Työ- ja elinkeinoministeriö 18.8.2016

Lausuntopyyntö 23.6.2016

TEM/1239/03.01.01/2016

TEM044:00/2016

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Hallituksen esitysluonnos sisältää useita muutosehdotuksia, joiden tavoitteena on pääministeri Sipilän hallituksen strategisen ohjelman mukaan kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentää työttömyysjaksoja, alentaa rakenteellista työttömyyttä ja säästää julkisia voimavaroja. Nämä tavoitteet ovat luonnollisesti tärkeitä.

Lausunnolla olevat ehdotukset edesauttavat osaltaan hallituksen tavoitteiden toteutumista. Ne ovat yleisesti ottaen kannatettavia. On tärkeää kehittää lainsäädäntöä suuntaan, joka edesauttaa nopeaa työllistymistä ja kannustaa aktiivisuuteen työttömyystilanteissa. Ehdotukset eivät myöskään aiheuta merkittäviä kustannuksia työttömyysturvajärjestelmälle.

On kuitenkin huomattava, että ehdotetut muutokset eivät yksinään ole riittäviä Suomen työllisyysasteen nostamiseksi. Ehdotettavat muutokset voivat nopeuttaa työttömien työllistymistä ja jossain määrin alentaa työllistämisen kynnystä. Niin tärkeitä kuin nämä vaikutukset ovatkin, muutokset eivät kuitenkaan lisää tarjolla olevan työn määrää. Suomen ongelmana on suomalaisten työmarkkinoiden jäykkyys. Avainasemassa tältä osin on työpaikkasopimisen lisääminen. Hallituksen onkin uudistettava työmarkkinoita rohkeasti, jotta työllisyystilanne parantuisi.

## Palkkatuki

Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatukea voidaan myöntää ammatillisen osaamisen puutteiden vuoksi, jos palkkatuettu työ parantaa niitä ja mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Palkkatukea voidaan myöntää myös 60 vuotta täyttäneen henkilön palkkaamiseen, joka on ollut yhtäjaksoisesti työttömänä vähintään 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä tai jos tuella palkattavalla on vamma tai sairaus, joka alentaa olennaisesti ja pysyväisluonteisesti hänen tuottavuuttaan tarjolla olevassa työtehtävässä.

Ehdotuksen mukaan palkkatuen käyttöä pyrittäisiin suuntaamaan jatkossa aikaisempaa paremmin pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisemiseen. Nykyistä säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niiden henkilöiden osalta, joiden työttömyys johtuu ammatillisen osaamisen puutteista. Nykysääntelyn mukaan palkkatuen myöntämisen edellytyksenä on, että palkattavan tuottavuus on alentunut tarjolla olevissa työtehtävissä ammatillisessa osaamisessa olevien puutteiden johdosta. Ehdotuksen mukaan tuottavuuden alentuminen poistettaisiin palkkatuen edellytyksistä.

Tuottavuuden alentumisen poisto palkkatuen edellytyksistä on järkevää ja tarkoituksenmukaista, sillä ”tuottavuuden alentuminen” on käsitteenä epämääräinen ja vaikeasti arvioitavissa. Se on myös ongelmallinen lainsäädännölle asetetun täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa. Palkkatuen kohdentaminen ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömille ja pitkäaikaistyöttömyyden vaarassa oleville on niin ikään perusteltua. Pitkäaikaistyöttömyys aiheuttaa vakavaa haittaa yhteiskunnalle, joten on myös yhteiskunnan kokonaisedun mukaista ehkäistä pitkäaikaistyöttömyydestä seuraavaa työmarkkinoilta syrjäytymistä.

Ehdotuksen mukaan palkkatuen myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti 12 kuukauden yhtäjaksoista työttömyyttä. Pidämme 12 kuukauden rajaa järkevänä, jotta palkkatuki kohdistuu niiden henkilöiden työllistymiseen, joilla olisi ilman tukea suurin riski jäädä vaille työtä. On huomattava, että palkkatukea ei ole tarkoitettu henkilöille, jotka työllistyvät ilman sitä. Kiinteä aikaraja luo myös selkeyttä lain soveltamiseen.

Palkkatukea voidaan myöntää myös lyhyemmän aikaa työttömänä olleen palkkaamiseen. Palkkatuen myöntäminen yhtäjaksoisesti alle 12 kuukautta työttömänä olleelle edellyttää, että henkilön työttömyys ilman palkkatuen myöntämistä kestäisi yli 12 kuukautta.

Säännös edellyttää työttömyyden pitkittymisen riskin arviointia. Ehdotuksen yksityiskohtaisiin perusteluihin on kirjattu TE-toimistojen käyttävän työttömyyden pitkittymisen arvioinnissa apuna asiakastietojärjestelmän profilointityökalua ja muuta asiakkaasta käytettävissä olevaa tietoa. On tarkoituksenmukaista käyttää helppokäyttöisiä tietoteknisiä järjestelmiä työttömyyden pitkittymisen arviointiin, mutta on syytä huomioida, että arviointi on voitava tarvittaessa tehdä muillakin keinoilla. Profilointityökalu ei anna kaikissa tilanteissa välttämättä luotettavia tuloksia. TE-toimiston on oltava mahdollista käyttää kulloinkin käytännöllisintä ja luotettavimman tuloksen antavaa arviointimetodia, minkä vuoksi on hyvä, ettei siihen oteta kantaa pykälätasolla, vaan perusteluissa.

Pidämme järkevänä myös ehdotusta muuttaa palkkatuen määrää nykyisestä kiinteästä prosentuaalisesta osuudesta (palkkauskustannuksista 30, 40 tai 50 prosenttia) siten, että palkkatukena voisi saada enintään mainitun prosenttiosuuden työnantajalle aiheutuvista palkkauskustannuksista. Tällöin palkkatuki voitaisiin myöntää enimmäismäärää pienempänä. Palkkatuelle asetettaisiin ehdotuksen mukaan valtion talousarviossa enimmäismäärä, jota ei voitaisi ylittää.

Palkkatuen määrän muutos mahdollistaisi palkkatuen saamisen nykyistä useamman työntekijän työllistämiseen. Tällä olisi todennäköisesti kokonaistyöllisyyden kannalta positiivinen vaikutus. On tietysti toivottavaa, että palkkatuen määrärahat mitoitettaisiin siten, että palkkatuki voitaisiin myöntää mahdollisimman usein täysimääräisenä. Ehdotettu muutos tuo kuitenkin kaivattua joustoa nykytilaan verrattuna ja on siten kannatettava.

Pidämme tarkoituksenmukaisena myös ehdotusta, jonka mukaan palkkatukea ei myönnettäisi enää vuorotteluvapaasijaisen palkkaamiseen. Niin ikään myönteistä on ehdotus siitä, että palkkatuki voisi jatkua liikkeen luovutuksen yhteydessä. Tämä vähentää luovutuksensaajan riskejä ja on tarkoituksenmukainen myös palkkatuetun työntekijän työsuhteen kannalta, sillä palkkatuetun työntekijän osaaminen ei ole muiden siirtyvien työntekijöiden kanssa samalla tasolla. Työntekijä voi siten parantaa palkkatuen avulla osaamistaan myös luovutuksensaajan palveluksessa. Ehdotettu muutos on yleisesti ottaen positiivinen viesti erityisesti pienten työnantajayritysten yrityskauppoja ajatellen.

## Työkokeilu

Työkokeilua ehdotetaan laajennettavaksi siten, että sitä voitaisiin jatkossa käyttää soveltuvuuden arvioimiseksi ennen työsopimuksen tekemistä. Tällainen työkokeilu olisi työttömälle työnhakijalle vapaaehtoinen ja se voisi kestää enintään kuukauden. Työkokeilun ajalta työtön työnhakija olisi oikeutettu työttömyysetuuteen. Pidämme työkokeilua koskevaa muutosehdotusta kannatettavana ja sen toteuttamistapaa tarkoituksenmukaisena.

Työkokeilun mahdollisuuden laajentaminen ehdotuksen mukaisena lisännee jonkin verran työkokeilujen määrää. On kuitenkin huomattava, että työkokeilun käyttö edellyttää työnantajalla olevan työtä, johon työkokeilija voitaisiin palkata. Ehdotettu muutos ei siten lisää tarjolla olevan työn määrää. Se kuitenkin antaa kokeilijalle ja työnantajalle tärkeän mahdollisuuden arvioida kokeilijan soveltuvuutta tarjolla olevaan tehtävään. Ehdotettava säännös voi laskea osaltaan työllistämisen kynnystä ja auttaa sopivan työntekijän löytämistä. Erityisesti pienten työnantajien kannalta on erittäin tärkeää edistää lainsäädäntötoimia, jotka laskevat työllistämisen kynnystä. Työttömälle henkilölle työkokeilu on yhtä lailla mahdollisuus työllistyä uudella tavalla.

Ehdotuksen mukaisen työkokeilun edellytyksenä on aina työnhakijan ja työnantajan yhteinen pyyntö. Jo yksin tästä syystä ei ole todennäköistä, että muutos johtaisi väärinkäytöksiin. Lisäksi TE-toimisto työkokeilun määräävänä viranomaisena voi valvoa työkokeilun käyttöä. TE-toimisto voi siten varmistaa, että peräkkäisiä työkokeiluja ei käytetä tehtävissä, jotka ovat muutoin lyhytaikaisia tai joissa henkilö on helposti korvattavissa toisella.

Työkokeilua koskeva säännös olisi voimassa kaksi vuotta. Koska kyse on määräaikaisesta säännöksestä, sen vaikutukset jäävät väistämättä rajallisiksi. Tämänkin vuoksi on erityisen tärkeää, että työkokeilua koskeva säännös on mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen. Tiukemmat ehdot ja edellytykset työkokeilulle johtaisivat helposti siihen, että koko muutos jäisi käytännössä merkityksettömäksi. Tällöin ei päästäisi arvioimaan ehdotuksen mahdollisia työllisyyttä edistäviä vaikutuksia eikä mahdollista tarvetta jatkaa säännöksen voimassaoloa.

## Starttiraha

Starttirahan enimmäiskestoa ehdotetaan lyhennettäväksi nykyisestä 18 kuukaudesta 12 kuukauteen. Samalla starttirahan lisäosan myöntämistä koskeva säännös kumottaisiin. Ehdotuksen mukaan starttiraha olisi jatkossa mahdollinen myös henkilölle, joka laajentaa sivutoimisen yritystoimintansa päätoimiseksi ja jolla on toimeentulon tarve päätoimisen yritystoiminnan käynnistys- ja vakiinnuttamisvaiheessa. Starttiraha voitaisiin jatkossa myöntää myös tilanteisiin, joissa työsuhteesta yrittäjäksi siirtyvän pääasiallinen toimeksiantaja on hänen aiempi työnantajansa.

Starttirahaan ehdotetut muutokset ovat kannatettavia. 12 kuukautta on pidettävä riittävänä jaksona toimeentulon turvaamiseksi yritystoiminnan käynnistämis- ja vakiinnuttamisvaiheessa. Starttirahan lisäosia ei esityksen mukaan ole myönnetty vuoden 2015 alusta lukien, jolloin lisäosasäännöksen kumoamisella ei ole starttirahan saajien kannalta vaikutusta. On tärkeää tukea yrittäjäksi ryhtyviä yritystoiminnan alkuvaiheessa, mutta alkuvaihetta pidemmälle tuelle ei ole elinkeinopoliittisia perusteita.

On kuitenkin erittäin myönteistä, että starttirahan myöntäminen tulee mahdolliseksi erilaisiin tilanteisiin, joissa henkilö päättää ryhtyä päätoimiseksi yrittäjäksi. Ei ole tarkoituksenmukaista kohdella eri tavalla tilanteita, joissa yrittäjäksi ryhtymisen syynä on yritystoiminnan laajentaminen tai työllistyminen yrittäjänä, vaikka pääasiallinen työnantaja olisi entinen työnantaja. Yhteiskunnan kokonaisedun kannalta on parempi, jos mahdollisimman moni työllistyy riippumatta työllistymisen muodosta.

Starttirahan osalta voitaisiin myös pohtia mahdollisuutta kehittää järjestelmää edelleen kannustavampaan suuntaan. Koska starttiraha on suuruudeltaan vain peruspäivärahan suuruinen, ei se ole ansiopäivärahaa nauttiville henkilöille kannustava. Starttirahan tasoa nostamalla siitä voitaisiin saada nykyistä kannustavampi yhä useammalle yrittäjäksi ryhtyvälle. Koska enimmäiskestoa nyt lyhennetään, starttirahan määrää voitaisiin nostaa.

## Palkkatuen ja starttirahan rahoitus

Työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan osalta ehdotetaan muutosta, jonka mukaan näiden etuuksien rahoitusmomentilta olisi mahdollista rahoittaa myös palkkatukea ja starttirahaa. Työllisyysmäärärahoista rahoitettaisiin se osa palkkatuesta, jonka rahoittamiseen työttömyysetuus ei riitä, sekä muille kuin työttömille maksettava starttiraha. Ehdotetussa rahoitusmallissa työllisyysmäärärahat ja työttömyysetuuksiin osoitetut määrärahat muodostaisivat kokonaisuuden. Myös tältä osin kyse olisi määräaikaisesta muutoksesta, joka olisi voimassa vuosina 2017–2018.

Ehdotus toisi palkkatuen ja starttirahan käyttöön joustavuutta. Pidämme ehdotusta kannatettavana. Ehdotus ei myöskään lisänne merkittävästi työttömyysturvamenoja, sillä jos tuella palkattavan työttömyys ilman palkkatukea olisi kestänyt vähintään yhtä kauan kuin mille ajalle palkkatukea myönnetään, eivät työttömyysturvamenot lisäänny lainkaan. Rahoitusmallin muutos mahdollistaa paremmin palkkatuen kohdentamisen sinne, missä sille on suurin tarve.

## Kulukorvaus, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu ja alueellinen liikkuvuus

Kulukorvausta koskevan ehdotuksen tavoitteena on parantaa työttömien ja opiskelijoiden yhdenvertaisuutta. Ehdotus on kannatettava, sillä muutos parantaisi erityisesti nuorten ammatillista koulutusta vailla olevien henkilöiden mahdollisuuksia osallistua työkokeiluun. Ehdotus voi myös lisätä nuorten halukkuutta osallistua työkokeiluun, mikä voi lyhentää työttömyysjaksoja.

Omaehtoista opiskelua koskevan muutosehdotuksen tavoitteena on tukea irtisanotun työntekijän mahdollisuuksia parantaa opiskelemalla mahdollisuuksiaan työllistyä. Ehdotus on kannatettava, sillä se on omiaan helpottamaan irtisanotun henkilön omaehtoista opiskeluja, mikä puolestaan parantaa työttömän henkilön työllistymismahdollisuuksia. Ehdotuksella on siten positiivisia vaikutuksia erityisesti työttömän henkilön näkökulmasta, mutta se voi vaikuttaa positiivisesti myös työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaamiseen, jos työnhakijan osaamiselle on opiskelun myötä enemmän kysyntää.

Myös työntekijöiden alueellista liikkuvuutta parantavaa liikkuvuusavustusta koskeva ehdotus on kannatettava. Se paitsi helpottaa työntekijöiden liikkuvuutta, sillä voi olla myös työnantajan kannalta myönteisiä vaikutuksia, jos työvoiman saanti erityisesti harvaan asutulla seudulla paranee.

## Lyhytkestoinen työ yrittäjänä

Ehdotuksen mukaan työnhakijalla olisi oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänen päätoiminen työllistymisensä yritystoiminnassa kestää enintään kaksi viikkoa. Muutos tarkoittaisi sitä, että lyhytkestoisien yrittäjänä tehtävien työjaksojen osalta yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta ei enää tarvitsisi selvittää, kun myös päätoiminen yritystoiminta olisi lyhyen ajan mahdollista ilman sovitellun työttömyysetuuden menettämistä.

Ehdotus on erittäin kannatettava ja tervetullut. Muutos kannustaisi työttömiä ottamaan vastaan myös toimeksiantosuhteessa tehtävää työtä. Muutos parantaa erityisesti ns. laskutuspalveluyritysten kautta työtä tekevien henkilöiden asemaa, jotka katsotaan työttömyysturvassa yleensä yrittäjiksi. Esitys tukisi työttömäksi jääneen henkilön aktiivisuutta työllistyä myös muuten kuin työsuhteessa. Se myös saattaisi toimeksiantosuhteessa työllistyvät henkilöt samaan asemaan työsuhteista työtä tekevien kanssa, joilla jo nyt on sovellettu kahden viikon rajaa. Muutos lisää siten työnhakijoiden keskinäistä yhdenvertaisuutta. On järkevää, että lainsäädännöllä kannustetaan työttömiä henkilöitä aktiivisuuteen, joka voi luoda myös pysyvämpää työtä, joko työsuhteessa tai yrittäjänä.

Suomen Yrittäjät

Mikael Pentikäinen

toimitusjohtaja

Albert Mäkelä

lainopillinen asiamies