

Asia: VN/20721/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Ks. jäljempänä viranomaisvaikutuksia koskeva kohta.

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

Palkansaajan työssäoloehdon ja työttömyyspäiväraha-oikeuden kertymisen perusteeksi tulisi esitysluonnoksen mukaan nykyisen kalenteriviikkokohtaisen työtuntimäärän ja palkkaedellytyksen sijasta palkansaajan palkkatyöstä työ- tai virkasuhteessa saama vakuutusenalainen vakiintunut tulo. Työssäoloehto kertyisi toisin sanoen vakiintuneen tulon perusteella. Kela pitää muutosta kannatettavana, sillä se selkeyttäisi työttömyyspäivärahan määräytymisperusteita ja edistäisi digitalisaation hyödyntämistä työttömyysetuushakemusten käsittelyssä. Lisäksi muutos vähentäisi osittaisen työajan erilaisesta ajoittumisesta aiheutuvaa sattumanvaraisuutta työssäoloehdon kertymisessä.

Esitysluonnoksen mukaan tuloperusteinen työssäoloehto kertyisi pääsääntöisesti maksuperusteisesti. Kelan näkemyksen mukaan juuri maksuperusteinen tuloperusteinen työssäoloehto mahdollistaa digitalisaation edistämistä ja järjestelmän selkeyttämistä koskevien tavoitteiden toteutumisen.

Esityksessä ehdotetaan joitakin poikkeuksia puhtaan maksuperusteisesta työssäoloehdon tarkastelusta. Poikkeukset koskevat tilannetta, jossa kalenterikuukauden aikana maksetaan palkkaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poiketen kuukautta pitemmältä ansaintajaksolta, ja tilannetta, jossa palkanmaksu viivästyy työnantajasta johtuvasta syystä. Palkka kohdennettaisiin ensin

mainitussa tilanteessa ansainta-ajankohdalleen ja jälkimmäisessä tilanteessa sille kalenterikuukaudelle, jona se ilman viivästystä olisi tullut maksettavaksi.

Kela toteaa, että poikkeustilanteiden tunnistaminen ja huomioiminen edellyttävät etuuskäsittelyssä hieman enemmän työtä kuin puhtaan maksuperusteinen työssäoloehdon tarkastelu. Toisaalta poikkeukset ovat ymmärrettäviä ja niiden voidaan katsoa lisäävän ehdotetun mallin hyväksyttävyyttä. Kela kiinnittää huomiota kahteen poikkeussäännöksen perusteluja koskevaan kohtaan.

Esitysluonnoksen sivulla 79 todetaan, että tilanteessa, jossa yli kuukauden mittainen palkkatyö alkaa esimerkiksi kuukauden 20. päivä ja päättyy seuraavan kuukauden viimeinen päivä, jolloin maksetaan kerralla palkka koko työsuhteen ajalta työn alkamispäivästä lukien sen viimeiseen päivään saakka, kyse on ensinnäkin tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeavasta palkanmaksujaksosta ja toiseksi palkkaa maksetaan kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta. Kela toteaa, että työttömyysetuuden sovittelua koskevien STM:n soveltamisohjeiden mukaan tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamisena ei pidetä esimerkiksi tilannetta, jossa työsuhteen ensimmäisenä palkanmaksupäivänä maksetaan palkka ensimmäiseltä täydeltä palkanmaksujaksolta ja sitä edeltävältä vajaalta palkanmaksujaksolta. Tällaiset tilanteet ovat yleisiä, joten jos niitä pidetään työssäoloehto tutkittaessa tavanomaisesta palkanmaksurytmistä poikkeavina, työmäärää lisäävä palkan kohdentaminen ansainta-ajalleen tulee tehtäväksi melko usein. Lisäksi työttömyysetuuden sovittelutilanteista poikkeava tulkinta olisi omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä etuuskäsittelyssä. Kelan näkemyksen mukaan tavanomaisesta palkanmaksurytmistä poikkeamista olisikin selkeintä tulkita työssäoloehto tutkittaessa samoin kuin tällä hetkellä tehdään sovittelun yhteydessä.

Jakamisenettelystä todetaan esitysluonnoksen sivulla 82, että palkan jakamisessa noudatettaisiin työnantajan tulorekisteriin ilmoittamaa tietoa palkan kohdentumisesta kalenterikuukausille. Jos tätä tietoa ei ole tulorekisterissä, palkka voitaisiin jakaa vaikuttamaan maksukuukausi mukaan lukien yhtä monelle sitä edeltävälle tai seuraavalle kalenterikuukaudelle kuin miten monen kalenterikuukauden aikana maksupäivän palkkaa on ansaittu. Kela pitää ehdotettua ratkaisua sujuvana. Työnantajat ilmoittavat palkan ansainta-aikoja tulorekisteriin melko harvoin, joten Kelan näkemyksen mukaan on hyvä, jos tiedon puuttuessa palkka voidaan jakaa tasan vaikuttamaan yhtä monelle kuukaudelle kuin jolta sitä on ansaittu.

Esityksen perusteluissa sivulla 76 täsmennetään työttömyyskassan jäsenyysehdon ja työssäoloehdon täyttymisen suhdetta. Sivulla on esimerkki, jossa työssäoloehto täyttyy ajalta tammi–joulukuu 2025 mutta henkilö voi saada ansiopäivärahaa vasta 26.1.2026 jälkeen, koska hän on liittynyt työttömyyskassan jäseneksi 27.1.2025. Kela kiinnittää huomiota siihen, että tällaisessa tilanteessa henkilö joutuisi hakemaan varsin lyhyeltä ajalta peruspäivärahaa Kelasta ennen kuin voisi siirtyä työttömyyskassan maksamalle ansiopäivärahalle.

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

-

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

-

Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)

Ks. jäljempänä viranomaisvaikutuksia koskeva kohta.

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

Ks. jäljempänä viranomaisvaikutuksia koskeva kohta.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

Ks. jäljempänä viranomaisvaikutuksia koskeva kohta.

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

-

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.

Työssäoloehdon pidentäminen kuudesta kahteentoista kuukauteen tarkoittaa, että nykyistä harvempi henkilö pääsee ansiopäivärahalle. Vastaavasti työmarkkinatuen saajamäärä kasvaa. Siten muutos lisää Kelan työmäärää.

Työssäoloehdon euroistaminen vaikuttaisi siihen, mitä toimenpiteitä ja selvityksiä työssäoloehdon seuranta edellyttää. Nykyään työssäoloehdot kerryttävät kalenteriviikot, joiden aikana etuudenhakija on työskennellyt vähintään 18 tuntia. Soviteltua etuutta saavilla hakijoilla työaikaedellytystä seurataan työttömyysajan ilmoituksessa ilmoitettujen työtuntien perusteella. Ensimmäisten etuushakemusten käsittelyssä työssäoloehdon täyttyminen voidaan usein jo nykyään päätellä tulorekisterin tietojen perusteella. Toisinaan joudutaan kuitenkin selvittämään esimerkiksi työsopimuksen mukaista viikoittaista työaika tai jonkin tietyn ajanjakson työtuntien lukumäärää etuudenhakijalta tai työnantajalta.

Ehdotetun tulon maksuajankohtaan perustuvan työssäoloehdon seurannan myötä jatkossa ei enää tarvitsisi pyytää viikoittaista työaika koskevia lisäselvityksiä, vaan työssäoloehdoton luettavia kuukausia voitaisiin selvittää ohjelmallisesti tulorekisteristä etuuskäsittelyn tueksi. Hakijalta tai työnantajalta tulisi tarvittaessa pyytää lisäselvitystä siitä, sisältyykö hakijalle maksettuun tuloon sellaisia palkkaeriä, joita ei huomioida työssäoloehdon kertymisessä.

Puhtaasti hakemuskäsittelyn sujuvuuden näkökulmasta parasta olisi, jos työssäoloehdot seurattaisiin kaikissa tilanteissa maksuperusteisesti. Esitysluonnoksen mukaan Kelan ja työttömyyskassojen tulisi tietyissä poikkeustilanteissa kohdentaa hakijan saamat palkat ansainta-ajankohdalleen tai sille kalenterikuukaudelle, jonka aikana palkka ilman viivästystä olisi tullut maksaa. Nämä poikkeukset lisäävät työssäoloehdon seurannan edellyttämää työmäärää. Kela arvioi kuitenkin, että työmäärän lisäys ei muutostilanteissa ole erityisen merkittävä. Esitysluonnoksen mukaisenakin työssäoloehdon seurannasta aiheutuva työmäärä vähenisi nykyisestä. Vaikutus ei kuitenkaan näkyisi heti voimaantulon jälkeen, koska uuden toimintatavan omaksuminen kestää jonkin aikaa ja koska osalla hakijoista joudutaan seuraamaan myös nykyistä kalenteriviikkokohtaista työssäoloehdot lain voimaantuloa edeltävältä ajalta.

Ostavastuuajan pidentäminen ei lisää työttömyysturvan etuuskäsittelyn vaatimaa työmäärää pysyvästi. Muutos ei myöskään edellytä laajamittaista kouluttamista tai muutoksia käsittelyprosessiin. Ostavastuuajan pidentäminen on myös tietojärjestelmämuutoksena melko yksinkertainen.

Lomakorvauksen jaksottaminen pidentää työttömyysturvan ensimmäisten hakemusten käsittelyaikaa ja lisää siten Kelan työmäärää. Kelan tavoitteena on, että suurimmassa osassa tapauksia jaksotus pystytään tekemään tulorekisterin tietojen avulla, mutta väistämättä eteen tulee myös tilanteita, joissa joudutaan pyytämään lisäselvityksiä työnantajalta tai etuuden hakijalta.

Esityksen mukaan jaksotus tehtäisiin henkilön viimeisimmän työsuhteen palkan perusteella, mitä voidaan pitää hyvänä ratkaisuna. Kuten aikaisemmin lomakorvauksen jaksotussäännöksen ollessa voimassa, palkka määriteltäisiin soveltuvin osin kuten ansiopäivärahan perusteena oleva palkka. Kela toteaa, että esityksessä voisi vielä täsmentää, miltä osin jaksotuspalkan määrittelyssä on tarkoitus poiketa ansiopäivärahan perustepalkan määrittelystä. Aikaisemmassa muutoksenhakukäytännössä on esimerkiksi katsottu, että jaksotuspalkkaa laskettaessa tulisi huomioida vain työssäoloehdoton luettavien kalenteriviikkojen palkat ja jakajan päivät. Kalenterikuukausikohtaiseen tarkasteluun perustuvan euroistetun työssäoloehdon aikana tämä tarkoittaisi pelkkien työssäoloehdoton luettavien kuukausin huomioimista lomakorvauksen jaksotuspalkan määrittelyssä. Kelan näkemyksen mukaan tätä ei voida pitää perusteltuna.

Suojaosan poistaminen ei vaikuta yksittäisen etuushakemuksen käsittelyn edellyttämään työmäärään, koska sovitellun etuuden määrä lasketaan ohjelmallisesti. Muutos kuitenkin lisää Kelan työmäärää pysyväisluonteisesti siten, että annettavien sovittelupäätösten määrä kasvaa. Nykyään sellaiset hakemukset, joiden ajalla on maksettu palkkaa 0–300 euroa, menevät automaattisesti maksuun. Jatkossa ne tulisivat manuaalikäsittelyyn.

Lapsikorotuksen poistaminen kyetään toteuttamaan ohjelmallisesti, joten se ei edellytä etuuskäsittelijöiden manuaalityötä. Muutos vähentää työttömyysturvan etuuskäsittelyn ja Kelan

perintätehtävien määrää hieman. Tämä liittyy siihen, että nykyisin lapsikorotus voidaan maksaa Kelalle, jos työttömyysetuuden saaja on laiminlyönyt lapsen elatusvelvollisuuden.

Muutoksilla on vaikutusta myös yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen hakemusmääriin ja toimeenpanoon. Yleisen asumistuen toimeenpanossa muutokset vaikuttavat muun muassa siihen, mikä työttömyysetuus asumistuen saajan tulona tulisi ottaa huomioon ja mille ajalle työttömyysetuus otetaan yleisessä asumistuessa tulona huomioon. Perustoimeentulotukeen voi Kelan arvion mukaan tulla muutosten seurauksena noin 10 000 uutta saajakotitaloutta.

Siltä osin kuin muutokset lisäävät Kelan etuuksien saajamääriä, ne lisäävät pysyvästi myös asiakaspalveluun tulevien yhteydenottojen määrää. Lisäksi lainmuutoksille on tyypillistä, että ne voimaantulovaiheessaan lisäävät yhteydenottojen määrää väliaikaisesti. Vaikutus korostuu nyt, kun samanaikaisesti ehdotetaan useampia työttömyysturvalain muutoksia, joilla on myös heijastusvaikutuksia yleiseen asumistukeen ja perustoimeentulotukeen. Lisäksi sekä asumistukeen että toimeentulotukeen on tulossa lainmuutoksia. On mahdollista, että muutosten yhteisvaikutuksena Kelan asiakaspalvelu ruuhkautuu paikoin tulevan vuoden aikana.

Muutokset todennäköisesti lisäävät muutoksenhakutapausten määrää jonkin verran siirtymävaiheen aikana. Erityisesti lomakorvausten jaksottaminen todennäköisesti lisää muutoksenhakutilanteita myös pysyvämmiin.

Ennen voimaantuloaan muutokset edellyttävät Kelassa käsittelyprosessien ja lomakemuutosten suunnittelua, muutoksia sähköiseen asiointipalveluun, etuusohjeiden laatimista, etuuskäsittelijöiden kouluttamista sekä tietojärjestelmämuutoksia. Myös asiakasviestintään tulee kiinnittää erityistä huomiota, kun lyhyen ajan kuluessa tapahtuu useita ihmisten toimeentuloon vaikuttavia muutoksia.

Kela arvioi, että muutokset lisäävät Kelan toimintamenoja noin seitsemällä miljoonalla eurolla. Luvussa on otettu huomioon vaikutukset työttömyysturvan, yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen etuuskäsittelyyn sekä Kelan asiakaspalveluun. Menojen kasvu ei toteudu sellaisenaan vuoden 2024 aikana, sillä muutokset alkavat vaikuttaa vaiheittain. Lisäksi on syytä todeta, että kustannusarvio on luonteeltaan staattinen. Työttömyysturvan toimeenpanosta aiheutuvien toimintamenojen toteutumaan kunakin vuonna vaikuttavat muun muassa työmarkkinoiden ja työttömyysasteen muutokset.

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Kela toteaa, että muutosten vaikutusten etukäteisarvioinnin lisäksi myös niiden jälkikäteisarviointi on monin paikoin epävarmaa. Ehdotetut muutokset ovat kokonaisuutena merkittäviä, ja merkittäviin muutoksiin liittyy usein sekä käyttäytymisvaikutuksia että ristikkäisvaikutuksia muiden etuuksien kuten yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen kanssa.

Kelan näkemyksen mukaan yhdenkään esitetyn muutoksen seuranta ei onnistu kattavasti suoraan julkisia tilastolukuja tarkastelemalla vaan jälkikäteisarvioiden tekemiseen tarvittaisiin poikkeuksetta asiantuntijatyötä. Muutosten mittavuuden ja ristikkäisvaikutusten vuoksi paras tapa luotettavaan jälkikäteisarviointiin olisi nimetä tutkijajoukko tekemään aiheesta raportti tai mahdollisesti useampia.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että työssäoloehdot koskevia muutoksia alettaisiin soveltaa 2.9.2024 alkaen. Kela toteaa, että muutokset ovat toimeenpantavissa tässä aikataulussa, jos työssäoloehdon euroistaminen toteutetaan esitysluonnoksessa ehdotetussa muodossa. Siinäkin tapauksessa aikataulu on tiukka, koska euroistaminen on merkittävä periaatteellinen muutos, joka edellyttää mittavia tietojärjestelmämuutoksia.

Kela toteaa, että työssäoloehdon euroistamisen valmisteluajankäyttöön vaikuttavat osaltaan hallitusohjelman kirjaukset, joiden mukaan työssäoloehdot ei jatkossa kertyisi palkkatuetusta työstä ja työttömyysturvan niin sanotut ikäsidonnaiset poikkeukset kumottaisiin. Euroistamisen edellyttämistä tietojärjestelmämuutoksista aiheutuva työmäärä on selvästi suurempi, jos niiden yhteydessä joudutaan huomioimaan mahdollisuus kerryttää työssäoloehdot palkkatuetussa työssä tai työllistymistä edistävissä palvelussa. Kela pitääkin tärkeänä, että jos palkkatukityön lukemisesta työssäoloehdoton ja työttömyysturvan ikäsidonnaisten poikkeuksista luovutaan hallitusohjelman mukaisesti, muutokset tulisivat voimaan samaan aikaan kuin työssäoloehdon euroistaminen. Tieto muutosten toteutumisesta on tärkeää saada mahdollisimman hyvissä ajoin, joten muutoksia koskeva hallituksen esitysluonnos tulisi saada lausuntokierrokselle tämän vuoden aikana ja lopullinen hallituksen esitys antaa eduskunnalle heti alkuvuodesta 2024.

Esityksen mukaan suojaosan poistaminen koskisi sellaisia työttömyysetuuden hakujaksoja, jotka alkaisivat 1.4.2024 tai sen jälkeen. Kela pitää ehdotettua siirtymäsäännöstä sekä etuuskäsittelyn että tietojärjestelmämuutosten näkökulmasta toimivana. On tavallista, että työttömyysetuuden rinnalla saadaan myös yleistä asumistukea. Siksi voidaan pitää tuensaajien näkökulmasta selkeänä, että suojaosan poisto tulisi voimaan samaan aikaan kuin ehdotettu asumistuen ansiotulovähennyksen poisto.

Lapsikorotuksen poisto tapahtuisi etuuden hakujakson sijoittumisesta riippumatta 1.4.2024 alkaen. Kela toteaa, että tämä on toimeenpanon kannalta yksinkertaisin vaihtoehto. Teknisesti olisi erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta toteuttaa lapsikorotuksen poisto esimerkiksi voimaantulopäivää seuraavan hakujakson alusta lukien.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Kela pitää hallituksen esitykseen kirjattua tavoitetta tasapainottaa julkista taloutta ja edistää työllisyyttä ymmärrettävänä ja painavana perusteluna sosiaaliturvan muutoksille.

Kela kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2023 aikana on valmisteltu rinnakkain useita sosiaaliturvaa ja toimeentuloa turvaavia etuuksia koskevia muutoksia varsin nopealla aikataululla. Muutokset on suunniteltu tulemaan voimaan porrastetusti vuoden 2024 aikana. Kela pitää ensi vuoden näkymää kokonaisuutena toimeenpanon kannalta haasteellisena mutta arvioi, että jos ehdotettujen muutosten sisältöihin ja aikatauluihin ei tule merkittäviä muutoksia, kokonaisuus voidaan viedä toimeenpanossa läpi. Kela toivoo mahdollisuutta arvioida asiaa toimeenpanon näkökulmasta uudelleen, jos esityksen sisältöön tai aikatauluihin tulisi lainsäädäntöprosessin aikana vähäistä suurempia muutoksia.

Kela kiinnittää huomiota myös toimeentuloa turvaavia etuuksia koskevien muutosesitysten yhteisvaikutuksiin. Kela pitää tärkeänä, että muutosten yhteisvaikutuksia tuensaajille pyrittäisiin arvioimaan osana valmistelua mahdollisimman pikaisesti ja kattavasti. Kela pitää nykytiedoin ilmeisenä, että muutoksilla on kumuloituvia vaikutuksia ja että vaikutukset näkyvät eri tavoin eri asiakasryhmille.

Ehdotetuille työttömyysturvaa koskeville muutoksille on voitu tutkimuskirjallisuuteen tukeutuen laskea työllisyyttä edistävä vaikutus. Kela toteaa, että yksilötasolla joillakin etuudensaajilla on kuitenkin paremmat tosiasialliset mahdollisuudet työllistyä tai edistää työllistymistään kuin toisilla. Mahdollisuuksiin vaikuttavat esimerkiksi henkilön työkyky, koulutus ja osaaminen sekä avointen työmahdollisuuksien määrä omalla asuinseudulla. Sen vuoksi Kela pitää tärkeänä, että palvelujärjestelmän edellytyksiä vastata asiakkaiden tarpeisiin kehitettäisiin etuusmuutosten rinnalla. Toivottujen työllisyysvaikutusten toteutumista voisi Kelan näkemyksen mukaan edistää myös muun muassa tiedon liikkuvuuden tehostaminen, erilaisten asiakasryhmien tunnistaminen ja tiedolla johtamisen edellytysten parantaminen.

Ristimäki Antti
Kansaneläkelaitos - Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö