Valiokunnan lausunto TyVL 9/2017 vp– HE 121/2017 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 121/2017 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Virpi Hiltunen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- johtava asiantuntija Ari Sormunen, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- lakimies Antti Ristimäki, Kansaneläkelaitos
- ekonomisti Heikki Taulu, Akava ry
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- työllisyysasioiden päällikkö Pirjo Väänänen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lainopillinen asiamies Albert Mäkelä, Suomen Yrittäjät ry
- lakimies Samppa Koskela, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- toiminnanjohtaja Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- toiminnanjohtaja Niina Jussila, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
- toiminnanjohtaja Maiju Mitrunen, Mediakunta
- hallituksen puheenjohtaja Simon Huldén, Mediakunta
- toimitusjohtaja Aleksi Rautavuori, SLP Group Oy / UKKO.fi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallitus esittää muutettavaksi työttömyysturvalakia siten, että yritystoiminnan aloittava työtön säilyttää oikeutensa työttömyysturvaan yrityksen neljän ensimmäisen toimintakuukauden ajan toiminnan työllistävyydestä riippumatta. Työttömien alueellista liikkuvuutta tuetaan siten, että liikkuvuusavustusta maksetaan myös alle 18 tunnin osa-aikatyön tekemisestä ja työnantajan rekrytointikoulutukseen osallistumista varten. Avustusta voidaan maksaa myös korotettuna. Lisäksi ehdotetaan ammatillisen koulutuksen uudistuksen ja opintotukea koskevan lainsäädännön muutoksen edellyttämiä muutoksia työttömyysturvalakiin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kannattaa ehdotettuja muutoksia ja puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Liikkuvuusavustus

Liikkuvuusavustus myönnetään voimassa olevan lain mukaan työttömyysetuuteen oikeutetulle henkilölle, joka vastaanottaa vähintään kaksi kuukautta kestävän työn. Työpaikan sijainnilla ei ole merkitystä, mutta työmatkan tulee olla kokoaikatyössä yli kolme tuntia päivässä ja osa-aikatyössä yli kaksi tuntia päivässä ja työajan vähintään 18 tuntia viikossa. Liikkuvuusavustus vastaa suuruudeltaan peruspäivärahan määrää ilman korotusosia, ja sitä maksetaan enintään 60 päivän ajalta. Avustuksen tavoitteena on kannustaa työn vastaanottamiseen kauempaa kuin mitä työttömyysetuuden saaminen edellyttää. Liikkuvuusavustusta koskevat työttömyysturvalain säännökset tulivat voimaan vuoden 2017 alusta lukien. Avustuksen käyttö on jäänyt melko vähäiseksi.

Valiokunta pitää myönteisenä liikkuvuusavustuksen muuttamista siten, että avustusta voidaan myöntää myös sellaiseen työ- tai virkasuhteessa tehtävään työhön, jonka työaika on alle 18 tuntia. Muutos helpottaa työn vastaanottamista esimerkiksi opetustyössä, johon 18 tunnin viikkotyöajan raja ei sovellu. Valiokunta kannattaa myös liikkuvuusavustuksen laajentamista työnantajan rekrytointikoulutukseen osallistumiseen ja pitää tärkeänä, että liikkuvuusavustusta voi nykyisestä poiketen hakea myös työsuhteen alkamisen jälkeen ja että se voidaan maksaa myös korotettuna huoltovelvollisuuden ja erityisen pitkien työmatkojen perusteella.

Yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Työnhakijalla ei työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan. Yritystoimintaa tai työllistymistä omassa työssä pidetään päätoimisena, jos työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. TE-toimisto arvioi työvoimapoliittisessa lausunnossa tapauskohtaisesti toiminnan päätoimisuuden ja henkilön oikeuden työttömyysetuuteen. Erityisesti aloittavan yrityksen työmäärän arviointi on vaikeaa, minkä vuoksi työttömyysetuuden säilymistä toiminnan aloittamisen jälkeen ei pystytä ennakoimaan. Epävarmuus toimeentulosta saattaa vaikeuttaa yritystoiminnan aloittamista ja omassa työssä työllistymistä.

Valiokunnan lausunto TyVL 9/2017 vp

Yritystoiminnan aloittamisen ja omassa työssä työllistymisen helpottamiseksi esityksessä ehdotetaan luovuttavan toiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnista neljän ensimmäisen toimintakuukauden aikana. Käytännössä tämä tarkoittaa, että toiminta katsotaan tuona aikana sivutoimiseksi ja henkilön oikeus työttömyysetuuteen säilyy toiminnan tosiasiallisesta työllistävyydestä riippumatta. Neljän kuukauden kuluttua toiminnan aloittamisesta pää- ja sivutoimisuus arvioidaan kuten nykyisin. Jos yritystoiminnan arvioidaan olevan päätoimista, työnhakijan oikeus työttömyysetuuteen päättyy. Jos yritystoiminta on sivutoimista, hän voi edelleen saada työttömyysetuutta. Toiminnan laajuuden arvioinnissa hyödynnetään tietoa yritystoiminnan tosiasiallisesta työmäärästä neljän kuukauden ajalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että työnhakija saa tarvittaessa jo ennakkoon tiedon, jatkuuko hänen oikeutensa työttömyysturvaan neljän kuukauden kuluttua. Valiokunta tähdentää, että toiminnan pää- ja sivutoimisuuden arviointi ei saa johtaa katkoihin ja viivästyksiin työttömyysturvan maksussa myöskään neljän ensimmäisen toimintakuukauden jälkeen.

Valiokunta pitää ehdotettua muutosta tervetulleena ja tärkeänä. Muutos lisää todennäköisesti työllisyyttä helpottamalla yritystoiminnan aloittamista ja parantaa työttömän edellytyksiä työllistyä myös yritystoiminnan tai omassa työssä työskentelyn jälkeen. Samalla se myös selkiyttää yritystoiminnan päätoimisuuden tulkintaa ja on omiaan johtamaan nykyistä vakiintuneempaan ratkaisukäytäntöön yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioimisessa.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että neljän kuukauden ansiosidonnainen tuki yritystoiminnan aloittavalle henkilölle saattaa antaa kilpailuetua markkinoilla, mutta katsoo, että koska tukiaika on lyhyt ja työttömyysturva tarkoitettu ensisijaisesti toimeentulon turvaamiseen, saatu määräaikainen etu ei ehdotetun kaltaisena vääristä kilpailua.

Yritystoiminnan päätoimisuutta ei ehdotuksen mukaan arvioitaisi neljän ensimmäisen kuukauden aikana, mutta jos henkilö saa tuona aikana yritystoiminnasta tai omassa työssä työllistymisestä tuloa, työttömyysetuus maksetaan suojaosan ylittävältä osin soviteltuna. Valiokunta tuo esille huolensa yritystoiminnan tulon määrittelyn vaikeudesta. Yritystoiminnalle on tyypillistä, että tulot ja sen hankkimisesta aiheutuneet menot eivät kohtaa samalla sovittelujaksolla. Yleensä sovittelussa käytetään hyväksi verotuksessa vahvistettuja ansiotuloja, mutta näitä tietoja ei ole käytettävissä silloin, kun yritystoiminta vasta aloitetaan. Lisäksi sovittelun laajentuessa koskemaan myös alkavaa yritystoimintaa sen piiriin tulee nykyistä enemmän yrityksiä, joiden toiminta ja tulon muodostus vaihtelevat. Myös uudelleen aloitetun yritystoiminnan ja siitä saatavan tulon määrittely aiheuttaa tulkintavaikeuksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että sovittelukäytännön yhdenmukaisuuden toteutumiseen kiinnitetään uudistuksen toimeenpanossa erityistä huomiota.

Vielä valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että uudistus koskee vain työttömänä aloitettua yritystoimintaa. Valiokunta katsoo, että työllistymisen helpottamisen ja työllisyyden edistämisen näkökulmasta on tarpeen harkita, tulisiko uudistus laajentaa koskemaan myös irtisanomisaikana aloitettua yritystoimintaa tai omassa työssä työllistymistä silloin, kun työ on päättymässä taloudellisten ja tuotannollisten syiden vuoksi, taikka työssä ollessa aloitettua toimintaa, jos työ päättyy palvelussuhteen määräaikaisuuden vuoksi. Valiokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä harkitsee uudistuksen laajentamista edellä kuvattuihin tilanteisiin.

Ehdotetun uuden työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:n mukaan työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta ei neljän kuukauden ajan toiminnan aloittamisesta sovelleta, mitä yli kaksi viikkoa kestävästä työllistymisestä yrittäjänä ja omassa työssä säädetään. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen sanamuoto saattaa aiheuttaa epäselvyyttä siitä, sovelletaanko ehdotettua säännöstä myös työnhakijaan, joka aloittaa perheenjäsenensä vakiintuneessa yritystoiminnassa työskentelyn ja saa osaomistajayrittäjäaseman työskentelyn aloittamisen perusteella. Valiokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta täsmentää säännöstä siten, että se soveltuu myös yrittäjän perheenjäseneen edellä kuvatussa tapauksessa.

Työnhakijan on esityksen perustelujen mukaan ilmoitettava nykyistä vastaavasti yli kaksi viikkoa kestävän yritystoiminnan aloittamisesta työ- ja elinkeinotoimistolle. Valiokunta tähdentää ilmoitusvelvollisuuden tärkeyttä. Aloittamista koskevan ilmoituksen perusteella TE-toimistolla on mahdollisuus arvioida, onko työnhakijalle tarkoituksenmukaista tarjota yritystoiminnan aloittamista tukevia palveluja ja informoida työnhakijaa tarjolla olevista palveluista. Tällä on valiokunnan näkemyksen mukaan uudistuksen tavoitteen saavuttamisessa merkittävä vaikutus. Aloittamisajankohdan tarkalla selvittämisellä vältetään myös mahdollisia epäselvyyksiä neljän kuukauden määräajan kulumisessa.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia starttirahaan, minkä johdosta yritystoiminnan aloittava työnhakija voi valita, hakeeko hän edellytykset täyttäessään toimeentulonsa turvaamiseksi starttirahaa vai työttömyysetuutta. Starttirahan myöntäminen edellyttää, että yritystoiminta on alusta saakka päätoimista. Sen sijaan työttömyysetuuden myöntämiselle ei alkavan yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuudella ole merkitystä. Jos yritystoiminta on ollut sivutoimista, henkilö voi saada starttirahaa muuttaessaan yritystoimintansa päätoimiseksi. Jos toiminnan sen sijaan arvioidaan olleen päätoimista, henkilöllä ei enää ole oikeutta starttirahaan.

Valiokunta toteaa, että ehdotettu työttömyysetuus ja starttiraha muodostavat kaksi vaihtoehtoista mahdollisuutta yritystoiminnan aloittajalle. Valiokunta tähdentää niiden tarkkarajaisen määrittelyn ja huolellisen tiedottamisen tärkeyttä.

Opiskelun vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta

Päätoimisella opiskelijalla ei työttömyysturvalain mukaan ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Opintoja pidetään päätoimisina, jos tavoitteena on ammattikorkeakoulututkinnon, ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon taikka yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen. Lisäksi päätoimisina pidetään lukio-opintoja, joiden oppimäärän mukainen laajuus on yhteensä vähintään 75 kurssia sekä sisäoppilaitoksessa järjestettyjä lukio-opintoja.

Ammatillisten opintojen päätoimisuus ratkaistaan opintojen laajuuden perusteella. Ammatillisen perustutkinnon suorittamista ja ammatilliseen peruskoulutukseen valmentavaa koulutusta pidetään työttömyysturvajärjestelmässä päätoimisena opiskeluna opintojen laajuuden perusteella, jos opiskelija ei voi lukea hyväksi aiempia opintoja.

Esityksessä ehdotetaan, että ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisia opintoja, joiden tavoitteena on ammatillisen perustutkinnon tai tutkinnon osan, ammatilliseen koulutukseen val-

mentavan koulutuksen tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen suorittaminen pidetään jatkossa päätoimisina opintoina ilman erillistä opintojen laajuuden selvittämistä. Päätoimisuuden perusteella opintojen ajalta maksetaan opintotukea.

Perustelujen mukaan opintojen laajuutta ei enää selvitetä, koska opintojen laajuuden selvittämisestä aiheutuu työnhakijalle vaivaa ja hallinnollista työtä työ- ja elinkeinotoimistolle. Sekä työnhakijan että työ- ja elinkeinotoimiston näkökulmasta on esityksen mukaan perusteltua, että mainittuja opintoja pidettään päätoimisina ilman, että opintojen laajuutta joudutaan selvittämään.

Valiokunta pitää mahdollisena, että esitetyn johdosta sivutoiminen opiskelu työttömyysturvalla vaikeutuu. Valiokunta tähdentää, että muutos ei saa lisätä tilanteita, joissa henkilöllä ei opintojensa vuoksi ole oikeutta toimeentulon turvaavaan opintotukeen tai työttömyysetuuteen. Valiokunta tähdentää, että mahdollisuus sivutoimiseen opiskeluun työttömyysturvalla tulee vielä varmistaa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 27.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr
jäsen Pertti Hakanen kesk (osittain)
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Reijo Hongisto si
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anna Kontula vas (osittain)
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd (osittain)
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Veronica Rehn-Kivi r (osittain)
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Juhana Vartiainen kok
varajäsen Antero Laukkanen kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen