

EDUSKUNNAN
TYÖASIAINVALIOKUNTA

Helsingissä

26 päivänä marraskuuta 1993

Lausunto n:o 2

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 22 päivänä loka-kuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 237 laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta, laiksi lomautuksen johdosta maksettavasta ylimääräisestä työttömyysvakuutusmaksusta vuonna 1994 sekä laiksi työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 15 ja 18 §:n muuttamisesta samalla määrännyt, että työasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ylitarkastaja Pasi Järvinen työministeriöstä, vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola sosiaali- ja terveysministeriöstä, varatoimitusjohtaja Tapani Kahri ja asiamies Johan Åström Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, puheenjohtaja Lauri Ihalaisten ja tutkimussihteeri Mirja Janérus Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, asiamies Riitta Wärn Liiketyönantajain Keskusliitosta, sosiaaliasiainsihteeri Kai Libäck Akavasta, sosiaalisihteeri Veikko Simpanen Suomen Teknisten Toimihenkilöjärjestöjen Keskusliitosta, nuorempi hallitussihteeri Erik Strömberg Valtion työmarkkinailaitoksesta, tutkimuspäällikkö Pekka Hemmilä Kunnallisesta työmarkkinailaitoksesta, työsuojelutarkastaja Veikko Ollila Hämeen työsuojelupiiristä, työttömyyskassan johtaja Seppo Niininen Rakennusliitosta, johtaja Markku Kalliomäki Rakennusteollisuuden Keskusliitosta, toimitusjohtaja Pertti Sammasmaa Sammasmaan Metalli Oy:stä, johtaja Raulo Vanhanen Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, toimitusjohtaja Harri Malmberg Metalliteollisuuden Keskusliitosta, työttömyyskassan toimistopäällikkö Marja-Leena Meriläinen Metallityöväen Liitosta, palkkasihteeri Karl Eriksson Suomen Elintarviketyöläisten Liitosta, toimitusjohtaja Juhani Salenius Vaatetusteollisuuden Keskusliitosta (Toimialaliittojen ryhmä), työttömyyskassan johtaja Kari Aalto Tekstiili- ja Vaatetustyöväen Liitosta ja toimitusjohtaja Tapani Miettinen Tapaturmavakuutuslaitosten Liitosta.

Valiokunnalla on ollut lisäksi mahdollisuus osallistua perustuslakivaliokunnan ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan järjestämään valtiosääntöasiantuntijoiden yhteiskuulemiseen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti työttömyysturvalakia ja säädettäväksi laki lomautuksen johdosta maksettavasta ylimääräisestä työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta. Työntekijöiden ja työnantajien omavastuuta lomautusajalta maksettaviin työttömyyspäivärahoihin nostetaan. Lomautetulle työntekijälle, joka on oikeutettu ansioon suhteutettuun päivärahaan, maksettaisiin ansiopäivärahaa vasta sen jälkeen, kun hän on saanut yhteensä 15 päivän ajalta lomautuspäivärahaa. Lomautuspäiväraha olisi 70 prosenttia henkilön ansioon suhteutetusta päivarahasta, kuitenkin vähintään täyden peruspäivärahan suuruinen liittäen mahdollisilla lapsikorotuksilla.

Lomauttava työnantaja olisi ehdotuksen mukaan velvollinen maksamaan kokoaikaisista lomautuksista ylimääräisen työnantajan työttömyysvakuutusmaksun, joka koskisi kaikkia työnantajia. Maksu suoritettaisiin kaikista alkavista kokoaikaisista lomautuksista kerran työntekijää kohti, kuitenkin siten, että työnantajan maksuvelvollisuus olisi rajoitettu enintään siihen henkilömäärään, joka työnantajalla arvioidaan olevan palveluksessaan keskimäärin vuoden aikana. Ylimääräinen maksu olisi työttömyysturvalain mukaisen täyden peruspäivärahan kymmenkertainen määrä eli tällä hetkellä 1 160 markkaa lomautettua työntekijää kohden.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia siten, että erilaisissa tilanteissa osa-aikaista työtä ja lyhytaikaista kokoaikatyötä tekevien henkilöiden kohdalla siirryttäen yhtenäiseen palkan ja työttömyyspäivärahan yhteensovitukseen.

Työvoimapolitiittisesta aikuiskoulutuksesta annettuun lakiin ehdotetaan tehtäväksi tarvittavat tekniset muutokset. Esitys liittyy valtion talousarvioesitykseen vuodelle 1994.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta. Työttömyysturvalain väliaikaista muuttamista koskeva laki ja laki lomautuksen johdosta perittävästä ylimääräisestä työttömyysvakuutusmaksusta vuonna 1994 ovat tarkoitettut olemaan voimassa vuoden 1994 loppuun.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä valtiontalouden näkökulmasta perusteltuna. Valiokunta korostaa, että lait lomautuksesta maksettavasta ylimääräisestä työttömyysvakuutusmaksusta ja työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta ovat tarkoitettut olemaan voimassa ainoastaan vuoden 1994 loppuun.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksen sisältämien lakien toimeenpanossa ja soveltamisessa saattaa ilmetä vaikeuksia, mistä syystä valiokunta kiinnittää seuraavassa huomiota esityksen ongelmakohtiin työelämän näkökulmasta.

Laki lomautuksen johdosta maksettavasta ylimääräisestä työttömyysvakuutusmaksusta vuonna 1994

Lakiehdotuksen tavoitteet, lomautuskynnyksen nostaminen ja valtion menojen kasvun hidastaminen, ovat hyviä ja kannatettavia.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan useilla lyhytaikaista ja kausityötä tekevillä sekä tilaustuotantoon perustuvilla aloilla, kuten metalli-, rakennus-, vaatetus-, kenkä- ja nahkateollisuudessa sekä maatalouden aloilla, laki ei pysty täysin toteuttamaan alkuperäistä tarkoitustaan. Ylimääräinen työttömyysvakuutusmaksu kohdistuisi kaikkiin niihinkin tapauksiin, joissa lomautus on osoittautunut eri osapuolten kannalta tarkoituksenmukaisimmaksi vaihtoehdoksi työn tilapäisesti vähetessä. On ilmeinen vaara, että irtisanomisten määrä jossain määrin lisääntyy ja paine turvautua määräaikaisiin sopimuksiin, lyhennettyyn työviikkoon ja muihin ratkaisuihin, joilla maksu voidaan välttää, kasvaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitys voi vaikeuttaa yritysten pitkäjänteistä henkilöstöpolitiikkaa ja heikentää työpaikkojen työilmapiiriä. Useilla aloilla ja työpaikoilla on päästy sopimukseen joustavista ratkaisuista. Yrityksissä on pyritty tasaamaan töiden vähyyden haittoja muun muassa siten, että kaikki yrityksen

työntekijät ovat olleet vuorotellen lomautettuna. Ehdotettu ylimääräinen maksu erikseen johtaisi lomautuksesta voi johtaa siihen, että lomautukset kohdistetaan samoihin työntekijöihin, joiden lomautuksista tulee pitkäaikaisia tai ne muuttuvat irtisanomisiksi.

Lomautusajalta maksettujen työttömyyspäivärahojen aiheuttama lisärahoitustarve on arvioitu 120 miljoonaksi markaksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitetyn maksun perinnästä pelkästään tapaturmavakuutusyhtiöille aiheutuvat menot olisivat 40 miljoonaa markkaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota ehdotetun lainsäädännön yleiseen psykologiseen merkitykseen. Erityisesti laman ja suurtyöttömyyden valitessa on vältettävä sellaista lainsäädäntöä, jonka työelämän osapuolet kokevat lainsäädännölle asetettuihin tavoitteisiin nähden vaikutuksiltaan vähämerkityksiseksi tai epäselväksi. Valiokunta korostaa, että lain tavoitteiden toteutumista on alusta lähtien tarkoin seurattava.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta tuo myös esille työmarkkinatahoilta tehdyt ehdotukset vaihtoehtoisista asian ratkaisutavoista. Tärkeimpiä näistä ovat 120 miljoonan lisärahoituksen kerääminen yhteisvastuullisesti kaikilta työttömyysvakuutusmaksua maksavilta työnantajilta ja ylimääräisen lomautusmaksun kohdealueen rajaaminen niin, että se nyt esitettyä paremmin kohdistuisi epäterveisiin lomautuksiin. Lainsäädännön kohdealueen rajauksessa on tuotu esille lain sovellutusalan sitominen liikevaihtoon taikka palkkasummaan. On myös esitetty lyhytaikaista ja kausityötä tekevien alojen poistamista lakiehdotuksen piiristä. Valiokunnan mielestä ratkaisussa ei voida sivuuttaa kokonaan aiheutamisperiaatetta eikä se saa nostaa kohtuuttomasti työvaltaisten pienten ja keski suurten yritysten kustannustaakkaa.

Valiokunta korostaa, että ylimääräisen maksun kerääminen tulee olla yksinkertaista. Olen-naista on määritellä tarkoin, mistä ja miten tieto maksuvelvollisuudesta syntyy ja miten se kulkee perintään. Mahdollisten, joka tapauksessa melko vähälukuisten maksun laiminlyöjien takia ei tule perustaa uusia päätöksentekoa ja valvontamenettelyjä, varsinkin kun on kysymys väliaikaisesta järjestelmästä. Tapaturmavakuutusyhtiöiden, valtiokonttorin ja työttömyyskassojen keskuskassan toimintojen on nojaututtava siihen, että työnantajat maksavat automaattisesti lakiin perustuvan maksun. Maksun perinnän tehoa lisää se, että maksu voidaan

ulosottaa ilman tuomiota tai päätöstä, viivästymsajalta on suoritettava viivästyskorkoa eikä laillisen saamisen perintäoikeus katkea vuoden 1994 lopussa.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota lakiehdotuksen keskeisten säännösten tulkinnanvaraisuuteen. Esimerkiksi 1 §:n ylimääräisen työttömyysvakuutusmaksun määrittelystä ei laista ilmene, että kokoaikaisella lomautuksella tarkoitetaan perustelujen mukaan viikon pituista lomautusta. Perusteluistakaan ei käy ilmi, että kokoaikaisella lomautuksella tarkoitetaan erona lyhennettyyn työviikkoon vähintään kalenteriviikon pituista lomautusta.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

Valiokunta pitää tavoitetta siirtyä osa-aikatyössä, satunnaisissa töissä ja sivutöissä yhtenäiseen palkan ja työttömyyspäivärahan yhteensovittamiseen sekä vastaavan käytännön ulottamista lyhennettyihin työaikamuotoihin oikeana. Eri-laiset tilanteet, joissa ansiotyöstä saatavan palkan ohella maksetaan työttömyyspäivärahaa, saatettaisiin samanlaiseen asemaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tavoitetta saat-taa kuitenkin asian monimutkaisuudesta joh-tuen olla eräiltä osin vaikea toteuttaa tässä työttömyystilanteessa oikeudenmukaisesti ja il-man lisääntyviä hallinnollisia toimia ja niistä aiheutuvia kustannuksia.

Tämänkin lain kohdalla valiokunta korostaa siitä saatavien selvien laskettavissa olevien hyö-tyjen ja haittojen suhdetta arvioitaessa myös

esityksen mahdollisesti varsin pitkän ajan päästä ilmeneviä haitallisia vaikutuksia työelämän toi-mintatapoihin ja työilmapiiriin. On vaarana, että esitys vastoin tavoitteitaan alentaa työmotivaatiota ja tukee yleensäkin epävirallisia työmarkki-noita.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan so-vitellun työttömyyspäivärahan soveltaminen alle kuukauden mittaiseen kokoaikatyöhön saattaisi vähentää kiinnostusta lyhyisiin työtilaisuuksiin. Kuitenkin esimerkiksi rakennusallalla urakat ovat muun muassa korjausrakentamisen lisään-tymisestä johtuen entistä lyhytaikaisempia. Työntekijän motivaatiota ottaa vastaan lyhyt-kestoisia töitä voi heikentää myös se, että työttö-myyspäiväraha kokonaan työttömiltä päiviltä voitaisiin maksaa työsuhteen keston ja palkan kuukautisjaksoon sidotun sovitellun määrittelyn takia varsin myöhään, joissain tapauksissa vasta kahden kuukauden kuluttua työttömyyspäivis-tä.

Sosiaali- ja terveysministeriöltä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle toimitettu työttömyystur-valain 17 ja 18 §:ää koskeva muutosesitys (kirje 22.11.1993), jossa mm. ehdotetaan sovitellun työttömyyspäivärahan laskennassa tarkastelu-jaksoksi kuukauden ohella neljää peräkkäistä kalenteriviikkoa, poistaa osin lyhytaikaisen ko-koaikatyön kohdalta edellä mainittuja ongelmia.

Edellä esitetyn perusteella valiokunta esittää kunnioittaen lausuntonaan,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta mie-tintöään laatiessaan ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Lindroos, va-rapuheenjohtaja Nordman, jäsenet Häkämies, Koistinen, Komi, Kuittinen, Laitinen, Mäkipää,

Nikula, Rimmi, J. Roos, Taina, Takala ja Vilja-nen sekä varajäsenet Hiltunen (osittain), Polvi-nen ja Vanhanen.

Eriävä mielipide

Työasiainvaliokunta on todennut hallituksen esityksessä olevan työelämän kannalta monia ongelmakohtia. On vaarana, että irtisanomiset lisääntyvät, paine määräaikaisiin työsuhteisiin

kasvaa ja turvaudutaan määräaikaisiin työsuhteisiin, jos lomautusten johdosta suoritettava ylimääräinen työttömyysvakuutusmaksu nyt säädetään.

Työttömyysturvalain muuttamisen todetaan valiokunnan lausunnossa alentavan työmotivaatiota ja tukevan epävirallisia työmarkkinoita. Soviteltua työttömyyspäivärahaa koskevat ehdotukset eivät myöskään sovellu työmarkkinoille, esimerkiksi rakennusosalalla tapahtuneisiin muutoksiin. Mielestämme vallitsevan suurtyöttömyyden aikana tulisi työtä vailla olevia kannustaa lyhyidenkin työtilaisuuksien hyväksikäyttöön, eikä aiheuttaakaan niistä työntekijälle me-

netyksiä, mihin hallituksen esitys käytännössä johtaisi.

Edellä esitetyn perusteella, ottaen myös huomioon monet muut työasiainvaliokunnan lausunnosta ilmenevät hallituksen esityksen vakavat epäkohdat, valiokunnan olisi mielestämme tullut lausuntonsa ponnassa lausua,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 1993

Paavo Nikula
Eila Rimmi

Reijo Laitinen
Osmo Polvinen
Lea Mäkipää

Reijo Lindroos
Jukka Roos