

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)**

-

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

YTK Työttömyyskassa toteaa, että tuloperusteinen työssäoloehto mahdollistaa automatisaation hyödyntämisen työttömyysetuuden toimeenpanossa. Toimeenpanoa ei voida kuitenkaan täysin automatisoida, koska tulorekisteristä ei saada kattavasti tietoja. Tulorekisterin tietosisältöä ja pakollisina ilmoitettavien tietojen määrää tulisikin laajentaa, jotta automatisaatiota voitaisiin kehittää edelleen.

Lakiesitykseen sisältyvä vuosilomakorvauksen jaksottaminen ehdotetussa muodossaan vie euroistamisesta saatavia toimeenpanon hyötyjä, kun uutta tuloperusteista työssäoloehto ryhdytään soveltamaan. Lausumme asiasta tarkemmin lomakorvauksen jaksottamista koskevassa osiossa.

Lisäksi YTK toteaa, että lausuntoaika oli valitettavan lyhyt ottaen huomioon, että kyseessä on erittäin merkittävä muutos ansiopäivärahan toimeenpanoon ja esitetyt muutokset vaikuttavat laajasti ansiopäivärahan saajien tilanteeseen.

Jäsenyysehto

Esitysluonnoksen mukaan palkansaajan jäsenyysehto muutettaisiin viikkokohtaisesta tarkastelusta kuukausikohtaiseksi ja pidennettäisiin vastaavasti 12 kuukauteen. Ansiopäivärahaan olisi oikeus palkansaajakassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta, ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon.

Esitysluonnoksen esimerkin mukaisesti saattaa syntyä tilanne, että työssäoloehto täytyy ennen kuin jäsenyysehto ja hakija joutuisi hakemaan peruspäivärahaa kunnes jäsenyysehto täyttyy. Tilanne ei ole jäsenen kannalta toivottava, kun kyse on lyhytaikaisesta siirtymästä Kelasta kassaan.

YTK ehdottaa, että säännöstä tarkennetaan siten, että riittäisi, että hakija on ollut vakuutettuna 12 edellisenä kuukautena, joina vakuutettuna on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon. Tällöin riittäisi, että jäsenyys on ollut voimassa sinä kuukautena kun työssäoloehdosta luettavalta ajalta maksettava palkka maksetaan jäsenyyden voimassaollessa. Lainkohtaa sovellettaisiin vain tarkasteltaessa työssäoloehdon täyttymistä.

Esitysluonnoksen 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 työssäoloehdosta luettavien kalenterikuukausien aikana. Kahdentoista kuukauden jäsenyysehto täyttyy 26.1.2026, ja ansiopäivärahaa voidaan maksaa aikaisintaan tämän jälkeen.

YTK:n ehdotuksen mukaisesti jäsenyysehto täytyisi 31.12.2025, koska henkilö on ollut vakuutettuna niinä kuukausina kun hän on täyttänyt työssäoloehdon. Näin ansiopäiväraha-oikeus alkaisi 1.1.2026. Ehdotettu muutos selkeyttäisi toimeenpanoa ja vähentäisi siirtymätilanteita.

Vaihtoehtoisesti YTK ehdottaa, että jäsenyysehto olisi 10 kuukautta. Tällä voitaisiin välttää tilanteet, joissa työssäoloehto ja jäsenyysehto eivät täyty samanaikaisesti. Näin vältettäisiin lyhytaikaiset siirtymät maksajalta toiselle.

## Tarkastelujakso

Esityksen mukaan työssäoloehto pidennetään 26 kalenteriviikosta 12 kalenterikuukauteen, mutta tarkastelujakson pituuteen ei esitetä muutosta. Jos työssäoloehto täyttyy kokonaisuudessaan puolikkaista työssäoloehtokuukausista, kestää työssäoloehdon kerryttäminen 24 kuukautta. Tähän nähden esitetty 28 kuukauden tarkastelujakso on melko lyhyt. YTK esittää, että myös

tarkastelujaksoa pidennettäisiin. Esimerkiksi yrittäjän työssäoloehdontarkastelujakso on 48 kuukautta.

Tilanteet, joissa kalenterikuukauden aikana maksetaan palkkaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poiketen kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta

Esityksen mukaan, jos kalenterikuukauden aikana maksetaan palkkaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poiketen kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta, palkka jaettaisiin vaikuttamaan maksukuukausi mukaan lukien yhtä monelle sitä edeltävälle tai seuraavalle kalenterikuukaudelle, kuin jona palkkaa on ansaittu.

Esityksessä lisäksi mainitaan, että palkkaa jaettaisiin käytännössä pääosin maksukuukautta edeltävälle ajalle, koska käytännössä palkan jakaminen eteenpäin edellyttäisi sitä, että palkkaa on maksettu työntekokuukautta ennen. Palkanmaksu voi tapahtua pitkältä ajalta etukäteen (vuosilomapalkka lomautetuille, ennakkopalkka luovilla aloilla) tai huomattavasti jälkikäteen (tulospalkat eri aloilla, rakennusalan urakkapalkka tai opetuslalla palkka voidaan maksaa kerralla koko lukukaudelta).

Näissä tilanteissa malli johtaisi siihen, että työssäoloehdon kertymistä voi olla hankalampi ymmärtää ja ennakoida, koska palkanmaksutapa saattaa aiheuttaa työssäoloehdon takautuvan kertymisen ja täyttymisen. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, ansainta-aikoja ei aina saada tulorekisteristä, joten tietoja voidaan joutua tiedustelemaan hakijalta sekä työnantajalta.

Lakiesityksen esimerkkejä tulisi tarkentaa. Seuraavasta esimerkistä ei ilmene, jaetaanko palkka syyskuun osalta puolelle kuukaudelle vai jaetaanko palkkasumma kahdella.

Esimerkki: Henkilö on työssä 15.9. –31.10. Palkka maksetaan koko työn ajalta 31.10. Palkka jaetaan vaikuttamaan lokakuulle ja syyskuulle.

Seuraavaa esimerkkiä tulisi myös täsmentää, jaetaanko palkka tasan kahdelle kuukaudelle vai siirretäänkö huhtikuussa maksettu palkka toukokuulle.

Esimerkki: Henkilö on työssä kuukausipalkalla, joka maksetaan aina kuukauden ensimmäisenä päivänä. Toukokuun palkanmaksupäivän tulisi olla 1.5., joka on juhlapyhä. Palkka maksetaan edellisenä arkipäivänä huhtikuun puolella. Huhtikuussa maksetaan näin ollen palkkaa 1.4. (huhtikuun palkka) ja 30.4. (toukokuun palkka). Palkka jaetaan vaikuttamaan huhtikuulle ja toukokuulle.

Lisäksi YTK toteaa, että toimeenpano kannalta olisi selkeintä, että tavanomaisesta palkanmaksusta poikkeaminen tulkittaisiin samalla tavalla kuin sovittelussa ja työssäoloehdon seurannassa.

Työmarkkinoilla olo

Palkansaaja menettää oikeuden työttömyyspäivärahaan oltuaan poissa työmarkkinoilta yli kuusi kuukautta ilman hyväksyttävää syytä (TTL 5 luku 10 §). Jatkossa työmarkkinoilla olemista ei enää osoittaisi se, että henkilö on yhden kalenteriviikon ajan palkkatyössä, jossa työaika olisi vähintään 18 tuntia. Esityksen mukaan tämän sijasta edellytettäisiin, että henkilö on palkkatyössä siten, että hän ansaitsee vähintään 465 euroa kuukaudessa (vuoden 2023 tasossa). Termillä ”ansaitsee” viitattaneen siihen, että riittävää olisi, kun työssäoloehtoon luettava työ on tehty, vaikka palkka maksettaisiinkin myöhemmin. Asian merkityksellisyyden vuoksi kohtaa voisi vielä tarkentaa.

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

Ansiopäivärahan perusteena oleva palkka ja ansiopäivärahan määrä

Tuloperusteiseen päivärahaan siirtyminen vaikuttaa ennakoarvioiden mukaan henkilön työttömyysetuuden tasoon alentavasti. Joissain tilanteissa voi käydä niin, että työttömyyskassan jäsenyys ei ole kannattavaa, koska ansio-osaa kertyy vähän tai ei ollenkaan. Yhdistettynä 12 kuukauden työssäoloehtoon muutos heikentää erityisesti osa-aikaisten pätkätyötä tekevien mahdollisuutta päästä ansiopäivärahalle.

Ongelmallisena on tilanne, joissa työssäoloehto kertyy puolikkaista kuukausista. Lakiesityksen mukaan puolikkaiden kuukausien (tulot 465-929) jakana on 21,5, jolloin puolikkailta kuukausilta ei kerry ansio-osaa lainkaan.

Vaikutuksen lieventämiseksi YTK ehdottaa, että tulot välillä 465–929 euroa kerryttävät puoli kuukautta työssäoloehto, mutta jos henkilön työssäoloehdon tarkastelujaksolta löytyy 12 kokonaista työssäoloehdon täyttävää kuukautta, päiväraha määriteltäisiin näiden kuukausitulojen perusteella. Puolikkaat kuukaudet huomioitaisiin vain, jos työssäoloehto ei tarkastelujakson aikana täytyisi kokonaisilla kuukausilla.

#### **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)**

Suojaosuuden poisto heikentää osa-aikatyötä tekevän ansiopäivärahaa merkittävästi. Esimerkiksi 1.300 euron kuukausituloilla, ansiopäiväraha pienenee n. 140 euroa kuukaudessa. Suojaosuuden poisto voi aiheuttaa kannustinloukkuja ja voi johtaa siihen, että lyhytaikaisia töitä ei vastaanoteta.

### **Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)**

Lapsikorotusten poistaminen heikentää merkittävästi päivärahaa niiden hakijoiden kohdalla, joilla on lapsi tai lapsia huolettavanaan. Vaikutus on tällä hetkellä 150-300 kuukaudessa riippuen lasten määrästä. YTK jäsenistössä lapsikorotuksia saa tällä hetkellä noin 30 % etuudenhakijoista (n. 11.000 henkilöä) kuukausittain.

### **Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)**

Hallituksen esitysluonnoksen sivuilla 66–67 todetaan, että ”Valmistelun aikana nousi kuitenkin esiin mahdollisuus muuttaa myös omavastuuajan kertyminen tuloperusteiseksi, minkä myötä työttömän ajan kulumisen seuraamisen sijasta työttömyysetuusoikeus alkaisi vasta sen jälkeen, kun ensin on saatu pidätettyä henkilöltä seitsemän kokonaan työttömän päivän työttömyysetuus. Valmistelun aikataulun vuoksi tämän vaihtoehdon arviointi on kuitenkin jouduttu siirtämään myöhempään ajankohtaan.”

YTK kannattaa, että työttömyysturvan omavastuu-aika muutettaisiin tuloperusteiseksi ja että asia otetaan valmisteluun.

Samalla ehdotetaan, että 8 viikon enimmäisaikarajoitus poistetaan.

### **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.**

Lakimuutokset vaikuttavat laajasti työttömyyskassojen toimintaan. Muutokset edellyttävät järjestelmänmuutoksia maksatusjärjestelmään ja sähköiseen hakemukseen, päätös- ja lomakepohjien päivittämistä, henkilökunnan koulutusta, neuvontaa ja tiedottamista muutoksista. Toteutettavat muutokset kasvattavat kassojen hallintokuluja.

### **Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?**

Seuraamalla etuuden saajien määrän muutosta, työttömyysprosenttia, ansiopäivärahan keskimääräistä suuruutta, etuusmenojen kehitystä ja työttömyyskassojen jäsenmäärän muutoksia.

## Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

### Voimaantulo

Euroistamisen soveltamisen aloittamisen ajankohdaksi on ehdotettu 2.9.2024. Samaan ajankohtaan on ajoittumassa myös muita työttömyysturvan muutoksia, joista on tarkoitus antaa hallituksen esitys helmikuun 2024 alussa. Kaikkien 2.9.2024 voimaantulevien muutosten tarkkaa sisältöä ei siis vielä tiedetä. Vuoden 2025 alussa on tulossa voimaan myös kuntien rahoitusosuuden muutos, joka aiheuttaa merkittäviä muutoksia työttömyyskassojen järjestelmiin kun tietoja maksetuista etuuspäivistä aletaan siirtää Kelaan. Näidenkin muutosten toteuttaminen järjestelmiin ajoittuu vuodelle 2024.

Euroistaminen vaikuttaa työttömyysetuuden toimeenpanoon merkittävästi ja aiheuttaa suuria muutoksia järjestelmiin ja ohjeistuksiin sekä edellyttää henkilökunnan kouluttamista ja jäsenten neuvontaa ja tiedottamista. On odotettavissa, että neuvontatilanteet lisääntyvät huomattavasti. Aiottu voimaantulo syyskuun alku on haastava ottaen huomioon, että koulutusten järjestäminen ja järjestelmien testaus ajoittuisi lomakautteen. Testaukselle tulee varata riittävästi aikaa.

YTK esittää, että euroistamisen soveltamisen aloitusta siirrettäisiin 1.12.2024, jolloin saataisiin enemmän aikaa testaamiseen ja kouluttamiseen. Nopea aikataulu nostaa myös entisestään järjestelmäkustannuksia, koska riskinä on, että töitä voidaan joutua tekemään ylitöinä.

### Siirtymäsäännös

Siirtymäsäännöksessä ei ole mainintaa jäsenyysehdoista. Ehdotetun säännöksen mukaan ”Tämän lain 5 luvun 3 §:n 1 momenttia sovelletaan työnhakijaan 2.9.2024 alkaen sen (...)”. Kohdassa olisi syytä viitata myös 5 luvun 2 §:n 1 momenttiin jäsenyysehdoista.

Lakiesityksen siirtymäsäännöksen mukaan uutta 12 kuukauden työssäoloehto sovelletaan (5 luvun 3 §:n 1 mom), jos työssäoloehto täyttyisi 2.9.2024 jälkeen eli käytännössä sen jälkeen, kun työssäoloehdossa voidaan huomioida vähintään yksi kokonainen tai puolikas työssäolohtokuukausi lain voimaantulon jälkeen. Siirtymäsäännöksestä seuraisi, että muutos kohtelee epäoikeudenmukaisesti niitä, jotka jäävät työttömiksi lyhyen ajan sisällä lain soveltamisen alkamisesta ja joilla on vanhan lain mukainen työssäoloehto täynnä 1.9.2023 mennessä. Tällöin heiltä vaaditaan 12 kuukauden työssäoloehto. Nämä tilanteet lisäävät haasteita työttömyyskassan neuvonnassa. Kun laki tulee voimaan 1.1.2024, jäsenellä ei ole välttämättä enää mahdollisuuksia täyttää lain mukaista 12 kuukauden työssäoloehdon vaatimusta 1.9.2024. Lakiesityksellä voidaan katsoa olevan takautuva vaikutus jäsenen tilanteeseen.

## Muuta lausuttavaa esityksestä?

Lomakorvauksen jaksotus euroistamisen jälkeen

Esityksessä ehdotetaan, että yli kahden viikon pituisen kokoaikaisen työsuhteen päättyessä lain tai työ- tai virkaehtosopimuksen mukaan maksettava lomakorvaus estäisi työttömyysetuuden myöntämisen ajalta, jolle etuus jaksotetaan.

Maksuperusteisen työssäoloehdon tavoitteena on nopeuttaa ja mahdollistaa automaation ja tulorekisterin parempi hyödyntäminen. Palauttamalla lomakorvauksen jaksottaminen nämä hyödyt osittain menetetään, sillä lomakorvauksen jaksottamisen edellyttää selvitystyötä, koska tulorekisteristä ei aina löydy riittävästi tarvittavia tietoja. Lomakorvaus ei ole tulorekisteriin pakollisesti ilmoitettava tieto vaan lomakorvaus sisältyy usein palkkasumman yhteismäärään. Lisäksi kassan on selvitettävä, onko työsuhde kokoaikainen vai osa-aikainen.

Joskus työntekijöille maksetaan lomakorvausta kunkin palkanmaksun yhteydessä. Jos tällainen menettely perustuu alalla sovellettavaan työehtosopimukseen, vain viimeisen palkanmaksujakson yhteydessä maksettu lomakorvaus jaksotettaisiin. Kassan tulee lisäksi selvittää, onko em. menettely työehtosopimuksen mukainen. Lomakorvauksen jaksottaminen ei edellyttäisi, että sitä olisi todellisuudessa maksettu, jos hakijalla on ollut siihen oikeus. Kassan tulee selvittää myös nämä tilanteet. Kassan tulee pyytää selvityksiä hakijalta tai työntantajalta siltä osin kun niitä ei saada tulorekisteristä.

Säännösehdotuksen mukaan lomakorvauksen jaksotus tehtäisiin pääsääntöisesti siten, että lomakorvauksen määrä jaettaisiin henkilön viimeisestä työsuhteesta saaman päiväpalkan perusteella. Erityisesti ansiopäivärahan saajien kohdalla on syytä huomioida, että koska jaksotuspalkkana käytettäisiin viimeisestä työsuhteesta saatua palkkaa, jaksotuspalkka voisi tältäkin osin poiketa päivärahan perusteena olevasta palkasta.

Lomakorvauksen jaksotuspalkan on ehdotettu toteuttavan ansaintaperusteisesti. Sen jälkeen, kun työssäoloehto on muutettu tuloperusteiseksi, aiheuttaisi se toimeenpanoon haasteita ja paljon lisätyötä. Lisäksi on huomattava, että tulorekisteristä ei ole saatavissa ansainta-aikoja, ja nämä tulisi selvittää erikseen jaksotuspalkkaa varten. Ehdotetussa mallissa maksatusjärjestelmiin pitäisi jättää euroistamisen jälkeen ansaintaperusteinen laskentamalli lomakorvauksen jaksotuspalkan laskentaa varten. Tämä edellyttäisi kahden laskurin ylläpitämistä. Myös hakijan kannalta tilanne olisi vaikeasti ymmärrettävä, kun jaksotuspalkka ja määrittelypalkka määritellään eri tavalla.

Jaksotuspäätöksiä tehtiin vuonna 2012 noin 77.000 kappaletta ja olettavasti päätöksiä tulisi nykytilanteessa tehtäväksi enemmän, arviolta jopa 100.000 kappaletta vuodessa. Kyseessä on merkittävä päätösmäärä ja sitä kautta merkittävä työn lisäys.

Tämän vuoksi YTK esittää, lomakorvauksen jaksottaminen siirretään euroistamisen voimaantulon yhteyteen ja valmistellaan malli, jolla laskenta yhdenmukaistetaan maksuperusteiseen malliin. Mikäli voimaantuloa ei voida siirtää, esitämme, että viimeistään euroistamisen voimaantulon yhteydessä lakia muutetaan siten, että laskenta yhdenmukaistetaan. Yksi vaihtoehto olisi keventää lomakorvauksen jaksottamisen sääntelyä siten, että maksettavia päivärahopäiviä vähennettäisiin niin monta päivää kuin miltä lomakorvausta maksetaan. Vaihtoehtoisesti lomakorvauksen määrä voitaisiin jakaa päivärahan määrällä. Maksettavien lomapäivien määrä voitaisiin kysyä hakijalta hakemuksen yhteydessä.

Lisäksi toimeenpanoa sujuvoitaisi, jos tulorekisterin hyödynnettävyyttä kehitetään siten, että lomakorvaus olisi tulorekisterissä pakollisena tietona.

Virri Paula  
YTK Työttömyyskassa