Työ- ja elinkeinoministeriö

kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntönne 23.6.2016/Dnro TEM044:00/2016

Luonnos HE laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta

Akava kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa otsikon asiassa.

Työttömän määritelmä (JTYPL 1 luku ja TTL 2 luku)

Työttömän määritelmä palvelulaissa (JTYPL) muutetaan vastaamaan työttömyysturvalakiin (TTL) kaavailtua muutosta. Työttömyysturvalakia esitetään muutettavaksi siten, että työnhakijalla olisi oikeus työttömyysetuuteen muiden edellytysten täyttyessä, jos työllistyminen yritystoiminnassa kestää yhdenjaksoisesti enintään kaksi viikkoa.

Muutoksen tarkoitus on hyvä. Sillä pyritään vähentämään epävarmuutta työttömyysetuuden menettämisestä ja kannustamaan toimeksiantosuhteiden vastaanottamiseen.

Akava arvioi, että säännös voi helpottaa lain toimeenpanoa ja henkilöiden työskentelyä toimeksiantosuhteissa. Tällaisissa sopimussuhteissa henkilön työllistyminen on selvästi sidottu sopimuksiin ja niiden voimassaoloaikaan. Tällainen toiminta vastaa enemmänkin työsuhteista työtä ehdoiltaan kuin varsinaista yritystoimintaa.

Muutoksella voi kuitenkin olla myös ei-toivottavia vaikutuksia kuten toimeksiantosuhteiden pätkiminen ja työttömyysturvan monimutkaisuuden lisääntyminen. Lisäksi uusi ehdotettu säännös ei ole yhtä toimiva oy-/ay-/ky -muodoissa, joita erityisesti korkeasti koulutetuilla henkilöillä useasti on. Nämä henkilöt voivat nykysäännöstön mukaan yritystoiminnan ja samanaikaisen palkkatyön kautta osoittaa yritystoimintansa sivutoimisuuden, jolloin he voivat työttömänä jatkaa yritystoimintaansa.

Mikäli edellä mainituissakin yritysmuodoissa ehdotettu säännös olisi mahdollinen, sekoittaisi tämä kokonaan vakiintuneen toimintatavan ja voisi aiheuttaa henkilöille oikeudenmenetyksiä, mikäli esimerkiksi oy -muotoisessa yritystoiminnassa vaadittaisiin toiminnan lakkauttamista TTL 2 luvun mukaisesti ennen kuin he voisivat palata takaisin työttömyysetuuden piiriin itse ilmoittamansa päätoimisen yritystoiminnan jälkeen. TTL 2 luvun lakkauttamispykäliä ei varmasti voida tämän uuden pykälän johdosta helpottaa, koska tämä vaikuttaa suuresti siihen, milloin yrittäjien oikeus päivärahaan alkaa.

Akava esittää, että työttömyysturvalain sivutoimisen yrittäjyyden määritelmä ja sen mahdolliset vaihtelevat tulkinnat käydään pikaisesti läpi ja arvioidaan, onko olemassa vaihtoehtoista tapaa ratkaista ongelmat, joita esitetyllä muutoksella pyritään ratkaisemaan.

Kokeilu (JTYPL 4 luku)

Työkokeilun käyttötavan määräaikainen laajentaminen voisi hyvin toimiessaan lisätä työllistymisen mahdollisuuksia. Esityksen mukaan TE-toimisto voisi eräiden edellytysten täyttyessä ohjata henkilöasiakkaan työkokeiluun työpaikalle soveltuvuuden arvioimiseksi enintään yhden kuukauden mittaiseksi jaksoksi.

Työsopimuslaissa työntekijän koeaikaa ollaan pidentämässä kuuteen kuukauteen. Tätä koskeva esitys (HE 105/2016) on annettu eduskunnalle 16.6.2016. Työkokeilulla ja koeajalla on samanlainen tarkoitus eli niiden avulla varmistutaan työntekijän soveltuvuudesta työhön. Olisi perusteltua, että työkokeilu vähentäisi siitä seuraavaan työsopimukseen kuuluvan koeajan pituutta.

Akava ehdottaa, että samalla kun työkokeilua koskeva (määräaikainen) muutos lisätään palvelulakiin, myös työsopimuslain koeaikaa säätävään 1 luvun 4 pykälään lisätään uusi (määräaikainen) momentti:

”Mikäli henkilö on osallistunut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 4 luvun 5 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaiseen työkokeiluun ja hänet on työkokeilun jälkeen palkattu samalle työnantajalle työsuhteeseen, on hänen koeajastaan vähennettävä työkokeilun pituinen aika.”

Akava pitää uudentyyppisen työkokeilun edellytyksenä myös sitä, että työnantajalla tosiasiallisesti on työkokeilun mukaista työtä tarjolla, työkokeilu on vapaaehtoinen ja sen on perustuttava työnantajan ja työntekijän yhteiseen tahtoon. Työntekijän oikeusasema, työturvallisuus ja vakuutusturva työkokeilun ajalta pitää varmistaa.

Kokeilulla voi joillakin epätyypillisiä työsuhteita suosivilla aloilla olla sellaisia epätoivottavia seurauksia, että se vääristää palkkatyön ja palkatta tehdyn työn välistä suhdetta ja johtaa epätoivottuun kehitykseen työn teettämisestä ilman asianmukaista korvausta.

Omaehtoinen opiskelu (JTYPL 6 luku)

Akava vastustaa voimakkaasti omaehtoisen työttömyysturvalla opiskelun säädösten tiukentamista ja opiskelumahdollisuuksien rajoittamista. Sen sijaan kannatamme kyseisten säädösten väljentämistä, jotta omaehtoinen opiskelu työttömyyskorvauksella olisi mahdollista nykyistä useammille.

Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun tarkoituksenmukaisuuden arviointi uudella JTYPL 6 luvun 2 pykälään kirjoitetulla tavalla on muutos parempaan suuntaan. Sen mukaan työvoimapoliittinen tarveharkinta väljenee ja säädös yksinkertaistuu.

Omaehtoisen opiskelun edellytyksiin liittyvät lain perustelutekstit sen sijaan vaikuttavat osin ristiriitaisilta. Lain yleisperusteluissa, esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset -kohdassa todetaan, että ”muutosten tavoitteena on selkeyttää lainsäädäntöä, eikä niillä tavoitella sisällöllisiä muutoksia”. Toisaalta lain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan ensin, että lain uuden sanamuodon mukaan opiskelun tukemisen tulisi olla työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukai*sta* (vanha laki edellytti opiskelun olevan työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukai*sin* keino parantaa työnhakijan ammattitaitoa ja […]), mutta heti jäljempänä sanotaan, että opiskelun tukemisen tulisi kuitenkin edelleen olla tarkoituksenmukai*sin* keino […].

Akava pitää ongelmallisena sitä, että lakiin kirjattava hieman väljempi uusi muotoilu työvoimapoliittisesta harkinnasta mitätöidään lain perusteluissa, joissa edelleen korostetaan vanhaa, jäykempää harkintaperustetta. Esimerkiksi korkeasti koulutetut ovat useimmissa tapauksissa oman osaamisensa parhaita asiantuntijoita ja he tietävät millainen osaaminen tukee parhaiten työllistymistä. Työnhakijan oman arvion tulisi saada tärkeämpi asema tehtäessä päätöksiä opintojen tukemisesta.

Tämän lisäksi yliopisto-opintojen tukemista koskevan säännöksen poistaminen tosiasiallisesti vaikeuttaisi mahdollisuuksia yliopisto-opintojen suorittamiseen työttömyyskorvauksella, koska samalla myös poikkeamismahdollisuus ”erityisistä syistä” poistuisi laista. Esitämme, että lain 6 luvun 3 pykälään kirjattaisiin poikkeamismahdollisuus seuraavasti: ”*Ellei erityisestä syystä muuta johdu*, tässä luvussa säädettyä sovelletaan työnhakijan aiemmin harjoittamiin opintoihin vain, jos opintojen todisteellisesta keskeytymisestä on vähintään yksi vuosi.”

Yliopisto-opintojen pitäminen erilaisessa asemassa niiden pituuden vuoksi suhteessa ammattikorkeakoulututkintoihin ei ole perusteltua. Yliopistotutkinnot (kandidaatti- ja maisteritutkinnot) ovat kolme- tai kaksi-vuotisia eli ammattikorkeakoulututkintojen tavoiteaika on pidempi kuin kandi- tai maisteritutkinnon. Yliopisto-opinnoista voi olla myös merkittävää hyötyä osittainkin suoritettuna eikä tosiasiallisena tavoitteena opiskelijallakaan välttämättä ole kokonainen tutkinto vaan tutkinnon osat.

Edellä mainitusta syystä esitämme lakiehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista 6 luvun 3 pykälän toisesta kappaleesta poistettavaksi seuraavan: ”*Koska tarkoituksena on tukea työttömyysetuudella lyhyehköjä, nopeasti työmarkkinavalmiuksia parantavia opintoja, pitkäkestoisia yliopistossa suoritettavaan tutkintoon johtavia opintoja ei lähtökohtaisesti tuettaisi. Tämä otettaisiin huomioon työ- ja elinkeinotoimiston 2 §:n perusteella tekemässä tarkoituksenmukaisuusharkinnassa*.”

Akava kannattaa esitystä siitä, että opiskelun tukemisesta voitaisiin sopia niissä tilanteissa, joissa opinnot on aloitettu työnantajalta saadun taloudellisen etuuden jaksotuksen aikana. Kannatamme myös sitä, että näissä tapauksissa ei edellytetä opintojen keskeytyneenä oloa vähintään vuoden ajan.

Opintojen keskeytyksessä oloon esitetty tiukentava muutos (6 luku, 5 §) on opiskelijoiden näkökulmasta joissakin tapauksissa heikennys, eikä Akava voi sitä kannattaa. Jatkossa opintojen tukemisen keskeytyksen saisi vain niissä tilanteissa, joissa keskeyttämiselle on pätevä syy.

Palkkatuki (JTYPL 7 luku)

Akava kannattaa palkkatukeen esitettyjä muutoksia. Pidämme myös viisaana sitä lain perusteluissa esille tuotua ajattelua, että pitkäaikaistyöttömyyttä yritetään palkkatuen keinoin ehkäistä aikaisempaa useammin jo ennen 12 kuukauden työttömyysajan täyttymistä.

Lain perusteluissa todetaan, että alle 12 kuukautta työttömänä olleen palkkatuen myöntämisen edellytyksenä on lähtökohtaisesti profilointityökalun avulla tehty arvio siitä, että henkilöllä on riski pitkittyvään työttömyyteen. Näkemyksemme mukaan TE-toimistossa pitää voida tehdä inhimilliseen arviointiin perustuva myönteinen päätös palkkatuesta niissäkin tapauksissa, joissa profilointi ei ennusta työttömyyden pitkittymistä. Tämä tuodaan esille lain perusteluissa.

Näemme pienen riskin siinä, että profilointityökalu liian helposti tulkitsisi korkean koulutuksen automaattisesti takaavan työllistymisen, eli ennustaisi korkeakoulutetun pitkäaikaistyöttömyysriskin alakanttiin. Riskin toteutuessa tarpeettoman moni korkeakoulutettu jää ilman palkkatukea ja saattaa ajautua pitkäaikaistyöttömyyteen. Profiloinnin paikkansapitävyyttä onkin tarkasteltava riittävän usein, jotta kyseisen kaltaiset mahdolliset systemaattiset virheet saadaan korjattua. Nykyään jo useampi kuin joka kolmas korkeakoulutettu työtön on ollut työttömänä yli 12 kuukautta. Pitkäaikaistyöttömyys on siis todellinen riski koulutustasosta riippumatta.

Starttiraha (JTYPL 8 luku)

Starttirahaa voitaisiin esityksen mukaan myöntää yrittäjäksi ryhtyvien lisäksi myös niissä tapauksissa, joissa sivutoiminen yrittäjä laajentaa yritystoimintaansa päätoimiseksi. Samoin starttirahaa olisi mahdollista saada niissä tilanteissa, joissa yrittäjäksi ryhtyvän pääasiallinen toimeksiantaja olisi hänen aikaisempi työnantaja. Akava kannattaa näitä esityksiä, joilla starttirahan käyttömahdollisuuksia laajennetaan.

Starttirahakauden enimmäispituus lyhenee esityksen mukaan 18 kuukaudesta 12 kuukauteen. Lisäksi starttirahan lisäosasta luovutaan eli starttirahan maksimisuuruus pienenee. Vaikka yli vuoden pituista starttirahaa on käytetty vain harvoin, saattaa se kuitenkin joissakin tilanteissa olla ratkaisevan tärkeä lisä yritystoiminnan jatkumiselle. Myös starttirahan myöntäminen jatkossa kaikissa tapauksissa peruspäivärahan tasoisena voi joissakin tapauksissa olla huono kannustin yrittäjäksi ryhtymiseen.

Kulukorvaus (JTYPL 9 luku)

Esityksen mukaan jatkossa ei enää työttömyysetuudella tuetuista omaehtoisista opinnoista aiheutuvista kustannuksista olisi oikeutettu saamaan kulukorvausta. Muutos heikentää työttömyysetuudella opiskelevan taloudellista asemaa.

Liikkuvuusavustus (JTYPL 10 luku ja TTL 8 luku)

Esityksen mukaan uudella liikkuvuusavustuksella korvataan aikaisemmat matka-avustus ja muuttokustannusten korvaus, joilla tuetaan alueellista liikkuvuutta. Akava kannattaa esitettyä muutosta, joka selkeyttää ja yksinkertaistaa tukijärjestelmää.

Palkkatuen ja starttirahan rahoitus (JTYPL 12 luku)

Osa palkkatuen ja starttirahan rahoituksesta tulee esityksen mukaan jatkossa työttömyysetuusmäärärahoista. Uusi määräaikainen rahoitusmalli todennäköisesti lisää järjestelmän joustavuutta, ennustettavuutta ja tasapuolisuutta ja on Akavan näkemyksen mukaan kannatettava kokeilu.

Esitämme, että uuden rahoitusmallin kokeilun aikana selvitetään mahdollisuus siihen, että palkkatuen ja starttirahan voisi jatkossa maksaa se työttömyyskassa, johon työntekijä kuuluu tai vaihtoehtoisesti Kela, mikäli henkilö ei ole jäsen työttömyyskassassa.

Akava ry

Sture Fjäder Pekka Piispanen

puheenjohtaja johtaja