



17.8.2016

Työ- ja elinkeinoministeriö

Aleksanterinkatu 4
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@tem.fi

Viite: TEM/1239/03.01.01/2016, TEM044:00/2016

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto luonnokseen hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (JTYPL) annetun lain ja työttömyysturvain (TTL) muuttamisesta

Laki julkisista työvoima- ja yrityspalvelusta

Yleiset säännökset (1 luku)

Työttömällä tarkoitetaan henkilöä, joka ei työllisty päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahta viikkoa. Muutosta pidetään kannatettavana, mutta missä vaiheessa pää- tai sivutoimisuus tutkitaan eli onko mahdollista, että henkilöllä on vuoden aikana useita alle kahden viikon yrittäjyysjaksoja?

Koska ehdotetun muutoksen mukaan TE-toimisto ei enää seuraisi toimeksiantosuhteessa tehtyjä lyhytkestoisia työkaksoja, käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että henkilöllä voisi olla säännöllisesti lyhyitä alle kahden viikon yrittäjyysjaksoja, joista huolimatta häntä pidettäisiin JTYPL:n mukaan työttömänä. Asettaako ehdotettu säännös työsuhteessa päätoimisesti enintään kaksi viikkoa työllistyvät eri asemaan tässä suhteessa, erityisesti palkkatuen näkökulmasta. Jos tämä on kuitenkin tavoiteltava päämäärä, tulisi ratkaisua avata hallituksen esityksen perusteluissa.

Kokeilu (4 luku)

Työkokeilun käyttötarkoitusta laajennettaisiin niin, että sitä voitaisiin käyttää myös soveltuvuuden arviointiin ennen työsopimuksen tekemistä. Tulisi huomioida, että tämä voi aiheuttaa sekaannusta työkokeiluihin, koska nykyisissä työkokeiluissa maksetaan kulukorvaus, mutta soveltuvuuden arviointiin perustuvissa työkokeiluissa sitä ei maksettaisi.

Virkailijoilla voi olla vaikeuksia määritellä onko kyseessä ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittämiseen, työmarkkinoille paluun tukemiseen vai soveltuvuuden arvioimiseen liittyvä työkokeilu. Tulisikin määritellä tarkemmin, miten soveltuvuuden arviointi eroaa osaamis- ja ammattitaitokartoituksista. Onko esim. ammatillisilla taidoilla kokeilun lopputuloksen kannalta merkitystä ja miten arvioitava soveltuvuus määritellään?

Työsopimuslakia tulisi mielestämme muuttaa niin, että työkokeilu lyhentäisi koeaikaa, vaikka tässä yhteydessä sitä ei esitetä muutettavaksi. Tämän ehdotuksen mukaan asiakas olisi ensin kuukauden soveltuvuuden arvioinnissa, jonka jälkeen olisi vasta koeaika.

Työkokeiluun tulisi asettaa päivittäinen minimi- ja maksimiaika kuinka monta tuntia ja päivää viikossa henkilö on työkokeilussa. Jos päivittäistä ja viikoittaista vähimmäis-kestoa ei aseteta, niin miten tämä suhteutuu työaikalakiin.

Työkokeilun järjestäjä voi purkaa soveltuvuuden arvioimiseksi tehdyn sopimuksen ilmoittamalla. Tulisi kuitenkin tarkentaa, tulisiko järjestäjän perustella purkamisen ja mitkä perusteet ovat hyväksyttäviä purkamisperusteita. Esim. työyhteisöön soveltuvuus/soveltumattomuus saattaa vahvasti riippua arvioijasta.

Työkokeilusta olisi hyvä tulla automaattisesti merkintä Uran työnantajatietoihin. Tämä voisi estää väärinkäytöksiä esim. "ketjuttamista", jolloin työnantaja jatkuvasti ottaa uusia henkilöitä soveltuvuuden arviointiin, mutta työsopimuksia ei synny.

Ehdotetussa säännöksessä todetaan, että TE-toimisto voi ohjata henkilöasiakkaan tämän ja työnantajan yhteisestä pyynnöstä soveltuvuuden arvioimiseksi työkokeiluun työpaikalle. Perustelujen mukaan (s.29) jos työkokeilun järjestämiselle ei olisi laissa säädettyjä esteitä ja sopimus täyttäisi lain edellytykset, TE-toimisto hyväksyisi sopimukset arvioimatta onko tarkoituksenmukainen keino edistää henkilön työllistymistä. Perusteluissa todetaan myös (s.28) että kokeilu soveltuvuuden arvioimiseksi olisi tarkoitettu tilanteisiin, joissa työnantajalla olisi sillä hetkellä tosiasiallisesti työtä tarjolla. Tätä edellytystä ei kuitenkaan mainita itse säännöksessä. Jää epäselväksi, onko tarkoitettu, että TE-toimiston pitäisi jollakin tavoin arvioida tai edellyttää työnantajalta selvitystä työn tarjolla olosta, vai jääkö tämä asia työnantajan ja työkokeilijan väliseksi.

Ehdotettu muotoilu 'tämän ja työnantajan yhteinen pyyntö' tuntuu niin ikään tarpeettomalta, kun työkokeilun pääsääntöisesti syntyy em. tavalla. Jos halutaan varmistaa, että henkilöasiakas on vapaaehtoisesti osallistumassa työkokeiluun, voisiko sanamuoto olla esim. '...tämän suostumuksella soveltuvuuden arvioimiseksi...' Työnantaja toimii joka tapauksessa aina vapaaehtoisena työkokeilun järjestäjänä.

TE-toimiston asiantuntijoiden työmäärä lisääntyy, kun joudutaan tekemään lyhyitä kuukauden mittaisia kokeilupäätöksiä.

Työvoimakoulutus (5 luku)

Koulutuksen yhteishankinta -kohtaan (7 §) kaavailtu muutos TäsmäKoulutukseen ei muuta nykyisiä käytäntöjä, kyseessä määritelmien tarkennus.

Lain 5 luvun 4 §:ssä säädetään työvoimakoulutukseen osallistuvan opiskelijan oikeuksista ja velvollisuuksista. 4 §:n 3 momentin mukaan työvoimakoulutukseen sovelletaan kyseistä koulutusta koskevan 3 §:n 2 momentissa mainitun lain, esimerkiksi lain ammatillisesta peruskoulutuksesta (631/1998) ja sen nojalla annettuja säännöksiä, kohtia 1-12. Kohdista puuttuvat haltuunottoa sekä tarkastamista koskevat säännökset, joista on säädetty laissa ammatillisesta peruskoulutuksessa (631/1998) 35 d (oikeus ottaa haltuun esineitä ja aineita) ja 35 e (oikeus tarkastaa opiskelijan tavarat) §:ssä. Koska edellä mainituista asioista ei ole säädetty 5 luvun 4 §:n 3 momentissa lain ammatillisesta peruskoulutuksesta 35 d ja 35 e §:t eivät koske työvoimakoulutuksessa olevia opiskelijoita. Opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ja

tasapuolisen kohtelun vuoksi haltuunotosta ja tarkastamisesta tulisi säätää myös 5 luvun 4 §:n 3 momentissa.

Omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudelle (6 luku)

Muutos selkeyttää opintojen tukemista tuotannollisista ja taloudellisista syistä irtisanottujen kohdalla. Selkeyttää myös yliopisto-opintojen tukemista. Opiskelujen keskeyttämisen osalta selvítettävä pätevä syy, joka lisää työtä TE-toimistolle. Tämän osalta ohjeistus tulee saada selkeäksi.

Tarkennusta 6 luvun 2 § 1 momentin 1 kohdan yleisiin edellytyksiin pidetään kannatettavana. Ehdotetun muutoksen mukaan opiskelun tukemisen edellytetään olevan työvoimapolitiisesti tarkoituksenmukaista. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan rajoja olisi kuitenkin hyvä avata hallituksen esityksessä tai ministeriön antamassa ohjeistuksessa, jotta välttäisiin toisistaan poikkeavien tulkintalinjojen kehittymistä TE-toimistoissa.

6 luvun 3 § 2 momentissa ei enää säädettäisi alempaan ja ylempään korkeakoulu-tutkintoon liittyvistä vaatimuksista. Pitkäkestoisia yliopistossa suoritettavia opintoja ei lähtökohtaisesti tuettaisi, vaan otettaisiin huomioon tarkoituksenmukaisuusharkinnassa. Kannatettava muutos, TE-toimistoissa ongelmalliseksi koettu erityisen syyn käsite jää sääntelystä pois mutta ohjeistuksessa tulee ohjeistuksessa eli tarkoitus ei ole madaltaa kynnystä tukea korkeakouluopintoja, vaan peruste haetaan tarkoituksenmukaisuuden kautta.

Palkkatuki (7 luku)

Tuottavuuden alenema käsitteen korvaaminen ammatillisen osaamisen puutteilla on kannatettavaa.

Alle vuoden työttömänä olleiden kohdalla tehtäisiin riskiarviointi, jossa arvioitaisiin uhkaako työttömyys pitkittyvän yli 12 kuukautta. Kuinka systemaattiseksi arviointi saadaan käytännössä ja tuleeko siitä merkintä palkkatukipäätökseen tai asiakkaan Uratietoihin? Arvioinnin tekemiseen annetaan väljyyttä, joten olisiko parempi, että riskiarviointi tulisi tehdä aina (pl. vamman tai sairauden perusteella myönnettävä tuki) ja jos tehdään tuloksesta poikkeava päätös, niin perustelut on kirjoitettava auki. Koska riskiarvioinnin ennustettavuus nuorilla on heikko, niin voisiko arviointialueisiin lisätä nuorille jonkin painokertoimen (kts. Profilointia koskeva tutkimus, TEMPO 2015).

Muutos, jonka mukaan liikkeen luovutuksen yhteydessä palkkatuki voitaisiin myöntää liikkeen luovutuksensaajalle on kannatettavaa ja näin esim. oppisopimukseen sitoutuneiden työnhakijoiden opiskelu voisi jatkua normaalisti.

Palkkatuen enimmäismäärä olisi enintään 30, 40 tai 50 prosenttia. Muutoksen tavoitteena on, että mikäli rahat eivät riitä, niin voitaisiin antaa pienempi – ainakin peruspäivärahan suuruinen tuki. Käytännössä alkuvuodesta, kun rahaa on käytettävissä, niin tuki olisi todennäköisesti aina enimmäismäärän suuruinen ja kun rahat loppuisivat, niin siirryttäisiin peruspäivärahan suuruiseen tukeen. Ovatko työnantajat yhdenvertaisessa asemassa? Miten rahat saataisiin riittämään koko vuodelle? Voisiko TE-toimisto määritellä pienempiä prosenttimääriä rahojen riittävyyden takaamiseksi? Miten määrärahojen vähyys määritellään?

Palkkatuella katettaville palkkauskustannuksille asetettava euromääräinen katto on hyvä muutos. Ehdottaisimme lisäksi, että palkkatuki maksettaisiin bruttopalkasta. Näin maksatus pystyisi jatkossa katsomaan verohallinnon tulorekisteristä työntekijälle maksetut palkat.

Useat yritykset hakevat sivukuluja liian suurina esim. sivukuluihin lisätään työntekijältä perittävät TYEL-maksut ja työttömyysvakuutusmaksut. Lomaraha-, lomapalkka- ja lomakorvaus-termit menevät sekaisin ja ne ilmoitetaan virheellisesti. Lomakorvausta ei voi palkkatuella kattaa. Myös kirjapitotoimistot ilmoittavat virheellisiä lukuja. Tämä aiheuttaa ylisuuria sidontoja ja merkittävästi lisätyötä maksatuksessa, koska asioiden selvittely työnantajan kanssa vie aikaa. Sivukuluille tulisi määrittää joku selkeä laskennallinen määrä, joka olisi kaikille sama. Esim. sivukulujen määrä voisi olla enintään xxx prosenttiosuus palkasta.

Kannatettavaa on, että palkkatukea ei enää voitaisiin käyttää vuorotteluvapaan sijaisen palkkaamiseen, koska sen käyttö on ollut vähäistä.

Palkkatukityön enimmäiskeston lyhentäminen 12 kuukauteen on kannatettavaa (8 § 3 mom.).

Palkkatukityöstä luettaisiin työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työssäoloehtoon 75 % työssäoloehdon täyttämistä kalenteriviikoista. Muutoksen tavoitteena on aktivoida tuella palkattuja hakeutumaan avoimille työmarkkinoille palkkatuetun työn aikana ja sen jälkeen (s. 32). Vastaava säädös on ollut aiemminkin, eikä sillä nähdäksemme ole saavutettu tavoitteena olevaa tulosta.

Starttiraha (8 luku)

Starttirahan lyhentäminen 12 kuukauteen peruspäivärahan suuruisena sekä tuen myöntäminen henkilölle, joka laajentaa sivutoimisena harjoittamansa yritystoiminnan päätoimiseksi on kannatettavaa. Starttiraha-jaksojen lyhentäminen 18 kk:sta 12 kk:een ei tuo alueellemme taloudellisia säästöjä, koska starttirahaa ei nykyiselläänkään tuskin koskaan myönnetä 18 kuukaudeksi.

Palkkatuen ja starttirahan rahoitus

Työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan käyttömahdollisuuden laajentaminen palkkatuen ja starttirahan rahoittamiseen on kannatettavaa mikäli URA -järjestelmään ehditään ja pystytään tekemään tarvittavat muutokset. Kolmen eri rahan käyttö ja sidonta altistaa suurille virhemahdollisuuksille, mikäli ei pystytä automatisoimaan siten, että kun henkilö on oikeutettu työttömyysetuuteen niin URA automaattisesti sitoo työttömyysetuus rahaa. Kun taas kyseessä on henkilö, jonka starttirahaan tai palkkatukeen käytetään työllisyysmäärärahaa, niin URA automaattisesti osaa valita tämän rahan.

Esitetyssä rahoitusmallissa työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa olevat työllisyysmäärärahat ja sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa olevat työttömyysetuuksiin osoitetut määrärahat muodostaisivat kokonaisuuden. Hoidetaanko sosiaali- ja terveysministeriön työttömyysetuuksiin osoitettujen määrärahojen seuranta jatkossa myös ELY-keskuksessa niiltä osin mitä sitä sidotaan palkkatukiin ja starttirahoihin?

Työllisyysmäärärahoista sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan siirrettäisiin 151 miljoonaa euroa vuonna 2017 ja 143 miljoonaa euroa vuonna 2018. Tarkoituksena on siis siirtää työllisyysmäärärahoista rahaa työttömyysetuuksiin. Tarkoittaako tämä sitä, että työttömyysetuuksilla maksettaviin palkkatukiin ja startteihin voidaan käyttää vain se määrä rahaa vuosina 2017 ja 2018 kuin mitä edellä on mainittu + kulukorvauksesta vapautuvat rahat? Rahat eivät riitä nykyiselläänkään, joten miten tämä auttaa rahan riittävyyteen? Aikaisemmin tekstissä on mainittu, että kysyntää on enemmän kuin olisi rahaa ja tällä rahoitusmallilla tilanne parantuisi.

Kulukorvaus (9 luku)

Kulukorvauksen maksaminen alle 25-vuotiaille nuorille on kannatettavaa.

Palveluihin ja asiantuntija-arviointeihin liittyvät harkinnanvaraiset etuudet (10 luku)

Matka-avustuksen ja muuttokustannusten muuttaminen liikkuvuusavustukseksi ja niiden hoitamisen siirtäminen työttömyysturvan maksajalle on erittäin hyvä uudistus ja vähentää TE-toimiston asiantuntijoiden työtä.

Julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpano ja siihen liittyvä Yhteistyö (12 luku)

EGR projektien ja niiden asiakkaiden osalta tulisi toimia samoin kuin ESR osarahoitteisten kohdalla, koska muuten sidontojen seuranta ja rahojen takaisinperintä EU:lta vaikeutuu ja monimutkaistuu.

Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmä (13 luku)

Lain 13 luvun 5 §:n 2 ja mahdollisesti myös 3 momenttiin tulisi tehdä muutoksia. TEM ei enää myönnä käyttöoikeuksia, eikä liene tarkoituksenmukaista, että myöskään ELY-keskukset myöntävät. Voisi olla tarkoituksenmukaista, että sääntelyä muokattaisiin niin, että KEHA-keskus myöntäisi käyttöoikeudet ulkopuolisille tahoille. TE-toimistoilla voisi olla oikeus myöntää oikeudet TYPPI-järjestelmään.

Työttömyysturvalaki

Suunniteltuja muutoksia pidetään kokonaisuudessaan perusteltuina ja kannatettavina.

TTL 1 luku 5 § ja TTL 2 a luku Soveltuvuuden arviointiin perustuva työkokeilu

Soveltuvuuden arviointiin perustuvalla työkokeilulla ja tämänhetkessä 4 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla työkokeilulla tosiasiaissa hyvin erilaiset oikeusvaikutukset, koska soveltuvuuden arviointiin perustuva työkokeilu ei ehdotuksen mukaan tulisi olemaan työttömyysturvalain (TTL) tarkoittama työllistymistä edistävä palvelu. Näin ollen mm. poissaoloja ei seurata ja TTL:n työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää ei sovelleta siltä osin kuin sitä sovelletaan vain työllistymistä edistäviin palveluihin. Tämä saattaa aiheuttaa sekaannusta työnhakijoissa ja TE-toimiston asiantuntijoissa kun kahdesta eri

asiasta puhutaan samalla nimellä. Lisäksi aiemmin lausuntokierroksella olleessa hallituksen esitysluonnoksessa (18.4.2016), jossa ehdotettiin muutoksia työttömyysturvalakiin, kaavailtiin lakiin muutosta, jonka toteutuessa työnhakija voisi menettää työttömyysetuuden kieltäytyessään TE-viranomaisen järjestämästä kohtuulliseksi katsottavasta laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta säädettyistä palveluista (pl. työkyvyn tutkimukset ja arvioinnit) ”tai joka on verrattavissa siinä säädettyihin palveluihin”. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän merkityksestä eri palveluiden kohdalla saattaa suunniteltujen muutosten johdosta tulla melko sekava, niin asiakkaiden, palvelun tarjoajien kuin TE-toimiston asiantuntijoidenkin näkökulmasta.

TTL 2 luku 1 § ja 5 § Työtön työnhakija ja yritystoiminta ja oma työ

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työnhakijalla olisi muiden edellytysten täytyessä oikeus työttömyysetuuteen, jos työllistyminen yritystoiminnassa kestää enintään kaksi viikkoa. Ehdotusta pidetään kannatettavana, saattaa yrittäjät tasa-arvoisempaan asemaan työsuhteisten työntekijöiden kanssa, joiden osalta myös vain yli 2 viikkoa kestävä kokoaikatyö on este etuuden maksulle.

11 luku 4 § Työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksen oikeus antaa työvoimapoliittisia lausuntoja

Luonnoksessa ehdotetaan, että Työlinjan oikeutta antaa työvoimapoliittisia lausuntoja laajennettaisiin. Työlinja voisi antaa lausunnon tilanteissa, joihin ei liity työvoimapoliittista harkintaa. Luonnoksessa annetaan esimerkkinä, että Työlinja voisi antaa lausunnon esimerkiksi yritystoiminnan päättymistä koskevissa tilanteissa. TTL 2 luvun 8 §:n sanamuodon vuoksi yritystoiminnan päättymistä koskevissa tilanteissakin saatetaan joissain tilanteissa joutua käyttämään harkintaa, mm. tilanteet, joissa henkilö toistuvasti yritystoiminnan päättymisen muodolliset edellytykset täyttäen pyrkii kattamaan yritystoiminnan riskiä. Toisin sanoen, yritystoiminnan päättymistä koskevaa arviota ei voida kaikissa tilanteissa tehdä pelkästään objektiivisten muodollisten edellytysten täyttymisen perusteella.



Anna Viitanen
yksikön päällikkö



Riitta Somero
erikoissuunnittelija