

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)

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään Työttömyysturvalain 5 luvun 2 §:än Palkansaajan oikeus työttömyyspäivärahaan muuttamista siten, että ansiopäivärahaan olisi jatkossa oikeus vakuutetulla, joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan: ”Koska jatkossa ei enää selvitettäisi sitä, minä tosiasiallisina päivinä kalenterikuukauden sisällä työtunnit on tehty, vaan kyse olisi pääsääntöisesti palkan maksuajankohtaan perustuvasta kalenterikuukausikohtaisesta tarkastelusta, työssäoloehtokuukausien kertymisessä huomioitaisiin sellaiset kalenterikuukaudet, joiden aikana työttömyyskassan jäsenyys olisi alkanut. Kalenterikuukausi voitaisiin lukea työssäoloehtokuukausien määrään, vaikka jäsenyys olisi alkanut kuukauden viimeisenä päivänä. Oikeus ansiopäivärahaan voisi kuitenkin alkaa vasta sen jälkeen, kun koko 12 kuukauden jäsenyyssehto olisi täyttynyt.”

Koska ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan jäsenyyssehto olisi edelleen 12 kuukautta, mutta työssäoloehto 12 kalenterikuukautta, aiheutuisi tästä tarve maksaa hakijalle työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa ehtojen täyttymisen väliajalta silloin, kun työssäoloehto täyttyy ennen jäsenyyssehdon täyttymistä. Jos työmarkkinatuen ja peruspäivärahan toimeenpanijana toimii edelleen Kela, aiheuttaa tämä hakijan pompottelua toimeenpanijoiden välillä ja lisää hallinnollista työtä. Jäsenyyssehdon ja työssäoloehdon yhdenmukaistaminen edellyttäisi työttömyyskassalain muuttamista.

Työttömyyskassa Pro ei kannata jäsentensä työttömyysturvan ehtojen heikentämistä palkansaajan työssäoloehto pidentämällä.

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

Palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevat muutokset (euroistaminen) vaativat laajoja muutoksia kassojen käyttämiin tietojärjestelmiin sekä lisäksi kassojen henkilöstön kouluttamista ja

laajaa viestintää kassojen jäsenille. Muutosten laajuuden vuoksi esitetty aikataulu, jossa muutettua lainsäädäntöä sovellettaisiin 2.9.2024 alkaen, on erittäin tiukka. Lyhyeen valmistelu-aikaan liittyy merkittäviä riskejä koskien tietojärjestelmämuutosten riittävän huolellista valmistelua ja testausta ennen toimenpanon aloittamista. Lisäksi liian lyhyt järjestelmämuutosten valmistelu-aika aiheuttaa riskin järjestelmämuutoksista kassoille aiheutuvien kustannusten tarpeettomasta noususta. Toimeenpanon aloittamisen siirtäminen vuoden 2025 alkuun vähentäisi huomattavasti näitä riskejä.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että Kelan arvion mukaan työssäoloehdon seurannasta aiheutuva kokonaistyömäärä vähenisi nykyisestä, jos työssäoloehto kertyisi ehdotetulla tavalla pääsääntöisesti kalenterikuukauden aikana maksettujen tulojen perusteella ja että esitetty muutos vähentäisi tarvetta lisäselvitysten pyytämiseen hakijalta tai työnantajalta. Työttömyyskassa Pro toteaa käsityksensä, että muutos ei vähennä kassojen työnantajalta tarvitsemien selvitysten määrää, koska mm. hakijan palkattomat poissaolot sekä sovellettava työehtosopimus on edelleen selvitettävä, jos näitä tietoja ei ole viety tulorekisteriin. Tulorekisteriin ilmoitetut suppeat tiedot eivät riitä etuusratkaisun tekemiseen kassoissa.

Hallituksen esitysluonnoksessa on tuotu esille toteuttamisvaihtoehtona nyt esitetulle ns. maksuperusteiselle työssäoloehdon euroistamiselle ansaintaperusteinen euroistamisen vaihtoehto. Työttömyyskassa Pro pitää ansaintaperusteista ratkaisua hyvänä vaihtoehtona edellyttäen, että samanaikaisesti Tulorekisteriä kehitetään niin, että sieltä saatavat tiedot riittäisivät pääsääntöisesti myös ansaintaperusteisen tuloihin perustuvan työssäoloehdon täyttymisen arviointiin. Ansaintaperusteinen malli olisi todennäköisesti jäsenten kannalta ymmärrettävämpi ja tuottaisi vähemmän sattumanvaraisuutta työssäoloehdon täyttymisessä kuin esitetty maksuperusteinen malli. Työttömyyskassa Pro pitää muutoinkin tärkeänä, että Tulorekisteriä kehitetään niin, että työttömyyskassat saisivat sen kautta pääsääntöisesti riittävät tiedot ansiosidonnaisen työttömyysturvan hakemusten ratkaisemiseksi. Tämä mahdollistaisi myös automaation ja digitalisaation nykyistä laajemman hyödyntämisen.

Esitetyt työssäoloehdon kertymistä koskevat muutokset jättävät aiempaa useampia henkilöitä ansiosidonnaisen työttömyysturvan ulkopuolelle, mikä heikentää heidän taloudellista asemaansa ja lisää viimesijaisen sosiaaliturvan tarvetta.

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

-

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

-

Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)

Kuten hallituksen esitysluonnoksessakin todetaan, kohdistuvat työttömyysetuuden suojaosasta luopumisesta aiheutuvat työttömyysturvan heikennykset osa-aikaista työtä tekeviin etuudensaajiin ja erityisesti naisiin. Muutokset heikentävät osa-aikaisen työn vastaanottamisen kannusteita ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. Työttömyyskassa Pro ei kannata jäsentensä työttömyysturvaan kohdistuvia heikennyksiä.

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

Lapsikorotusten poistaminen heikentää lapsiperheiden taloudellista asemaa, kuten hallituksen esitysluonnoksessakin todetaan. Lisäksi heikennykset kohdistuvat naisiin voimakkaammin kuin miehiin, koska lapsikorotusten saajissa on enemmän naisia kuin miehiä. Muutokset heikentävän lasten asemaa ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. Työttömyyskassa Pro ei kannata jäsentensä työttömyysturvaan kohdistuvia heikennyksiä.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

Omavastuuajan pidentäminen viidestä päivästä seitsemään päivään aiheuttaa keskimäärin Työttömyyskassa Pron jäsenille 150 euron tulon menetyksen (brutto) työttömyyden alkaessa. Työttömyyskassa Pro ei kannata jäsentensä työttömyysturvaan kohdistuvia heikennyksiä.

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

Esitetyt muutokset aiheuttavat tarpeen laajoihin muutoksiin työttömyyskassojen tietojärjestelmissä, mistä aiheutuu toteutusvaiheessa merkittäviä lisäkustannuksia kassoille. Lisäksi muutosten toimeenpano edellyttää henkilöstön laajaa kouluttamista ja laajaa jäsenviestintää sekä lisää asiakaspalvelun tarvetta kassoissa. Työttömyysturvan heikennykset aiheuttavat aiempien kokemusten perusteella etuuspäätöksiä koskevien valitusten lisääntymistä. Osittain manuaalisen etuuskäsittelyn tarvetta lisäävät muutokset ja lisääntynyt asiakasneuvonnan tarve saattavat vaatia kassojen henkilöstöresurssien kasvattamista.

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.

-

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

-

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy laajoja muutoksia ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Muutokset, erityisesti työssäoloehdon kertymisen muutos (ns. euroistaminen), tulevat vaatimaan laajoja muutoksia työttömyyskassojen käyttämiin tietojärjestelmiin. Tähän hallituksen esitysluonnokseen sisältyvien muutosten ohella samanaikaisesti kaavaillaan toteutettavaksi STM:n lainsäädäntöhankkeen STM063:00/2023 mukaiset muutokset sekä jo aiemmin linjatut työttömyysturvan kuntalaskutuksen muutokset, joihin niihinkin liittyy laajoja tietojärjestelmämuutoksia. Näiden kokonaisuuksien laajuuden ja kompleksisuuden huomioiden toimeenpanon aikataulu on kohtuuttoman lyhyt. Lyhyeen toimeenpanon valmistelu-aikaan liittyy merkittäviä riskejä koskien tietojärjestelmämuutosten riittävän huolellista valmistelua ja testausta ennen toimeenpanon aloittamista. Lisäksi liian lyhyt järjestelmämuutosten valmistelu-aika aiheuttaa riskin järjestelmämuutoksista kassoille aiheutuvien kustannusten tarpeettomasta noususta.

Työttömyyskassa Pro katsoo, että muutosten toimeenpanoon tulee varata enemmän aikaa ja ainakin palkansaajan työssäoloehdon kertymistä (ns. euroistaminen) koskevien muutosten toimeenpano tulisi aloittaa aikaisintaan 1.1.2025 lukien.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Työttömyysturvalain 3. luvun muutokset:

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään työttömyysturvalain 3 luvun 6 §:ä muutettavaksi siten, että yli kahden viikon pituisen kokoaikaisen työsuhteen päättyessä lain taikka työ- tai virkaehtosopimuksen mukaan maksettava lomakorvaus estää työttömyysetuuden myöntämisen ajalta, jolle etuus jaksotetaan työsuhteen päättymisestä lukien henkilön viimeisimmästä työsuhteesta saaman palkan perusteella. Edelleen esitetään, että jos lomakorvaus on maksettu työsuhteen päättymisen jälkeen, jaksotus voidaan tehdä lomakorvauksen maksamisajankohdasta lukien.

Esitetty muutos aiheuttaa Työttömyyskassa Pron jäsenille keskimäärin n. 750 euron ansiopäivärahan heikennyksen työttömyyden alkaessa (brutto). Työttömyyskassa Pro ei kannata jäsentensä työttömyysturvaan kohdistuvia heikennyksiä.

Muutos aiheuttaa kassoille lisää manuaalista työtä ja heikentää mahdollisuuksia hyödyntää automaatiota ja lisää siten työttömyyskassojen henkilöresurssitarpeita. Perustapauksessa lomakorvauksen jaksotuksen laskenta aiheuttaa manuaalista työtä kaikissa jaksotustilanteissa. Yksittäisen hakemuksen kohdalla tämän arvioidaan vaativan 5-10 minuuttia työaikaa. Tilanteessa, jossa työttömyysetuuden hakijalle maksetaan lomakorvaus päättyneestä työsuhteesta vasta työsuhteen päättymisen jälkeen, voi syntyä tilanteita, joissa lomakorvausta ei ole vielä maksettu, kun hakijan ensimmäinen etuushakemus käsitellään työttömyyskassassa. Tämän seurauksena myös hakijan seuraava hakemus joudutaan käsittelemään kokonaan manuaalisesti, kun tieto lomakorvauksesta on ensimmäisen hakemuksen käsittelyn jälkeen rekisteröity tulorekisteriin. Tässä yhteydessä lasketaan jaksotuspalkka ja annetaan päätös lomakorvauksen jaksottamisesta. Lisäksi on todennäköistä, että lomakorvauksen maksaneelta työnantajalta joudutaan pyytämään lisätietoja tulorekisteritietoihin.

Työttömyyskassa Prossa oli alkavia hakemuksia, joihin lomakorvauksen jaksottaminen voisi kohdistua, 2 578 kappaletta vuonna 2022. Ajalla 1.1.-31.8.2023 tällaisia hakemuksia on ollut 2 033 kappaletta. Jos lomakorvauksen jaksottaminen koskisi vuositasolla esim. 2 000 hakemusta, aiheuttaisi se vähintään 165 henkilötyötunnin työmäärän lisääntymisen työttömyyskassassa. Vuosien 2022 ja 2023 alkavien hakemusten määrät ovat olleet Työttömyyskassa Prossa maltillisia, joten heikomman työllisyyden tilanteessa aiheutuva henkilötyömäärä voi olla huomattavasti suurempi.

Lomakorvauksen jaksottaminen voi kasvattaa tämän lisäksi työttömyyskassojen työmääriä lisääntyneiden asiakasyhteydenottojen ja hakemuksia koskevien sinänsä aiheuttomienkin valitusten kautta. Näin on tapahtunut aiemminkin etuudensaajan asemaa heikentävien lainmuutosten yhteydessä. Manuaalikäsittelyn lisääntyminen voi myös pidentää hakemusten käsittelyaikoja ja näin edelleen lisätä asiakasyhteydenottoja.

Esityksen työttömyysturvalain 3 luvun 6 §:ä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan: ”Jaksottaminen koskisi lomakorvausta, jonka maksaminen perustuu yli kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyön päättymiseen. Enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaikaisesta työsuhteesta ja osa-aikaisesta työsuhteesta saatua lomakorvausta ei jaksotettaisi. Tällaisesta työsuhteesta saatu lomakorvaus otettaisiin jatkossakin huomioon työttömyysetuuden sovittelussa. Kuten muulloinkin työttömyysetuusoikeutta ratkaistaessa, myös jaksotusasiaa ratkaistaessa työsuhde on osa-aikainen

silloin, kun työaika on enintään 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos arvioitavaksi tulisi työn osa-aikaisuus, muita työttömyysetuusoikeuden ratkaisutilanteita vastaavasti lähtökohtana pidettäisiin työsopimuksessa sovittua työaikaa, eikä osa-aikaiseksi sovittua työsuhdetta käsiteltäisi kokoaikaisena pelkästään sillä perusteella, että työaika lisätöiden vuoksi vastaa väliaikaisesti kokoaikatyön työaikaa. Tilanteet voivat kuitenkin edellyttää työttömyysetuuden maksajalta kokonaisharkintaa. Vakuutusosikeus on ratkaisussaan VakO 6.6.2022/H1447/2022/22175/03.04.04.02.00/2021 katsonut, että ainakin lomautusta edeltävän työn kokoaikaisuutta tai osa-aikaisuutta koskevassa arvioinnissa merkityksellisinä tosiseikkoina yksittäistapauksellisessa kokonaisarvioinnissa voitiin työsopimuksessa sovittujen työn vähimmäis- ja enimmäismäärien lisäksi pitää toteutuneen työskentelyn määrää valituksen kohteena olevia aikoja edeltävänä aikana, jonka pituutensa perusteella oli katsottava osoittavan tietynasteista työmäärän vakiintuneisuutta, sekä työnantajan ilmoitusta kokoaikaisesta työskentelystä. Vastaavia seikkoja voitaisiin hyödyntää myös lomakorvauksen jaksottamista koskevassa päätöksenteossa.”

Kokonaisharkinnan käyttäminen on haasteellista ja resursseja vaativaa erityisesti, koska hakijoiden yksilölliset tilanteet vaihtelevat huomattavasti. Esimerkiksi, jos hakijalla on ns. nollatuntisopimus, on hän voinut työllistyä ensin kokoaikaisesti hyvinkin pitkään ja työtuntien määrä on voinut laskea vasta muutamaa kuukautta ennen työttömyyden alkamista. Näissä tilanteissa työn kokoaikaisuuden arvioiminen työsuhteen ajalta aiheuttaa kohtuuttoman työmäärään sekä toimeenpanijalle että työnantajalle.

Muuta lausuttavaa esityksestä:

Työttömyyskassa Pro ei kannata muutoksia, jotka vähentävät järjestelmäautomaation hyödyntämismahdollisuuksia työttömyyskassoissa ja heikentävät Työttömyyskassa Pron jäsenten työttömyysturvaa. Työttömyyskassa Pron näkemyksen mukaan pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvien ansiosidonnaisen työttömyysturvan muutokset, ml. tähän esitykseen sisältyvät muutokset, valmisteluun ja toimeenpanoon valmistautumiseen esitetty aika on muutosten laajuuteen nähden kohtuuttoman lyhyt ja on siten omiaan kasvattamaan riskejä toimeenpanon epäonnistumisesta joiltakin osin ja kasvattamaan tarpeettomasti valmisteluvaiheessa kassoille aiheutuvia kustannuksia.

Bruun Susanna
Työttömyyskassa Pro