

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.

Työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen heikentää erityisesti määräaikaisessa työsuhteessa olevien ja osa-aikatyötä tekevien asemaa. Määräaikaiset ja osa-aikaiset työsuhteet kasaantuvat nuorille työntekijöille, vaikka heillä olisi halua saada itselleen vakituinen ja kokoaikainen työsuhde. Nuoret naiset ovat lisäksi miehiä useammin määräaikaisissa työsuhteissa, joten esitys on myös sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta ongelmallinen. Lisäksi esitys vaikuttaa palkkatuetussa työssä olevien mahdollisuuksiin täyttää työssäoloehto.

Erilainen laskentatapa jäsenyysehdon ja työttömyysehdon kertymisessä aiheuttaa sen, että hakijalle tulee maksaa joko työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa silloin, kun työssäoloehto täyttyy ennen jäsenyysehdon täyttymistä. Jos työmarkkinatuen ja peruspäivärahan toimeenpanijana toimii edelleen Kela, aiheuttaa tämä hakijan työttömyysjaksolle vaihtuvia toimeenpanijoita, tiedonsiirtoa ja lisää hallinnollista työtä. Jäsenyysehdon ja työssäoloehdon yhdenmukaistaminen edellyttäisi työttömyyskassalain muuttamista.

Työttömyyskassa ei kannata jäsentensä työttömyysturvan ehtojen heikentämistä palkansaajan työssäoloehto pidentämällä.

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

Suomen Elintarviketyöläisten Työttömyyskassa katsoo, että työssäoloehdon kertymistä on syytä muuttaa vastaamaan työmarkkinoiden työsuhteiden ja tuloperusteinen työssäoloehdon määrittely olisi mahdollista rakentaa oikeudenmukaisesti. Nyt valittu maksuperusteinen työssäoloehdon tuloperusteinen malli ei kuitenkaan yksinkertaista työssäoloehdon kertymistä ja aiheuttaa epäoikeudenmukaisia tilanteita työttömyysturvan saajille. Työssäoloehdon tuloperusteinen malli olisi tullut rakentaa ansaintaperusteisen mallin mukaisesti, jolloin muutosten vaikutuksia olisi ollut helpompi ennakoida ja niiden täytäntöönpano olisi ollut yksinkertaisempaa.

Maksuperusteinen malli tulee aiheuttamaan tilanteita, joita työttömyyspäivärahan hakija ei hyväksy eikä ymmärrä. Ansioperustainen työssäoloehdon tuloperusteinen malli on vähemmän sattumanvarainen malli työssäoloehdon täyttymisessä kuin esitetty maksuperusteinen malli.

Maksuperusteinen malli asettaa työntekijät keskenään erilaiseen asemaan, koska osa hakijoista pystyy vaikuttamaan työnantajan palkanmaksuaikoihin ja jaksoihin, kun osa hakijoista taas ei omaa tällaista neuvotteluasemaa työelämässä. Maksuperusteinen työssäoloehto antaa myös työnantajalle mahdollisuuden vaikuttaa työntekijänsä tulevaan työttömyysturvaan.

Mallissa esitetty puolikkaan kuukauden tulojen nostaminen työssäoloehdon täyttäväksi kokonaiseksi kuukaudeksi aiheuttaa palkansaajalle tilanteen, jossa päivärahan määrä tulee laskemaan huomattavasti aiemmasta. Myöskään lyhytaikaisen työn vastaanottaminen ei välttämättä enää kannata, koska vajaan kuukauden mittainen työsuhte vaikuttaa palkanmäärittelyssä kokonaisen kuukauden palkkana ja laskee päivärahan määrää.

Palkansaajan työssäoloehdon muuttaminen maksuperusteiseksi vaatii merkittäviä muutoksia kassojen käyttämiin tietojärjestelmiin, sekä lisäksi kassojen henkilöstön kouluttamista että laajaa viestintää kassojen jäsenille. Uutta työssäoloehto esitetään sovellettavaksi 2.9.2024 alkaen, joka tulee riskienhallinnan kannalta liian nopeasti. Tietojärjestelmämuutosten riittävän huolellinen valmistelu ja testaus ennen toimenpanon aloittamista on välttämätöntä. Nopea aikataulu aiheuttaa työttömyyskassoille myös merkittävän riskin muutostöiden kustannusten noususta. Työttömyyskassa esittää toimeenpanon aloittamisen siirtämistä vuoden 2025 alkuun.

Työttömyyskassa toteaa, että digitalisaation edistäminen ja Tulorekisterin hyödyntäminen ovat kannatettavia tavoitteita. Tavoitteita ei kuitenkaan voida saavuttaa, ellei Tulorekisteriin vietävän pakollisen tietosisällön määrää kasvateta. Työssäoloehdon muuttaminen tuloperustaiseksi poistaisi lisäselvitysten ja erillisten palkkalaskelmien tai –todistusten pyyntöjä, jos tietosisältö Tulorekisterissä saataisiin vastaamaan työttömyysturvalain vaatimuksia käytännön ratkaisutoiminnassa. Ilman muutoksia pakollisissa tietosisällöissä työttömyyskassa tulee edelleen tarvitsemaan työnantajilta tulorekisteristä selviämättömiä tietoja mm. mm. hakijan palkattomista poissaoloista, sovellettavasta

työehtosopimuksesta tai työsuhteen päättämiseen liittyvien korvauksista. Tulorekisteriin ilmoitetut pakolliset suppeat tiedot eivät riitä työttömyyskassojen tekemiseen kassoissa.

Esitetyt työssäoloehdon kertymistä koskevat muutokset jättävät aiempaa useampia henkilöitä ansiosidonnaisen työttömyysturvan ulkopuolelle, mikä heikentää heidän taloudellista asemaansa ja lisää viimesijaisen sosiaaliturvan tarvetta. Myös palkkatuetun työn olisi kerrytettävä työssäoloehto. Työttömyyskassa ei hyväksy jäsentensä työttömyysturvan heikentämistä.

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

Esitys leikkaa päivärahaa ensisijaisesti osa-aikaista työtä tekevilta ja soviteltavaa päivärahaa saavilta työttömiltä työnhakijoilta. Leikkaus kohdistuu työmarkkinoilla heikoiten työllistyvään ryhmään, jonka ansiotaso on matala ja taloudellinen tilanne usein vaikea.

Esityksessä työssäoloehdon kertymisen muuttaminen tuloperusteiseksi ehdotetaan puolikkaan kuukauden tulojen nostamista työssäoloehdon täyttäväksi kokonaiseksi kuukaudeksi. Tämä aiheuttaa merkittäväle osalle päivärahanhakijoille tilanteen, jossa päivärahan määrä tulee laskemaan huomattavasti aiemmasta. Pahimmillaan työttömyyskassan jäsen ei hyödy millään tavalla työttömyyskassan jäsenyydestä, koska alle 930 euron, mutta vähintään 465 euron kuukaudet luetaan työssäoloehtoon ja näin ollen tällaiset kuukaudet luetaan mukaan päivärahan perusteena olevaan palkkaan. Kun työssäoloehto kertyy 24 puolikkaasta kuukaudesta, joiden tulo on 465 euroa, on päivärahan perusteena oleva palkka 465 euroa. Käytännössä ansio-osaa peruspäivärahan päälle kertyy vasta vähintään 930 euron tulosta. Työttömyyskassa esittää, kun puolikkaita kuukausia on kertynyt kaksi, ne lasketaan yhteen ja palkanmäärittelyssä käytetty jakaja on 21,5, eikä esitetty 2 x 21,5.

Toimeenpanijan kannalta hyvä uudistus olisi, jos palkanmäärityksessä voitaisiin huomioida kaikki vakuutusenalaiset tulot ilman erittelyjä. Muutos selkeyttäisi järjestelmää ja helpottaisi toimeenpanoa, kun erilaisia tuloeria ei tarvitse eritellä, huomioida tai jättää huomioimatta.

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)

Suojaosasta luopuminen heikentää merkittävästi juuri heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten toimeentuloa. Suuri osa osa-aikatyötä tekeivistä palkansaajista on ollut pakko tyytyminen työsopimuksiin, joilla taataan vain osittainen työllistyminen. Esityksen oletusarvona tuntuu olevan, että heikossa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt saavat tahtoessaan lisätyötä tai -tunteja kohtuullisin työehdoin. Suomen Elintarviketyöläisten Työttömyyskassa muistuttaa, ettei ansiotason

lasku lisää työmahdollisuuksia heikossa työllistymistilanteessa. Ansiosidonnaisen päivärahan tason lasku johtaa pahimmillaan siirtymiseen muiden etuuksien piiriin.

Suojaosasta luopuminen hankaloittaa mahdollisuuksia ottaa vastaan lyhytaikaista tai huonommin palkattua työtä, kun pienikin lisätulo leikkaa työttömyysturvaa ja mahdollisesti hidastaa työttömyyspäivärahan saamista tulotietojen selvittämisen ajan. Työttömyyskassan arvio on, että suojaosan poisto tulee heikentämään työllisyyttä ja vaikeuttaa yritysten mahdollisuuksia palkata nopeasti tilapäistä työvoimaa.

Työttömyysetuuden suojaosasta luopuminen aiheuttaa työttömyysturvan heikennyksiä osa-aikaista työtä tekeviin etuudensaajiin ja erityisesti naisiin, jotka työskentelevät miehiä enemmän osa-aikaisissa ja määräaikaisissa työsuhteissa. Muutos ei kannusta vastaanottamaan osa-aikaista työtä ja heikentää sukupuolten välistä tasa-arvoa. Työttömyyskassa ei kannata jäsentensä työttömyysturvaan kohdistuvia heikennyksiä.

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

Lapsikorotusten poistaminen heikentää lapsiperheiden taloudellista asemaa, ja heikennys kohdistuu naisiin voimakkaammin kuin miehiin. Lapsikorotusten poistaminen heikentää lasten asemaa ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. Työttömyyskassa ei kannata esitystä.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

Omvastuuajan pidentäminen viidestä päivästä seitsemään päivään heikentää työttömyyskassan jäsenten työttömyysturvaa, eikä Suomen Elintarviketyöläisten Työttömyyskassa hyväksy työttömyysturvaan kohdistuvia heikennyksiä.

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

Työttömyysturvan leikkaukset lisäävät työmarkkinatuen maksamista. Todennäköisesti myös muiden tukimuotojen, erityisesti yleisen asumistuen ja toimeentulotuen, maksaminen lisääntyy.

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.

Esitetyt muutokset aiheuttavat tarpeen laajoihin muutoksiin työttömyyskassojen tietojärjestelmissä, mistä aiheutuu toteutusvaiheessa merkittäviä lisäkustannuksia kassoille. Lisäksi muutosten toimeenpano edellyttää henkilöstön 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 vaativat kassojen henkilöstöresurssien kasvattamista.

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Työttömyysturvalain muutosten vaikutusten arviointi pitäisi tehdä ennen hallituksen esitystä, eikä vasta jälkikäteen. Työttömyyskassalla ei ole lausuttavaa jälkikäteen tehtävän seurannan järjestämisestä ja arvioinnista.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Työttömyyskassa nostaa erikseen esille työssäoloehdon muutoksiin liittyvän siirtymäsäännöksen ongelman. Jos ihminen on kerryttänyt työssäoloehdon ennen 31.8.2024 mutta jää työttömäksi vaikkapa 15.9., hän on uuden työssäoloehtosäännöksen piirissä. Tilanne on toisin työttömällä, joka joko itse huolehtii tai työnantaja huolehtii työttömyyden alkupäiväksi vaikkapa 31.8.2024. Työttömyyskassa esittää, että jokainen työtön työnhakija on kerryttänyt nykylainsäädännön mukaisesti työssäoloehdon, jos hän on kerryttänyt sen 1.9.2024 mennessä.

Voimaantulon aikataulu on tiukka ja vaatii eri etuudenmaksajilta merkittävää lisäresursointia, jotta vaadittavat muutokset mm. maksatusjärjestelmiin ja tiedotusmateriaaleihin saadaan tehtyä. Lisäksi henkilöstön koulutus tulee olemaan vaativa tehtävä etuudenmaksajille. Työttömyyskassa toivoo, että lakiesityksen toimeenpanoa ajatellen lakia koskevat päivitetty soveltamisohjeet saadaan mahdollisimman pikaisesti etuudenmaksajien käyttöön. Lisäksi liian lyhyt järjestelmämuutosten valmistelu-aika aiheuttaa riskin järjestelmämuutoksista kassoille aiheutuvien kustannusten tarpeettomasta noususta. Muutokset ovat niin suuria, että kansalaisilla tulee olla myös riittävä aika perehtyä niiden vaikutukseen juuri hänen elämässään ja tekemiinsä valintoihin.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Työttömyysturvalain 3. luvun muutokset, Lomakorvausten jaksottaminen

Lomakorvausten jaksottamisesta luovuttiin vuonna 2012. Tuolloin sekä työelämä- ja tasa-arvo- että sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta puolsivat lomakorvausten jaksotusten päättämistä (Valiokuntamietinnöt koskien hallituksen esitystä 115/2012). Lomakorvausten jaksotusten poisto auttoi kotitalouksia sopeutumaan tilanteeseen, jossa tulot merkittävästi laskevat, selkeytti työttömyysturvan toimeenpanoa ja helpotti erityisesti lyhyitä määräaikaikaisuuksia tekevien asemaa. Lomakorvauksen jaksotus yhdessä omavastuuajan pidennyksen kanssa siirtää työttömyysetuuden maksamisen aloitusta merkittävästi nykytilaan verrattuna.

Lomakorvausten jaksottaminen tulee hankaloittamaan työttömyysturvan toimeenpanoa, sillä se lisää hakemusten käsittelyssä manuaalista työtä ja lisäselvityspyyntöjä.

Lomakorvauksia ei makseta automaattisesti aina ensimmäisen palkanmäärityksen yhteydessä käytettävissä palkanmaksujaksoissa, vaan se voi tulla maksettavaksi myöhemmin. Tällöin kassan täytyy kahteen eri kertaan poimia hakemus käsin tehtävään käsittelyyn ja selvittää lomakorvausten vaikutuksia jaksotukseen. Lomakorvausten jaksottaminen aiheutti ennen vuotta 2012 työttömyyskassoissa merkittävän määrän työtä, joka palaa muutoksen jälkeen käsittelytyöhön ja tulee lisäämään kassojen henkilöstöresurssien määrää, työttömyysturvan hakijoiden yhteydenottoja ja kassan yhteydenottoja jäseniin sekä työnantajien antaminen lisäselvitysten määrää.

Työttömyyskassa tuo esille myös sen, että lyhyissä määräaikaikaisissa työsuhteissa olevat työntekijät eivät pääsääntöisesti pysty pitämään kertyneitä lomia työsuhteen aikana, vaan lomakorvaukset maksetaan työsuhteen päättyessä. Lomakorvausten jaksottaminen kohtelee toistaiseksi voimassa

olevia työsuhteisia ja määräaikaisia työsuhteisia palkansaajia eriarvoisesti työttömyyden alussa. Jos lomakorvausten jaksottamisesta ei luovuta, työttömyyskassa esittää, että työssäoloehto kerryttävään tuloihin kuuluisi huomioida myös lomakorvaukset. Lyhyissä määräaikaisuuksissa työskentelevät eivät juuri pysty pitämään vuosilomaa tai hyvin vähän työsuhteen aikana. Sen sijaan heille maksetaan kertyneistä lomista lomakorvaus työsuhteen päättyessä.

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. Työttömyyskassan näkemyksen mukaan näiden säännösten vaikutuksia tulee tarkastella vielä huolella ennen lopullista hallituksen esityksen antamista.

Muuta lausuttavaa esityksestä:

Lakimuutosten vaikutusten arviointi on puutteellista, mikä kohtuuttoman lyhyen valmisteluajan vuoksi on tietoisesti valittu riski. Lakimuutoksista ei ole ehditty käydä huolelliseen lainvalmisteluun olennaisesti kuuluvaa laajaa keskustelua, eikä erilaisia malleja ole voitu arvioida keskenään esimerkiksi työssäoloehdon tuloperusteisen muutoksen valmistelussa. Lakimuutokset tulevat kohdistumaan heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleviin kohtuuttoman suurelta osin. Työttömyysturvalain muutoksien aiheuttamat tulomenetykset tulevat lisäämään lapsiperheköyhyyttä ja vaikuttavat merkittävästi eri tavoin eri tuloluokissa työskenteleviin palkansaajiin.

Työttömyysturvalain muutokset astuvat liian nopealla aikataululla voimaan, joka lisää myös toimeenpanon riskejä. Lisäksi kiireinen aikataulu kasvattaa tarpeettomasti työttömyyskassoille koituvia kustannuksia.

Työttömyyskassa katsoo, että muutokset heikentävät merkittävästi ansiosidonnaisen työttömyysturvan legitimitettä vähentämällä pienituloisten palkansaajien ansioturvan määrää. Ansiosidonnaista työttömyysturvajärjestelmää moititaan usein siitä, ettei se turvaa palkansaajien tasapuolista kohtelua. Esitetyt lakimuutokset antavat tälle kritiikille vahvoja perusteita.

Korkeaaja Jenni
Suomen Elintarviketyöläisten Työttömyyskassa