

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?

Hallituksen esitysluonnoksen taustakuvauksesta puuttuu edelleen olennaisin syy esitetyille lainsäädäntömuutoksille ja sen toteuttamisen yksityiskohdille. Ehdotettu malli tuloperusteisen työssäoloehdon toteuttamisesta pohjautuu yhtenä osana hallituksen 11.2.2022 tekemää päätöstä työllisyyttä kohentavista toimista, jotka vahvistavat julkista taloutta 110 miljoonalla eurolla. Hallitus on myös itse asettanut esityksen tavoitteeksi kehittää työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehto tavalla, joka vahvistaa julkista taloutta 54 miljoonalla eurolla ja tuo 1500 lisätyöllistä. SAK toteaa, että tämä tulee lisätä taustan kuvauksen alkuun selkeästi. Hallituksen esitystä ei ole laadittu kolmikantaisesti tai sellaisenaan työryhmässä, johon taustassa on viitattu.

SAK jätti edellä mainitun työryhmän raporttiin (julkaistu maaliskuu 2021) täydentävän lausuman: ”SAK kannattaa työssäoloehdon uudistamista siten, että viikkokohtaisesta työajan tarkastelusta siirrytään tuloperusteiseen työssäoloehdon tarkasteluun. Uudistuksen lähtökohtana ei kuitenkaan voi olla työttömyyssetuusmenojen säästöt. Uudistuksen tavoitteena on sen sijaan vastata työmarkkinoilla tapahtuviin muutoksiin ja selkeyttää työttömyysturvaetuuksien toimeenpanoa.

Työryhmän työn aikana ei ole ollut mahdollista selvittää riittävästi työssäoloehdon uudistamisen vaikutuksia eri tilanteessa olevien työntekijöiden työssäoloehdon kertymiseen ja päivärahan määräytymiseen. Tästä syystä jatkovalmistelussa on huomioitava, ettei malli johda kohtuuttomiin työttömyyspäivärahan heikennyksiin matalammilla tulotasoilla tai erityisillä toimialoilla esim. luovilla aloilla.”

SAK painottaa edelleen, että työssäoloehto kaipaa uudistamista, mutta samaan aikaan ei tule leikata työttömyysturvaa. Nyt hallituksen omat esityksen tavoitteeksi asettamat säästöt kohdentuvat heikennyksinä suurimmalta osin nimenomaisesti matalammilla tulotasoilla työskennelleisiin työntekijöihin työttömyyspäivärahaan. Tätäkö hallitus tavoittelee?

Työssäoloehdon kertymistä koskevat muutokset

Työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehto ehdotetaan muutettavaksi siten, että työssäoloehto määräytyisi jatkossa vakuutuksenalaisten tulojen perusteella nykyisen viikkokohtaisen työtuntimäärän sijaan. Palkansaajan työssäoloehto täytyisi, kun henkilö on 28 kuukauden aikana kerryttänyt yhteensä vähintään kuusi (6) työssäoloehtokuukautta.

Työssäoloehtokuukaudella tarkoitettaisiin kalenterikuukautta, jonka aikana maksettu vakiintunut tulo olisi vähintään 862 euroa kuukaudessa (v.2021). Lisäksi työssäoloehto voisi kertyä myös puolikkaina työssäoloehtokuukausina, joiden aikana henkilölle on maksettu palkkaa 431–861 euroa.

SAK arvioi viikkokohtaisesta työajan tarkastelusta luopumisen yksinkertaistavan työssäoloehdon kertymistä sekä helpottavan työttömyysturvan toimeenpanoa. Työssäoloehdon voi myös arvioida täyttyvän tuloperusteisessa mallissa entistä useammalla työtekijällä. Esimerkiksi osalla työtekijöistä, joiden viikkotyötunnit ovat alle 18 tai joiden työaika ei valvota. Hallituksen esitykseen liittyvä ongelma muodostuu kuitenkin hallituksen asettaman säästötavoitteen ja päivärahan määrittämisen puolella. SAK painottaa, että päivärahan laskentaa tulee muuttaa.

Valmistelun aikana arvioitiin kuukausitulojen huomioimisen osalta niin sanottua ansaintaperusteista, maksuperusteista sekä näitä yhdistävää mallia. Ansaintaperusteisella työssäoloehdon kertymisellä tarkoitetaan vaihtoehtoa, jossa työssäoloehto kertyy sinä kalenterikuukautena, jonka aikana tulo on ansaittu eli palkan perusteena olevat työtunnit on tehty. Maksuperusteisella työssäoloehdon kertymisellä puolestaan tarkoitetaan vaihtoehtoa, jossa työssäoloehto kertyy sinä kalenterikuukautena, jolloin palkka maksetaan. SAK:n näkemyksen mukaan ansaintaperusteinen työssäoloehdon kertyminen olisi ollut selkein ja työntekijän kannalta ymmärrettävin.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan nyt lähtökohtaisesti maksuperusteista mallia, joka pitää sisällään poikkeussäännöksiä. SAK toteaa, että nykyinen työssäoloehdon kertyminen perustuu viikoille, joilla on ansaittu tuloa vähintään 18 tuntia tehdystä työstä. Maksuperusteinen malli muuttaa näin ollen nykyistä ansaintaperusteista työssäoloehdon kertymislogiikkaa. Palkanmaksupäivän perusteella määräytyvä työssäoloehdon kertyminen poikkeustilanteineen monimutkaistaa järjestelmään. Malli myös lisää epäselvyyttä siitä, milloin työ pitää tehdä tai miltä ajalta työssäoloehto lopulta kertyy. Työssäoloehdon kertymistä ei tule sekoittaa työttömyysetuuden sovittelutilanteisiin, joissa siirryttiin maksuperusteisuuteen vuonna 2019.

SAK toteaa hallituksen esityksen valmistelun olleen tältä osin tempoilevaa ja työntekijöiden näkökulma on unohtunut. Viime hetken muutokset hallituksen esitykseen on jättänyt

maksuperusteisen mallin poikkeussäännöt ja niiden tulkitsemisen osin avoimeksi. Käytännöt myös eroavat pidempikestoisten työsuhteiden ja epäsäännöllisten työsuhteiden osalta. Maksuperusteisessa mallissa olisi vielä arvioitava, tulisiko luovien alojen nykyinen työssäoloehdon poikkeusääntely säilyttää.

Tuloperusteinen työssäoloehto tarkoittaa jo itsessään toimeenpanijoille työajan seurannasta luopumista ja viikkokohtaisesta tulojen tarkastelua kuukausikohtaiseen tarkasteluun siirtymistä. Työttömyyskassat kannattivat valmistelun aikana ansaintaperusteista mallia. Kansaneläkelaitos esitti kuitenkin vasta juuri ennen kesää arvion työmääränsä kasvusta vain ansaintaperusteisessa mallissa. Maksuperusteisen mallin toteuttamisesta ei ole vastaavia arvioita. Kelan esittämien toimeenpanokustannusten jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö muutti esitysluonnoksen valmistelun loppuhetkinä ansaintaperusteisesta mallista maksuperusteiseksi. Perusteluina käytettiin työmäärään liittyen mm. tulorekisterin parempaa hyödynnettävyyttä työttömyysturvan toimeenpanossa. SAK toteaa, että työnhakijan omaan ilmoitukseen luottaminen olisi vaihtoehtoinen ratkaisu myös tulevaisuudessa.

Tulorekisteri

SAK painottaa, että sosiaaliturvaa tulee kehittää sosiaaliturvan omista lähtökohdista ja tarpeista käsin. Näin totesi myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta jo 2017 käsitellessään tulorekisterin käyttöönottoa. (HE 134/2017 vp, StVL 11/2017 vp) - Sosiaaliturvaa tulee kehittää myös jatkossa ensisijaisesti sosiaalivakuutusjärjestelmän omista lähtökohdista, ja tulorekisterin tietosisältöä on kehitettävä puolestaan vastaamaan niin Verohallinnon kuin sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanon tarpeita. Nyt lausunnolla oleva esitys on tulojen huomioimisajankohdan osalta ratkaistu ensisijaisesti tulorekisteristä saatavien tietojen perusteella.

Tulorekisterin pakolliset tiedot eivät tällä hetkellä riitä ansiopäivärahan perustepalkan ratkaisemiseen. Tulon ansainta-ajankohta on tulorekisterissä vapaaehtoisesti ilmoitettava täydentävä tieto, eikä sitä suurimmassa osassa tulorekisteri-ilmoituksia ilmoiteta. SAK esittää, että hallituksen esityksen yhteydessä muutetaan myös tulorekisterilakia siten, että tulojen ansainta-aika on työnantajille pakollisesti ilmoitettava tieto. Tulorekisteri on mm. sosiaaliturvan toimeenpanon väline, jota tulee myös kehittää. Työnantajien hallinnollisen taakan välttäminen ei voi olla syy, jonka vuoksi työttömyysturvaa heikennetään.

Tulorekisteritietojen ongelmallisuuteen työttömyysturvan toimeenpanossa on kiinnitetty huomiota myös Laboren, Tampereen yliopiston ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tuoreessa osaikatyötä koskevassa tutkimuksessa (3/2022). Tutkimuksen johtopäätöksenä on niin ikään ehdotus, jonka mukaan työnantajien tulorekisteriin ilmoitettavaan pakollisiin tietoihin lisättäisiin kaikki ne tiedot, joita Kela ja työttömyyskassat tarvitsevat työttömyysturvaa koskevien etuuspäätösten ratkaisuisissa.

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

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan ja ansiopäivärahan määrittelyä koskevista ehdotuksista?

Työttömyyspäivärahaoikeuden tai ansiopäivärahan suuruuden osalta ei tapahtuisi muutosta nykytilaan verrattuna silloin, kun kyse on jatkuvasta kokoaikatyöstä tai jatkuvasta osa-aikatyöstä, jossa työtunteja on vähintään 18 kalenteriviikossa ja palkkaedellytykset täyttyvät. Suurimmalle osalle työttömistä muutoksella ei näin ollen ole vaikutusta päivärahan määrään. Kuukausitulotarkasteluun siirtyminen alentaa kuitenkin päivärahoja erityisesti henkilöillä, joiden työssäoloehto on kertynyt työjaksoista, jotka eivät ole kestäneet kokonaisia kalenterikuukausia.

SAK nostaa esiin erityisesti puolikkaisiin työssäolohtokuukausiin liittyvän ongelman. Hallituksen esityksessä esitetään puolikkaiden kuukausitulojen huomioimista koko kuukauden tulona. Keskimääräinen päiväpalkka saataisiin jakamalla työssäoloehdon kertymiskuukausina maksettu palkka tähän ajanjaksoon sisältyvien arkipäivien määrällä. Kuukauteen katsottaisiin sisältyvän 21,5 päivää. Kun työssäoloehto kertyisi pelkästään kokonaisista työssäolohtokuukausista, päiväpalkan jakaja olisi vähintään 129 (6 x 21,5). Jos työssäoloehto kertyisi kokonaan puolikkaista työssäolohtokuukausista, jakaja olisi 258 (12 x 21,5). Tämä päivärahan laskentatapa johtaa kohtuuttomiin heikennyksiin puolikkaan kuukausitulon osalta. Erityisesti soviteltua päivärahaa saavien ei näin ollen kannata ottaa matalapalkkaista keikkatyötä vastaan. Lopputuloksena voi olla lyhytkestoisista osa-aikatöistä kieltäytyminen ja työllisyyden kasvun sijaan negatiivinen työllisyysvaikutus.

SAK painottaa, että puolikkaiden työssäolohtokuukausien huomioimista päivärahan perusteena olevaa palkan määrittelyssä tulee muuttaa. SAK uudistaa jo valmistelun aikana esiin tuomansa muutosesityksen: Mikäli henkilön työssäoloehdon tarkastelujaksolta löytyy kuusi kokonaista työssäoloehdon täyttävää kuukautta, päiväraha määriteltäisiin näiden kuukausitulojen perusteella. Puolikkaan kuukaudet huomioitaisiin vain, jos työssäoloehto ei tarkastelujakson aikana täytyisi kokonaisilla kuukausilla.

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

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdotusta koskevien ehdotuksen vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapoliittisiin edellytyksiin?

-

Taloudellisten vaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista?

-

Kansalaisvaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen vaikutuksista kansalaisiin?

Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan ansiopäivärahan saajien määrä lisääntyisi esitetyllä tuloperusteisella mallilla arviolta 2800 henkilöllä. Samaan aikaan tapahtuu kuitenkin ansiopäivärahojen tason laskua, jonka myötä työttömien työnteon kannustimien esitetään parantuvan. Ministeriö arvioi näin esityksen lisäävän työllisyyttä noin 1500 henkilöllä ja vahvistavan julkista taloutta noin 54 miljoonalla euroa.

Suurin säästö työttömyysetuusmenoissa saadaan esityksessä kohdentamalla päivärahan heikennykset henkilöihin, joilla on rikkonainen työhistoria ja lähtökohtaisesti matalat ansiotasot. Tämä tarkoittaa suurimmalta osin osa-aikatyötä tehneitä ja soviteltua päivärahaa saavia työtekijöitä. Vaikutukset näkyvät viiveellä, kun päiväraha määritellään jatkuvan tai uusiutuvan työttömyyden myötä uudelleen. Ministeriön laskelmien mukaan päiväraha heikentyy kaikkien ansiopäivärahan saajien keskuudessa keskimäärin 1,9 prosenttia ja työssäoloehdon kertyessä useammasta työjaksosta, keskimäärin noin 6 prosenttia.

Ministeriö arvioi päivärahan heikennyksen johtavan työllistymiseen. Kuten esityksessäkin silti todetaan, työnteon kannustinvaikutukset ovat epävarmoja, sillä henkilön käyttäytymiseen vaikuttaa moni muukin asia kuin työttömyysetuuden suuruus. Työllisyysvaikutusten arviointia on tehty aiempien työttömyysturvan tason muutoksista saatujen tutkimustulosten perusteella. Kyseisissä tutkimuksissa on kuitenkin ollut eri kohderyhmät sekä kyse erilaisista etuustilanteista, joten esitetyt työllisyysarviot ovat hatarat. Uudistuksen kokonaissäästöarviot perustuvat nyt suurimmalta osalta juuri näihin hyvin epävarmoin työllisyysvaikutuksiin.

SAK ei hyväksy työllisyyden edistämistä työttömyysturvaa leikkaamalla. Toimeentuloturvan heikentyminen, esim. puolikkaiden kuukausitulojen ongelman vuoksi, voi johtaa työllisyyden kasvun sijaan negatiiviseen työllisyysvaikutukseen. Lyhytkestoista keikkatyötä ei kannata työttömyyspäivärahan heikentymisen vuoksi ottaa vastaan.

Työttömyysetuusmenojen alenemisen vuoksi työllisyysrahastolle eli työntajille ja työtekijöille syntyy valtiovarainministeriön laskelmien mukaan säästöä noin 30 miljoonaa euroa. Samalla matalapalkkaisilla aloilla työskennelleiden työttömyysturvan heikentyminen lisää tarvetta asumis- ja toimeentulotuelle. Tämä puolestaan lisää hallituksen valtiolle syntyvää kustannusta.

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.

-

Yritysvaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen vaikutuksista yrityksiin ja muihin työnantajiin?

-

Voimaantulo

Lausuttavaa voimaantuloa ja siirtymäsäännöstä koskevasta ehdotuksesta?

Muutosten ehdotetaan tulevan voimaan vuoden vaihteen sijaan vasta 1.5.2023. SAK toteaa tarpeen siirtää voimaantuloa vähintään esityksen mukaiseen toukokuun alkuun. Näin suuren muutoksen toteuttamiseen on annettava riittävästi aikaa sekä tiedottamisen että toimeenpanon valmistelun näkökulmasta.

Siirtymäsäännösten osalta SAK painottaa, että ennen uudistusta työssäoloehtoon kertynyt työskentely tulee huomioida uudessa järjestelmässä täysimääräisesti. Ennen uudistusta työssäoloehtoon kertyneet kalenteriviikot ehdotetaan muutettavan kalenterikuukausiksi. SAK esittää tältä osin korjauksen, jonka mukaan viikot tulee pyöristää täysiksi kuukausiksi ylöspäin.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Muuta lausuttavaa esityksestä?

SAK esittää hallituksen esitykseen edellä mainittujen kohtien lisäksi myös muita muutoksia.

Osa työ- ja virkaehtosopimuksista mahdollistaa nykyisin myös niin sanotun erotuspalkan maksamisen perhevapaiden ajalta. Työnantaja maksaa tällöin työntekijälle palkan ja Kansaneläkelaitoksen maksaman päivärahan erotuksen. SAK esittää, ettei tätä alennettua tuloa tule huomioida työssäolohtokuukauteen alennetun sairausajan palkan mukaisesti. Muutos tulee huomioida työttömyysturvalain 5 luvun 4 pykälässä.

Työttömyysturvalain 5 luku 4§, lisäys

Työssäolohtokuukauteen ei lueta

2) henkilölle maksettua työ- ja virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan tai alennettua perhevapaiden ajan palkkaa

SAK painottaa palkkatuetun työn olevan normaalia työtä, josta tulee maksaa työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Työaika ja silloin myös palkka voivat kuitenkin olla kokoaikatyötä alhaisempia. Maksetun palkan ei tuloperusteisessa työssäoloehdossa voida tulkita kerryttävän työssäoloehto enää 75 prosenttisesti vaan kertymä tulee nostaa 100 prosenttiin. Muutos tulee huomioida työttömyysturvalain 5 luvun 4a pykälässä.

Vanhala Laura
SAK ry - Pirjo Väänänen, Sosiaaliasioiden päällikkö