

Asia: VN/23793/2023

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto.

Esityksen mukaan ansiopäivärahaa alennettaisiin ensimmäisen kerran, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä ja toisen kerran, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Lisäksi esityksen mukaan työttömyyspäivät (40/170 päivää) laskettaisiin vastaavalla tavalla kuin etuuspäivät huomioidaan lain 6 luvun 7 §:n mukaisessa enimmäisajassa. Näin toteutettuna malli ei aiheuttaisi ylimääräisen laskurin rakentamista työttömyyskassojen maksatusjärjestelmiin. Yhteisjärjestö haluaa kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kyseisen lainkohdan mukaan enimmäisaikaan luetaan myös tietyissä tilanteissa toisesta EU/ETA-maasta maksetut työttömyyspäivärahapäivät sekä ne työttömyyspäivät, joilta Kela on maksanut peruspäivärahaa. Jos Kelan peruspäivärahan suuruusena maksetut päivät otettaisiin huomioon 40/170 päivän enimmäisajassa alennetun päivärahan yhteydessä, se tarkoittaisi, että näiltä henkilöiltä poistuisi mahdollisuus saada täyttä, alentamatonta ansiopäivärahaa enimmäisajan alusta alkaen. Tällainen tilanne voi tulla vastaan, kun henkilö on täyttänyt työssäoloehdon, mutta ei vielä työttömyyskassan jäsenyysehtoa. Tältä osin esitykseen olisi hyvä tarkentaa, että työttömyyspäivillä tarkoitetaan kaikissa tilanteissa vain ansiopäivärahana maksettavia päiviä.

Ehdotetun alennetun päivärahan siirtymäsäännöksestä johtuu, että toimeenpanossa, järjestelmämuutoksissa sekä neuvonnassa tulee huomioida, että ansiopäivärahaa voidaan maksaa alentamattomana vielä pitkänkin ajan lain voimaantulon jälkeen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa palkansaajan työssäoloehto on täyttynyt ennen lain voimaantuloa, sovelletaan yhä nykyistä 26 kalenteriviikon työssäoloehto. Jos henkilö jää työssäoloehdon täytyttyä hyväksyttävän syyn takia pois työmarkkinoilta esimerkiksi perhevapaan takia, voi hän tulla päivärahan hakijaksi vasta useita vuosia viimeisimmän työn päättymisestä. Tällaisen palkansaajan kohdalla kyseinen työssäoloehto huomioidaan ja ansiopäiväraha maksetaan ilman sen alentamista, jos työttömyysetuusoikeus alkaa viimeistään 1.9.2031.

Esitysluonnoksen mukaan ansiopäivärahan tasoon vaikuttavien työttömyyspäivien määrä alkaisi alusta, kun työnhakija on täyttänyt uudelleen palkansaajan työssäoloehdon ja palkansaajan ansiopäivärahan enimmäisaika alkaa alusta. Ansiopäivärahan alentaminen 25 prosentilla merkitsee pysyvää muutosta etuuden määrään henkilöillä, jotka ovat siirtyneet työttömyysturvalain 6 luvun 9

§:n mukaisille lisäpäiville. Tämä johtuu siitä, että lisäpäiville siirtyneillä ei ole mahdollisuutta täyttää työssäoloehto uudelleen, toisin kuin muilla ansiopäivärahan saajilla. Esitysluonnoksen mukaan ansiopäivärahan alentaminen voisi kohdistua niihin, jotka ovat oikeutettuja lisäpäiviin ja kuuluvat ikäluokkiin 1961–1964. Lisäksi mainitaan, että nämä ikäluokat alkavat saada etuutta lisäpäivien perusteella vuosina 2026–2029, kun enimmäisaika heillä on alkanut lain voimaantumisen jälkeen. Yhteisjärjestö toteaa tähän, että lisäpäiville siirtyneille on jo maksettu ansiopäivärahaa alennettuna heti 40 työttömyyspäivän ja edelleen alennettuna 170 työttömyyspäivän jälkeen, kuten muillekin päivärahan saajille.

Yhteisjärjestön arvion mukaan kahden kuukauden jälkeen tehtävä porrastus koskisi noin kahta kolmannelta ansiosidonnaisen saajista. Myöhempi leikkaus taas vaikuttaisi 20–30 prosenttiin saajista. Keskimääräinen täysi päiväraha viime vuonna oli noin 1 600 euroa kuukaudessa ja laskisi kahden kuukauden jälkeen 1 280 euroon. Porrastuksen vaikutus olisi pääsääntöisesti 200–500 euroa kuukaudessa, mitä voidaan pitää huomattavana etuusleikkauksena. Huomioitavaa on, että 20 prosentin etuusleikkaus tapahtuisi jo 40 työttömyyspäivän jälkeen.

Työttömyysturvaa koskevista muista leikkaustoimenpiteistä on jo säädetty hallituksen esityksellä 73/2023 vp. Kun otetaan huomioon kaikki vuoden 2024 työttömyysturvaa koskevat leikkaukset, voi leikkausten yhteisvaikutus muodostua hyvin merkittäväksi. Nimittäin esimerkiksi porrastus, lapsikorotuksen poisto ja suojaosan poisto kohdistuvat osin samoihin henkilöihin. Edellä mainittujen leikkausten yhteisvaikutus voi olla jopa yli 50 prosentin etuusleikkaus lähtötasoon nähden. Näin ollen tietyillä ryhmillä työttömyysturvan leikkausten kokonaisvaikutukset ovat erittäin merkittäviä.

### **Lausuttavaa palkkatuetta työtä ja työssäoloehto koskevasta ehdotuksesta?**

Esityksen mukaan jatkossa palkkatuettu työ ei lähtökohtaisesti kerryttäisi työssäoloehto. Alentuneesti työkykyisen palkkatuetusta työstä kertyisi kuitenkin työssäoloehto ensimmäisen 10 työssäolokuukauden jälkeen 75 prosenttia työssäoloehto kerryttävistä kuukausista.

Esityksen mukaan tieto palkkatukityöstä ja osa-aikaisesta palkkatukityöstä saadaan edelleen työvoimapolitiiselta lausunnolta. Esityksessä ehdotetaan asiasta säädettävän asetuksella. Yhteisjärjestö pitää tärkeänä, että asetuksessa edellytetään työvoimaviranomaista ilmoittamaan kassalle lausunnossa selkeästi se, milloin palkkatukityö on työssäoloehto kerryttävä.

Palkkatuetun työn siirtymäsäännöksen takia toimeenpanossa joudutaan aluksi selvittämään palkkatuetun työ alkamisajankohtaa. Osa-aikaisen palkkatuetun työn ajalta maksetaan soviteltua päivärahaa, mutta työ ei kerrytä työssäoloehto. Tämä edellyttää toimeenpanossa järjestelmänmuutoksia, jotta järjestelmä voi tulkita annetun lausunnon vaikutuksesta työssäoloehdon kertymään.

Esitysluonnoksen mukaan ”Nykytilassa se osa palkkatuetta työsuhdetta, joka ei kerrytä työssäoloehto, on hyväksyttävä syy pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Esityksen mukaan palkkatuettu työsuhde pidentäisi työssäoloehdon tarkastelujaksoa koko kestollaan.” Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan: ”Työssäoloehdon kertymisen sijasta palkkatuettu työ olisi jatkossa kokonaisuudessaan työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidentävä tilanne siten kuin luvun 3 §:n 3 momentissa säädetään.”

Esitykseen on hyvä tarkentaa se, pidentääkö alentuneen työkyvyn perusteella myönnetty palkkatukityön jatkokausi tarkastelujaksoa täysimääräisesti, vaikka se kerryttää myös työssäoloehto. Tällainen menettely poikkeaisi nykytilasta, jossa tarkastelujaksoa pidentää vain se osa palkkatukityöstä, joka ei kerrytä työssäoloehto.

Lisäksi huomiona esitetään, että palkkatukityön ja työssäoloehdon siirtymäsäännösten takia henkilö siirtyisi 12 kuukauden työssäoloehdon piiriin, jos viimeistään 1.9.2024 alkanut palkkatukityön jakso ei päättyessään riittäisikään yksinään kerryttämään työssäoloehto.

#### **Lausuttavaa työllistämiselvoitteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?**

-

#### **Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?**

Pidetään kannatettavana, että esityksen mukaan jatkossa palkkatukityö voitaisiin huomioida koko kestoaltaan työssäolovelvoitetta tarkasteltaessa.

#### **Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehdoista ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnoista poikkeuksista?**

Poikkeussäännösten poistamiset selkeyttävät työttömyysturvajärjestelmää, mutta samalla ne heikentävät työttömyysturvan tasoa tietyillä työnhakijoilla. Esimerkiksi nykyisin 58 vuotta täyttäneellä päivärahan taso on suojattu. Suoja vaikuttaa silloin, kun henkilö on pienipalkkaisessa työssä ja jää uudelleen työttömäksi niin, että päivärahan taso lasketaan uudelleen. Nyt esitetään tämän suojasäännön poistamista.

#### **Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?**

-

#### **Lausuttavaa esityksen taloudellisista vaikutuksista (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)?**

-

#### **Lausuttavaa vaikutuksista toimeenpanijoihin (ml. vaikutukset työttömyysetuuden maksajiin ja julkisen työvoimapalvelun järjestäjään)?**

Ehdotetut muutokset lisääisivät työttömyyskassoissa neuvontatilanteita, edellyttäisivät henkilöstön kouluttamista ja ne aiheuttaisivat muutoksia työttömyyskassojen maksatusjärjestelmiin. Lisäksi työttömyyskassojen tulisi päivittää viestintämateriaalia ja päätöstekstejä.

Yhteisjärjestö haluaa nostaa esiin, että etuuden tason alentaminen työttömyyden alkuvaiheessa lisää työttömyyskassoissa myös korjaustilanteiden määrää. Korjausten määrää lisää se, että täysimääräistä päivärahaa maksetaan suhteellisen lyhyelle ajalle (vain 40 päivälle) työttömyyden alkaessa.

Jos ensimmäisten 40 (/170) päivän ajalle maksettua päivärahaa peritään takaisin tai päivärahaa voidaankin esimerkiksi myöntää jälkikäteen aiemmalle ajalle, aiheutuu näistä nykyistä laajempia korjaustilanteita. Tällaisia tilanteita tulee vastaan esimerkiksi silloin, kun henkilö on ensin saanut kielteisen lausunnon jonkin työvoimapolitiittisen seikan vuoksi (korvaukseton määräaika, päätoiminen yritystoiminta, opinnot tms.), ja työvoimaviranomainen muuttaa lausunnon myönteiseksi hakijan toimitettua asiaan lisäselvitystä. Tällöin kassa voi maksaa päivärahan takautuvasti hylätylle ajalle. Jos kassa on jo ehtinyt maksaa päivärahaa myöhemmälle ajalle, hyvin todennäköisesti ko. ajalle aiheutuu takaisinperintää, kun päiväraha tulee maksaa aiemmalle ajalle täysimääräisenä ja jo maksetulle ajalle alennettuna. Ensimmäisille 40/170 päivälle kohdistuva takaisinperintä (silloin, kun

päiväraha peritään kokonaan takaisin) aiheuttaa vastaavasti usein tarvetta lisäsmaksuille, kun täysimääräisenä päivärahana maksettava aika siirtyy pidemmälle takaisinperinnän vuoksi.

### **Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin)?**

-

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

-

### **Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?**

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna koskisi esityksen mukaan työttömiä, joilta edellytetään uutta 12 kuukauden työssäoloehto. Yhteisjärjestö pitää myönteisenä sitä, että uutta 2.9.2024 voimaantulevaa lakia sovelletaan niihin työnhakijoihin, jotka täyttävät uuden 12 kuukauden työssäoloehdon. Ansiopäivärahan tason alentamista ei siis sovelleta niihin henkilöihin, jotka täyttävät työssäoloehdonsa viimeistään 1.9.2024 voimassa olleiden sääntöjen mukaisesti, jossa työssäoloehdon pituus on 26 kalenteriviikkoa.

Siirtymäsäännöksen kohdan 6 mukaan ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täytyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon perustuvaan ansiopäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta työttömyysturvalain 6 luvun 8 §:n 2 ja 3 momenttia. Esitystekstin mukaan 6 luvun 8 §:n 2 ja 4 momentti kumotaan. 3 momenttiin ei tehdä muutoksia. Siirtymäsäännöksessä tulisi näin ollen Yhteisjärjestön ymmärryksen mukaan viitata 6 luvun 8 § 2 ja 4 momenttiin. Sama ilmeisesti erheellinen viittaus toistuu esityksen perusteluissa sivulla 103.

Työssäoloehto voi nykyisin kerryttää lain julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JYTPL) 11 luvun 1 § 2 tai 3 momentin mukaisessa työssä tai palvelussa. Päivärahan tasoa ei näissä tilanteissa lasketa uudelleen 6 luvun 8 § 4 momentin perusteella. Siirtymäsäännöksen kohdan 8 mukaan työssäoloehto voisi edelleen kerryttää JYTPL:n 11 luvun 1 § 2 tai 3 momentin mukaisessa työssä tai palvelussa nykyisten säännösten mukaan, jos työ tai palvelu alkaa viimeistään 1.9.2024. Kohdassa 8 ei kuitenkaan huomioida päivärahan tason laskemista. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa 1.9.2024 velvoitetyön tai palvelun aloittaneen henkilön työssäoloehto täyttyy nykyinsäädännön mukaan, mutta häneen ei sovelleta nykyisin voimassa olevia päivärahan tason suojauksia. Hakijan kannalta olisi selkeämpää, jos myös nykyistä 6 luvun 8 § 4 momenttia voitaisiin soveltaa silloin, kun työssäoloehto täyttyy JYTPL:n 11 luvun 1 § 2 tai 3 momentin mukaisessa työssä tai palvelussa ja työ tai palvelu on alkanut viimeistään 1.9.2024. Siirtymäsäännöksen muutos on erityisen tärkeä tilanteessa, jossa työssäoloehto on täyttynyt palvelussa. Tällöin henkilö ei ole saanut palkkaa, jonka perusteella päiväraha voitaisiin laskea uudelleen.

Lisäksi epäselvää on, miten päiväraha määriteltäisiin tilanteessa, jossa henkilön työssäoloehtoon tulisi luettavaksi viimeistään 1.9.2024 alkanutta JYTPL 11 luvun 1 § 2 momentin mukaista palvelua, että muuta työssäoloehtoon huomioitavaa työskentelyä 2.9.2024 jälkeen.

### **Muuta lausuttavaa esityksestä?**

Hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 4.2 Pääasialliset vaikutukset (s.53) olevassa taulukossa mainitaan, että vuonna 1959 syntyneillä lisäpäiväoikeus alkaisi 60-vuotiaana. Tässä pitäisi lukea 61-vuotiaana (TTL 6 luku 9 §).

Muutokset ovat toimeenpantavissa, mutta aikataulu on erittäin tiukka ottaen huomioon myös muut syyskuussa voimaan tulevat työttömyysturvaa koskevat muutokset. Toimeenpanon näkökulmasta on kuitenkin järkevää, että muutokset astuvat voimaan samaan aikaan.

**Kohdennettu kysymys TE-toimistoille ja työllisyyden edistämisen kuntakoelussa mukana oleville kunnille: Mikä on tilastotietoihin tai arvioon perustuva käsityksenne muutoksen taloudellisista ja muista vaikutuksista, jos palkkatuettu työ kerryttäisi kokonaisuudessaan työssäolovelvoitetta ja koulutusta vailla oleville nuorille asetettua seuraamusta?**

-

Villman Aki  
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry