

23.10.2019

Sosiaali- ja terveysministeriö
kirjaamo@stm.fi

Viite: STM097:00/2019

Työllisyysrahaston lausunto

Yleistä

Työllisyysrahastolta on pyydetty lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 3 luvun 1 §:n ja 6 luvun 9 §:n ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden muuttamiseksi.

Työllisyysrahasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa asiassa.

1 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksellä toteutetaan keskeisten työmarkkinajärjestöjen hallitukselle kesäkuussa 2019 tekemässä, vuoden 2017 eläkeuudistuksen jatkoneuvotteluihin perustuvassa sopimuksessa tehtyjä esityksiä. Lakiesityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalain mukaisen lisäpäivärahaoikeuden alaikärajaa. Työttömyysturvan lisäpäivien rahoitusta ehdotetaan puolestaan muutettavaksi siten, että työnantajien rahoitusvastuun päättymisikä nousisi. Samalla sekä työttömyysetuuden myöntämisen että työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden yläikärajaa ehdotetaan muutettavaksi seuraamaan työntekijän eläkelain mukaista alimman vanhuuseläkeiän muutosta.

Tavoitteena on pidentää työuria ja edistää ikääntyneiden työllisyyttä, mutta ei muuttaa työnantajan omavastuujärjestelmän kannustimia eikä työttömyysturvan lisäpäivien rahoitusvastuita nykytilaan verrattuna. Työttömyysturvan yläikärajan nostolla on tarkoitus estää tilanteet, joissa oikeus työttömyysetuuteen voisi päättyä ennen alinta vanhuuseläkeikää.

Työllisyysrahasto pitää lakiesityksen tavoitteita kannatettavina, eikä sillä ole asetettuihin tavoitteisiin tai valittuun sääntelyn yleiseen toteutustapaan huomautettavaa. Työllisyysrahasto esittää jäljempänä joitakin huomioita ja kommentteja esitysluonnoksen eri kohtiin.

2 Lakimuutosten perustelut ja pykäläehdotukset

Työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden ikärajamuutos

Työttömyysturvalain 3 luvun 1 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että etuuden saannin yläikäraja muutettaisiin vuonna 1965 tai sen jälkeen syntyneiden kohdalla seuraamaan työntekijän eläkelain 11 §:ssä tarkoitettua alinta vanhuuseläkeikää. Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (rahoituslaki) 12a § 1 momentin 2 kohdassa säädetään työttömyysvakuutusmaksun 65 vuoden yläikärajasta. Kohtaan ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että kohtaa sovelletaan ennen vuotta 1965

23.10.2019

syntyneisiin. Esityksessä ehdotetaan momenttiin lisättäväksi uusi 2 a kohta, joka koskisi työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden päättymistä vuonna 1965 tai sen jälkeen syntyneillä. Muutoksen myötä työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden ikäraja seuraisi työntekijän eläkelain 11 §:ssä tarkoitettu alinta vanhuuseläkeikää ja sitä mihin saakka työttömyyspäivärahaa on pääasiallisesti työttömyysturvalain 3 luvun 1 §:n perusteella mahdollista maksaa.

Esityksen yleisperusteluissa kohdassa esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset todetaan, että "-- ehdotetaan toteutettavaksi eläkeuudistukseen perustuen työttömyysturvan yläikärajan nosto niin, että se vastaisi vuoden 2017 eläkeuudistuksessa sovitun alimman vanhuuseläkeiän ikärajojen nousua. Näin estetään tilanteet, joissa oikeus työttömyysetuuteen voisi päättyä ennen alinta vanhuuseläkeikää. Tällainen työttömyysetuuden ja vanhuuseläkkeen väliin jäävä aika, jolta ei olisi oikeutta työttömyysturvaan taikka eläkkeeseen, voisi johtaa toimeentulotukitarpeen kasvuun."

Esityksen pääasiallisessa sisällössä, yleisperusteluissa tai esityksen vaikutuksissa ei kuitenkaan tuoda suoraan esiin sitä, että esityksellä ehdotetaan muutoksia myös työttömyysturvan rahoitukseen siten, että työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden yläikärajaa nostettaisiin vastaamaan työntekijän eläkelain 11 §:ssä tarkoitettua alinta vanhuuseläkeikää. Esityksessä on työttömyysturvan rahoituksesta mainittu vain lisäpäivien rahoituksen osalta, mutta ei työttömyysetuuksista annetun lain 12 a §:ään ehdotettujen muutosten osalta.

Vakuutusperiaatteen kannalta ehdotettu muutos työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden yläikärajaan on Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan perusteltu ja looginen ottaen huomioon etuuksia koskeva muutosehdotus ikärajaan.

Ehdotetut muutokset työttömyysturvan ja työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden yläikärajaan vaikuttavat aikanaan Työllisyysrahastoon sekä etuusmenoja että rahoitustuloja kasvattavasti. Rahoitustulot kasvavat, koska työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden yläikäraja tosiasiallisesti muuttuu vuodesta 2030 alkaen.

Esityksessä on käsitelty etuusmenojen kasvua, mutta ei niinkään rahoitustulojen kasvua, jota koskevien arvioiden esittäminen on toki todella haastavaa. Todennäköistä on, että rahoitustulojen kasvu ei täysin riitä kattamaan etuusmenojen kasvua, ellei työllisyysastetta onnistuta kasvattamaan nykyisestä tasosta erityisesti lähellä vanhuuseläkeikää olevilla. Lisäksi lopputulokseen vaikuttaa se, että mikä on osa-aikatyötä tekevien suhteellinen osuus yli 60-vuotiaista.

Työnantajan työttömyysturvan omavastuumaksu ja lisäpäiväoikeuden ikärajamuutos

Työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että vuonna 1961 tai sen jälkeen syntyneiden lisäpäiväoikeuden ikärajaa korotettaisiin yhdellä vuodella. Lisäpäiväoikeuden ikärajan muutoksella on välitön vaikutus Työllisyysrahaston omavastuumaksujen toimeenpanoon, sillä omavastuumaksuvelvollisuuden edellytykset ovat osittain sidoksissa lisäpäiväoikeuteen.

23.10.2019

Rahoituslain 24a § 1 ja 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnantajan omavastuun pääteikärajoja korotetaan lisäpäiväoikeuden ikärajan korottamista vastaavasti vuodella 63 vuodesta 64 vuoteen.

Työllisyysrahasto toteaa, että eläkeiän nousu kaventaa omavastuumaksulla katettavaa osuutta lisäpäiväkustannuksista ja muuttaa lisäpäivien rahoitusvastuuta, jos eläkeiän nousua ei huomioitaisi myös omavastuumaksujärjestelmässä. Jos omavastuumaksun peruste säilyisi 63 vuodessa, johtaa lisäpäiväoikeuden alaikärajan nostaminen ja alimman eläkeiän nousu siihen, että omavastuumaksujärjestelmän tavoitteet lisäpäivien rahoituksessa eivät enää toteutuisi.

Jotta irtisanomiset eivät kohdistuisi vanhempiin ikäluokkiin, jotka voivat siirtyä vanhuuseläkkeelle ennen lisäpäiväoikeuden alkamista, omavastuumaksu säädettiin perittäväksi myös silloin, kun irtisanottu työntekijä on työttömyyspäivärahaan oikeutettu täytettyään 63 vuotta tai on alkanut saada vanhuuseläkettä 62-vuotiaana ja työttömyyspäiväraha on jatkunut vanhuuseläkkeelle siirtymiseen saakka. Jos omavastuun pääteikää muutettaisiin vain lisäpäivämenosta, niin se voisi Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan johtaa siihen, että irtisanomiset kohdistuisivat herkemmin ikäluokkiin, jotka eivät ehtisi saavuttaa lisäpäiväoikeutta. Työttömyysturvan omavastuumaksulla osittain rahoitettavan kauden pääteikärajojen nostaminen sekä rahoituslain 24 § 1 että 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa 63 vuodesta 64 vuoteen on siten Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan perusteltua, jotta työttömyysturvan omavastuujärjestelmälle asetetut tavoitteet toteutuisivat jatkossakin.

Rahoituslain 24 § 1 momentin 2 kohdan mukaisen omavastuumaksuvelvollisuuden synnyttävää työttömyyspäivärahoikeuden jatkumisen ikärajaa ehdotetaan korotettavaksi 63 vuodesta 64 vuoteen. Tästä johtuen muutettaisiin myös 24 b ja 24 e §:iä. Nykyisin näissä ns. 63+-tapauksissa omavastuumaksuvelvollisuuden edellytyksenä on henkilön työsuhteen irtisanomisesta johtuva 60 vuoden iän täyttämisen jälkeen alkanut työttömyyspäivärahoikeus. Lakiehdotuksista ilmenee, että esityksessä ehdotetaan lisäksi, että tätä muutetaan siten, että omavastuumaksuvelvollisuus sidotaan 61 vuoden iän täyttämisen jälkeen alkaneeseen työttömyyspäivärahoikeuteen. Nämä muutokset ovat loogisia huomioiden muutosehdotukset omavastuun pääteikärajan ja lisäpäiväoikeuden ikärajan korottamisista.

Rahoituslain 24 § 1 momentin 2 kohdan mukaan omavastuumaksuvelvollisuus syntyy myös, jos irtisanottu työntekijä on alkanut saada vanhuuseläkettä 62 vuotta täytettyään ja työttömyyspäiväraha on jatkunut vanhuuseläkkeelle siirtymiseen saakka. Esityksessä edellä mainittua ikärajaa ehdotetaan nostettavaksi 62 vuodesta 63 vuoteen.

Vuonna 1951 syntyneet olivat viimeinen ikäluokka, jolla oli mahdollisuus varhennettuun vanhuuseläkkeeseen 62-vuotiaana, eivätkä ennen vuotta 1952 syntyneet ole enää omavastuumaksun toimeenpanon piirissä. Esityksessä muutettavaksi ehdotettua rahoituslain 24 § 1 momentin 2 kohtaa sovellettaisiin voimaantulosäännöksen mukaan vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneisiin työntekijöihin. Vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneillä

23.10.2019

ikäluokilla ei rahaston näkemyksen mukaan ole mahdollisuutta saada täyttä vanhuuseläkettä ennen 64 vuoden ikää. Työraueläkkeeseen voi olla mahdollisuus 63 vuotiaana. Näin ollen rahoituslain 24 § 1 momentin 2 kohdasta voitaisiin Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan harkita poistettavaksi tarpeettomana maininta maksuvelvollisuudesta vanhuuseläkkeelle siirryttäessä.

3 Vaikutusten arviointi

Työttömyysvakuutusmaksujen toimeenpano

Työllisyysrahasto laskee vakuutusjärjestelmässään tulorekisteriin ilmoitettujen tulonsaajien iät henkilötunnuksesta ja pyrkii varmistamaan tältä osin, että työttömyysvakuutusmaksuja määrätään iän puolesta oikein. Ehdotetut muutokset työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden yläikärajassa edellyttävät muutoksia työttömyysvakuutusmaksuja koskevaan vakuutusjärjestelmään. Järjestelmämuutosten tekemisellä ei kuitenkaan ole kiire, koska vaikutukset järjestelmätasolla realisoituvat vasta vuosien päästä. Alustavan arvion mukaan järjestelmämuutosten tekeminen olisi noin kahden tai muutamien viikkojen työ.

Sen sijaan välittömiä vaikutuksia ehdotetulla muutoksella on siihen, että Työllisyysrahaston tulee ryhtyä toimiin sekä omien että muiden asiaa koskevien tahojen, kuten tulorekisterin, ohjeistusten muuttamiseksi. Vaikka tosiasialliset vaikutukset realisoituvatkin myöhemmin, asiasta saattaa tulla jo nyt asiakaskysymyksiä. Niinpä eri ohjeistusten ja nettisivujen päivitysten lisäksi täytyy tehdä sisäistä koulutusta.

Omvastuumaksujen toimeenpano

Omvastuujärjestelmän tarkoitus on osaltaan kannustaa sen piiriin kuuluvia suuria työnantajia toimimaan siten, että työntekijät jatkaisivat työssä vanhuuseläkeikään saakka. Lisäpäivien rahoituksesta omavastuumaksun tuotolla on katettu merkittävä osa. Lisäpäivien rahoitusvastuuseen on käytännössä vuodesta 2018 lukien tullut muutoksia, kun 1955 ja sen jälkeen syntyneillä eläkeikä on alkanut nousta, mutta rahoitusvastuun pääteikä on säilynyt 63 vuodessa.

Ehdotettujen lisäpäiväoikeuden ja omavastuun ikärajojen muutosten myötä omavastuumaksun toimeenpanon piirissä olevien ikäluokkien määrä pienenisi yhdellä ikäluokalla vuonna 2022–2024, kun vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneet saisivat lisäpäiväoikeuden vasta 62-vuotiaana eli aikaisintaan 2023 ja toisaalta nämä ikäluokat tulisivat ns. 64+ -tapauksina toimeenpanon piiriin aikaisintaan vuonna 2025.

Työnantajan omavastuun pääteiän korottamisen tai sen tekemättä jättämisellä ei ole juurikaan vaikutusta työttömyysvakuutusmaksuihin. Pienin muutos työttömyysvakuutusmaksun tasoon voisi olla 0,02 prosenttiyksikön suuruinen (0,01 % sekä palkansaajan että työnantajan maksuun). Tällainen muutos merkitsisi noin 16 miljoonan euron määrä.

Lisäpäiväoikeuden alaikärajan ja työnantajan omavastuun pääteiän nostaminen aiheuttavat muutoksia Työllisyysrahaston ja työttömyysetuuden maksajien väliseen ilmoitusliikenteeseen. Muutos

23.10.2019

tuleekin edellyttämään tietojärjestelmämuutoksia Työllisyysrahastolle, työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle. Omavastuujärjestelmän muutokset edellyttävät muutoksia työnantajille suunnattuun tiedotukseen, ohjeistukseen ja neuvontaan.

Työllisyysrahaston osalta muutokset eivät aiheuttane isoja järjestelmämuutoksia, vaan kyse on ennen kaikkea järjestelmiin tehtävistä laskentaparametrien muutoksista. Vaikka tosiasialliset vaikutukset omavastuumaksujen määräämisessä realisoituvatkin käytännössä vasta vuonna 2023, kun vuonna 1961 syntyneet täyttävät 62 vuotta, tulee muutokset jo nyt huomioitavaksi esimerkiksi ohjeistuksissa. Muutokset edellyttävätkin päivityksiä ohjeistuksiin ja muutosten huomioimista erityisesti työnantajaneuvonnassa sekä niistä tiedottamista. Näiden lisäksi tarvitaan sisäistä koulutusta.

4 Muita huomioita

Rahoituslain 24 § 2 momentin 1 kohdan mukaan työnantaja ei ole velvollinen maksamaan omavastuumaksua, jos työsuhde on päätynyt ennen kuin henkilö on täyttänyt 56 vuotta. Tämän alaikärajan asettamisessa on huomioitu se, että ilman keskeytyksiä työttömyysetuuksien 500 päivän enimmäismaksuaika on kulunut noin kahdessa vuodessa, mutta myös se, että päivärahan maksamisen alkaminen saattaa siirtyä erinäisistä syistä myöhemmäksi. Toisaalta säännöksellä haluttiin selkeyttää työnantajan maksuvelvollisuutta ja parantaa sen ennakoitavuutta. Alun perin työttömyysturvan omavastuu säädettiin koskemaan vuonna 1950 tai sen jälkeen syntyneitä henkilöitä, joilla oli oikeus saada työttömyyspäivärahaa 65 vuoden iän täyttämiseen saakka, jos hän oli täyttänyt 59 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä. Alaikärajan ja lisäpäiväoikeuden ikärajan välinen aika oli tuolloin kolme vuotta.

Lisäpäiväoikeuden ikärajaa on myöhemmissä vaiheissa nostettu, mutta rahoituslain 24 § 2 momentin 1 kohdan omavastuumaksuvelvollisuuden 56 vuoden alaikärajaan ei ole tehty vastaavasti muutoksia.

Työttömyysetuuden maksajat toimittavat Työllisyysrahastolle siis edelleen tiedot kaikista henkilöistä, jotka ovat olleet vähintään 56 vuotiaita työsuhteen päättyessä. Tarkoituksenmukaista olisi, että tiedot ilmoitettaisiin Työllisyysrahastolle vain niistä henkilöistä, jotka voivat olla maksuvelvollisuuden piirissä. Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan 56 vuoden ikärajan korottamista tulisikin siten mahdollisuuden tullen harkita, sillä käytännössä henkilöt, joiden työsuhde päättyy 56 vuoden iässä, eivät lähtökohtaisesti ehdi saavuttaa 61, tai nyt tehdyn esityksen mukaisesti jatkossa 62, vuoden ikää edellyttävää lisäpäiväoikeutta.

Nykyinen alaikäraja aiheuttaa ylimääräistä työtä ensinnäkin työttömyysetuuden maksajille, jotka ovat velvollisia toimittamaan Työllisyysrahastolle tiedot henkilöistä, joista ei tosiasiallisesti voi syntyä työnantajalle omavastuumaksuvelvollisuutta. Tämä aiheuttaa myös sen, että työnantajat joutuvat selvittämään ja varautumaan esimerkiksi kirjanpidossaan omavastuuvetoitteisiin, jotka eivät koskaan realisoidu. Lisäksi tietosuoja-asetus kieltää keräämästä henkilötietoja laajemmin kuin on välttämätöntä tietojen käyttötarkoituksen kannalta. Näin ollen 56-vuoden alaikärajan nostaminen olisi perusteltua myös tietosuojan ja

23.10.2019

henkilötietojen rajoittamisen näkökulmasta, sillä nykyisten säännösten mukaan rahastolle toimitettavat henkilötiedot eivät ole siltä osin omavastuumaksujen määräämisen kannalta välttämättömiä kuin omavastuumaksuvelvollisuuden syntyminen ko. henkilön osalta on käytännössä mahdotonta.


5 Voimaantulosäännökset

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Ennen vuotta 1961 syntyneestä työntekijästä maksettavaan omavastuumaksuun sovellettaisiin työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 8 a luvun säännöksiä sellaisina kuin ne ovat voimassa 31.12.2019 saakka. Työllisyysrahasto voisi ryhtyä lakimuutoksen täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin jo ennen lakimuutoksen voimaantuloa.

Työllisyysrahasto toteaa, että omavastuun ikärajoihin esitettyihin muutoksiin liittyvät järjestelmämuutokset tulisivat Työllisyysrahastossa toteutettavaksi vuoteen 2023 mennessä. Rahaston tulee kuitenkin pian ryhtyä toimiin tarvittavien ohjeistusten muutosten sekä työnantajille suunnatun tiedotuksen ja neuvonnan toteuttamiseksi.

Työllisyysrahasto



Janne Metsämäki

Toimitusjohtaja