työttömyysturvaan ovat valiokunnan mielestä oikean suuntaisia, mutta riittämättömiä. Työnteon taloudellinen houkuttelevuus ei ole uudistuksen jälkeenkään riittävällä tasolla. Valiokunta pitää tärkeänä, että kannustinloukkujen purkamista jatketaan ja työnteon taloudellista houkuttelevuutta edelleen lisätään.

Valiokunta pitää hyvänä, että esityksen siirtymäkausi on kyllin pitkä, jotta kotitaloudet ehtivät varautua tulotasossa tapahtuvaan muutokseen. Arvioiden mukaan kahden aikuisen kotitalouksien elintasossa ei tapahdu ratkaisevan suurta muutosta kuukausitasolla. Yhden henkilön kotitalouksille ja yksinhuoltajatalouksille muutos on kuitenkin merkittävä.

Valiokunta pitää hallituksen budjettiriihen yhteydessä sopimaa uudistusta, jolla toteutetaan työttömien työnhakijoiden haastattelu 3 kuukauden välein TE-toimistossa, tärkeänä ja katsoo, että se parantaa Suomen kansainvälisesti vertailtuna suhteellisen löyhää työnhaun seurantaa ja raportointia ja tukee osaltaan myös nyt toteutettavan työttömyysturvauudistuksen vaikuttavuutta.

Työllisyysvaikutukset

Esityksessä arvioidaan, että muutoksen työllisyysvaikutus on noin 9 000 henkilötyövuotta. Valtaosa vaikutuksesta, noin 7 500 henkilötyövuotta, muodostuu ansioturvan enimmäiskeston lyhentämisestä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sekä ulkomaiset että kotimaiset tutkimukset vahvistavat esityksen arviota siitä, että etuuksilla ja sanktioilla on vaikutusta sekä työttömyyden kestoon että uudelleen työllistymiseen. Ansioturvan tarkoituksena on turvata työttömän toimeentulo tilapäisen työnhaun aikana, mutta avokätinen ansioturva kuitenkin heikentää työllistymisen kannustimia ja hidastaa työllistymistä.

Ansioturvan optimaalista tasoa on vaikea arvioida, koska se riippuu kulloisestakin taloudellisesta ympäristöstä. Useat taloustieteilijät ovat yhtä mieltä siitä, että olisi hyvä, jos ansioturva vaihtelisi

suhdanteiden mukaan. Valiokunta korostaa, että vaikka uudistuksen vaikutus voisi olla nousuhdanteessa nykyistä vahvempi, se kuitenkin vaikuttaa työllisyyteen myönteisesti myös laskusuhdanteessa. Esityksen mukaisen muutoksen ensimmäiset vaikutukset näkyvät todennäköisesti vasta vuonna 2018, jolloin työllisyystilanteen ennustetaan olevan jonkin verran nykyistä parempi. Valiokunta puoltaa taloustilanteesta huolimatta uudistuksen pikaista toteuttamista ja korostaa uudistuksen pitkän aikavälin vaikutusta.

Ansiopäivärahakauden enimmäiskeston lyhentäminen vaikuttaa työllisyyteen kasvattamalla työvoiman tarjontaa. Ansioturvan heikennysten odotetaan ohjaavan työttömiä etsimään töitä aikaisempaa aktiivisemmin sekä sopeuttamaan palkkatoivomuksiaan, ja sama vaikutus voi näkyä myös ammattiliittojen maltillisempina palkkavaateina. Nämä vaikutukset voivat puolestaan rohkaista työnantajia luomaan entistä enemmän työtilaisuuksia. Tämä puolestaan helpottaisi kaikkien työttömien työllistymistä. Valiokunta korostaa, että työpaikkojen määrä taloudessa ei ole vakio, vaan työvoiman tarjonnan kasvattaminen käynnistää taloudessa työpaikkojen määrää kasvattavan sopeutumisprosessin.

Korkeasta työttömyydestä huolimatta Suomessa esiintyy paikallisesti tai eri ammattialoilla myös rekrytointiongelmia ja työvoimapulaa. Työttömyysturvan uudistaminen helpottaa tältä osin yritysten tilannetta verrattuna siihen, ettei työttömyysturvan uudistusta tehtäisi. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota myös rekrytointiongelmien muihin syihin. Osassa rekrytointiongelmista kyse voi olla osaamisen puutteista, asuntomarkkinoiden tilanteesta, julkisten liikenneyhteyksien heikkouksista ja myös työn ominaisuuksista. Valiokunta korostaa, että työnteon kannustavuuden lisäämiseksi myös näihin tekijöihin tulee pyrkiä vaikuttamaan.

Työnteon taloudelliseen kannustavuuteen vaikuttaa ansioturvan tason ja keston lisäksi myös ns. työllistymisveroaste, joka kuvaa, kuinka monta prosenttia henkilön bruttotuloista katoaa siirryttäessä työttömästä työlliseksi, kun huomioon otetaan verot, veroluonteiset maksut, häviävät etuudet ja tulosidonnaiset palvelumaksut, kuten päivähoitomaksut. Työttömyysloukuksi kutsutaan tilannetta, jolloin henkilön työllistymisveroaste on suurempi kuin 80 %. Työttömyysloukussa ovat usein erityisesti yksinhuoltajat, joiden tapauksessa sosiaaliturvan korotusosat nostavat työllistymisveroasteita. Valiokunta pitää tärkeänä, että ansioturvan muutosten lisäksi työllistymistä edistetään vaikuttamalla myös muihin työllistymistä vaikeuttaviin seikkoihin, kuten kotihoidon tuen kestoon, päivähoitomaksuihin, ansiopäivärahan profiilin muuttamiseen laskevaksi työttömyysjakson kuluessa ja ns. työttömyysputken eli ansiosidonnaisen turvan lisäpäivien poistamiseen.

Riippuvuus toimeentuloturvasta lisääntyy

Työttömyysturvan keston lyhentäminen on yksi tapa parantaa työnteon taloudellista kannustavuutta, mutta niiden tapauksessa, jotka eivät työllisty, se voi myös lisätä köyhyyttä ja pienituloisuutta ansiosidonnaisen päivärahan maksun päättymisen jälkeen. Tämä puolestaan voi lisätä erilaisten tulonsiirtojen ja toimeentulotuen käyttöä, mikä pienentää uudistuksella tavoiteltavaa julkistalouden säästöä, vaikkakin työttömyyden alenemisen kautta voi tulla ajan mittaan myös lisäsäästöjä.

Valiokunta pitää esityksen puutteena sitä, ettei se huomioi kannustinloukkuja, jotka syntyvät henkilöiden pudotessa ansioturvalta perusturvan varaan. Pitkittynyt taloudellinen niukkuus vähentää

merkittävästi ihmisten toimintakykyä, ja erilaisiin aktivointitoimenpiteisiin hakeutumisen kannalta liiallinen niukkuus on pikemminkin lannistava ja sopeuttava, kuin kannustava ja muutokseen aktivoiva tekijä. Myös ulkoisten kannusteiden pakkoon sopeutumisella on usein ihmisten itsemääräytymistä ja motivaatiota heikentävä vaikutus. Selvitysten perusteella tiedetään, että pitkäaikaisten toimeentuloasiakkaiden todennäköisyys työllistyä on alhainen, joten uudistuksesta aiheutuvien menolisäysten voidaan arvioida jäävän pitkäaikaiseksi.

Riippuvuus asumis- ja toimeentulotuesta lisää etuuksien viivästymistä ja erilaista raportointivelvollisuutta olosuhdemuutoksista etenkin pätkätöitä ja osa-aikatyötä tekevillä. Nämä ns. byrokratialoukut voivat tarkoittaa tukien katkeamista kokonaan ja johtaa etenkin pienituloisten kohdalla toimeentulo-ongelmiin. Valiokunta pitää mahdollisena, että joissakin tilanteissa byrokratialoukut voivat olla taloudellisia kannustimia merkittävämpi este työn vastaanottamiselle, ja korostaa, että myös byrokratialoukkujen vähentäminen tulee olla työllisyyden lisäämisen keinovalikoimassa.

Arviointi ja seuranta

Viime vuosina on tehty useita muutoksia työttömyysturvaan ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan sen eri muodoissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että työvoima- ja yrityspalveluissa toteutettavien muutosten vaikutuksista sekä työllisyys- ja sosiaalipoliittisisten muutosten kokonaisvaikutuksista tehdään kokonaisarviointi.

Työnteon taloudellinen houkuttelevuus ei ole uudistusten jälkeenkään riittävällä tasolla, ja merkittävä osa työttömyysongelmastamme on luonteeltaan rakenteellista. Valiokunta korostaa tarvetta uudistaa työttömyysturvajärjestelmää kokonaisuudessaan esimerkiksi parlamentaarisen komiteatyön keinoin, niin että hyödynnetään parasta tutkijaosaamista ja sovitetaan työttömyysturva muihin kannustinloukkuja koskeviin uudistuspyrkimyksiin, kuten alustavan keskustelun kohteena olevaan perustuloon.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
Heli Järvinen vihr (osittain)
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk (osittain)

jäsen Reijo Hongisto ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps (osittain)
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Juhana Vartiainen kok
varajäsen Antero Laukkanen kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Sosialidemokraattien, Vasemmistoliiton ja Vihreiden työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan jäsenet katsovat, ettei valiokunnan lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle tuo riittävän laajasti esiin erilaisia näkökulmia ja ongelmia, joita HE 113/2016 vp eduskunnalle laiksi työttömyysturvan muuttamisesta sisältää. Hallituksen esitys ei ole hyväksyttävä.

Hallituksen esityksen työllisyys- ja säästötavoitteet eivät ole tasapainossa muutosten todennäköisten haittojen kanssa. Valiokunnan kuulemien asiantuntija-arvioiden mukaan esityksen työllisyysvaikutukset jäävät verraten vähäisiksi, erityisesti lyhyellä aikavälillä. Samaan aikaan hallituksen esitys lisää kansalaisten toimeentulovaikeuksia ja yhteiskunnassa eriarvoisuus kasvaa.

Hallituksen esitys on huonosti valmisteltu. Osa perusteluista on ulkoistettu virheellisen linkin takaa löytyvään VM:n muistioon, joka puolestaan perustuu yhteen maksumuurin taakse jäävään artikkeliin. Perustelujen asianmukaisuuden arviointi on siten tehty varsin työlääksi.

Esityksestä puuttuvat kattavat vaikutusten arvioinnit. Myöskään työttömyysturvan aiempien ja samansuuruisten muutosten vaikutuksia ei ole vielä arvioitu tässä esityksessä. Erityisesti olisi pitänyt selvittää työllisyysvaikutukset, esimerkiksi työttömyysturvan lyhentämislogiikkaan ja sen tuloksellisuuteen, mutta myös tasa-arvovaikutukset ja tulonjaon vaikutukset muun muassa yksinhuoltajiin ja lasten köyhyyteen.

Vaikutusten arvioinnin puutteellisuus vaikeuttaa myös esityksen arviointia suhteessa muihin tuoreisiin tai parhaillaan käynnissä oleviin muutoksiin. Hallitus on päättänyt esimerkiksi takaisinottovelvollisuuden lyhentämisestä, leikkauksista työvoimapoliittiseen koulutukseen ja TE-toimistojen henkilökohtaisten palveluiden toimintamäärärahoista. Nämäkin edellyttäisivät nyt kokonaisarvion laatimista kaikkien näiden esitysten yhteisvaikutuksista.

Hallitus hakee 200 miljoonan euron leikkauksia, mutta ei ota huomioon kokonaistaloudellisia seurauksia. Valiokunnassa kuultavana olleet asiantuntijat toteavat, että leikkauksella on negatiivisia kompensoimattomia vaikutuksia kuntatalouteen, se luo uusia toimeentuloloukkuja ja lisää köyhyyttä ja syrjäytymistä. Myös byrokratia lisääntyy hallinnon monimutkaistumisen seurauksena.

Hallituksen esityksen työllisyysvaikutukset ovat kyseenalaiset. Omavastuuosuuksien leikkauksilla ei ole todettu olevan ainakaan lyhyellä aikavälillä vaikutuksia työllisyyteen. Esityksen työllisyysvaikutukset tulisi arvioida laajasti. Esimerkiksi VATT:n tutkimuksessa todetaan, että ansioturvan päättyessä uuteen työpaikkaan siirtyy yhtä paljon ihmisiä kuin poistuu kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle.

Hallituksen leikkaus kohdistuu kaikista heikko-osaisimpiin ja lisää toimeentulotuen riippuvuutta ja köyhyyttä. Esitys työntää ihmistä uusiin kannustinloukkuihin eikä ota huomioon pitkäkestoisen köyhyyden hankaloittavan työhön paluuta.

Valiokunnan lausunto TyVL 7/2016 vp
Eriävä mielipide 1

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 13.10.2016

Ilmari Nurminen sd
Merja Mäkisalo-Ropponen sd
Tarja Filatov sd
Anna Kontula vas
Heli Järvinen vihr

ERIÄVÄ MIELIPIDE 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 pallotellaan eri viranomaisten kesken sen sijaan, että tehtäisiin konkreettisia työllistämistoimenpiteitä. Aktiiviset työllistymistoimenpiteet 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 työttömyysturvasta on muutettava.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.10.2016

Veronica Rehn-Kivi r

ERIÄVÄ MIELIPIDE 3

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyyspäivärahakauden enimmäiskesto lyhennettäväksi 500 päivästä 400 päivään. Niillä, joilla on vähemmän kuin kolme vuotta työhistoriaa, enimmäiskesto lyhenisi 300 päivään. Enimmäiskesto säilyisi 500 päivänä vain niillä työttömillä, jotka täyttävät työssäoloehdon 58 vuotta täytettyään. Esityksen tarkoituksena on muun muassa pyrkimys työn vastaanottamista estävien kannustinloukkujen purkamiseen, työttömyysjaksojen lyhentämiseen ja rakenteellisen työttömyyden alentamiseen tavalla, joka säästää julkisia voimavaroja.

Katson, ettei hallituksen esityksen mukaisella ansioturvan leikkaamisella saavuteta edellä mainittuja tavoitteita. Työttömyyspäivärahakauden lyhentämisellä ei pureta ratkaisevasti työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja taikka tueta työntekijän työllistymismahdollisuuksia. Koska esityksessä ei pyritä aktiivisesti edistämään taikka lisäämään työttömyyspäivärahaa saavan henkilön työllistymismahdollisuuksia, seuraisi työttömyyspäivärahakauden lyhentämisestä vain useiden henkilöiden siirtyminen nopeammin perusturvan ja muiden tukien varaan. Esityksessä ei myöskään huomioida suuria alueellisia eroja työpaikkojen määrissä taikka työllistymismahdollisuuksissa, mistä johtuen työttömyyspäivärahakauden lyhentäminen asettaisi henkilöt maantieteellisestä sijainnista riippuen toisistaan täysin eriarvoiseen asemaan. Muutos olisi taloudellisesti kohtuuton erityisesti alueilla, joilla työttömyysprosentti on suuri. Huolimatta henkilön korkeasta motivaatiosta työllistyä, uuden työpaikan löytyminen on monilla alueilla vaikeata. Tätä ongelmaa ei ratkaista työttömyyspäivärahakautta lyhentämällä.

Hallituksen esityksen sijasta työttömyyspäivärahakautta tulee kehittää työllistymistä edistävään suuntaan. Työntekijän mahdollisuuksia vaikuttaa omaan työllistymiseensä tulee lisätä. Esitän, että ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentämisen sijasta työtön pystyisi käyttämään voi-massa olevan työttömyyspäivärahakauden viimeiset 100 päivää palkkatukeen tai starttirahaan. Näin työttömyysetuus otettaisiin aktiivikäyttöön ja samalla lisättäisiin työllistymismahdollisuuk-sia. Työttömyysturvan aktiivikäyttöä on jo kokeiltu pienessä mittakaavassa. Osalla työmarkkina-tukea saaneista työttömistä oli kokeilussa mahdollisuus käyttää omaa työttömyysturvaansa palk-katukeen tai starttirahaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.10.2016

Antero Laukkanen kd