

Sosiaali- ja terveysministeriö
(kassan lausunto on toimitettu lausuntopalvelun kautta 15.9.2023)

Lausuntopyynnön diaarinumero VN/20721/2023

Avoimen työttömyyskassan (A-kassa) lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon pidentämistä koskevasta muutoksesta? (TTL 5 luku)

Työssäoloehto:

Työssäoloehdon pidentäminen luonnollisesti vaikeuttaa henkilön pääsyä ansioturvan piiriin, kun työssäoloehto on kaksi kertaa pidempi kuin aikaisemmin. Se saattaa myös vähentää liittymishalukkuutta kassoihin, etenkin työuransa alkuvaiheessa olevilta, koska mahdollisuus päästä ansioturvalle kestää pidempään.

Esitysluonnoksessa arvioidaan Valtiovarainministeriön laskelman perusteella, että ansiopäivärahan saajien määrä voi laskea jopa 17 % työssäoloehdon pidentämisen vuoksi.

Kun työssäoloehto pidennetään 26 kalenteriviikosta 12 kalenterikuukauteen, tulisi vastaavasti myös työssäoloehdon 28 kuukauden tarkastelujaksoa pidentää. Jos työssäoloehto kertyy esimerkiksi kokonaan puolikkaista työssäoloehtokuukausista, kestää työssäoloehdon kerryttäminen kokonaisuudessaan 24 kuukautta. Tähän nähden 28 kuukauden tarkastelujakso on melko lyhyt. Tarkastelujakson pituus ei ole suhteessa myöskään yrittäjien työssäoloehdon tarkastelujaksoon. Yrittäjien työssäoloehto on 15 kuukautta, mutta tarkastelujakso peräti 48 kuukautta. Tätäkin taustaa vasten palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujakson pitäminen ennallaan ei ole perusteltua.

Lisäksi työssäoloehdon pidentäminen, mutta samaan aikaan tarkastelujakson pitäminen ennallaan heikentävät yhdessä vieläkin enemmän mahdollisuuksia päästä ansioturvan piiriin.

Jäsenyysehto:

Jäsenyysehtoa tulisi muuttaa siten, että siihen ei vaadittaisi 12 täyttä kuukautta, vaan riittäisi, että henkilö on ollut jäsenenä 12 edellisenä kuukautena. Tämä vähentäisi tilanteita, joissa henkilölle joudutaan työttömyyden alussa maksamaan peruspäivärahaa ennen ansiopäivärahaoikeuden alkamista sen vuoksi, että vaikka hän on kerryttänyt 12 työssäoloehtokuukautta, hän ei ole kuitenkaan ollut kassan jäsenenä

12 täyttä kuukautta. Tämä selkeyttäisi ja yksinkertaistaisi toimeenpanoa huomattavasti sekä vähentäisi turhia Kela-kassa -siirtoja. Lisäksi työssäoloehdon ja jäsenyysehdon kertyminen eri aikaan voi aiheuttaa haasteita maksatusjärjestelmätoteutukselle.

Lainmuutos voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että työttömyysturvalain 5 luvun 2 §:n kirjausta muutettaisiin seuraavan muotoon: "Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellisenä kuukautena ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon". Eli kirjaus olisi muutoin sama kuin HE-luonnoksessa, mutta 12 edellistä kuukautta muutettaisiin muotoon 12 edellisenä kuukautena.

Edellä sanotun johdosta myös HE-luonnoksen sivulla 76 olevassa esimerkissä jäsenyysehdon tulisi täytyä yhdenmukaisesti työssäoloehdon kanssa jo 31.12.2025 eikä vasta 26.1.2026.

HE-luonnos s. 76 esimerkki:

Henkilö aloittaa määräaikaisen kokoaikatyön 15.1.2025, joka kestää 31.12.2025. saakka. Palkka maksetaan työntekokuukauden viimeisenä päivänä, jolloin maksuperusteisesti työssäoloehtokuukausia olisivat tammi-joulukuu (12 kk). Henkilö liittyy työttömyyskassan jäseneksi 27.1., jolloin hän on ollut vakuutettuna kaikkien työssäoloehtoon luettavien kalenterikuukausien aikana. Kahdentoista kuukauden jäsenyysehto täyttyy 26.1.2026., ja ansiopäivärahaa voidaan maksaa aikaisintaan tämän jälkeen.

Esimerkin mukaisessa tilanteessa jäsenyysehto täyttyy siis vasta 26.1.2026, jos edellytetään, että jäsenyyssajan on tullut kestää täydet 12 kuukautta. A-kassa ehdottaa, että em. tilanteessa riittäisi, kun henkilö on ollut kassan jäsenenä 12 sellaisen kuukauden aikana, jolloin hän on täyttänyt työssäoloehdon. Jäsenyyden ei tarvitsi siis olla kestänyt 12 täyttä kuukautta. Näin jäsenyysehdonkin voitaisiin katsoa täyttyneen yhdenmukaisesti työssäoloehdon kanssa jo 31.12.2025 ja ansiopäivärahan maksu voisi alkaa tämän jälkeen. Mainittakoon, että työssäolonkaan ei tarvitse tuloperusteissa järjestelmässä kestää 12 täyttä kuukautta täyttääkseen työssäoloehdon, vaan lyhyempikin työskentely (esim. 1.1.2025-15.12.2025) riittää, kunhan työstä maksettu tulo 12 kuukauden aikana täyttää vaaditun määrän.

Vaihtoehtoisesti A-kassa esittää, jos jäsenyysehtoon vaaditaan edelleen täysiiä kuukausia, että jäsenyysehdon pituus olisi vain 10 kuukautta.

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevista muutoksista? (TTL 5 luku ja asetusmuutokset)

Työssäoloehdon euroistaminen on kannatettavaa, koska se mahdollistaa muun muassa tulorekisterin laajemman hyödyntämisen työssäoloehto seurattaessa ja ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa määriteltäessä. Lisäksi se yhdenmukaistaa työssäoloehdon kertymisen ja palkanmäärittelyn eri aloilla eikä alakohtaisista poikkeuksista ole enää tarpeen säätää. Euroistaminen olisi kuitenkin toimeenpanon kannalta ollut selkeämpi toteuttaa ansaintaperusteisella kuin nyt valitulla maksuperusteisella mallilla. Tämä olisi ollut myös jäsenen kannalta

ymmärrettävämpää, kun työssäoloehdon kertyminen on sidottu työn tekemisen ajankohtaan, eikä työstä saadun palkan maksuajankohtaan.

Työssäoloehdon kertyminen puolikkaista kuukausista helpottaa ansioturvan piiriin pääsyä ja on sitä kautta kannatettava, mutta se toisaalta myös pienentää ansiopäivärahojen tasoa, koska alle 930 euron, mutta vähintään 465 euron kuukaudet luetaan työssäoloeseen ja näin ollen tällaiset kuukaudet luetaan mukaan päivärahan perusteena olevaan palkkaan. Jos työssäoloehto kertyisi 24 puolikkaasta kuukaudesta, joiden tulo olisi 465 euroa, olisi päivärahan perusteena oleva palkka 465 euroa. Käytännössä ansio-osaa peruspäivärahan päälle kertyy vasta vähintään 930 euron tulosta, joten tällaisesta ansiopäivärahasta ei ole käytännössä kassan jäsenelle mitään hyötyä.

Tarkastelujakson pidentämistä koskeva esimerkki sivuilla 78-79 on vaikeaselkoinen. Esimerkin ymmärtämistä helpottaisi, jos ajanjaksot olisivat kuvattuna janoina.

Esitetyt ratkaisut koskien tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poiketen yli kuukauden ajalta maksettua palkkaa, palkanmaksun viivästymisen tilanteita ja bonuksen yms. tulokseen perustuvien erien huomioimista, ovat pääosin selkeitä ja kannatettavia. Ne vähentävät sattumanvaraisuutta ja ennakoimattomuutta työssäoloehdon kertymisessä. A-kassa haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamisen tilanteet työssäoloehdot tarkasteltaessa eivät HE-luonnoksessa ole täysin yhteneväiset soviteltua päivärahaa koskevan ohjeistuksen kanssa. Sovitellun päivärahan kohdalla tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamiseksi ei ole katsottu sitä, että "työsuhteen ensimmäisenä palkanmaksupäivänä maksetaan palkka ensimmäiseltä täydeltä palkanmaksujaksolta ja sitä edeltävältä vajaalta palkanmaksujaksolta". Kun taas nyt puheena olevan esitysluonnoksen mukaan työssäoloehdot tarkasteltaessa vastaava tilanne katsottaisiin tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamiseksi. A-kassan mukaan tulkinta näissä tilanteissa pitäisi olla yhteneväinen sekä työssäoloehdon että sovitellun päivärahan kohdalla.

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelystä? (TTL 6 luku ja asetusmuutokset)

Laskettaessa kaksi puolikasta työssäoloehtokuukautta yhteen, palkanmäärittelyssä käytetyn jakajan tulisi olla kahden puolikkaan kuukauden osalta 21,5, eikä 2 x 21,5.

Lausuttavaa TTL 5 ja 6 luvun muutosten vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin? (TTL 2 ja 2 a luku sekä 14 luvun 1 c §)

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)

Esitysluonnoksen mukaan sovitellun päivärahan suojaosan poisto kannustaa työnhakijoita lisätöiden tai kokoaikatyön vastaanottamiseen. Vaikutusten arviointia ei ole tämän osalta kuitenkaan pystytty tekemään. A-kassan näkemyksen mukaan suojaosan poistolla saattaa olla jopa päinvastainen vaikutus kuin esitysluonnoksessa on tavoiteltu. Se vähentää halukkuutta työn vastaanottamiseen tilanteissa, joissa tarjolla on vain osa-aikatöitä tai lyhytaikaisia keikkatöitä, koska suojaosan poiston jälkeen jokainen ansaittu euro vähentää ansiopäivärahan määrää. Tämä pienentää henkilön

ansiopäivärahan ja työtulon muodostamia kokonaisansioita nykyisen lain mukaiseen tilanteeseen verrattuna.

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

On sanomattakin selvää, että lapsikorotusten poistaminen heikentää sellaisten työttömien toimeentuloa, joilla on lapsia huollettavanaan. Lapsikorotuksen poistaminen aikana, jolloin kansalaisilla on jo muutoinkin haasteita toimeentulonsa kanssa, heikentää työttömien elatusvelvollisten taloudellista tilannetta entisestään.

Hallituksen kaavailema lapsikorotusten poistamisen osittainen kompensointi lapsilisien korottamisella ei myöskään huomioi tilanteita, joissa molemmat vanhemmat ovat tasavertaisessa vastuussa lapsen elatuksesta, mutta lapsilisät menevät vain toiselle vanhemmalle (esim. erillään asumisen tilanteet). Tällöin se vanhempi, joka ei saa lapsilisää, ei saa myöskään mitään kompensatiota lapsikorotuksen poistosta.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

Omavastuuajan pidentäminen ei ole kannatettava ottaen huomioon myös muut työttömän työnhakijan asemaan tehdyt heikennykset. Se ei ole myöskään linjassa muihin Pohjoismaihin verrattuna. Kaikissa muissa pohjoismaissa omavastuuajan pituus on lyhyempi kuin 7 päivää.

Omavastuu aika tulisi myös "euroistaa". Kun ansiopäivärahajärjestelmä toimii jatkossa suurimmilta osin maksuperusteisesti, tulisi yhdenmukaisuuden vuoksi myös omavastuuajan laskenta muuttaa tulojen eikä työajan perusteella tapahtuvaksi.

Lausuttavaa esityksen taloudellisista ja kansalaisvaikutuksista (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)?

Työllisyysvaikutukset ovat varsin marginaalisia, n. 20 000 työllistä, ottaen huomioon suunniteltujen muutosten laajuus ja monimutkaisuus toimeenpanon kannalta. Kyseessä ovat säästötoimet, joilla on suora vaikutus kansalaisten toimeentuloon.

Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin)? TE-hallinnon henkilöstöä edustavaa tahoa pyydetään arvioimaan vaikutuksia TE-hallinnon henkilöstöön ja sen tehtäviin, erityisesti TTL 14 luku 1 c §:n osalta.

Lakimuutokset lisäävät työttömyyskassan työmäärää etenkin vuoden 2024 aikana. Varsinkin lomakorvauksen jaksottaminen lisää työmäärää huomattavasti vuoden 2024 alussa ja omavastuuajan pidentäminen jonkin verran. Lomakorvausjaksotuksen aiheuttama työmäärän lisääntyminen on pysyvä.

Huhtikuussa voimaan tulevat muutokset (sovittelun suojaosan ja lapsikorotuksen poistaminen) eivät vaikuta olennaisesti kassan käsittelynopeuteen. Asiakaspalvelu kuormittuu yhteydenotoista, kun etuuden taso laskee huomattavasti.

Euroistaminen lisää työmäärää huomattavasti enemmän kuin alkuvuoden muutokset. Keväällä 2024 tulee kouluttaa henkilöstölle syksyllä voimaan tulevat mittavat muutokset. Europerusteisen työssäoloehdon toimeenpanon alkaessa syyskuussa 2024 työmäärä kasvaa vieläkin enemmän. Koska muutos työssäoloehdon määräytymisessä on perustavanlaatuinen, huolellisesta esivalmistelusta huolimatta myöhemmin

soveltamisen yhteydessä havaittavat yksityiskohdat hidastavat hakemusten käsittelyä. Etuudenhakijoiden yhteydenotot kuormittavat asiakaspalvelua ja ruuhkauttavat kassaa.

Työmäärän lisääntyminen todennäköisesti tasaantuu vähitellen vuoden 2025 aikana, kun euoperusteista työssäoloehdot on opittu soveltamaan toimeenpanijoissa.

Työttömyyskassojen päätöksistä tullaan todennäköisesti valittamaan useammin, joten muutoksenhakuasioiden määrä lisääntyy kassassa vuoden 2024 aikana ja jatkuu 2025 vuoden puolelle.

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

A-kassa pitäisi suotavana, että vaikutusarviot tehtäisiin etukäteen. Jälkikäteen jää nähtäväksi, että paljonko työnhakijoita ja perheitä joutuu turvautumaan toimeentulotukeen.

Käytännössä vaikutusten selvittäminen kattavasti jälkikäteen on erittäin haastavaa.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Lakiuudistusten mittavuuden vuoksi voimaantuloaikataulu on liian tiukka. A-kassa haluaa tuoda esille voimakkaan huolen sen osalta, saadaanko toimeenpanijoiden järjestelmät valmiiksi euoperusteisen työssäoloehdon osalta niin tiukalla aikataululla kuin esitysluonnoksessa ehdotetaan. Voimaantulon tulisi olla aikaisintaan 1.1.2025, jotta näin merkittävään työttömyysturvajärjestelmän muuttamiseen valmistautumiseen olisi riittävästi aikaa.

Siirtymäsäännöksissä ei ole nyt mainittu uuden 12 kuukauden jäsenyysehdon soveltamisen alkamisajankohtaa. Sen tulisi olla yhteneväinen 12 kuukauden työssäoloehdon soveltamisen alkamisajankohdan kanssa. Näin ollen 5 luvun 3 § 1 momentin soveltamisen voimaantuloa (2.9.2024) koskevaan säännökseen pitäisi lisätä viittaus myös 5 luvun 2 § 1 momenttiin.

Uusia työssäoloehdot koskevia säännöksiä on tarkoitus soveltaa 2.9.2024 alkaen. Näin ollen, jos henkilön työ on päättynyt 1.9.2024 ja hän on täyttänyt siihen mennessä 26 kalenteriviikon työssäoloehdon, hänellä on oikeus ansiopäivärahaan ns. vanhojen säännösten perusteella. Jos henkilön työsuhde kuitenkin päättyy vaikka vasta 1.10.2024, jolloin hän on uusien säännösten piirissä, onko tarkoitettu, että aikaisemmin kerrytetty 26 kalenteriviikon työssäoloehto ei enää riitäkään ansiopäivärahoikeuden saamiseksi, vaan hänen tulee kerryttää lisäksi uuden lain mukaista työssäoloehdot siten, että työssäoloehdot kertyy yhteensä 12 kuukautta? Jos siirtymävaiheessa lakia on tarkoitus soveltaa näin, voi se aiheuttaa ikäviä välinputoamistilanteita. Lisäksi hallituksen esityksessä olisi hyvä avata tällaisia tilanteita tarkemmin ja lisätä niistä esimerkki.

Muutoin voimaantulo- ja siirtymäsäännökset ovat selkeitä.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Lomakorvauksen jaksotus:

Koska lausuntopyynnössä ei ollut erillistä kohtaa lomakorvauksen jaksotusta koskeville lausumille, lausuu työttömyyskassa lomakorvauksen jaksotuksesta tässä kohtaa.

Lomakorvauksen jaksottaminen ei ole kannatettava ottaen huomioon myös muut työttömän työnhakijan asemaan tehdyt heikennykset. Lomakorvausjaksotuksen palauttaminen ja omavastuuajan pidentäminen siirtävät etuuden maksamisen alkupäivää mahdollisesti jopa useilla viikolla. Vaikutus jäsenen toimeentuloon on mittava.

Lomakorvauksen jaksotuksen volyymit ovat aivan erilaiset kuin esimerkiksi taloudellisen etuuden jaksotuksen kohdalla. Erilainen selvittelytyö ja pyydettävien lisäselvitysten määrä tulevat kassoissa lisääntymään. Se puolestaan hidastaa ansiopäiväraahakemusten käsittelyä ja viivästyttää jäsenten etuuksien maksamista. Se viivästyttää etuuksien maksamista myös niiden jäsenten osalta, jotka eivät ole lomakorvausta saaneet, johtuen siitä, että työttömyyskassan on käsiteltävä hakemukset saapumisjärjestyksessä.

Lomakorvauksen jaksotus koskee vain yli kaksi viikkoa kestäneitä kokoaikatöitä. Jos henkilö tekee välillä osa-aikatöitä, joita voi olla useampi samaan aikaan, ja välillä lyhyitä kokoaikatöitä, joutuu kassa jatkuvasti selvittelemään, mitkä työt ovat olleet osa-aikaisia ja mitkä kokoaikaisia, ja mistä lomakorvaus tulee jaksotettavaksi ja mistä ei. Työn tulkitseminenkaan osa-aikatyöksi tai kokoaikatyöksi ei aina ole niin selvää. Työttömyysturvalaissa kokoaikatyöllä tarkoitetaan työsuhhteessa tehtyä työtä, jossa työaika on enemmän kuin 80 % alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos työtunnit vaihtelevat, saattaa tulla tulkintaongelmia sen suhteen, milloin työ tulkitaan kokoaikatyöksi ja milloin ei. Lomakorvauksen jaksottaminen ei tue tavoitetta yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää vaan toimii päinvastoin.

Tulorekisteristä ei saada kaikkia lomakorvauksen jaksotuksen kannalta tarpeellisia tietoja, koska jo lomakorvaus itsessään ei ole pakollinen tulorekisteriin ilmoitettava tieto. Lomakorvauksen sisällyttäminen pakolliseksi tiedoksi olisi tullut säätää lakiin ennen lomakorvausjaksotuksen palauttamista. Myös jaksotuspalkan työsuhdekohtainen selvittäminen on ylimääräinen työvaihe, joka hidastaa käsittelyä.

Lomakorvauksen jaksotus on myös ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että lakiin perustuvia etuuksia ei jaksoteta. Esimerkiksi työsuhteen päättymiseen liittyviä taloudellisia etuuksia ei soveltamiskäytännön mukaan jaksoteta silloin, kun työnantajalla on lakisääteinen velvollisuus niiden maksamiseen. Lomakorvaus on jatkossa poikkeus tähän pääsääntöön.

Muuta lausuttavaa:

Lakiuudistus on mittava ja siihen nähden sen kommentointiaika todella lyhyt. Kassat ovat jo etukäteen tuoneet esiin ansaintaperusteisen mallin hyödyt maksuperusteiseen nähden. Varsinkin aikatauluun lyhyyteen nähden tavoitteena olisi pitänyt olla mahdollisimman yksinkertaisesti toteutettava ja helposti hakijoille viestittävä malli. Esityksessä ei ollut avattu tarkemmin Kelan taustalaskelmia työmäärän ansaintaperusteisen mallin tuomasta työmäärälisäyksestä, joten käsityksemme mukaan ko. arviota ei voida ottaa huomioon.

On erittäin hyvä, että tuloasetukseen tullaan nyt kirjaamaan palkkaa koskevana selvityksenä käytettävän ensisijaisesti tulorekisteriä. Tähän mennessä tätä ei ole ollut kirjattuna kassaa koskeviin lakeihin, eikä muihin säännöksiin. Jotta tavoite yksinkertaisesta ja sujuvasta mallista toteutuisi, olisi samalla kuitenkin uudistettava tulorekisterilakia siten, että työnantajat velvoitettaisiin ilmoittamaan tulorekisteriin entistä laajemmat tiedot. Tämä edistäisi automaatiota ja sujuvoitaisi käsittelyä valittiin euroistamisesta sitten maksu- tai ansaintaperiaate. Tulorekisterilakia olisi muutettava ainakin siltä osin, että työnantajien tulisi jatkossa ilmoittaa sinne maksettuun palkkaan liittyvä ansainta-aika, noudatettu työehtosopimus, palkattomat poissaolot ja lomakorvaus. Lisäksi olisi hyödyksi, että tulorekisterissä tulolajit olisi määritelty nykyistä tarkemmalla tasolla.

HE-luonnoksessa ei esitetä muutosta työttömyysturvalain 5 luvun 13 § 2 momenttiin eikä 6 luvun 8 § 2 momenttiin. Näiden säännösten mukaan omavastuu-aikaa ei aseteta eikä uutta palkanmäärittelyä tehdä, jos päivärahakauden enimmäisaika alkaisi vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja omavastuu on asetettu tai palkanmäärittely tehty edellisen enimmäisajan alkaessa. Toimeenpanijoiden keskuudessa on kuitenkin pohdittu, onko näille säännöksille enää tarvetta uuden 12 kuukauden mittaisen työssäoloehdon tultua voimaan. A-kassan näkemyksen mukaan ne saattavat joissain tilanteissa tulla edelleen sovellettavaksi. Näiden pykälien vaikutukset olisi kuitenkin jatkossa hyvä arvioida tarkemmin.

Lisäksi A-kassa esittää, että työttömyyskassat voisivat vastata jäsentensä koko työttömyysturvasta kattaen peruspäivärahan ja työmarkkinatuen, jolloin jäsenen asiointi työttömyyden ajalta olisi sujuvampaa ja lähempänä ns. "yhden luukun periaatetta".

Lopuksi todettakoon, että kaikkien lakimuutosten yhteisvaikutus on yksittäiselle jäsenelle merkittävä toimeentulon heikennys.

Irene Niskanen