

Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönnö 23.6.2016 TEM/1239/03.01/2016

Kansaneläkelaitoksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamiseksi

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamiseksi.

Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategiseen ohjelmaan. Ohjelman mukaan hallitus mm. luo *"osallistavan sosiaaliturvamallin, jonka tavoitteena on palkan ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen sekä irtisanotun työntekijän parempi tukeminen heti työttömyyden kohdatessa."* Osana mallin luomista selvitetään *"voitaisiinko työttömyysturvaa käyttää nykyistä laajemmin osaamisen kehittämiseen ja työllistymiskynnyksen alentamiseen sekä työelämäosallisuuden vahvistamiseen."*

Edelleen työ- ja oikeusministeri asetti keväällä 2016 selvityshenkilö Maria Kaisa Aulan kartoittamaan eri toimijoiden näkemyksiä toimenpiteistä, joilla työnantajien työllistämiskynnystä sekä työttömien työllistämiskynnystä voitaisiin alentaa ja näin vähentää työttömyyttä.

Luonnoksessa esitetyt muutokset konkretisoivat hallitusohjelmaa sekä selvityshenkilön johtopäätöksiä. Esitetyt muutokset ja niiden tavoitteet ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Lakimuutokset, jotka edistävät nopeaa työllistymistä sekä työttömyysetuuksien tehokasta, säännöllistä ja ennakoitavaa toimeenpanoa ovat etuuden saajan ja etuuden maksajan näkökulmasta tavoiteltavia. Säännösten selkeyttäminen ja monimutkaisten tai tarpeettomien säännösten poistaminen edesauttavat tavoitteeseen pääsyä. Samaan tavoitteeseen tähtää myös raskaiden tai eri viranomaisten päällekkäisten menettelytapojen selvittäminen ja vähentäminen eli niin sanottu norminpurku.

Kansaneläkelaitos toteaa, että edellä sanotusta johtuen esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimiston sekä etuuden maksajan toimeenpanosäännöksiä voisi olla edelleen syytä tarkastella ja tarvittaessa selkeyttää. Etuuden maksatuksen viivästyminen sekä katkokset maksatuksessa johtuvat

usein kahden eri viranomaisen selvittelytyöstä sekä työvoimapolitiittisten lausuntojen odottamisesta. Pitkät odotusajat voivat vaikeuttaa asiakkaiden toimeentuloa sekä viime kädessä lisätä asiakkaan tarvetta toimeentulotuen saamiseen.

Liikkuvuusavustus

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että työmarkkinatukena maksettava matka-avustus sekä työ- ja elinkeinotoimistojen maksama muuttokustannusten korvaus yhdistettäisiin yhdeksi tukimuodoksi, liikkuvuusavustukseksi. Liikkuvuusavustuksen myöntämisedellytyksistä säädettäisiin työttömyysturvalaissa ja sen myöntäisi ja maksaisi työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos. Liikkuvuusavustus myönnettäisiin henkilölle, joka ottaa vastaan vähintään kaksi kuukautta kestävän työsuhteessa tehtävän työn, jossa työaika on vähintään 18 tuntia viikossa ja jonka työmatkan kesto ylittää keskimäärin kolme tuntia päivässä.

Kansaneläkelaitoksen nykysäännösten mukaan maksamaan matka-avustukseen nähden liikkuvuusavustuksen myöntöperusteet olisivat erilaiset. Ehdotetunlaisen liikkuvuusavustuksen toimeenpano olisi täten Kansaneläkelaitokselle uusi tehtävä. Myös liikkuvuusavustuksen myöntöedellytykset ja maksun luonne muuttuisivat matka-avustuksena maksettavaan työmarkkinatukeen nähden. Ehdotuksen mukaan liikkuvuusavustusta ei ehdoteta lisättäväksi työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 kohdan työttömyysetuuden määritelmään eikä lain 1 luvun 2 §:ään (*Etuudet*), joten asiallisesti liikkuvuusavustus ei olisi työttömyysetuus. Esityksen mukaan liikkuvuusavustus olisi tarkoitettu henkilölle työn vastaanottamisesta aiheutuviin kustannuksiin, joten liikkuvuusavustus olisi luonteeltaan oletettavasti lähtökohtaisesti lähinnä kustannusten korvaus. Liikkuvuusavustuksen määrittelyllä työttömyysetuudeksi tai kustannusten korvaukseksi on merkitystä esimerkiksi verotuksen sekä muihin etuuksiin tehtävän yhteensovittamiseen kannalta.

Esityksessä ei ole selvitetty liikkuvuusavustuksen suhdetta samalta ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen. Liikkuvuusavustuksen saaja voisi lähtökohtaisesti saada samanaikaisesti työttömyysetuutta eli esimerkiksi soviteltua peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole myöskään ehdotettu muutoksia työttömyysturvalain 3 luvun 4 §:ään (*Estävät sosiaalietuudet*), 4 luvun 7 §:ään (*Sosiaalietuuksien vaikutus työttömyysetuuteen*) eikä 7 luvun 6 §:n (*Tarveharkinnassa huomioon otettavat tulot*). Epäselvää täten on, onko liikkuvuusavustus samanaikaisesti maksettavasta työttömyysetuudesta vähennettävä sosiaalietuus taikka tarveharkinnassa huomioitava tulo.

Oletettavaa on, että liikkuvuusavustus on tarkoitettu työssäoloehto täyttävään työhön. Lakiin ehdotettu sanamuoto (*työsuhteessa tehtävän*

työn, jossa työaika on vähintään 18 tuntia viikossa”) kuitenkin mahdollistaa liikkuvuusavustuksen myöntämisen työhön, joka ei täytä työssäoloehtoja. Työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:ssä on säädetty palkansaajan työssäoloehdon täyttävästä työstä. Pääpiirteissään palkansaajan työssäoloehtoon luetaan kalenteriviikot, joina henkilö on ollut vakuutusenalaisessa työaika ja palkkaa koskevat edellytykset täyttävässä työssä. Tällaisenaan liikkuvuusavusta voitaisiin periaatteessa maksaa myös ulkomailla tehtävään työhön (esimerkiksi rajatyöntekijät). Teoriassa henkilön voisi myös olla mahdollista saada liikkuvuusavustusta useampaan kuin yhteen työhön.

Ehdotettuun lakiin ei sisälly säännöksiä liikkuvuusavustuksen maksamisesta. Matka-avustuksena maksettavan työmarkkinatuen hakemisesta ja maksamisesta on tällä hetkellä säädetty valtioneuvoston asetuksessa työttömyysturvalain täytäntöönpanosta (1330/2002). Asetuksen 1 luvun 3 § 3 momentin mukaan matka-avustuksena maksettavan työmarkkinatuen maksamisessa noudatetaan, mitä työmarkkinatuen maksamisesta 1 §:n 1 momentissa säädetään. Ehdotettuun lakiin ei myöskään sisälly säännöksiä liikkuvuusavustuksen saamisen aikana työsuhteessa tapahtuvien muutosten seurannasta ja vaikutuksista. Toimeenpanon kannalta olisi selkeää, mikäli maksajan ei tarvitsisi seurata työsuhteen ehdoissa tapahtuvia muutoksia, vaan riittävää olisi, että työsuhde täyttää liikkuvuusavustuksen saamisen edellytykset sitä myönnettäessä ja työsuhde pysyy voimassa. Tämä voisi tosin vaikuttaa siihen, ettei työsuhde, jonka perusteella liikkuvuusavustus on myönnetty, täyttäisi enää työssäoloehtoja.

Liikkuvuusavustuksella pyritään kannustamaan henkilöitä ottamaan vastaan myös kauempaa sijaitsevaa työtä. Kansaneläkelaitos toteaa, että esitys on kannatettava ja erityisen tärkeää on, että liikkuvuusavustusta esitetään maksatettavaksi kaikille työttömyysetuuteen oikeutetuille eli Kansaneläkelaitoksen perusturvan saajien lisäksi myös työttömyyskassassa vakuutetuille ansiopäivärahan saajille.

Kansaneläkelaitos kuitenkin toteaa, että liikkuvuusavustuksen toimeenpano jättää luonnoksen perusteella avoimia kysymyksiä. Etuuden sujuvan ja yhdenmukaisen toimeenpanon kannalta hallituksen esitystä olisi täten toivottavaa täydentää liikkuvuusavustuksen myöntämistä ja maksatusta koskevien säännösten osalta.

Lyhytkestoinen työ yrittäjänä

Esityksessä ehdotetaan muutoksia työtöntä työnhakijaa sekä päätoimista yritystoimintaa koskeviin työttömyysturvalain säännöksiin (1 luvun 1 § ja 2 luvun 5 §).

Esitettyjen muutosten johdosta työnhakijalla olisi oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänen päätoiminen työllistymisensä

yrittöstoiminnassa kestäisi enintään kaksi viikkoa. Tämä vastaisi työsuhteessa tehtävää työtä. Muutoksen tavoitteena olisi kannustaa työttömiä ottamaan vastaan työ- ja virkasuhteessa tehtävän työn lisäksi toimeksiantosuhteessa tehtävää työtä.

TE-toimisto ei selvittäisi enää yrittöstoiminnan pää- tai sivutoimisuutta lyhytkestoisten yrittäjänä tehtävien työjaksojen osalta. Etuuden maksajan tulisi kuitenkin selvittää päätoimisen yrittöstoiminnan kesto ja osittain myös arvioida, onko kyse pää- vai sivutoimisesta yrittöstoiminnasta (sivutoimiseen yrittöstoimintaan ei sovelleta enintään kahden viikon rajaa). Etuuden maksajalle päätoimisen yrittöstoiminnan keston arviointi olisi uudenlainen tehtävä. Mikäli yrittäjällä ei olisi varsinaista toimeksiantosopimusta, yrittöstoiminnan tutkiminen voisi olla haastavaa ja aikavievää ja tämä voisi viivästyttää etuuksien maksamista. Esitys koskee kaikkea työttömyysturvallain mukaista yrittöstoimintaa. Asiallisesti esitys soveltuisi hyvin esimerkiksi laskutusosuuskunnan kautta työskentelevään tai muuten selkeän toimeksiantosuhteen solmimaan yrittäjään. Sen sijaan yrittöstoimintaan, jossa ei tehdä selkeitä toimeksiantoja, esitys ei välttämättä soveltuisi yhtä aukottomasti.

Yrittöstoiminnan selvittämisen käytännöistä ei ole olemassa yksityiskohtaista lainsäädäntöä, vaan TE-toimistojen toimeenpanokäytäntöä ohjaa ennen kaikkea Työ- ja elinkeinoministeriön ohje TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa (TEM/2435/03.01.04/2015). Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan TE-toimisto myös ratkaisee esikysymyksenä henkilön yrittäjyyden. Ohjeen mukaan toisaalta myös työttömyysetuuden maksaja voi selvittää, onko henkilöä pidettävä yrittäjänä ja tuleeko yrittöstoiminnan päätoimisuudesta pyytää työvoimapolitiittinen lausunto. Kyse on täten osittain kummankin toimijan selvitettävästä asiasta.

Kansaneläkelaitos toteaa, että esityksellä on erittäin kannatettava tavoite. Edellä esitettyjen syiden johdosta lain toimeenpano esityksen mukaisena voisi kuitenkin olla haastavaa. Kansaneläkelaitos toteaa, että esityksen tavoitetta tukisi nykyistä selvempi toimivaltajako maksajan ja TE-toimiston välillä sekä päällekkäisten työvaiheiden poistaminen. Oletettavasti tämä myös nopeuttaisi etuuksien maksatusta ja vähentäisi TE-toimistolle tehtäviä lausuntopyyntöjä. Koska laissa on yrittäjien osalta melko niukasti toimivaltasäännöksiä, toimeenpanon ja esityksen tavoitteen kannalta keskeistä tulee olemaan TEM:n TE-toimistoille antama ohjeistus ja sen mahdollinen muuttaminen. Liittymäpinnat olisi tärkeää käydä läpi myös yhdessä etuuksien maksajien kanssa.

Esityksessä ei esitetä muutoksia Sosiaali- ja terveystministeriön hallinnonalaan kuuluvaan työttömyysturvallain 4 lukuun. Kansaneläkelaitos toteaa, että myös yrittöstoiminnasta saatavan tulon

vaikutuksesta sovitteluun voisi olla tarpeen säätää tarkemmin. Voimassaolevat säännökset sekä yritystoiminnan harjoittamisen moninaiset muodot voivat tällaisenaan johtaa epäyhdennukaiseen sekä raskaaseen toimeenpanoon. Useassa Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemassa etuuslaissa yrittäjien tuloina otetaan huomioon yrittäjän- tai maatalousyrittäjän eläkelain mukainen työtulo. Tämä olisi toimeenpanollisesti yksinkertaista. Yrittäjän eläkelain vahvistetun työtulon tulee vastata yrittäjän työpanosta, jolloin työtulon huomioiminen olisi asiallisestikin oikein.

Kulukorvaus

Esityksen mukaan kulukorvausta ei enää maksettaisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa tarkoitetun työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun ajalta.

Kulukorvausoikeuden poistaminen työttömyysetuudella tuetun työnhakijan omaehtoisen opiskelun ajalta vähentäisi toimeentulon turvaamiseksi maksettavia etuuksia noin 200 eurolla kuukaudessa. Perusturvaetuuksien osalta menetys on suuri. Etuuksien toimeenpanoa säännös yksinkertaistaisi, mutta toisaalta se voisi myös asettaa työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun sekä kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22–24 §:ssä tarkoitetun omaehtoisen opiskelun keskenään eriarvoiseen asemaan.

Esityksen mukaan työkokeiluun osallistuvilla ammatillista koulutusta vailla olevilla alle 25-vuotiailla nuorilla olisi jatkossa oikeus kulukorvaukseen samoin edellytyksin kuin muillakin työkokeiluun osallistuvilla. Esitys lisäisi etuudensaajien yhdenvertaisuutta ja se voisi kannustaa nuoria osallistumaan aktivointitoimenpiteisiin, joten esitettävä muutos olisi kannatettava.

Työkokeilu

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain tarkoittaman työkokeilun käyttötarkoitusta laajennettaisiin siten, että työkokeilua voitaisiin jatkossa käyttää soveltuvuuden arvioimiseksi ennen työsopimuksen tekemistä. Työkokeilu soveltuvuuden arvioimiseksi olisi työttömälle työnhakijalle vapaaehtoista.

Soveltuvuuden arvioimiseksi järjestettävään työkokeiluun ei sovellettaisi työttömyysturvalain työllistymistä edistäviä palveluja koskevia säännöksiä. Täten lähtökohta olisi, ettei soveltuvuuden arvioimiseksi järjestettävällä työkokeilulla olisi vaikutuksia työttömyysetuuden maksajaan.

Palkkatuen ja starttirahan rahoitus

Esityksessä ehdotetaan, että valtion rahoittaman peruspäivärahan, työmarkkinatuen ja ansiopäivärahan perusosan käyttämättömyyttä laajennettaisiin palkkatuen ja starttirahan rahoittamiseen.

Palkkatuen rahoitusuudistuksella pyritään ottamaan nykyistä paremmin huomioon työllisyystilanne ja työttömien yksilölliset palvelutarpeet. Rahoitusmuutos mahdollistaisi sen, että nykyistä useampi työtön voisi ryhtyä starttirahan turvin yrittäjäksi tai parantaa työllistymismahdollisuuksiaan palkkatuetun työn avulla.

Esitetyllä rahoitusmuutoksella ei ole suoria vaikutuksia työttömyysetuuden maksajan toimintaan. Rahoituksen käyttämisen tavoite ja tarkoitus ovat kannatettavia.

Palkkatuettu työ

Esityksen mukaan palkkatuen käyttöä pyrittäisiin suuntaamaan jatkossa aikaisempaa paremmin pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisemiseen. Palkkatukeen esitetään näin ollen esimerkiksi sen käyttötarkoitusta, määrää ja kestoja koskevia muutoksia. Esitetty muutos on kannatettava.

Edelleen työttömyysturvalain 4 a §:ssä esitetään säädettäväksi, että palkkatuetussa työssä työssäoloehtoon luetaan 75 prosenttia työssäoloehdon täyttävistä kalenteriviikoista. (...) Hallituksen esityksen luonnoksesta ei käy ilmi, mikä on jäljelle jäävän 25 prosentin vaikutus työssäoloehdon täyttymiseen. Aiemmin voimassa olleen lain mukaan TE -toimiston myöntämästä korkeimmasta korotetusta palkkatuesta luettiin työssäoloehtoon puolet. Tällöin työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:ssä säädettiin jäljelle jäävän puolen pidentävän työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Lain toimeenpanon ja selkeyden vuoksi vastaava säännös olisi tarpeen myös ehdotetussa laissa.

Kansaneläkelaitos sai aiemman lainsäädännön voimassa ollessa tiedon palkkatuen maksamisesta työvoimapolitiisesta lausunnosta. Tämä on tarpeen myös ehdotetun lainsäädännön toimeenpanossa.

Starttiraha

Hallituksen esityksen luonnoksessa starttirahan määrään sekä keston esitetään muutoksia ja tämän lisäksi starttirahan edellytyksiin esitetään joitain sisällöllisiä muutoksia. Ehdotuksen mukaan starttirahaa voisi jatkossa myöntää esimerkiksi työsuhteesta yrittäjäksi siirtyvälle henkilölle, jonka pääasiallinen toimeksiantaja olisi hänen aiempi työnantajansa.

Kansaneläkelaitos pitää esityksen tavoitteita kannatettavana. Starttirahan toimeenpanon osalta Kansaneläkelaitos toteaa, että starttirahan maksaminen aloittavalle yrittäjälle TE-toimiston sitovan lausunnon perusteella voisi soveltua tulevaisuudessa myös Kansaneläkelaitoksen hoidettavaksi.

Muuta

Edellä sanotun lisäksi Kansaneläkelaitos toteaa, että lausunnon alussa esitettyihin tavoitteisiin pääsyä voisi tehostaa myös työttömyysturvalain tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten tarkastelu.

Kansaneläkelaitos ehdottaa, että työttömyysturvalain 13 luvun 6 § 2 momenttia muutettaisiin siten, että Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus luovuttaa kunnalle myös sellaisten henkilöiden tiedot, joille on maksettu työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 200 päivää sekä vastaavat tiedot henkilöistä, joiden oikeus työmarkkinatukeen alkaa välittömästi työttömyysturvalain 6 luvun 7 ja 9 §:ssä tarkoitetun työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä. Tämä tehostaisi kuntien mahdollisuutta vaikuttaa ajoissa työttömän aktivointiin sekä mahdollisuuksiin työllistyä.



Anne Neimala
Etuusjohtaja



Marjukka Turunen
Lakiyksikön päällikkö