

Asia: VN/6417/2022

Hallituksen esitys eduskunnalle palkansaajan työssäoloehdon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Palkansaajan työssäoloehto (TTL 5 luku ja asetusmuutokset)

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevista ehdotuksista?

Yleisiä kommentteja

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa.

Työssäoloehdon euroistaminen kohdistuu muutoksena suoraan työttömyysturvajärjestelmän peruseriaatteisiin. Muutos työtuntipohjaisesta laskennasta euromääräiseen laskentaan on hyvin merkityksellinen työttömyysturvan kertymisen kannalta.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kannattaa työssäoloehdon euroistamista, mutta euroistaminen pitäisi tehdä maksuperusteisen mallin sijaan ansaintaperusteisesti. Ansaintaperusteinen malli olisi yksinkertaisempi toimeenpanna, pienempi muutos nykymalliin nähden ja etuudensaajalle helpompi ymmärtää. Valmisteluvaiheessa valmisteltiin lähes valmis esitysluonnos ansaintaperusteisesta euroistetusta työssäoloehdosta. Yhteisjärjestölle tuli yllätyksenä, että valmistelun lopussa lähes valmiiksi saatu ansaintaperusteisen työssäoloehdon esitysluonnos korvattiin maksuperusteisella esityksellä.

Maksuperusteisuus aiheuttaa sattumanvaraisuutta

Työssäoloehdon euroistamista koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että esityksen tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyyspäivärahan määräytymisperusteita. Tarkoituksena on, että määräytymisperusteet ovat etuuden hakijalle ymmärrettävät. Yhteisjärjestö pitää edellä mainittuja tavoitteita kannatettavina. Esityksellä ehdotettu maksuperusteinen tuloperusteinen malli aiheuttaa kuitenkin sen, että työssäoloehdon kertyminen on jatkossa aiempaa sattumanvaraisempaa. Palkanmaksupäivän ajoittumisella ja sitä kautta esimerkiksi palkanmaksamisessa tapahtuneilla virheillä on entistä suurempi merkitys henkilön työssäoloehdon kertymiseen.

Palkanmaksupäivän sattumanvaraisuus aiheuttaa sen, ettei henkilö kaikissa tilanteissa pysty ennakoimaan työssäoloehdon kertymistä etukäteen. Hallituksen esityksessä ehdotetut poikkeukset, joiden mukaan joissain tilanteissa työssäoloehdon viimeinen kuukausi on mahdollista kerryttää

ansaintaperusteisesti, joissain tilanteissa palkkaa jaetaan maksukuukauden lisäksi muille kuukausille, ja joissain tilanteissa palkanmäärittelyssä käytettävää jakajaa on mahdollista muokata, tuovat malliin lisää monimutkaisuutta. Lisäksi esimerkiksi hyväksyttävä syy -aikojen huomioiminen on palkan maksuajankohtaan perustuvassa tuloperusteisessa mallissa vaikeasti hahmotettava asia.

Maksuperusteisessa mallissa sattumanvaraisuutta ja epäoikeudenmukaisuutta etuuden saajien välillä ilmentävät esimerkiksi tilanteet, joissa palkanmaksupäivä on aina kuukauden ensimmäinen päivä. Esimerkki: jos palkanmaksupäivä on kuukauden 1. päivä, huhtikuussa voi olla kaksi maksupäivää eli 1.4. ja 30. 4., koska toukokuun maksupäivä 1.5. aikaistuu 30.4. päivälle. Sama on esimerkiksi joulukuussa: 1.12. on maksupäivä ja myös 31.12., koska 1.1. on pyhäpäivä. Jos toimitaan puhtaasti maksuperusteisesti, työssäoloehto ei kertyisi touko- ja tammikuulta käytännössä koskaan niillä palkansaajilla, joilla palkanmaksupäivä on kuukauden 1. päivä, mutta perustepalkasta tulee suurempi kuin niillä, joilla palkanmaksupäivät asettuvat kahdelle kuukaudelle. Ehdotettu maksuperusteinen malli ei näin ollen kohtele palkansaajia yhdenvertaisesti.

Maksuperiaatteella toteutettuna työnantajan maksuaikatauluista, palkan hyväksymisprosesseista, palkanmaksun virheistä tai esimerkiksi pankkien maksuhäiriöistä voi aiheutua muutoksia palkan maksatukseen, joka esitettyssä mallissa vaikuttaisi hakijan työttömyysturva-oikeuteen ja työttömyysturvaetuuden määrään. Tällä hetkellä Helsingin kaupungin palkanmaksuongelmat vaikuttaisivat henkilöiden etuusoikeuteen. Tätä ei voi pitää oikeudenmukaisena ja tasapuolisena. Esitetty maksuperusteinen malli on myös asiakasneuvonnassa haastava, koska hakija ei välttämättä ilman dokumentteja tiedä palkanmaksun päivämäärää, toisin kuin hän tietäisi työntekoajankohdan, joka olisi ansaintaperusteisen kertymän perustana. Käytännössä etuudenhakijaa voi siis olla vaikea neuvoa tietyissä tilanteissa.

Erittäin tavanomaista on myös, että työsuhteen päättymisen jälkeen yrityksen seuraavana tai seuraavina palkanmaksupäivinä maksetaan työsuhteeseen liittyvät loppupalkan suoritukset kuten kertyneet plussaldot, lomakorvaus, lomaraha, tulospalkkio tai ylityökorvaukset. Loppupalkassa maksetuista suorituksista ainakin plussaldot, tulospalkkio ja ylityöt kerryttäisivät työssäoloehto. Esityksessä esitetään, että työskentelyn päättymisen jälkeen seuraavassa kalenterikuukaudessa maksettavat palkanerät otettaisiin huomioon henkilön uuteen työssäoloへtoon. Näin eria ei myöskään laskettaisi mukaan henkilön ansiopäivärahan perusteena olevaan palkkaan, kun vasta seuraavan työssäoloehdon täyttyessä. Näin ainakin niillä palkansaajilla, joilla loppupalkka maksetaan vasta seuraavan kuukauden puolella. Jos loppupalkka maksetaan työsuhteen viimeisenä päivänä tai saman kuukauden aikana, palkansaajat ovat eriarvoisessa asemassa.

Tuloperusteinen työssäoloehto vaikuttaa erityisesti pätäkittäistä ja epäsäännöllistä työtä tekevien henkilöiden työttömyysturva-oikeuteen. Lisäksi esitetty maksuperusteinen toteutusmalli vaikuttaa etuusoikeuteen ja maksettavien päivärahojen suuruuteen erityisesti aloilla, joissa lisät ja muut palkantarkisteet vaikuttavat paljon henkilön kokonaistulotasoon esimerkiksi palvelu-, hoito- ja opetusaloilla. Esitettyssä maksuperusteisessa mallissa henkilön saamat lisät voivat yksistään kerryttää henkilön työssäoloheutokuukauden, mikäli lisät maksetaan eri kuukaudessa kuin työstä saatu palkka. Tämä voi vaikuttaa erittäin voimakkaasti henkilön saaman ansiopäivärahan suuruuteen, eikä päivärahan perusteena oleva tulotaso vastaa tällöin tosiasiallisesti henkilön tulotasoa. Ansaintaperusteisissa toteutustavassa lisät ja muut palkkaerät kohdistettaisiin henkilön tekemään työaikaan, jolloin henkilön työstä saama kokonaispalkkaus olisi oikeammin määriteltävissä ja myös henkilön itsensä paremmin arvioitavissa.

Palkkaturvatilanteeseen ei ole otettu esitysluonnoksessa kantaa. Tällaisessa tilanteessa palkka tulee maksuun huomattavalla viiveellä, hakijasta riippumattomista syistä. Nyt esillä olevasta ehdotuksesta ei selviä, miten työssäoloehdon täyttyminen palkkaturvatilanteissa toteutuisi oikeudenmukaisesti.

Palkansaaja menettää oikeuden työttömyyspäivärahaan oltuaan poissa työmarkkinoilta yli kuusi kuukautta ilman hyväksyttävää syytä. Esitysluonnoksen sivun 26. mukaan jatkossa palkansaajan työssäoloehdon uudistaminen tuloperusteiseksi vaikuttaa myös sen arviointiin, milloin henkilö on ollut työmarkkinoilla. Samalla sivulla todetaan, että henkilö on työmarkkinoilla silloin, kun hän on palkkatyössä ollessaan ansainnut vähintään 431 euroa (v. 2022 tasossa). Sanatarkasti luettuna tämän voi ymmärtää niin, että jatkossa työmarkkinoilla oloksi katsotaan, kun on tehnyt sellaista työtä, josta ansaitsee vähintään 431 euroa kuukaudessa, mutta palkanmaksu voi tapahtua myös myöhemmin. Asian merkityksellisyyden vuoksi tätä kohtaa olisi selvyuden vuoksi hyvä kuitenkin tarkentaa esityksessä, että onko näin myös tarkoitettu.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että yritystoiminnan ja oman työn sivutoimiseksi osoittamisessa arvioitaisiin henkilön tekemiä viikoittaisia työtunteja, jotka saataisiin henkilöltä itseltään tai työnantajalta. Opiskelun sivutoimiseksi osoittamisessa arvioitaisiin kuitenkin henkilön tuloperusteisesti työssäoloehdon täyttämiä kuukausia. Erilaisten arviointitapojen käyttäminen monimutkaistaa järjestelmää.

Lainvalmistelua tehtiin myös ansaintaperusteisen euroistetun työssäoloehdon perusteella. Eli että työssäoloehtokuukaudet kertyisivät sen mukaan, milloin tulo on ansaittu ja siis työ on tehty. Tällä hetkellä voimassa oleva viikkotuntiperusteinen tarkastelu tehdään ansaintaperusteisen laskentatavan mukaisesti. Työttömyyskassojen kanta on, että työssäoloehto pitäisi euroistaa ansaintaperusteisesti. Vaihtoehtoisesta ansaintaperusteisesta työssäoloehdosta on valmisteltu hallituksen esitysluonnos, joka pitäisikin valita jatkovalmistelun perustaksi. Ansaintaperusteinen malli olisikin hakijalle yksinkertaisempi ja ennakoitavampi.

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, myös ansaintaperusteisella mallilla olisi saavutettu esitykselle asetetut tavoitteet. Esitysluonnoksessa todetaan ansaintaperusteisen mallin heikkoudeksi se, että malli ei mahdollistaisi sitä, että tulorekisteri olisi ainoa tarvittava tiedon lähde työttömyysturva-oikeutta ratkaistaessa. Tämän osalta Yhteisjärjestö toteaa, että myöskään ehdotettua maksuperusteista mallia ei voida toimeenpanna pelkän tulorekisteritiedon perusteella, vaan siinäkin tarvitaan lisätietoja hakijalta tai työnantajalta.

Jäsenyysehto

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan jäsenyysehto on jatkossa kuusi kuukautta. Työssäoloehto täyttyy kuitenkin, kun henkilölle on maksettu palkkaa kuuden kalenterikuukauden aikana vähintään 862 euroa (vuoden 2022 tasossa). Käytännössä henkilö voi siis täyttää työssäoloehdon esimerkiksi vähän yli neljä kuukautta kestäneellä työllä (esim. 20.1.–10.6.), jos sekä työsuhteen alussa että lopussa maksettu palkka ylittää työssäoloehto kerryttävän vähimmäisrajan. Koska työssäoloehto voi kertyä lyhyemmältä ajalta kuin jäsenyysehto, on oletettavaa, että aiempaa useampi saa jatkossa peruspäivärahaa ennen kuin saavuttaa oikeuden ansiopäivärahaan. Tämä lisää siis Kela-kassa siirtotilanteita. Olisi syytä harkita, voisiko jäsenyysehto täytyä jatkossa jo silloin, kun henkilö on kassan jäsenyyssaijana täyttänyt työssäoloehdon, ilman, että jäsenyysehdoille luodaan tiukkaa kuuden kuukauden rajaa.

Lisäksi esityksessä esitetään, että työssäoloehto kertyy koko kalenterikuukaudelta, vaikka henkilö ei ole ollut palkanmaksuajankohtaan työttömyyskassan jäsen, mutta liittyy jäseneksi ko. kuukauden

aikana. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, että miten toimitaan kassasta eroamisen tilanteissa. Jos henkilö eroaa kalenterikuukauden aikana esimerkiksi 15. päivä kassasta ja liittyy toiseen kassaan vasta seuraavassa kuussa, kerryttääkö henkilön työ työssäoloehto erokuukauden aikana vai ei?

Työssäoloehto

Hallituksen esitysluonnos jättää edelleen paljon suuria asioita ratkaisematta. Tämä on erityisen huolestuttavaa, koska kyseessä on hyvin merkittävä muutos, joka edellyttää työttömyyskassakentällä laajaa kouluttamista ja muutoksia maksatusjärjestelmiin. Ehdotettu voimaantuloajankohta on 1.5.2023, mikä tarkoittaa sitä, että valmistelulle jää vain vähän aikaa. Toimeenpanon ja kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vuoksi on tärkeää, että loputkin lakimuutoksen olennaiset kohdat selviävät hyvin pian tai voimaantulon ajankohtaa siirretään eteenpäin.

Esitysluonnoksesta epäselväksi jää tarkastelujakson alkamisen ja työssäoloehtokuukauden suhde. Hallituksen esitykseen olisi hyvä tarkentaa, tuleeko tarkastelujakson olla voimassa koko työssäoloehtoon luettavan kuukauden alusta lähtien. Jos siis tarkastelujakso alkaa esimerkiksi 8.6., voidaanko kesäkuu huomioida työssäoloehtoon ja onko esimerkiksi palkanmaksupäivän sijoittumisella asian kannalta merkitystä? Lisäksi onko asian kannalta mitään merkitystä sillä, onko henkilön palkkaa vähennetty hyväksyttävä syy ajan vuoksi työssäoloehtoon luettavalla ajalla? Esimerkiksi henkilö on palkattomalla sairauslomalla 2 viikkoa ja 3 päivää toukokuussa 2023 ja hän hakee työttömyyspäivärahaa 1.6.2023 alkaen. Henkilölle maksetaan palkka toukokuulta vasta kesäkuussa 2023. Palkanmäärittely tehdään palkoista, jotka on maksettu 31.5. mennessä. Henkilön normaali tarkastelujakso on 1.2.2021-31.5.2023. Pidentetäänkö tarkastelujaksoa toukokuussa olleen työkyvyttömyysajan vuoksi 2 viikolla ja 3 päivällä, jolloin tarkastelujakso alkaisi 13.1.2021?

Yksi avoimeksi jäävä olennainen asia on viimeisen kalenterikuukauden huomioiminen työssäoloehdon seurannassa silloin, kun henkilön työsuhde päättyy tai henkilö lomautetaan kesken kalenterikuukauden. Hallituksen esitysluonnoksessa on esimerkki, jonka mukaan kesken jäänyt kuukausi voidaan huomioida niin sanotusti kuluvaan työssäoloehtoon.

4 pykälän esimerkki sivulla 44: Määräaikainen työsuhde on voimassa 1.12.–15.6., ja palkka maksetaan aina samana kuukautena, jona työ on tehty. Jos kesäkuussa maksettava, työssäoloehdossa huomioitava palkka täyttää 4 §:ssä tarkoitetun tuloa koskevan edellytyksen, tutkittaessa oikeutta työttömyyspäivärahaan 16.6. alkaen, kesäkuu voidaan huomioida työssäoloehdossa riippumatta siitä, onko palkka maksettu ennen työsuhteen päättymistä, työsuhteen viimeisenä päivänä tai työsuhteen päättymisen jälkeen mutta kesäkuun loppuun mennessä.

Tältä osin on esitysluonnos jättää tulkinnanvaraiseksi, että voidaanko esimerkin tilanteessa kesäkuu huomioida myös uuteen työssäoloehtoon ja tehdä palkanmäärittely 31.5. mennessä maksetuista palkoista. Jos molemmat tavat toimia ovat mahdollisia, kuka päättää kumpaa tapaa käytetään? Onko hakijalla oikeutta vaatia korjausta päätökseen, jos hänen mielestään olisi ollut edullisempaa toimia toisella tavalla kuin kassa on toiminut?

Toisaalta edellä kuvattu hallituksen esitysluonnoksessa ollut esimerkki herättää kysymyksen siitä, mihin tarvitaan 4 b §:n poikkeussäännöksen 1 momenttia, jos sitä verrataan 4 pykälään? Tai tulisiko 4 b § 1 mom. muotoilla ainakin toisin. Nyt se on muotoiltu näin: ”Palkansaajalla, jonka työssäoloehto kertyy toisiaan yhdenjaksoisesti seuraavista työssäoloehtokuukausista, työttömyyspäiväraha-oikeus voi alkaa sinä kalenterikuukautena, joka mukaan lukien 3 §:ssä tarkoitettu palkansaajan

työssäoloehto täyttyy.” Eikö esimerkin tilanteessa ole kyse juuri tällaisesta tilanteesta ja joka kuuluisi jo ehdotetun 4 pykälän soveltamisalaan? Jos esimerkin tilanteella ja siis 4 pykälän soveltamisalalla ja 4 b pykälän 1 momentin poikkeussäännöksellä on jokin olennainen ero, sitä tulisi avata paremmin hallituksen esityksessä.

4 b § 1 momentin poikkeussäännös ei lisäksi tällaisenaan korjaa sitä ongelmaa, johon se on tarkoitettu, eli ansiopäiväraha-oikeus ei voi poikkeussäännöksen avullakaan aina alkaa heti työn päätyttyä, vaan aikaisintaan vasta seuraavan kuukauden alusta alkaen. Esimerkki: Henkilö, joka ei ole koskaan aiemmin saanut työttömyyspäivärahaa, aloittaa työt tammikuussa. Hänelle maksetaan palkka aina seuraavan kuukauden aikana. Tammikuun palkka maksetaan siis vasta helmikuussa. Henkilön työ päättyy kesäkuussa ja hän hakee päivärahaa 20.6. alkaen. Kesäkuun palkka kuitenkin maksetaan vasta heinäkuussa. Henkilön työssäoloehto täyttyy ajalta helmikuu-heinäkuu. Henkilölle voidaan maksaa työttömyyspäivärahaa heinäkuun alusta alkaen, ei vielä 21.6. alkaen.

4 b §:n poikkeustilanteita on tarkoitettu sovellettavan tilanteissa, joissa henkilön työssäoloehto ei ehtisi täyttyä 4 §:ssä tarkoitettulla pääsäännön mukaisella maksuperusteella ennen enimmäisajan päättymistä. Tällainen säännös voi aiheuttaa niin sanotun keinulautaeftin, jos henkilö on samaan aikaan esimerkiksi sovittelun piirissä. Vastaan voi tulla tilanne, jossa henkilön enimmäisaika on täyttymässä esimerkiksi helmikuun puolessa välissä ja siksi päädytään käyttämään poikkeussäännöstä. Poikkeussäännöksen vuoksi henkilön päiväraha tulee laskettavaksi uudelleen 31.1. ja päivärahan taso tippuu aiemmasta. Henkilölle ei siksi voidakaan maksaa tulojen vuoksi soviteltua päivärahaa helmikuulle (jolloin myöskään enimmäisaika ei olisi täyttynyt). Jos poikkeussäännös jää esitetyn mukaiseksi, hallituksen esitykseen tulisi täsmentää, miten tällaisissa tilanteissa on tarkoitus toimia.

4 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Soveltamista koskevasta rajoituksesta seuraa, että 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja poikkeuksia voitaisiin soveltaa vain henkilöön, joka täyttää työssäoloehdon ensimmäisen kerran ja lisäksi henkilöön, joka on aikaisemmin täyttänyt työssäoloehdon, mutta on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan ja kerryttää nyt uutta työssäoloehto, joka mahdollistaisi paluun perus- tai ansiopäivärahana maksettavalle työttömyyspäivärahalle”. Tämän osalta todetaan, että muutos vaatinee hakemuslomakkeisiin tiedon mahdollisesta paluuehdosta sekä tiedonsiirron Kansaneläkelaitoksesta, että onko hakija saanut peruspäivärahaa Kelasta.

Palkanmaksun jakaminen

Hallituksen esitykseen kaivattaisiin tarkennusta myös sen osalta, koskeeko 4 b pykälän 4 momentin poikkeussäännös palkan maksamisesta tavanomaista palkanmaksujaksoa pidemmältä ansaintajaksolta myös tulospalkkioita, palvelusvuosilisää tai esimerkiksi urakkapalkkaa? Onko tarkoitettu, että tulospalkkiota jaetaan ansainta-ajalle takautuvasti, milloin voisi käydä niin, että työssäoloehto täyttyy takautuvasti ja etuusmaksatuksen ajankohtaa ja määrää voidaan joutua korjaamaan takautuvasti? Lisäksi varsinkaan epäsäännöllisissä keikka- ja osa-aikatyön tilanteissa ei ole selvää suoraan palkansuuruuden perusteella, että onko kyseessä pidemmältä palkanmaksujaksolta maksettu palkka vai ei. Tilanteita voi toisin sanoen olla myös vaikea havaita. Miten tulkitaan, että mikä on tavanomainen palkanmaksujakso minkäkin tyyppisille palkkaerille? Esitys kaipaa tältä osin täydennystä.

Esitysluonnoksen 5 luvun 4 b pykälän 4 momentissa todetaan, että : ”...palkka jaetaan vaikuttamaan maksukuukaudelle ja niille sitä edeltäville kalenterikuukausille, joiden aikana palkkaa on ansaittu.” Miten toimitaan esimerkiksi tilanteessa, jossa kolmen (3) kuukauden palkka, joka on ansaittu ajalta

1.1.–31.3., maksetaan huhtikuussa. Pitäisikö palkka silloin tarkan sanamuodon mukaisesti jakaa siis neljän kuukaudelle ajalle 1.1.–30.4.? Vai olisiko kuitenkin tarkoitus, että palkka jaettaisiin silloin kolmen kuukauden ajalle 1.2.–30.4.? Momentin sanamuotoa olisi syytä tarkentaa.

Hyväksyttävät syyt

Hyväksyttävä syy -aikoja koskevaa osiota tulisi myös täsmentää. Hallituksen esitysluonnoksessa ei oteta kantaa siihen, millä jaksolla jakajan päiviä vähennetään hyväksyttävän syyn vuoksi. Tehdäänkö vähennys sen kuukauden aikana, jona henkilö on ollut poissa työmarkkinoilta hyväksyttävän syyn, kuten esimerkiksi työkyvyttömyyden vuoksi? Vai tehdäänkö vähennys sen kuukauden aikana, jonka aikana henkilön palkkaa on vähennetty poissaolon vuoksi. Yhteisjärjestön ymmärryksen mukaan tarkoituksena on toteuttaa jälkimmäistä vaihtoehtoa, mutta tämä tulisi kuitenkin tulla esityksestä selvästi ilmi. Lisäksi tulisi linjata, vähennetäänkö jakajasta todellisia poissaolopäiviä vai katsotaanko, että jakajaan jää oikea määrä laskennallisia työpäiviä? Eri kuukausissa on eri verran päiviä, joten eri tavoilla päästään erilaisiin lopputuloksiin. Hallituksen esitysluonnoksessa on lisäksi todettu, että jakajan päivien määrä ei voisi koskaan olla nolla tai negatiivinen. Jos kuitenkin laskutoimituksen lopputulos olisi nolla tai negatiivinen, viedäänkö jakajaan silloin 1?

Ansiopäivärahan perusteena oleva palkka ja ansiopäivärahan määrä (TTL 6 luku ja asetusmuutokset)

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan ja ansiopäivärahan määrittelyä koskevista ehdotuksista?

Jakajan päivät

Myös jakajan päivien vähentämistä työsuhteen alkaessa tai loppuessa tulisi tarkentaa. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan palkanmäärittelyssä jakajan päiviä voidaan vähentää työssäoloehdon alku- ja loppupäässä, jos kyseessä on pidempiaikaisen, yhdenjaksoisesti työssäoloehto kerryttävän työn alkamisesta tai päättymisestä tai lomautuksesta. Tällöin jakajasta siis vähennetään ylimääräiset päivät, esimerkiksi ne kalenteripäivät (maanantaista perjantaihin eli enintään 5 päivää kalenteriviikossa), jotka kertyvät työttömyyden tai lomautuksen alkamisen ja kalenterikuukauden viimeisen päivän välillä. Onko siis tarkoitus, että näissä tilanteissa vähennetään nimenomaan työttömiä päiviä? Jos työ päättyy esim. 28.1.2024, jakajasta vähennetään 3 päivää? (29.–31.1.)? Jakajaan jää tällöin $21,5 - 3 = 18,5$ päivää, vaikka tosiasiaa ajalla 1.1.–28.1.2024 on ollut 20 laskennallista työpäivää. Entä jos henkilölle maksetaan palkka vasta työntekokuukautta seuraavassa kuussa, eli esimerkiksi edellä kuvatussa tilanteessa tammikuun palkka maksettaisiin helmikuun puolella? Voidaanko jakajan päiviä tällöinkin vähentää ja vähennetäänkö päiviä vastaavasti yhteensä 3 päivää vai miten vähennyksiä näissä tilanteissa tehdään?

Huomiona lisäksi, että asetusluonnoksen 1 §:ssä on mainittu: ”Jos työ, josta työssäoloehto on täyttynyt, on kestänyt vähintään 6 kuukautta, työssäoloehto kerryttävän kuukauden työpäiviksi ei lueta niitä päiviä, jolloin työsuhde ei ole ollut voimassa tai jona henkilö on ollut kokoaikaisesti lomautettuna.” Sanamuoto antaa ymmärtää, että jakajan päiviä voitaisiin vähentää myös työssäoloehdon keskeltä, eli jakajasta voitaisiin vähentää koko työssäoloehdon ajalta kaikki kokonaiset lomautuspäivät ja päivät, jolloin työsuhde ei ole ollut voimassa. Onko näin tarkoitettu, vai onko asetusluonnosta tarpeen täsmentää?

Asetusluonnoksessa on lisäksi todettu: ”Edellä 4 momentissa tarkoitettussa tilanteessa työpäiviksi luetaan kuitenkin kaikki kuukauden työpäivät, jos henkilöllä on useampi työsuhde, joista vähintään yksi jää edelleen voimaan työssäoloehdon täyttävän kalenterikuukauden loppuun asti. Työpäiviksi luetaan myös ne päivät, jotka henkilö on uudessa työsuhteessa, jonka hän aloittaa saman kalenterikuukauden aikana.” Tämä kirjaus kattaa vain työsuhteen loppumiseen liittyvät tilanteet. Jakajan päiviä koskeva poikkeus soveltuu kuitenkin myös työsuhteen alkaessa ja lomautustilanteissa. Olisiko muotoilua syytä tarkentaa?

Jakaja puolikkaan kuukauden osalta

Tuloperusteinen työssäoloehto voisi kertyä ehdotuksen mukaisesti koko kuukaudelta, jos palkkatuloa on ollut vähintään 862 euroa kuukaudessa ja puolelta kuukaudelta, jos palkkatuloa on ollut vähintään 431 euroa. Tuloperusteiseen päivärahaehtoon siirtyminen vaikuttaa henkilöiden työttömyysetuuden tasoon. Esitysluonnoksessa on ehdotettu päivärahan tason laskettavan samalla tavalla siitä riippumatta, onko kyseessä koko työssäoloehtokuukautta kerryttävästä tulosta vai puolikkaan kuukauden kerryttävästä tulosta. Eli toisin sanoen molemmissa on ehdotettu käytettävän päiväpalkan jakajana 21,5 päivää. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että erityisesti puolikkaiden kuukausien laskennan on tarkoitettu olevan säästötoimenpide ja yhä useampi työttömyyskassan jäsen tulee saamaan jatkossa työttömyyskassasta vain perusosan suuruista työttömyyspäivärahaa.

Yhteisjärjestö haluaa tuoda tämän osalta esiin, että tällä tavalla toteutettavan työttömyysturvan säästötoimenpiteen kohdentumista ja vaikutuksen suuruutta on erittäin vaikea arvioida. Yhteisjärjestön arviona on, että säästötoimenpide tulisi kohdistumaan enemmän pienituloisiin palkansaajiin. Säästötoimenpiteen kohdentumista pidetään myös osin sattumanvaraisena.

862 e/kk tuloraja on valittu työssäoloehto kerryttäväksi alarajaksi alun perin siitä syystä, että tuloilla kertyisi juuri ja juuri ansio-osaa. Tämä koettiin tärkeäksi, jotta kassan jäsenyydestä olisi hyötyä. Jos puolikkaan kuukauden (tulot 431–862 euroa) jakaja on esitetty 21,5, puolikkailta kuukausilta ei kerry lainkaan ansio-osaa. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilö, joka normaalisti ylittää juuri 862 euron tulorajan, menettää ansio-osan, jos hänen tulonsa ovat yhdenkin kuukauden aikana 431–862 euroa esimerkiksi siitä syystä, että palkanlisät tulevat maksuun seuraavan kuukauden aikana. Tulot tulevat tällöin huomioitavaksi palkanmäärittelyssä ja puolikkaan kuukauden jakajana käytetään samaa kuin täydenkin kuukauden jakajana (21,5).

Puolenkuun työssäoloehto voi vaikuttaa myös opiskelijoiden työttömyysturva-oikeuteen. Tällä hetkellä opiskelijat usein kerryttävät työssäoloehto jo opiskelun aikana esimerkiksi kesätöistä. Tämän johdosta heillä on monella oikeus ansiopäivärahaan valmistuttuaan, mikäli eivät löydä heti työtä. Opiskelijat työllistyvät myös osa-aikaisesti lukukausien aikana, mutta tekevät harvemmin työtä yli 18 h/kalenteriviikko, eli osa-aikainen työ ei yleensä kerrytä työssäoloehto lukukausien aikana. Jos euoperusteista työssäoloehto pystyisi kerryttämään myös puolen kuun palkalla, johtaisi tämä siihen, että lukukausien aikana tehty osa-aikatyö kerryttäisi erittäin monella opiskelijalla työssäoloehto. Tällöin ansio-osa jäisi erittäin matalaksi, josko sitä kertyisi lainkaan. Puolen kuukauden työssäoloehdon euomääräinen kertyminen muuttaisi opiskelijoiden toimeentulotilannetta opintojen päättymisen jälkeen.

Ansiopäivärahan saajat ovat tilastojen perusteella valtaosin pieni- ja keskituloisia. Kaksi ylivoimaisesti suurinta palkkaryhmää ovat lähes joka vuosi 1 500–2 000 euroa ansainneet ja 2 000–2 500 euroa ansainneet. Vain noin viidesosan palkka ylittää 3 000 euroa kuukaudessa. Voidaan olettaa, että edellä mainittu puolikkaiden kuukausien työssäoloehdon säästö tulee kohdistumaan enimmäkseen pienempituloisiin palkansaajiin. Soviteltua päivärahaa sai vuonna 2021 noin 140 000

palkansaajaa, vuonna 2020 noin 181 000 palkansaajaa ja vuonna 2019 noin 93 000 palkansaajaa. Puolikkaiden kuukausien vaikutus tulee näkymään varsinkin soviteltua päivärahaa saavissa henkilöissä. Ansio-osan mahdollinen menetys tai merkittävä alentuminen voi vastaavasti lisätä muita etuusmenoja. Tämä voi toimia tietyissä tilanteissa myös kannustinloukkuna.

Työttömyysetuuden työvoimapolitiittiset edellytykset (TTL 2 a luku 10 § sekä 14 luvun 1 c §)

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdotusta koskevien ehdotuksen vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin?

-

Taloudellisten vaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista?

Katso edellä.

Kansalaisvaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen vaikutuksista kansalaisiin?

Katso edellä.

Viranomaisvaikutukset

Lausuttavaa ehdotuksen vaikutuksista viranomaisiin? TE-hallinnon henkilöstöä edustavaa tahoa pyydetään arvioimaan vaikutuksia TE-hallinnon henkilöstöön ja sen tehtäviin, erityisesti TTL 14 luku 1 c §:n osalta.

Yhteisjärjestö haluaa tuoda selvyyden vuoksi esiin, että kummassakaan vaihtoehdossa, maksuperusteisessa tai ansaintaperusteisessa mallissa, ei pystytä käyttämään tulorekisteriä täysimääräisesti hyödyksi. Jotta tulorekisteristä olisi saatavissa ansiosidonnaisen työttömyysturvan toimeenpanoa automatisoivia vaikutuksia, tulisi muutoksia tehdä myös tuloasetukseen ja siis päivärahan perusteena olevien palkkojen määrittelyyn. Toisin sanoen tulorekisterin tietosisältö ei riitä kaikissa tapauksissa työssäoloehdon ja palkanmäärittelyn käsittelyyn myöskään maksuperusteisessa mallissa. Lisäksi tulorekisteriä tulisi kehittää paremmin vastaamaan myös työttömyysturvalain vaatimaa tietosisältöä.

Yritysvaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen vaikutuksista yrityksiin ja muihin työnantajiin?

-

Voimaantulo

Lausuttavaa voimaantuloa ja siirtymäsäännöstä koskevasta ehdotuksesta?

Siirtymäsäännöksessä todetaan, että 1.5. edeltävältä ajalta työssäoloehtoon huomioitavat kalenteriviikot muutetaan työssäoloehtokuukausiksi siten, että yhteensä neljä työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa yhden työssäoloehtokuukauden, ja yhteensä kaksi työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa puoli työssäoloehtokuukautta. Esitysluonnoksessa ei sanota suoraan, että miten pyöristäminen tehdään. Esimerkiksi 15 kalenteriviikkoa on 3,75 kuukautta. Pyöristys tehtänee 3,5 kuukauteen, mutta tämä olisi syytä tuoda esityksessä selvästi ilmi.

Lisäksi selvyyden vuoksi todetaan, että kalenteriviikkojen muunto esitytetyllä tavalla tarkoittaisi sitä, että 24 viikkoa täyttäisi kuuden kuukauden työssäoloehdon. Onko tätä tarkoitettu? Tämä tulisi selventää esitykseen. Lisäksi jos työssäoloehto on kertynyt huhtikuun loppuun mennessä 24 viikkoa ja enimmäisaika ei ole kesken, voiko 5 luvun 4 §:n 2 momentti tulla sovellettavaksi, eli toukokuussa tehty työ voisi kerryttää työssäoloehto ansaintaperusteisesti?

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Esitysluonnos on toimeenpantavissa, mutta se on monimutkainen. Esitysluonnos jättää myös huomattavan paljon asioita epäselviksi, jotka täytyisi pystyä ratkaisemaan ennen lopullisen hallituksen esityksen valmistumista. Lisäksi toimeenpanijat tarvitsevat selkeät soveltamisohjeet.

Kun kyse on työttömyysturvajärjestelmän peruseriaatteisiin kohdistuvasta muutoksesta, tulisi tällainen muutos valmistella lähtökohtaisesti kustannusneutraalisti. Esityksen valmistelulle ei ole myöskään ollut riittävästi aikaa. Sen osoittavat myös lukuisat esitysluonnoksesta epäselväksi jäävät asiat. Lausunnossa esitetyn lisäksi Yhteisjärjestö on toimittanut ministeriölle myös muita kysymyksiä ja esimerkkitaupauksia selvennettäväksi.

Lopuksi voidaan todeta vielä se, että esitysluonnoksessa ehdotettu maksuperusteinen työssäoloehdon kertymisen malli ei kohtele etuudensaajia tasapuolisesti ja on valitettavan sattumanvarainen. Yhteisjärjestö katsoo, että työssäoloehto pitäisi euroistaa ansaintaperusteisesti ja valmistelu tulisi palauttaa ansaintaperusteiseen työssäoloehdon malliin.

Villman Aki
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry