

Asia: VN/6417/2022

Hallituksen esitys eduskunnalle palkansaajan työssäoloehdon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Palkansaajan työssäoloehto (TTL 5 luku ja asetuseruutokset)

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevista ehdotuksista?

Kannatamme uudistusta siirtyä aikaperusteisesta työssäoloehdon seurannasta europerusteiseen seurantaan, koska näkemyksemme mukaan muutos yksinkertaistaa ansioturvan toimeenpanoa. Esityksen mukaan europerusteiseen malliin siirtymisen myötä työttömyysetuuden hakijan toteutunutta työaika ei pääasiassa tarvitse selvittää, alakohtaiset poikkeukset työssäoloehdon kertymisessä poistuvat ja tulorekisteri tulee aiempaa laajemmin käyttöön. Käsittelemme mukaan tämä ei kuitenkaan kaikilta osin toteudu.

Näkemyksemme mukaan työssäoloehdon euroistaminen tulisi toteuttaa maksuperusteisen mallin sijaan ansaintaperusteisena. Ansaintaperusteinen malli edesauttaisi hakijan mahdollisuuksia ennakoita tulotasoaan ja mahdollisen etuuden kertymistä. Toteutuksessa olennaista olisi se, milloin hakija on tehnyt etuuden perusteena olevat työtunnit, ei se, milloin työnantaja maksaa palkan. Nyt esitetty maksupäivään perustuva toteutustapa ei ole mielestämme tarkoituksenmukainen.

Työttömyyskassoille on tullut yllätyksenä se, että valmistelun viime vaiheessa toteutustavaksi onkin valikoitunut maksuperusteinen malli. Sen vaikutuksia ei ole selvitetty riittävästi. Maksuperusteinen malli poikkeaa muissa Pohjoismaissa toteutetuista malleista, emmekä pidä täysin perusteltuna sitä, että poikkeaisimme Suomessa pohjoismaisesta linjasta tässä asiassa. Esitetty malli ei tue lakiesityksen tavoitetta työssäoloehdon yksinkertaistamisesta ja ansioturvan piiriin pääsyn helpottamisesta tai nopeuttamisesta kuin osassa tilanteita. Esitämme, että asian valmistelua jatketaan, ja että ministeriö korjaa lain yksityiskohtia kuultuaan toimeenpanijoita, jotta mahdollisesti havaitut epäkohdat saadaan korjattua. Vaihtoehtoisesti lain voimaantuloa on siirrettävä.

Lisäksi esitämme, että tulorekisterin tietosisältöä on laajennettava vastaamaan ansioturvan toimeenpanon vaateita.

Maksuperusteisen mallin ongelmat:

Keväällä 2022 europerusteisen työssäoloehdon valmisteluissa esillä ollut ansaintaperusteinen malli olisi ollut ansioturvan toimeenpanon kannalta yksinkertaisempi toteutustapa. Lisäksi muutos nykymalliin nähden olisi vähäisempi ja etuudensaajalle helpompi ymmärtää. Työssäoloehdon kertyminen ansaintaperusteisessa mallissa on ymmärrettävä, koska hakija tietää, milloin on tehnyt työn. Maksuperusteisessa mallissa työssäoloehdon kertyminen riippuu osin seikoista, joiden toteutumiseen hakija ei voi vaikuttaa (palkanmaksun toteutuminen ajallaan), eikä ehdon täyttymisen seuraaminen ole helppoa hakijalle. Maksuperusteisessa mallissa työssäoloehto voi jäädä kokonaan täyttymättä, koska koko työsuhde ei välttämättä kerrytä työssäoloehto, vaikka ansaintarajan täyttymisestä huolimatta työssäoloehto kertyy vain siltä osin kuin euroja osuu toteutuneen maksupäivän mukaan riittävästi kalenterikuukaudelle.

Palkkaa tai siihen liittyviä lisiä saatetaan maksaa jälkikäteen pitkältäkin ajalta ja näihin tilanteisiin on esityksessä ns. hybridimalli, jossa osa tuloista huomioidaan maksu- ja osa ansaintaperusteisesti. Malli on sekava ja erittäin hankala toteuttaa ja työttömän ymmärtää.

Palkanmaksun ajankohtien vaihtelut ja viivästykset ongelmallisia maksuperusteisessa mallissa:

A-kassa on monialainen työttömyyskassa ja kokemuksemme mukaan palkanmaksussa voi olla sekä alakohtaisia että työnantajan kokoon liittyviä merkittäviä eroja. Palkanmaksu voi tapahtua esimerkiksi pitkältä ajalta etukäteen (esimerkiksi vuosilomapalkka lomautetuille, ennakkopalkka luovilla aloilla) tai huomattavasti jälkikäteen (esimerkiksi rakennusalan urakkapalkka tai pientyönantajien maksama palkka, opetuslalla saatetaan maksaa palkka kerralla koko lukukaudelta, teatterialalla jälkikäteen palkanmaksu pidemmältä ajalta). Näissä tilanteissa esillä oleva malli johtaisi siihen, että työssäoloehdon kertymistä on hankala ymmärtää ja ennakoida, koska palkanmaksutapa saattaa aiheuttaa työssäoloehdon takautuvan kertymisen ja täyttymisen. Todettakoon myös, että urakkapalkkatilanteita ei lakiesityksessä ole lainkaan pohdittu, joten valmistelu on siltä osin puutteellista.

Jos osa-aikaisen työaika on sovittu kiinteäksi, työssäoloehdon kertyminen on selkeää riippumatta siitä, toteutuuko se maksu- vai ansaintaperusteisesti. Sen sijaan satunnaisen työskentelyn tilanteissa, eli esimerkiksi vaihtelevaa työaika tekevällä tai muunlaista keikkatyötä tekevällä, kertymisen ennakointi on haastavaa. Näin ollen työsopimuksen muodolla voi olla vaikutus työssäoloehdon kertymiseen, mikä heikentää ennakoitavuutta etuudenhakijan kannalta näissä epätyypillisissä työsuhteissa olevilla.

Esimerkkinä osa-aikaisesta työstä viikon keikkatyön palkka 860 euroa maksetaan kahdessa 430 euron erässä siten, että maksupäivät osuvat eri kalenterikuukausille, ei työssäoloehto kerry lainkaan, koska kuukaudessa maksettavan euromäärän raja jää alle 431 euron rajan. Jos sovellettaisiin ansaintaperusteista mallia, kalenterikuukaudelle kertyisi 860 euroa ja puolikkaan kuukauden työssäoloehtoraja täytyisi.

Ansioturvan piiriin pääsy myös viivästyisi osalla ensimmäistä kertaa työttömyyskassan päivärahan saajaksi tulevilla. Kun palkanmaksu viivästyy työnantajasta johtuvasta syystä (esimerkiksi Helsingin kaupungin palkanmaksun ongelmat), henkilö ei saa odotettuna aikana työssäolohehtoaan täyteen. Ääritilanteessa, jos palkanmaksu viivästyy mittavasti, voisi se esimerkiksi yhdistettynä henkilön johonkin palkattomaan (tai työssäoloehdon täyttymisen kannalta liian vähäpalkkaiseen) vapaaseen, johtaa ehdotetun mallin mukaan siihen, että henkilön tulkittaisiin olevan poissa työmarkkinoilta ei-hyväksyttävästä syystä, jolloin seuraamuksena olisi työttömyysetuuden menettäminen, jos jakso olisi yhteensä yli kuusi kuukautta.

Ansaintaperusteisella mallilla välttyttäisiin työssäoloehdon kertymisen sattumanvaraisuudelta niissä tilanteissa, joissa palkanmaksu työntekijästä riippumattomasta syystä, esimerkiksi jos palkanmaksu viivästyy tai laiminlyödään. Esitetystä maksuperusteisesta mallista puuttuu takautuvan korjaamisen mahdollisuus. Esimerkiksi jos työnantaja maksaa palkan liian myöhään ja siitä syystä hakijan työssäoloehto ei täyty, syntyy hakijalle etuuden menetys. Tilannetta ei esitetystä mallissa voida etuuden toteuttajan ja hakijan välillä korjata. Hakijan tulisi siinä tilanteessa vaatia korvausta menetetyistä etuudesta työnantajaltaan.

Palkkaturvatilanteeseen ei ole esitysluonnoksessa oteta lainkaan kantaa. Tällaisessa tilanteessa palkka tulee maksuun huomattavalla viiveellä hakijasta riippumattomista syistä. Palkkaa maksetaan takautuen joko lisää kohdistuen takautuvalle ajalle tai kokonaan puuttuvia palkkakausia. Nyt esillä olevasta ehdotuksesta ei selviä, miten työssäoloehdon täytyminen palkkaturvatilanteissa toteutuisi oikeudenmukaisesti. Mielestämme palkkaturvatilanteissa tulisi noudattaa ansaintaperusteista mallia.

Toimeenpanon sujuvoittaminen jäänyt ehdotetussa mallissa kesken:

Esityksessä on maininta, että tulorekisteriin vietäviä tietoja ei laajenneta. Tämä aiheuttaa sen, että esitetystä mallissa on kassoja, jotka tapauksessa myös jatkossa selvitettävä palkka- ja työsuhdetietoja joko työnantajalta tai jäseneltä. Ansiopäivärahan perusteena olevaan palkkaan huomioitavia tuloeria ei ole tarkoitus muuttaa, mikä tarkoittaa sitä, että tietoja joudutaan myös jatkossa selvittämään tarkemmin työnantajalta, eikä tulorekisterin tietosisältö riitä. Näin ollen maksuperusteisuus ei tuo ansaintaperusteisuuteen nähden tältäkin osin hyötyä, jolla maksuperusteisen mallin valintaa voitaisiin perustella.

Esityksen mukaan työaikoja ei tarvitse selvittää ja palkkaeurot määrittävät työssäoloehdon kertymisen, mikä ei täysin pidä paikkansa. Työstä maksetun palkan tulee myös jatkossa olla työehtosopimuksen mukaista tai työttömyysturvalain ns. minimipalkan mukaista. Tämän vuoksi työaika tulee selvittää epäiltäessä tuntipalkan riittävyttä ja tämä vähentää edelleen maksuperusteisen mallin hyötyjä. Tuntitiedot eivät löydy tulorekisteristä, joten ne joudutaan selvittämään työnantajilta. Tältä osin lakiesityksen perustelut ovat virheelliset (HE s. 32).

Hyväksyttävästä syystä poissaoloaikojen kohdistaminen ja niiden huomioiminen on maksuperusteisessa mallissa huomattavasti vaikeampaa kuin ansaintaperusteisessa mallissa. Jos poissaolosta johtuva palkanvähennys tehdään huomattavasti jälkikäteen, on nyt esillä olevassa ehdotuksessa ratkaisematta, mille ajalle poissaolopäivät huomioidaan maksuperusteisessa mallissa.

Maksuperusteista ja ansaintaperusteista mallia yhdistävä hybridimalli on hankalin järjestelmätoteutuksen, prosessien ja jäsenviestinnän kannalta. Sovittelun kehittämisessä on pyritty päättämään yhden hakijan kohdalla joko maksu- tai ansaintaperusteiseen malliin ja sama tavoite yhdestä soveltamisperiaatteesta olisi työssäoloehdossakin välttämätön. Ansaintaperusteisen mallin järjestelmätoteutus ei ole niin työlästä kuin mitä lakiluonnoksessa väitetään. Itseasiassa työttömyyskassojen järjestelmätoteutuksissa on jo olemassa ratkaisuja, jotka lähes nykyisellään soveltuisivat ansaintaperusteisen mallin toteutukseen. Tulorekisterissä oleva palkkakausi vastaa useimmiten ansainta-aikaa, joten kun tämän paikkansa pitävyys on kertaalleen tarkistettu tietyn palkanmaksajayrityksen osalta, ei ansainta-aikaa tarvitse selvittää joka kerta erikseen. Yrityskohtaista tietoa voidaan hyödyntää useimmiten muidenkin kuin yksittäisen hakijan tilanteessa. Näin ollen ne haasteet, joita esitysluonnoksessa on mainittu ansaintaperusteisen mallin osalta digitalisaation hyödyntämisessä, on kassassamme ratkaistu teknisesti jo nykyisin, koska ansainta-ajan mukaista tuloa on pitänyt selvittää nykyisin mukaisesti tulorekisteristä. Toki tarvitaan lisäselvityksiä, mutta niitä tarvitaan myös maksuperusteisessa mallissa koska tuloasetuksen tulolajeja ei ole tarkoitus muuttaa ja tietoja tulolajeista ei selviä tulorekisteristä.

Työllistymistä edistävä palvelu kerryttää työssäoloa 60 vuotta täyttäneillä (Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta 11 luku 1 § 2 mom. ja Työttömyysturvalaki 5 luku 4a§ 2 mom.) myös lakimuutoksen jälkeen. Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että työssäoloehdon kertymistä seurattaisiin viikkoina ja myöhemmin muunnettaisiin laskennallisesti kuukausiksi. Laki edellyttää, nykyisin, mutta myös jatkossakin TE-toimistoa järjestämään työllistymistä edistävän palvelun sen pituiseksi ajaksi, että työssäoloehto täyttyy. Viikkotasoinen seuraaminen on tämä huomioiden täysin tarpeetonta.

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

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan ja ansiopäivärahan määrittelyä koskevista ehdotuksista?

Valtioneuvoston asetukseen työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta esitetään muutosta, jonka mukaan työssäoloa kerryttävän kuukauden työpäiviksi ei luettaisi niitä päiviä, joina henkilö on ollut kokoaikaisesti lomautettuna. Tarkoitetaanko tällä muitakin työssäoloehtokuukausia kuin työnhaun alkamiskuukautta? Olisi lisäksi tarpeen tarkentaa, tarkoitetaanko kokoaikaisella lomautuksella myös lyhennetyin työviikon lomautuspäiviä vai riippuuko asia siitä, miten työnantaja on asian kirjoittanut lomautusilmoitukseen (eli onko kyse työsopimuslain mukaisesta kokoaikaisesta vai osa-aikaisesta lomautuksesta).

Esitysluonnoksesta ei selkeästi ilmene, miten päivärahan perustepalkan jakaja määräytyy ja ansiopäivärahan perustepalkan taso määräytyy puolikkaat kuukaudet vs. kokonaiset kuukaudet eli esimerkiksi jos työssäoloehto kertyy osittain täysistä ja osittain puolikkaista kuukausista. Esitysluonnoksessa on mainittu, että mikäli työssäoloehto kertyy kokonaan puolikkaista työssäoloehtokuukausista jakaja olisi 258 (12 x 21,5). Jos työssäoloehto kertyy viidestä täydestä kuukaudesta ja kahdesta puolikkaasta, onko palkanmäärittelyn jakaja $(5 \times 21,5) + (2 \times 21,5) = 7 \times 21,5$ vai $6 \times 21,5$? Eli kertyykö puolikkaista muodostuneesta työssäoloehtokuukaudesta jakajan määrittelyn kannalta yksi työssäoloehtokuukausi vai kaksi?

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

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehto koskevien ehdotuksen vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin?

-

Taloudellisten vaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista?

-

Kansalaisvaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen vaikutuksista kansalaisiin?

Lakiesitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa on mainittu, että esitetyillä muutoksilla ei ole vaikutusta sellaisten henkilöiden työttömyyspäivärahan tasoon, jotka ovat työllistyneet yhdenjaksoisesti vähintään kuusi kalenterikuukautta. Useasta työjaksosta työssäoloehtonsa kerryttäneillä ansiopäivärahan taso tulisi putoamaan lakiesitysluonnoksessa esitetyn arvion mukaan keskimäärin noin kuusi prosenttia. Vaikutus voi yksittäisissä tilanteissa olla paljon suurempikin. Tämä on merkittävä etuuden tason heikennys, joka ei saisi toteutua.

EtuuDENhakijan saattaa olla haastavaa ymmärtää maksuperusteissa mallissa, milloin hänen työssäoloehtonsa täyttyy ja hänelle syntyy ansioturva-oikeus. Etenkin ns. hybridimalli, jossa työssäoloehto täyttyy osin maksuperusteisesti ja osin ansaintaperusteisesti (työttömyysturvalain 5 luvun 4b §) on varsin vaikea ymmärtää ja vaatii paljon viestintää ja neuvontaa etuudensaajan suuntaan. EtuuDENhakijalle saattaa olla myös tietyissä tilanteissa haastavaa ymmärtää, missä vaiheessa hän ilmoittautuu työnhakijaksi työ- ja elinkeinotoimistoon ja mistä lukien hän toimittaa etuushakemuksen toimeenpanijalle. Urakkapalkkatyössä, jossa palkkaa kohdistetaan pitkälle takautuvaan aikaan, työssäoloehdon täyttymishetki ei edes olisi tiedossa.

Kun toimeenpantava malli on monimutkainen, se lisää etuuden toimeenpanijoiden asiakaspalvelun ja viestinnän tarvetta. Lisäksi se monimutkaistaa myös etuudensaajan asiointia, mikä ei ole

tämänhetkisten sosiaaliturvan yksinkertaistamiseen tähtäävien tavoitteiden mukaista. Tavoite on mahdollisimman selkeä ja helposti ymmärrettävä sosiaaliturva kansalaisille. Nyt esitetty muutos ei A-kassan käsityksen mukaan edistä tätä tavoitetta.

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.

Tältä osin viittaamme aiemmin TTL 5 lukuun lausumaamme, jossa perustelemme miksi toteutus tulisi tehdä ansaintaperusteisen mallin mukaan.

Yritysvaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen vaikutuksista yrityksiin ja muihin työnantajiin?

-

Voimaantulo

Lausuttavaa voimaantuloa ja siirtymäsäännöstä koskevasta ehdotuksesta?

Yksittäisten työssäoloehtoviikkojen menetys silloin kun jakso ulottuu voimaantulohetken yli:

Esitysluonnoksen mukaan ennen lain voimaantuloa olevalta ajalta työssäoloehtoon huomioitavat kalenteriviikot muutetaan työssäoloehtokuukausiksi siten, että yhteensä neljä työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaisi yhden työssäoloehtokuukauden, ja yhteensä kaksi työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaisi puolikkaan työssäoloehtokuukauden. Käytännössä sellainen työnhakija, jonka työssäoloehto ei kerry kokonaisuudessaan vanhan lain mukaan 30.4.2023 mennessä tai kokonaisuudessaan 1.5.2023 alkaen, voisi menettää työssäoloehtoviikkoja, koska yksittäisiä 30.4.2023 mennessä kertyneitä työssäoloehtoviikkoja ei huomioitaisi. Kolmen kalenteriviikon työssäoloehto 30.4.2023 mennessä kerryttäisi vain puolikkaan kuukauden ja työnhakija menettäisi yhden kerryttämistään kalenteriviikoista. Jos viikkoja olisi kertynyt viisi, luettaisiin hyväksi yksi työssäoloehtokuukausi ja työnhakija menettäisi yhden viikon jne. Tällainen "viikkojen menetys" tulee varmasti yllättämään etuuden hakijat.

Työssäoloehtoviikkojen yhteen laskemisen seurauksena saadun työssäoloehtokuukauden kohdentamisen ajankohta:

Vanhan lain päättymiseen mennessä kertyneitä yhteenlaskettavia työssäoloehtoviikkoja koskevaa kohtaa tulisi täsmentää, sillä on epäselvää, mille ajalle se yhteenlaskettu työssäoloehtokuukausi sijoitetaan.

Esimerkiksi jos aikavälillä tammi-huhtikuu on jokaiselta kuukaudelta kertynyt yksi työssäoloehtoviikko, niin ei ole selvää, mille kuukaudelle työssäoloehtokuukausi sijoitetaan.

Näkemyksemme mukaan työssäoloehtokuukaudeksi tulisi tulkita se kuukausi, jonka ajalta viimeisin työssäoloehtoviikko on kertynyt. Tässä esimerkissä siis huhtikuu. Se olisi hakijan kannalta edullisin, koska se vanhenee viimeiseksi. Työssäoloehtokuukausien sijoittuminen vaikuttaa työssäoloehdon tarkastelujaksoon ja työssäoloehtokuukausien vanhenemiseen.

Lakiluonnoksen onnistuneeksi ratkaisuksi katsomme sen, että siirtymä on mahdollista toteuttaa yhdellä kerralla ilman siirtymäaikoja eli voimaantulon jälkeen soveltuu vain yksi työssäoloehto.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Lakiuudistus on mittava ja siihen nähden sen kommentointiaika jäi liian lyhyeksi. Kassat ovat jo etukäteen tuoneet esiin ansaintaperusteisen mallin hyödyt maksuperusteiseen nähden. Varsinkin aikatauluun lyhyteen nähden tavoitteena olisi pitänyt olla mahdollisimman yksinkertaisesti toteutettava ja helposti hakijoille viestittävä malli. Esityksessä ei ollut avattu tarkemmin Kelan taustalaskelmia työmäärän ansaintaperusteisen mallin tuomasta työmäärälisäyksestä, joten käsityksemme mukaan ko. arviota ei voida ottaa huomioon.

Jotta tavoite yksinkertaisesta ja sujuvasta mallista toteutuisi, olisi samalla uudistettava tulorekisterilakia siten, että työnantajat velvoitettaisiin ilmoittamaan tulorekisteriin laajat tiedot. Tämä edistäisi automaatiota ja sujuvoitaisi käsittelyä valittiin euroistamisessa sitten maksu- tai ansaintaperiaate. Tulorekisterilakia olisi muutettava ainakin siltä osin, että työnantajien tulisi jatkossa ilmoittaa sinne maksettuaan palkkaan liittyvä ansainta-aika, noudatettu työehtosopimus ja palkattomat poissaolot. Lisäksi olisi hyödyksi, että tulorekisterissä tulolajit olisi määritelty nykyistä tarkemmalla tasolla.

Niskanen Irene
Avoin työttömyyskassa