

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?

Palkansaajan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahaoikeuden kertymisen perusteeksi tulisi esitysluonnoksen mukaan nykyisen kalenteriviikkokohtaisen työtuntimäärän ja palkkaedellytyksen sijasta palkansaajan palkkatyöstä työ- tai virkasuhteessa saama vakuutuksenalainen vakiintunut tulo. Työssäoloehto kertyisi toisin sanoen vakiintuneen tulon perusteella. Kela pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina, sillä ne selkeyttäisivät työttömyyspäivärahan määräytymisperusteita ja edistäisivät digitalisaation hyödyntämistä työttömyysetuushakemusten käsittelyssä. Lisäksi muutos vähentäisi osittaisen työajan ajoittumisesta aiheutuvaa sattumanvaraisuutta työssäoloehdon kertymisessä.

Esitysluonnoksen mukaan tuloperusteinen työssäoloehto kertyisi maksuperusteisesti. Kelan näkemyksen mukaan nimenomaan tämä mahdollistaa digitalisaation edistämistä ja järjestelmän selkeyttämistä koskevien tavoitteiden toteutumisen. Kuten jäljempänä tarkemmin todetaan, maksuperusteinen työssäoloehdon kertyminen vähentää työssäoloehdon tutkimisen edellyttämää työmäärää nykyisestä, kun taas ansaintaperusteinen malli lisäisi sitä merkittävästi.

Esitysluonnoksen sivun 44 alussa olevat johdantoteksti ja esimerkki kaipaavat Kelan näkemyksen mukaan täsmentämistä. Mainitun kohdan mukaan, jotta työssäoloehdon täytyminen ei olisi riippuvainen siitä, miten palkanmaksupäivä ajoittuu suhteessa työsuhteen päättymiseen tai lomautuksen alkamiseen, pääsääntö olisi, että jatkossa riittäisi, että palkka, jonka perusteella työssäoloehtokuukaudet kertyvät, olisi maksettu sen kuukauden aikana, jonka aikana työsuhde on päättynyt tai lomautus on alkanut. Esimerkissä kuvataan tilannetta, jossa henkilö on ollut määräaikaaisessa työsuhteessa ajalla 1.12.–15.6. ja palkka työstä on maksettu työntekokuukauden aikana. Esimerkissä ei ole mainittu vuosilukuja, joten siinä voi ilmeisesti olla kyse sekä tilanteesta, jossa työsuhteen kesto on kuusi ja puoli kuukautta, että tilanteesta, jossa työsuhteen alkamis- ja päättymispäivän välissä on useampia vuosia. Esimerkin mukaan kesäkuu voidaan palkkaa koskevan edellytyksen täytyessä huomioida työssäoloehdossa riippumatta siitä, onko palkka maksettu ennen

työsuhteen päättymistä, työsuhteen viimeisenä päivänä tai työsuhteen päättymisen jälkeen mutta kesäkuun loppuun mennessä.

Johdannosta ja esimerkistä voi saada käsityksen, että pääsääntöisesti kalenterikuukausi voisi tulla luetuksi työssäoloehtoon silloinkin, kun työsuhde päättyy tai lomautus alkaa kesken kuukauden ja palkka maksetaan saman kuukauden viimeisenä päivänä. Tällöin työssäoloehdon voitaisiin katsoa täyttyvän ja hakijalle voitaisiin myöntää työttömyyspäivärahaa esimerkiksi 10.6.2024 alkaen, jos hakija olisi ollut täyden työssäolohtokuukauden palkkaedellytyksen täyttävässä työssä ajalla 1.1.–9.6.2024, jossa palkka maksetaan aina kuukauden viimeisenä päivänä.

Kelan näkemyksen mukaan olisi parempi, jos työsuhteen päättyessä tai lomautuksen alkaessa tutkittaisiin, onko työssäoloehto täyttynyt edelliseen kalenterikuukauden vaihteeseen mennessä. Järjestelmäteknisesti on ongelmallista, jos työssäoloehdossa kertymisessä tulisi huomioida palkanmaksupäivä, joka sijoittuu työsuhteen päättymisen jälkeiselle ajalle, jolta jo maksetaan työttömyyspäivärahaa täyttyneen työssäoloehdon perusteella. Kelan näkemyksen mukaan tilanteessa, jossa työsuhde on ollut ajalla 1.1.–9.6.2024 ja palkka on maksettu työntekokuukauden aikana, työttömyyspäivärahaa voitaisiin maksaa 1.7.2024 alkaen (olettaen, että kesäkuussa maksettava palkkakin tuottaisi kokonaisen työssäolohtokuukauden). Jos työsuhde olisi ollut voimassa esimerkiksi 1.5.2023–9.6.2024, työssäoloehdon voitaisiin katsoa täyttyneen jo toukokuun loppuun mennessä. Edelleen, jos palkka ajalta 1.–9.6.2024 maksettaisiin kesäkuussa ja se täyttäisi palkkaedellytyksen, kesäkuu voitaisiin lukea uuteen työssäoloehtoon.

Edellä todetut huomiot koskevat soveltuvin osin myös sivun 44 jälkimmäistä esimerkkiä.

Esityksen säännöskohtaisia perusteluja voisi vielä tarkentaa niin, että niistä kävisi ilmi vajaan kalenterikuukauden huomioiminen työssäoloehdossa tarkastelujakson alkupäässä. Jos henkilön työsuhde olisi päättynyt esimerkiksi 30.9.2026 ja hän hakisi etuutta 1.10.2026 alkaen, normaali tarkastelujakso olisi 1.6.2024–30.9.2026. Tarkastelujaksoa voitaisiin kuitenkin pidentää mahdollisten hyväksyttävien syiden vuoksi vajailla kalenterikuukausilla siten, että se alkaisi esimerkiksi 16.3.2024. Jos henkilölle olisi maksettu palkkaedellytyksen täyttävää palkkaa 31.3.2024, voitaisiinko maaliskuu tarvittaessa lukea hänen työssäolohtoonsa?

Kela esittää vielä pohdittavaksi, onko ehdotettu TTL 5 luvun 4 b §:n 2 momentti tarkoituksenmukainen. Esitysluonnoksen mukaan momentin soveltaminen olisi mahdollista niin kauan kuin tarkastelujaksolla on edelleen viisi huomioitavaa työssäolohtokuukautta. Tämä tarkoittaa, että poikkeuksellinen työssäoloehdon kertyminen voisi tulla kyseeseen jopa vuosien ajan. Poikkeuksen soveltamista olisi syytä kontrolloida ohjelmallisesti, mikä edellyttäisi huomattavaa tietojärjestelmätyötä.

Esimerkki: A hakee työttömyysetuutta 1.6.2024 alkaen. Hänen työssäoloehtonsa ei täyty, mutta tarkastelujaksolta löytyy viisi työssäoloehdon täyttävää kuukautta. A:lle aletaan maksaa työmarkkinatukea. TTL 5 luvun 4 b §:n 2 momentin mukainen poikkeus on huomioitava siltä varalta, että A ottaa joskus tulevaisuudessa vastaan työn, jossa palkka maksetaan työntekokuukauden jälkeen. A työllistyy tällaiseen työhön 1.9.2025 alkaen. Hybridipoikkeuksen vuoksi hänelle voitaisiin maksaa työttömyyspäivärahaa 1.10.2025 alkaen, kun taas puhtaasti maksuperusteisessa mallissa oikeus voisi alkaa 1.11.2025. Voidaan kysyä, johtuisiko A:n työttömyyspäivärahaoikeuden viivästyminen tällaisessa tilanteessa ensisijaisesti siitä, että hänelle maksetaan palkkaa työntekokuukauden jälkeen.

Työssäoloehdon voisi täyttää 60 vuotta täytettyään myös työllistymistä edistävässä palvelussa, jos palvelu on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella. Esitysluonnoksen mukaan tällöin työssäoloehdon kertymistä seurattaisiin jatkossakin kalenteriviikkoina, jotka myöhemmin muunnettaisiin laskennallisesti työssäoloehtokuukausiksi. Kela toteaa, että ehdotettu ratkaisu edellyttää enemmän tietojärjestelmämuutoksia kuin vaihtoehto, jossa myös työllistymistä edistävässä palvelussa kertyvää työssäoloehto seurattaisiin kuukausina. Myös asiakasnäkökulmasta olisi selkeintä, että työssäoloehto kertyisi kuukausina.

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

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan ja ansiopäivärahan määrittelyä koskevista ehdotuksista?

-

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?

-

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.

Kuten esityksessä on tunnistettu, työssäoloehdot koskevilla muutoksilla on merkittävä vaikutus työttömyysetuuden maksajien toimintaan. Kelassa vaikutus syntyy erityisesti työssäoloehdon kertymistä koskevien säännösten muutoksesta.

Nykyään työssäoloehdot kerryttävät kalenteriviikot, joiden aikana etuudenhakija on työskennellyt vähintään 18 tuntia. Soviteltua etuutta saavilla hakijoilla työaikaedellytystä seurataan työttömyysajan ilmoituksessa ilmoitettujen työtuntien perusteella. Ensimmäisten etuushakemusten käsittelyssä työssäoloehdon täyttyminen voidaan usein jo nykyään päätellä tulorekisterin tietojen perusteella. Toisinaan joudutaan kuitenkin selvittämään esimerkiksi työsopimuksen mukaista viikoittaista työaikaa tai jonkin tietyn ajanjakson työtuntien lukumäärää etuudenhakijalta tai työnantajalta.

Ehdotetun tulon maksuajankohtaan perustuvan työssäoloehdon seurannan myötä jatkossa ei enää tarvitsisi pyytää viikoittaista työaikaa koskevia lisäselvityksiä, vaan työssäoloehdoton luettavia kuukausia voitaisiin selvittää ohjelmallisesti tulorekisteristä etuuskäsittelyn tueksi. Hakijalta tai työnantajalta tulisi tarvittaessa pyytää lisäselvitystä siitä, sisältyykö hakijalle maksettuihin tuloihin sellaisia palkkaeriä, joita ei huomioida työssäoloehdon kertymisessä. Kelan näkemyksen mukaan selvittämisessä on mahdollista soveltaa luottamusperiaatetta.

Hakemuskäsittelyn sujuvuuden kannalta parasta olisi, jos työssäoloehdot seurattaisiin kaikissa tilanteissa maksuperusteisesti. Ehdotettuun malliin sisältyy ansaintaperusteisia elementtejä, joiden osin ymmärrettävänä tarkoituksena on ehkäistä työttömyyspäiväraha-oikeuden lykkäntyminen sen vuoksi, että etuudenhakijalle maksetaan palkkaa työskentelykuukauden jälkeen. Nämä työssäoloehdon kertymistä koskevat poikkeukset tekevät kokonaisuudesta monimutkaisemman, ja palkan ansainta-ajankohdan selvittäminen lisää työttömyysetuuden maksajien työmäärää puhtaasti maksuperusteiseen malliin nähden. Toisaalta Kela kuitenkin arvioi, että ansainta-ajankohdan selvittämistä edellyttävät tilanteet olisivat melko harvinaisia. Sen vuoksi Kela arvioikin, että kokonaisuudessaan uudistus vähentäisi työssäoloehdon selvittämiseen käytettävää työmäärää nykyisestä. Arvio vähennyksen määrästä on n. 10–20 htv:ta. Vähennys ei kuitenkaan näkyisi täysimääräisesti heti, koska osalla hakijoista joudutaan seuraamaan myös nykyistä kalenteriviikkokohtaista työssäoloehdot lain voimaantuloa edeltävältä ajalta.

Kela toteaa, että ehdotettu hybridimalli on toimeenpanoa huomattavasti vähemmän kuormittava kuin esitysluonnoksen vaihtoehtoisissa ratkaisutavoissa käsitelty ansaintaperusteiseen työssäoloehdon seurantaan perustuva malli. Kela on valmistelun aikana arvioinut, että ansaintaperusteinen malli aiheuttaisi erittäin merkittävän (n. 60 henkilötyövuoden) lisäresurssitarpeen työttömyysturvan etuuskäsittelyyn.

Ennen ehdotetun muutoksen voimaantuloa Kelassa tulee tehdä tietojärjestelmämuutoksia sekä uudistaa päätöstekstit, hakulomakkeet ja sähköinen asiointipalvelu. Lisäksi etuus käsittelijät tulee kouluttaa ja etuusohjeistus tulee päivittää. Lisäksi on odotettavissa, että työssäoloehdon kertymisen periaatteiden muuttuminen aiheuttaa etenkin siirtymävaiheessa runsaasti asiakasyhteydenottoa. Sujuvan siirtymän takaamiseksi muutoksista viestimiseen onkin kiinnitettävä erityistä huomiota.

Yritysvaikutusten arviointi

Lausuttavaa ehdotuksen vaikutuksista yrityksiin ja muihin työnantajiin?

-

Voimaantulo

Lausuttavaa voimaantuloa ja siirtymäsäännöstä koskevasta ehdotuksesta?

Muutosten ehdotetaan tulevan voimaan 1.5.2023. Kela toteaa, että ehdotettu voimaantuloaikataulu on mahdollinen mutta erittäin kireä. Työssäoloehdon euroistaminen on iso periaatteellinen muutos, joka edellyttää mittavia valmistelutoimenpiteitä. Lain vahvistamisen ja voimaantulon välissä tulee sen vuoksi olla riittävästi aikaa. Ehdotettu voimaantuloaikataulu ei salli sellaisia uusia lainmuutoksia, joista ei vielä ole tietoa.

Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan työssäoloehtoon sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos palkansaajan työssäoloehto täyttyy viimeistään 30.4.2023. Jos taas koko työssäoloehto täyttyy ajalla 1.5.2023 alkaen, siihen sovelletaan ehdotettuja uusia säännöksiä. Jos hakijalle olisi kertynyt työssäoloehtoon luettavia kalenteriviikkoja 30.4.2023 mennessä mutta työssäoloehto ei kuitenkaan olisi täyttynyt, kalenteriviikot muunnettaisiin työssäoloehtokuukausiksi siten, että yhteensä neljä työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaisi yhden työssäoloehtokuukauden ja yhteensä kaksi työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaisi puoli työssäoloehtokuukautta.

Kela toteaa, että ehdotettu kalenteriviikkojen laskennalliseen muuntamiseen perustuva siirtymäsäännös on toimeenpantavissa. Kuten vaihtoehtoisia ratkaisutapoja koskevassa osiossa on todettu, työttömyysetuuden maksajat voivat joutua soveltamaan siirtymäsäännöstä vielä vuosienkin kuluttua, jos hakijalla on hyväksyttäviiin syihin perustuvaa työmarkkinoilta poissaoloa. Tästä seuraavan työ määrän vuoksi Kela esittääkin vielä harkittavaksi, että siirtymäsäännöksen soveltamiselle säädettäisiin määräaika.

Siirtymävaiheessakaan työ ei voisi kerryttää työssäoloehto kuin kerran. Tämän vuoksi tilanteessa, jossa 30.4.2023 mennessä tehdyn työn palkka maksetaan vasta lain voimaantulon jälkeen, tulee ratkaista, voiko kyseinen palkka johtaa työssäoloehdon kertymiseen 1.5.2023 tai sen jälkeen. Esityksessä ehdotetaan, että lain voimaantulon jälkeen maksettava palkka voisi kerryttää työssäoloehto vain, jos se perustuu työhön, joka on tehty lain voimaantulon jälkeen. Kela toteaa, että tarvittava ansainta-ajankohdan selvittäminen on mahdollista toteuttaa voimaantulon jälkeen touko-kesäkuussa 2023.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Muuta lausuttavaa esityksestä?

-

Ristimäki Antti
Kansaneläkelaitos - Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö