

Otsikko Työttömyysturva, palkansaajan työssäoloehdon uudistaminen	Muistion laadinnasta vastannut osasto/-t STM/SVO
Mikäli tavoitteena on saada aikaan hallitusohjelmakirjaus, kirjoita se tähän tiiviisti kahdella lauseella Jatketaan palkansaajan työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon kehittämistä tavoitteena nykyistä paremmin huomioida työmarkkinoiden muutos ja digitalisaation mahdollisuudet (tulorekisteri).	
Kuvaus ja perustelu Palkansaajan työssäoloehdon uudistamista valmisteltiin työttömyysturvan kehittämisen työryhmässä 22.10.2020-28.2.2021 (VN/22106/2020) ja tämän työn pohjalta työssäoloehdon uudistamiseksi valmisteltiin hallituksen esitys vuoden 2022 aikana. Hallituksen esitystä ei kuitenkaan annettu eduskunnalle päättyneellä vaalikaudella. Esityksen valmistelun aikana kuultiin keskeisiä työmarkkinajärjestöjä ja Suomen yrittäjiä. Lisäksi valmisteluun osallistuivat työttömyyskassat, Kansaneläkelaitos, Finanssivalvonta, Työllisyysrahasto, työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö. Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros, ja asiassa saadut lausunnot löytyvät lausuntopalvelusta. TAUSTA: Nykyinen vuosien saatossa muotoutunut työttömyysturvajärjestelmä ei ole ongelmaton eikä se ole neutraali suhteessa työelämän muutokseen. Käytännön tasolla voimassa olevien työttömyyspäivärahaa ja erityisesti ansiopäivärahaa koskevien säännösten soveltaminen johtaa osittain työllistyvien välillä erilaiseen työttömyysturvaoikeuteen riippuen siitä, miten työllistyminen käytännössä toteutuu. Voimassa olevan työssäoloehto koskevan sääntelyn perusteella se, miten työaika jakautuu kalenteriviikoille, vaikuttaa työssäoloehdon kertymiseen. Tämä johtaa työttömyysturvajärjestelmän tavoitteen kannalta epätarkoituksenmukaisiin toimeentulota koskeviin eroihin yksilöiden välillä. Eräissä osittaisen työllistymisen tilanteissa voimassa oleva lainsäädäntö johtaa merkittävään ylikompensatioon: osa-aikatyöllä voi saada saman suuruisen ansiopäivärahan kuin henkilö saisi kokoaikatyöstä, jolloin ansiopäiväraha ja sen perusteena oleva palkka eivät vastaa henkilön vakiintunutta ansiotulota ennen ansiopäiväraha-oikeuden alkamista. Tämä voi aiheuttaa todellisen kannustinongelman muun työn vastaanottamisessa. Tällaiset voimassa olevan työttömyysturvalain mukaiset erot asettavat eri tavoin osittain työllistyviä henkilöitä keskenään erilaiseen asemaan ja kannustinongelmien lisäksi voimassa oleva sääntely voi muodostaa ongelman yhdenvertaisuuden kannalta. Tätä ei voida pitää toivottavana. Toisaalta voimassa olevan työttömyysturvalain nojalla työssäoloehto ei kerry, jos henkilön viikkotyöaika ei täytä laissa säädettyjä edellytyksiä (eli on alle 18 tuntia kalenteriviikossa). Tästä seuraa, että esimerkiksi säännöllinen 17 tuntia kalenteriviikossa osa-aikatyö ei oikeuta työttömyyspäivärahaan perus- tai ansiopäivärahana. Yhden tunnin ero työskentelyssä on voimassa olevan lainsäädännön kannalta ratkaisevaa. Näin siitä huolimatta, että palkka on henkilön vakiintunutta ansiotulota. Säännökset vaikuttavat yksilöiden toimeentulon turvaan. Tämän lisäksi työllistymisen yksityiskohtiin perustuvana nykyisen työttömyyspäivärahan ehdot ovat myös monimutkaisia toimeenpanna. Tämä vaikeuttaa digitalisaatiosta saatavien etujen hyödyntämisestä, mukaan lukien kansallisesta tulotietojärjestelmästä annetun lain mukainen tulorekisteri. Voimassa oleva lainsäädäntö vaikeuttaa työnantajien, etuudenhakijoiden ja toimeenpanijoiden hallinnollisen taakan keventämistä. Tavoitteena on työttömyysturvan kehittäminen niin, että se nykyistä paremmin huomioisi ja ennakoisi työelämän muutoksia ja samalla olisi kannustava työn vastaanottamisen ja lisätyöllistymisen kannalta kuitenkin niin, että toimeentulon turvan tarkoitus säilyy. Muutoksissa tulisi huomioida digitalisaation mahdollisuudet. VALMISTELTU MALLI: Palkansaajan työssäoloehdon uudistamiseksi on valmisteltu malli, jossa palkansaajan työssäoloehdon ja siten työttömyyspäiväraha-oikeuden kertymisen perusteeksi tulisi nykyisen kalenteriviikkokohtaisen työtuntimäärän ja palkkaedellytyksen sijasta palkansaajan palkkatyöstä työ- tai virkasuhteessa saama vakuutuksenalainen vakiintunut tulo. Työssäoloehto kertyisi kokonaisina tai puolikkaina työssäoloehtokuukausina. Työssäoloehto täyttyisi, kun työssäoloehtokuukausia kertyisi kuusi (vastaa nykyistä 26 kalenteriviikon työssäoloehto pituudeltaan). Työssäoloehto-kuukausi kertyisi, jos henkilön saama tulo kalenterikuukauden aikana ylittäisi tietyn määrän vakuutuksenalaista	

vakiintunutta tuloa. Vakuutuksenalaisella työhön perustuvalla vakiintuneella tulolla, joka otettaisiin huomioon työssäoloehdot kerryttävänä tulona, tarkoitettaisiin samoja tuloeria kuin nykyisin palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevassa palkassa huomioidaan. Kyseessä olisi palkka ja muu ansiotulona pidettävä vastike, joka on maksettu korvauksena työstä.

Valmistelussa on lähdetty siitä, että kokonaisen työssäoloehtokuukauden euroraja vastaisi sitä tuloa, joka kerryttäisi ansiopäivärahan ansio-osaa (862 euroa vuonna 2022). Tulorajaa tarkistettaisiin vuosittain kansaneläkeindeksillä.

Valtiovarainministeriön vuonna 2022 tekemän arvion mukaan muutoksen julkista taloutta vahvistava kokonaisvaikutus olisi yhteensä 54,5 miljoonaa euroa ja esityksen työllisyysvaikutus olisi arviolta 1 500 lisätyöllistä. Muutos helpottaisi työssäoloehdon täyttämistä ja ansiopäivärahalle pääsyä nykytilaan verrattuna. Samalla muutos alen-taisi tietyissä tapauksissa ansiopäivärahan tasoa.

Vaikutukset perustuvat pitkälti arvioituun ansiopäivärahalla olevien etuustason alentumiseen keskimäärin 1,9 prosentilla, kun tarkastellaan kaikkia ansiopäivärahan saajia. Vaikutus kohdistuisi lähinnä ansiopäivärahan saajiin, joiden työssäoloehto nykyäänösten mukaan kertyy useista erillisistä, erityisesti lyhyistä, työssäolojaksoista. Täl-laisia henkilöitä on arviolta 37 prosenttia kaikista ansiopäivärahan saajista. Tässä ryhmässä päivärahat laskisivat keskimäärin noin 6 prosenttia. Tässäkin ryhmässä vaikutusten hajonta on todennäköisesti erittäin suurta ja yksit-täisen henkilön kohdalla muutos voi olla pienempi tai huomattavasti keskimääräistä muutosta suurempi. Osa-aikatyö ja niin kutsuttu keikkatyö eli lyhytkestoiset kokoaikatyön jaksot, ovat tavanomaista yleisempiä palvelualo-jen työtehtävissä. Voidaankin arvioida, että uudistus vaikuttaisi erityisesti näillä aloilla osittain tai ns. keikkaluon-teisesti työskentelevien toimeentuloon.

HANKKEEN TOTEUTUS:

Hallituksen esitysluonnos edellä kuvatun mallin osalta on valmis. Esitys on valmis annettavaksi tarvittaessa lyhyen jatkovalmistelun jälkeen. Hallituksen esitys olisi mahdollista antaa tarvittaessa jo syyskaudella 2023. Muutoksen voimaantulo edellyttää merkittävää henkilöstön koulutusta työttömyyskassoissa ja Kelassa sekä tietojärjestelmä-työtä, joihin tulee varata riittävä aika. Jotta toimeenpanon sujuvuus turvataan, uudistus voisi tulla voimaan aikai-sintaan loppukeväästä 2024 tai syksyllä 2024.

Palkansaajan työssäoloehdon uudistaminen voidaan toteuttaa myös muilla parametreilla ja siihen voidaan yhdis-tää myös muita uudistuksia. Tällöin valmisteluun tarvitaan edellä todettua pidempi valmistelu-aika, ja myös voi-maantulolle tulee varata riittävä siirtymäaika.

Arvio taloudellisista- ja hyvinvointivaikutuksista sekä mahdollisista kustannushyödyistä (arvio vaikutuk-sia sillä tarkkuudella kuin tässä vaiheessa on mahdollista). Alla olevat arviot ovat vuodelta 2022, ja jos hanketta edistetään, vaikutusarviot tulee päivittää.

Vuonna 2022, esitysluonnosta valmisteltaessa arvioitiin, että palkansaajan työssäoloehdon uudistaminen pienentäisi työttömyysetuusmenoa arviolta noin 21 miljoonalla eurolla ja lisäisi työllisyyttä noin 1 500 henkilöllä. Muutos pienentäisi ansio-osia henkilöillä, joiden päivärahan määrittelyssä huomioon otettava työhistoria on katkonainen, koska päivärahan määrittelyssä otettaisiin huomioon pienituloisempia jaksoja kuin nykytilassa. Muutoksen myötä kohderyhmän ansio-osat vastaisivat nykytilaa paremmin henkilöiden tosiasiallisia tuloja ennen ansiopäivära-haoikeuden alkamista (vakiintunut tulotaso). Samalla työnteon kannustimet paranisivat. Työllisyysvaikutusten myötä yhteenlaskettu julkista taloutta kohentava vaikutus arvioitiin noin 54,5 miljoonaksi euroksi.

Muutos myös helpottaisi keskimäärin työssäoloehdon täyttymistä. Tämän myötä ansiopäivärahan saajien määrä lisääntyisi arviolta 2 800 henkilöllä.

Kokonaisvaikutukset, arvio vuodelta 2022, milj. euroa		
	Vaikutus työttömyysetuusmenoon	Kokonaisvaikutus (netto)
Siirtymät työmarkkinatuen ja työttömyyspäivärahan välillä ¹	+2,8	+0,5
Ansiopäivärahojen tason pieneneminen	-32,4	-19,5
Työllisyys		-35,5
Kuntien palkkatuki ja velvoitetyö	+9,5	~0
Yhteensä	-21,0	-54,5

Siirtymät työmarkkinatuella ansiopäivärahalle ja peruspäivärahalle vähentävät kuntien työttömyysetuusmenoon kohdistuvaa rahoitusvastuuta nykytilassa. Vuoden 2025 alussa voimaan tulevan työvoimapalveluiden järjestämistä vastuun uudistuksen myötä vaikutus kuitenkin pienenee, sillä kunnille siirtyy rahoitusvastuuta työmarkkinatuen lisäksi peruspäivärahaan ja ansiopäivärahan perusosaan. Nykytilassakin tämä vaikutus on kuitenkin melko pieni, sillä työmarkkinatuella päivärahalle siirtyvien henkilöiden arvioidaan olevan tyypillisesti melko lyhyen aikaa työmarkkinatuella olleita henkilöitä. Kokonaisuutena, vuoden 2022 arvion mukaan, ehdotetut muutokset kohentaisivat kuntataloutta hieman.

Osa henkilöistä, jotka nykymallissa pääsevät ansiopäivärahalle eivät pääsisi jatkossa, ja osa henkilöistä, jotka eivät täytä nykytuotoista työssäoloehdot, pääsisi jatkossa ansioturvan piiriin. Työmarkkinatuella ansiopäivärahalle siirtyisi vuositason arviolta 3600 henkilöä, ja työmarkkinatuella peruspäivärahalle arviolta 900 henkilöä. Henkilöitä, jotka täyttävät nykyäännyin työssäoloehdon, mutta eivät täyttäisi sitä jatkossa, olisi arviolta noin 1 000, joista 800 siirtyisi ansiopäivärahalla työmarkkinatuella ja 200 peruspäivärahalla työmarkkinatuella. Nettona työmarkkinatuella työttömyyspäivärahoille siirtyisi siis noin 3 500 henkilöä. 2 800 henkilöä tästä lisäyksestä kohdistuisi ansiopäivärahaan ja 700 peruspäivärahaan². Kokonaisuutena matalammat tulorajat ja puolikkaiden kuukausien laskeminen helpottavat päivärahalle pääsyä ja siten lisäävät ansiopäivärahan saajien määrää. Samalla kuitenkin matalammat tulorajat ja puolikkaiden kuukausien laskeminen keskimäärin pienentää päivärahoja. Myös vaikutukset työssäoloehdon täyttämiseen kohdistuvat henkilöihin, joiden työssäoloehdoton luettava työhistoria on rikkonainen.

Aineistotarkastelujen perusteella näyttää siltä, että työssäoloehdon tähtyminen yleistyisi erityisesti esimerkiksi erityisasiantuntijoilla, rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöillä sekä prosessi- ja kuljetustyöntekijöillä, sillä heidän joukossaan on keskimääräistä enemmän henkilöitä, jotka työskentelevät alle 18 tuntia viikossa, mutta tähtyvät silti työssäoloehdon. Henkilöitä, joiden työssäoloehdot tähtyy nykyään, mutta ei tähtyisi uudistuksen jälkeen, on aineiston perusteella erityisesti myyntityöntekijöiden sekä "muiden työntekijöiden"³ joukossa. Tämä heijastelee todennäköisesti keskimääräisten tuntiansioiden eroja. Kuitenkin pienimmilläkin tuntipalkoilla työssäoloehdot tähtyisi säännöllisellä 18 tunnin viikoittaisella työskentelyllä, tosin pienimmillä tuntiansioilla vasta 12 kuukaudessa, sillä esimerkiksi säännöllinen 10 euron tuntipalkka 18 viikkotyötunnilla kerryttäisi vain puolikkaan työssäoloehdotkuukauden. Aineistotarkastelun tuloksiin liittyy kuitenkin merkittäviä varauksia, sillä aineisto ei sisällä edustavaa otosta kaikkien kassojen jäsenistä.

Tilastokeskuksen Työvoimatutkimuksen mukaan nollatuntisopimukset ja vähimmäistuntimääräsopimukset, jotka voivat johtaa viikkotasolla vaihteleviin työtuntimääriin, ovat yleisiä erityisesti majoitus- ja ravitsemistoiminnan toimialalla. Muilla toimialoilla tällaisia työsopimuksia on melko tasaisesti, tosin teollisuudessa ne ovat selvästi muita harvinaisempia.

¹ Siirtymät tarkoittavat tässä yhteydessä sitä, että henkilön etuuslaji olisi eri tuloperusteisen työssäoloehdon järjestelmässä kuin nykytilassa. Kukaan ei kuitenkaan siirtyisi esimerkiksi ansiopäivärahalla työmarkkinatuella kesken voimassa olevan ansiopäivärahan enimmäisajan.

² Suhde ansio- ja peruspäivärahan välillä voi poiketa arvioidusta, mikäli kassaan kuuluvien suhde poikkeaa huomattavasti arviossa käytetystä 80 prosentista.

³ Ammattiluokitus 2010-luokituksen kategoria 9

Muutoksen vaikutukset päivärahojen tasoon olisivat työttömyyskassa-aineiston perusteella melko samanlaiset eri sukupuolten kesken. Kummankaan sukupuolen päivärahojen taso ei siis laskisi olennaisesti toista enemmän. Sukupuoliryhmittäin keskeinen vaikutusero kuitenkin on, että naiset ovat yliedustettuina ryhmässä, jossa nykyinen päivärahaehto täyttyy, mutta tuloperusteinen työssäoloehto ei täyttyisi. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että naisten tuntiansiot ovat keskimäärin pienempiä kuin miesten. Lukumääräisesti ero sukupuolten välillä olisi hyvin pieni: arviolta noin 800 nykyisin ansiopäivärahaa saavaa henkilöä saisi jatkossa työmarkkinatukea. Tästä joukosta naisia olisi noin 60 prosenttia. Työmarkkinatueltä ansiopäivärahalle kuitenkin siirtyisi arviolta 3 600 henkilöä, joten kokonaisuudessaan myös naisista selvästi aiempaa useampi kuitenkin täyttäisi työssäoloehdon.