

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, työttömyyskassalain muuttamisesta annettua lakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Muutokset koskisivat palkansaajan työssäoloehdot, työttömyysetuuden sovittelua ja työttömyysetuusoikeuden alkamisen ajankohtaa sekä työttömyysetuuksiin maksettavia lapsikorotuksia.

Työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehdot muutettaisiin siten, että työssäoloehdot määräytyisi jatkossa palkkatyöstä saatujen vakuutuksenalaisten tulojen perusteella. Vakuutuksenalaisia tuloja koskevalla edellytyksellä korvattaisiin nykyiset kalenteriviikkokohtaista työaikaa koskevat edellytykset työssäoloehdon kerryttämisessä. Palkansaajan työssäoloehdot pidennettäisiin nykyisestä noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen. Ansiopäivärahan määräytymistä koskeviin säännöksiin tehtäisiin palkansaajan työssäoloehdon muuttamisen johdosta tarvittavat muutokset.

Työttömyysetuuden sovittelusta poistettaisiin niin kutsuttu suojaosa eli se osa tuloa, jota ei huomioida sovitellun työttömyysetuuden määrän laskennassa. Etuusoikeuden alkamisen osalta omavastuuaikaa esitetään pidennettäväksi viiden päivän työttömyyttä vastaavasta ajasta seitsemään työttömyyspäivään. Työttömyysetuuden lapsikorotukset esitetään poistettavaksi, mistä seuraa muutoksia myös työttömyysturvalain mukaisen liikkuvuusavustuksen määrään sekä eräisiin työttömyysetuuksien rahoitusta koskeviin säännöksiin.

Lisäksi yli kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyön päätyttyä maksettava lomakorvaus estäisi työttömyysetuuden maksamisen ajalta, jolle lomakorvaus jaksotetaan.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu julkisen talouden rahoitusaseman kohentamiseksi vahvistamaan julkista taloutta toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa. Neljä miljardia tästä on tarkoitus toteuttaa menosopeutuksilla ja kaksi miljardia työllisyyttä parantavilla toimenpiteillä. Tämän esityksen toimenpiteet ovat osa kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuutta, ja niillä tavoitellaan nettomääräisesti noin 250 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 20 000 henkilön työllisyyskasvua. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Työttömyysturvalakiin ehdotettujen muutosten soveltaminen olisi porrastettu niin, että voimaantulosta alkaen sovellettaisiin omavastuajan pidentämistä ja lomakorvauksen vaikutusta koskevia ehdotuksia, 1.4.2024 alkaen sovellettaisiin lapsikorotuksen poistamista ja sovittelun suojaosan poistamista koskevia ehdotuksia ja 2.9.2024 alkaen sovellettaisiin työssäoloehdotusta koskevia ehdotuksia.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu	6
1.1 Tausta	6
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	8
2.1 Oikeus työttömyysetuuteen	8
2.2 Palkansaajan työssäoloehdo	9
2.2.1 Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen.....	9
2.2.2 Työssäoloehtoon luettavan työn ja työssäoloehdon täyttymisen vaikutus muihin työttömyysturvallaissa säädettyihin työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin.....	12
2.2.3 Nykytilan arviointi	14
2.3 Ansiopäivärahan perusteena oleva palkka	15
2.3.1 Ansiopäivärahan perusteena oleva palkka ja ansiopäivärahan määrittely	15
2.3.2 Nykytilan arviointi	16
2.4 Muut ehdotukset.....	18
2.4.1 Lomakorvauksen huomioiminen työttömyysetuutta maksettaessa ja nykytilan arviointi	18
2.4.2 Työttömyysetuuden sovittelu ja suojaosa ja nykytilan arviointi	19
2.4.3 Omavastuuaja ja nykytilan arviointi	19
2.4.4 Lapsikorotus ja nykytilan arviointi	20
2.5 Työttömyysetuuksien rahoitus	21
3 Tavoitteet.....	22
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	22
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	22
4.1.1 Palkansaajan työssäoloehdot koskevat ehdotukset.....	23
4.1.2 Ansiopäivärahan määräytymistä koskevat ehdotukset.....	24
4.1.3 Muut ehdotukset.....	25
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	25
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	27
4.2.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan	27
4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin	53
4.2.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen	54
4.2.1.4 Vaikutukset kansantalouteen ja työllisyysvaikutukset	60
4.2.2 Palkansaajan työssäoloehdon uudistamisesta seuraavat välilliset vaikutukset yksilöiden työttömyysetuusoikeuteen	61
4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	65
4.2.3.1 Perus- ja ihmisoikeudet	65
4.2.3.2 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo	66
4.2.3.3 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin	67
4.2.3.4 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin.....	69
4.2.3.5 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa	71
4.2.4 Vaikutukset toimeenpanijoihin	71
4.2.5 Vaikutukset muutoksenhakuasteiden toimintaan	74

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	75
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	75
5.1.1 Työssäoloehto	75
5.1.2 Muut ehdotukset.....	79
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	79
5.2.1 Tanska	79
5.2.2 Ruotsi	81
5.2.3 Työssäoloehdon pituus.....	83
5.2.4 Omavastuu aika.....	83
6 Lausuntopalaute.....	84
6.1 Palkansaajan työssäoloehdoton ja ansiopäivärahan perusteeseen esitetyt muutokset ..	84
6.2 Työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopuminen.....	85
6.3 Omavastuunajan pidentäminen ja lomakorvauksen jaksottaminen.....	85
6.4 Lapsikorotuksen poistaminen.....	86
6.5 Työvoimapolitiittisia säännöksiä ja työvoimaviranomaisen tehtäviä koskevat lausunnot	87
6.6 Perusoikeuksien huomioimista koskevat lausunnot.....	87
6.7 Jatkovalmistelu.....	88
6.8 Eräitä henkilöryhmiä koskeva lausuntopalaute.....	90
6.9 Muu lausuntopalaute	92
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	92
7.1 Työttömyysturvalaki	92
7.2 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta	109
7.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta	109
7.4 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta	110
7.5 Työttömyyskassalaki.....	110
7.6 Laki työttömyyskassalain muuttamisesta.....	110
7.7 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.....	110
8 Lakia alemman astainen sääntely	111
9 Voimaantulo	111
9.1 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta	111
9.2 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain 5 ja 7 luvun muuttamisesta ..	115
9.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta	115
9.4 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta	115
9.5 Laki työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta.....	115
9.6 Laki työttömyyskassalain muuttamisesta annetun lain 25 §:n muuttamisesta	115
9.7 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n muuttamisesta.....	115
10 Toimeenpano ja seuranta	116
11 Suhde muihin esityksiin.....	117
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	117
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	117
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	117
12.1 Tausta.....	117
12.2 Yhdenvertainen kohtelu	118

12.3 Oikeus perustoimeentulon turvaan.....	120
12.4 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville	124
12.5 Vammaisten henkilöiden oikeudet	125
12.6 Työllisyyden edistäminen	126
12.7 Lakia alemman asteinen sääntely	127
12.8 Yhteenveto	128
LAKIEHDOTUKSET	130
1. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta	130
2. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain 5 ja 7 luvun muuttamisesta...	137
3. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta	139
4. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta.....	140
5. Laki työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta.....	141
6. Laki työttömyyskassalain muuttamisesta annetun lain 25 §:n muuttamisesta	142
7. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n muuttamisesta.....	143
LIITE	145
RINNAKKAISTEKSTIT	145
1. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta	145
2. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain 5 ja 7 luvun muuttamisesta...	158
3. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta	160
4. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta.....	161
5. Laki työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta.....	162
6. Laki työttömyyskassalain muuttamisesta annetun lain 25 §:n muuttamisesta	163
7. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n muuttamisesta.....	164
ASETUSLUONNOKSET	166
Valtioneuvoston asetus työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta	166
Valtioneuvoston asetus työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 luvun kumoamisesta	168

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että viimeisen noin viidentoista vuoden aikana julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti. Huoltosuhteen heikkenemisen myötä julkisen sektorin menot ovat kasvaneet tuloja nopeammin ja julkiseen talouteen on syntynyt mittava rakenteellinen alijäämä. Ikääntymiseen liittyvät menot jatkavat kasvuaan tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Tämän lisäksi velan määrän kasvu yhdessä kohonneen korkotason kanssa kasvattaa valtion velanhoitomenoja merkittävästi. Lähivuosina julkista taloutta kuormittavat myös useat mittavat turvallisuuteen liittyvät hankinnat. Ilman merkittäviä toimia julkisen talouden alijäämät jäävät suuriksi ja velkasuhde jatkaa kasvuaan, heikentäen julkisen talouden kykyä turvata hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky mahdollisten tulevien kriisien aikana ja niiden jälkeen. Edelleen ohjelmassa todetaan, että vaikka työllisyysaste on viime vuosina noussut merkittävästi, työttömyysaste on kuitenkin edelleen korkea ja osaavasta työvoimasta on pulaa.

Hallitusohjelman mukaan hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Ohjelmassaan hallitus sitoutuu julkisen talouden tasapainottamiseen varmistaakseen kansalaisten hyvinvoinnin ja kestäväen talouskehityksen. Hallituksen työllisyys- ja kasvutoimet yhdessä suorien sopeutustoimien kanssa luovat edellytykset julkisen talouden tasapainottumiseen vuonna 2031.

Edelleen hallitusohjelmassa linjataan, että velkaantumiskehityksen pysäyttäminen edellyttää julkisen talouden vahvistamista yhteensä yhdeksällä miljardilla eurolla kahden vaalikauden aikana. Hallituksen tavoite on vahvistaa julkista taloutta kuudella miljardilla eurolla alkaneen vaalikauden aikana. Hallitusohjelman mukaan pidemmän aikavälin tavoite on tasapainottaa julkisen talous ja kääntää velkasuhde laskuun muiden Pohjoismaiden tasolle.

Hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 hallitus on päättänyt sopeutustoimista, joilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista velkasuhdetta vakauttavalla tavalla. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus on linjannut toteutettavaksi laajan kokonaisuuden rakenteellisia uudistuksia.

Hallitusohjelman osiossa 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, linjataan sosiaaliturvan uudistamisesta siten, että järjestelmä on yksinkertaisempi ja työhön kannustavampi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia niin, että tähän kokonaisuuteen sisältyvät seuraavat linjaukset toteutetaan: niin kutsuttu lomakorvausten jaksotus palautetaan ja työttömyysturvan omavastuupäivät palautetaan viidestä seitsemään. Työttömiä kannustetaan kokopäivätyöhön poistamalla työttömyysturvan suojaosat ja uudistuksen vaikutuksia seurataan. Lisäksi työttömyysetuuksiin maksettavat lapsikorotukset poistetaan. Koska esitys vaikuttaa valtion ensi vuoden talousarvioon, se on annettava budjettilakien aikataulussa.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun aikana SAK ry:llä, STTK ry:llä, Akava ry:llä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lla, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT:llä, Suomen Yrittäjät ry:llä ja Kansaneläkelaitoksella sekä työttömyyskasojen edustajilla on ollut mahdollisuus kommentoida esitystä.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 4.9.–15.9.2023. Kiireellisestä aikataulusta johtuen lausuntoaika oli ohjeellista kuuden viikon lausuntoaikaa lyhyempi. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 156 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa.

Palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevia säännöksiä on aiemmin tarkasteltu kolmikan-
taisessa työryhmässä, jonka asettaminen perustui vuoden 2021 talousarvioneuvotteluiden yhteydessä tehtyihin päätöksiin. Työryhmä työskenteli ajalla 22.10.2020–28.2.2021 (VN/22106/2020). Yksi työryhmän tehtävistä oli kehittää palkansaajan työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehdotusta jo aiemmin tehdyn valmistelutyön pohjalta työmarkkinoiden muutos ja digitalisaation hyödyntäminen huomioiden. Työryhmä julkaisi raporttinsa maaliskuussa 2021¹. Palkansaajan työssäoloehdon uudistamiseksi työryhmä esitti, että työttömyyspäiväraha-oikeuden kertymisen perusteeksi tulisi palkansaajan palkkatyöstä ansaitsema vakuumu-
tuksenalainen tulo. Työryhmän toimeksiantoon ei kuulunut arvioida vaaditun työskentelykaut-
den eli työssäoloehdon pituutta, ja esitys koskikin kuuden kuukauden mittaista tuloperusteista
työssäoloehdon mallia. Työryhmän luonnostelemaa mallia palkansaajan työssäoloehdon uudis-
tamiseksi kutsuttiin tuloperusteiseksi päivärahaehdoksi. Työryhmän näkemys ei ollut yksimie-
linen. Eduskunnalle ei kuitenkaan annettu työryhmän ehdotuksen perusteella valmisteltua hal-
lituksen esitystä.

Aiemmin tehty valmistelutyö, johon työryhmän toimeksiantossa viitattiin, liittyy tulorekisterin
käyttöönottoon perustuneeseen valmisteluun. Vuoden 2019 alusta voimaan tullessa laissa tu-
lotietojärjestelmästä (53/2018) säädetään kansallisesti tulotietojärjestelmästä eli tulorekisteristä.
Tulotietojärjestelmän avulla vastaanotetaan ja talletetaan työnantajien ja muiden laissa tarkoi-
tettujen tahojen antamia tietoja sekä välitetään niitä tietojen saantiin oikeutetuille viranomaisille
ja muille tahoille kuten työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle suoritusten maksajien la-
kisääteisen ilmoittamis- ja tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi sekä tiedonsaantioikeuden
toteuttamiseksi.

Työttömyyskassat ja Kansaneläkelaitos hyödyntävät tulorekisteriä työttömyysetuutta koskevien
hakemusten ratkaisemisessa. Jo tulorekisteriä koskevan lain valmistelun aikaan tunnistettiin
kuitenkin, että tulorekisterin tietosisältö, erityisesti pakollisten tietojen osalta, ei kaikissa tilan-
teissa ole riittävä näiden hakemusten ratkaisemiseksi.

Tulotietojärjestelmää koskeneen hallituksen esityksen HE 134/2017 vp käsittelyn yhteydessä
sosiaali- ja terveysvaliokunta totesikin lausunnossaan (StVL 11/2017 vp) muun muassa, että
tulorekisterin laaja hyödynnettävyys riippuu osin myös siitä, voidaanko sosiaaliturvajärjestel-
män tietotarpeiden kirjoa vähentää. Määrään voidaan vaikuttaa myös yhdenmukaistamalla
etuuksien määräytymisperusteita. Valiokunta painotti kuitenkin myös sitä, että sosiaaliturvaa
tulee kehittää myös jatkossa ensisijaisesti sosiaalivakuutusjärjestelmän omista lähtökohdista, ja
että tulorekisterin tietosisältöä on kehitettävä puolestaan vastaamaan niin Verohallinnon kuin
sosiaaliturvajärjestelmän toimeenpanon tarpeita. Valtiovarainvaliokunta puolestaan totesi mie-
tinnössään (VaVM 20/2017 vp) yhtyvänsä muun muassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan lau-
sunnossa lausuttuun, mutta totesi myös, että tulorekisterin tavoitteena on myös yritysten kan-
nalta mahdollisimman yksinkertainen ja selvä sääntely, jota tuetaan ajanmukaisilla ja helppo-
käyttöisillä sähköisillä menettelyillä, ja että kehitystyössä joudutaan myös jatkossa etsimään
tasapainoa suoritusten maksajien hallinnollisen taakan ja tiedon käyttäjien tietotarpeiden välillä.

¹ Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä: Työryhmän raportti. Saatavilla:
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9879-7>

Näiden havaittujen tarpeiden vuoksi työttömyysturvalain mukaisia etuuden saannin edellytyksiä on tarkasteltu virkamiestyönä ja ilman asettamista tapahtuneessa yhteistyössä keskeisten palkansaajia ja työnantajia edustavien työmarkkinajärjestöjen ja Suomen Yrittäjät ry:n kanssa. Työttömyysturvalain muutoksella, joka tuli voimaan 1.4.2019, tulorekisterin käytettävyyttä edistettiin muuttamalla palkansaajan työstä saamien tulojen sovittelua aiemmin noudatetusta ansaintaperiaatteesta maksuperiaatteen mukaiseksi. Tulorekisterin hyödynnettävyyden parantamisen lisäksi muutoksella edistettiin osittaisen työllistymisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamista tasaamalla kunkin työttömyysetuuden saajan käytettävissä olevien tulojen virtaa ajan yli. Tätä muutosta koskeneen valmistelutyön rinnalla ja sen jälkeen työttömyysturvan osalta on arvioitu mahdollisuuksia kehittää säännöksiä, jotka koskevat työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon kertymistä. Tulorekisterin käyttöönoton jälkeen Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset². Muiden tarkastuksen tuloksiin perustuvien suositusten lisäksi Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee, että sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia siitä, että tulorekisterin hyödynnettävyys otetaan huomioon, kun rekisteriin liittyvää etuuslainsäädäntöä uudistetaan. Työttömyyspäivärahan työssäoloehdon uudistamisessa on kyse tällaisesta etuuslainsäädännön uudistamisesta.

Hallituksen esitysluonnokseen annetut lausunnot ovat julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa osoitteessa <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=16c6f1c8-9bcb-400c-80a9-7a863db4975d>.

Esitysluonnosta on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa ja esitysluonnos on toimitettu lainsäädännön arviointineuvostolle. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM048:00/2023>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Oikeus työttömyysetuuteen

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työttömyysturva korvaa työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä.

Työttömyyspäivärahaa maksetaan vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yrittäjätoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaissa (603/1984) tarkoitetussa työttömyyskassassa vakuutettuina oleville ansiopäivärahana ja muille Kansaneläkelaitoksen maksamana peruspäivärahana.

Työttömyyspäivärahaan on oikeus työttömällä, joka on täyttänyt työssäoloehdon. Työssäoloehdon tarkoituksena on osoittaa, että henkilö on ollut edellä todetulla tavalla vakiintuneesti työmarkkinoilla ja saanut ansiotyöstä toimeentulonsa.

Peruspäivärahaan on oikeus työnhakijalla, joka täyttää palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon.

² VTV:n tarkastuskertomus 3/2021, 8.4.2021, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/04/VTV-Tarkastus-3-2021-Tulorekisterin-kayttoonotto-ja-vaikutukset.pdf>

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (vakuutettu), joka on ollut vakuutettuna vähintään 26 edellistä viikkoa ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt työssäoloehdon. Vakuutetulla, joka ei ole työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettu yrittäjä, mutta joka työskentelee yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänen perheenjäsenensä on 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tai 2 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettu yrittäjä, on oikeus ansiopäivärahaan, jos hän on ollut vakuutettuna vähintään 12 sellaista edellistä kuukautta, joiden aikana hänellä ei ole ollut osuutta osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaavaa määräämisvaltaa ja näin vakuutettuna ollessaan on täyttänyt 3 §:n 2 momentin mukaisen työssäoloehdon.

Ansiopäivärahaan on oikeus yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon.

Työmarkkinatukea maksetaan henkilölle, joka ei täytä työssäoloehdot tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen vuoksi ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa (tarveharkinta). Työmarkkinatuen toimeenpanosta vastaa Kansaneläkelaitos.

2.2 Palkansaajan työssäoloehto

2.2.1 Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Työssäoloehdosta säädetään työttömyysturvalain 5 luvussa. Mainitun luvun 3 §:n 1 momentin mukaan palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) ollut 26 kalenteriviikkoa työssäoloehdon täyttävässä työssä. Momentin 2 perusteella sellaisen vakuutetun kohdalla, joka ei ole työttömyysturvalaissa tarkoitettu yrittäjä, mutta joka työskentelee yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänen perheenjäsenensä on työttömyysturvalaissa tarkoitettu yrittäjä, palkansaajan työssäoloehto täyttyy kuitenkin, kun henkilö 28 edellisen kuukauden aikana on ollut vähintään 52 kalenteriviikkoa työssäoloehdon täyttävässä työssä.

Tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jonka henkilö on estynyt olemasta työmarkkinoilla sairauden, laitoshoidon, kuntoutuksen, asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen, päätoimisten opintojen, lapsen syntymän tai enintään 3-vuotiaan lapsen hoidon, apurahakauden tai muun näihin verrattavan synn johdosta. Tarkastelujaksoa pidentää myös osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun. Lisäksi tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jona henkilö on hoitanut kansanedustajan tai ministerin tehtävää. Tarkastelujaksoa pidennetään enintään seitsemällä vuodella.

Pääsääntöisesti työssäoloehtoon luetaan ne kalenteriviikot, joina henkilön työaika on ollut vähintään 18 tuntia ja palkka on ollut työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 331 euroa kuukaudessa (vuonna 2023). Palkkaehto tarkistetaan vuosittain palkkakertoimella. Palkka suhteutetaan työaikaan. Päiväpalkan on pitänyt olla vähintään 61,91 euroa. Se saadaan jakamalla kuukauden minimipalkka keskimääräisellä työpäivien määrällä (1 331/21,5). Tuntipalkan on pitänyt olla vähintään 7,74 euroa. Se saadaan jakamalla päivän minimipalkka keskimääräisellä päivän työtuntien määrällä (61,91/8).

Työaikaa koskevat edellytykset täyttyvät, kun henkilön työaika yhdessä tai useammassa työssä on yhteensä vähintään 18 tuntia tai kun jaksotyössä työehtosopimuksen mukainen säännöllinen työaika on tasoittumisjakson aikana keskimäärin yhteensä vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa. Työaikaan ei lueta sitä työaikaa, joka on säästetty työaikapankkiin.

Työssäoloehdon viikoittaisesta työaikaedellytyksestä voidaan poiketa valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyillä edellytyksillä työaikajärjestelyiltään epätavallisilla aloilla. Työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1330/2002) 2 luvussa säädetään työssäoloehdon täyttymisestä opetuslalla, työsuhteisessa kotityössä, luovan ja esityksellisen työn aloilla sekä urheilutoiminnassa.

Valtioneuvoston asetuksen (1330/2002) 4 §:n mukaan opetuslalla työssäoloehdoton voidaan lukea jokainen kalenteriviikko, jona työaika on ollut vähintään puolet kyseessä olevan opetusalan päätoimisen tuntiopettajan alimmasta viikoittaisesta työtuntimäärästä, jos opetuslalla on päätoimisia tuntiopettajia. Päätoimisen tuntiopettajan alin viikoittainen työtuntimäärä on usein 16 tuntia viikossa, mutta tämä vaihtelee oppilaitostyyppittäin. Jos opetuslalla ei ole päätoimisia tuntiopettajia, työssäoloehdoton voidaan lukea jokainen kalenteriviikko, jona työaika on vähintään kahdeksan tuntia. Opetusalan työajalla asetuksessa tarkoitetaan kalenteriviikoittain tehtyjä työtunteja tai sitä keskimääräistä viikkotyöaika, johon kuukausipalkka perustuu.

Edellä mainitun valtioneuvoston asetuksen 5 §:n mukaan työsuhteessa olevan kotonaan ulkopuoliselle työnantajalle työtä tekevän henkilön kohdalla työssäoloehdoton voidaan lukea jokainen kalenteriviikko, jona hänen palkkansa on ollut vähintään kolme neljäsosaa kysymyksessä olevan alan työehtosopimuksen mukaisesta 18 vuotta täyttäneelle täysin työkykyiselle maksettavasta vähimmäispalkasta tai, jollei työehtosopimusta ole, vähintään kolme neljäsosaa työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 3 momentin mukaisesta määrästä kuukaudessa. Tuloja tarkasteltaessa huomioidaan palkka, joka on ansaittu työviikon aikana eikä palkanmaksupäivä ole tässä suhteessa ratkaiseva. Niin sanotulla kotityöntekijällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee omassa kodissaan työtä ulkopuolisen työnantajan lukuun. Kotityöntekijöitä on muun muassa tekstiili- ja vaatetuslalla. Työttömyysturvalaissa kotityöntekijällä tarkoitetaan henkilöä, jonka työ on pääsääntöisesti urakkaluonteista ja jonka palkkaus perustuu esimerkiksi kappalemäärään tai muuhun määrälliseen tai laadulliseen työn tulokseen.

Valtioneuvoston asetuksen 6 §:n mukaan työsuhteessa, jossa luovan tai esityksellisen työn osuus on ratkaiseva, voidaan työssäoloehdoton lukea jokainen kalenteriviikko, jona henkilön tästä työstä saama veronalainen tulo kuukauden tarkastelujakson aikana on ollut vähintään työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 3 momentin mukainen määrä. Tällaisten henkilöiden osalta ei siis edellytetä sitä, että työaika valvottaisiin, tai sitä, että työaika on kalenteriviikolla vähintään 18 tuntia.

Mainitun asetuksen 7 §:n mukaan peruspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaan työssäoloehdoton voidaan lukea jokainen kalenteriviikko urheilutoiminnassa, jossa henkilön urheilemisesta saama veronalainen tulo kuukauden tarkastelujakson aikana on ollut vähintään työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 3 momentin mukainen määrä. Urheilijoina pidetään henkilöitä, jotka kuuluvat urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain (270/2009) piiriin (vuosipalkkatuloraja vähintään 12 550 euroa vuoden 2023 tasossa).

Työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:n perusteella palkkatuetussa työssä työssäoloehdoton luetaan 75 prosenttia niistä kalenteriviikoista, jotka henkilö on ollut työssäoloehdon täyttävässä työssä. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen kalenteriviikkoon. Viikot, jotka eivät kerrytä työssäoloehdotta, pidentävät sen tarkastelujaksoa.

Jos palkkatuettu työ on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 11 luvun 1 §:n nojalla, työssäoloehdoton luetaan kuitenkin kaikki työssäoloehdon täyttävät kalenteriviikot.

Palkkatukea koskevat säännökset eivät aseta ehtoja työsuhteen kestolle tai työajalle. Palkkatukea ei työ- ja elinkeinoministeriön antaman soveltamisohjeen mukaan myönnetä lainkaan sellaiseen työsuhteeseen, jossa ei ole sovittu vähimmäistyöajasta (niin sanottuihin nollatuntisopimuksiin tai sopimuksiin, joissa on sovittu, että työntekijä on työssä tarvittaessa).

Työssäoloehtoon luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työ- ja elinkeinotoimiston tai työllisyyden edistämisen kuntakoikeilusta annetussa laissa (1269/2020) tarkoitetun kokeilun alueen kunnan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa.

Työssäoloehtoon ei lueta työtä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan. Työssäoloehtoon ei myöskään lueta aikaa, jolta henkilölle on maksettu työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan palkkaa. Edellä kuvattu aika pidentää kuitenkin työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

Palkansaajan työssäoloehdot laskettaessa otetaan huomioon myös yli 65-vuotiaana tehty työ, vaikka työstä ei makseta työttömyysvakuutusmaksua.

Palkansaajan työssäoloehdot laskettaessa työ- tai virkasuhteessa tehtyyn työhön rinnastetaan toimitusjohtajana tehty työ, ellei toimitusjohtaja ole 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettu yrittäjä.

Peruspäivärahassa yrittäjän työssäoloehtoon luetaan lähinnä 28 edellisen kuukauden aikana tehty palkansaajan työssäoloehtoon luettava työ.

Työssäoloehdon täyttyminen käynnistää perus- tai ansiopäivärahana maksettavan työttömyyspäivärahan enimmäisajan. Päivärahakauden enimmäisajasta säädetään työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:ssä. Kun työssäoloehto ja muut työttömyysetuuden saamisen edellytykset täyttyvät, ansiopäivärahaa ja peruspäivärahaa maksetaan enintään 400 päivän ajan. Henkilölle, joka on ollut 17 vuotta täytettyään työssä yhteensä enintään kolme vuotta ennen työttömyyspäivärahoikeuden alkamista, maksetaan päivärahaa 300 päivältä. Henkilölle, jonka työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla on työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, maksetaan päivärahaa 500 päivältä. Enimmäisajan alkamisen jälkeen täyttynyt työssäoloehto käynnistää uuden enimmäisajan.

Työttömyysturvalain 5 luvun 9 §:ssä säädetään toisessa valtiossa täyttyneiden vakuutus- ja työskentelykausien huomioon ottamisesta. Jos Suomen tekemän sosiaaliturvasopimuksen taikka sosiaaliturva-asetuksen tai perusasetuksen säännösten mukaan muussa valtiossa täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet on luettava työssäoloehtoon, edellytyksenä niiden huomioon ottamiselle on, että henkilö on työskennellyt Suomessa välittömästi ennen työttömyyttä palkansaajana vähintään neljä viikkoa tai yrittäjänä vähintään neljä kuukautta. Työttömyyskassojen soveltamisohjeiden mukaan toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan täyttyneiden vakuutus-, työskentely- tai itsenäisen ammatinharjoittamisen kausien hyväksi lukeminen edellyttää, että henkilö on toisessa sopimusmaassa työskentelynsä jälkeen työskennellyt palkansaajan työssäoloehdon täyttävässä työssä Suomessa vähintään neljä viikkoa tai yrittäjänä vähintään neljä kuukautta. Lisäksi ohjeen mukaan kyseisen työskentelyjakson ei tarvitse olla yhdenjaksoinen, ja toisessa jäsenvaltiossa täyttyneiden kausien, Suomessa täyttyneiden kausien ja työssäolovaatimuksen on kuitenkin ajoituttava Suomen lainsäädännön mukaisen tarkastelujakson sisälle.

Työttömyysturvalain 5 luvun 11 §:n mukaan henkilölle, joka on saanut työttömyysturvalain mukaista työttömyyspäivärahaa sosiaaliturva-asetuksen tai perusasetuksen mukaisesti aikana, jona hän on hakenut työtä toisesta jäsenvaltiosta, ja joka ei ole kolmen kuukauden kuluessa siitä,

kun hän lähti maasta, palannut työnhakijaksi Suomeen, maksetaan työttömyyspäivärahaa uudelleen vasta, kun hän on ollut työssä tai julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvussa tarkoitetussa työvoimakoulutuksessa neljä viikkoa taikka opiskellut vastaavan ajan työttömyysetuudella tuettuja työnhakijan omaehtoisia opintoja.

2.2.2 Työssäoloehtoon luettavan työn ja työssäoloehdon täyttymisen vaikutus muihin työttömyysturvalaissa säädettyihin työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin

Työssäoloehdon täyttymisellä ja palkansaajan työssäoloehdot kerryttävän työn määrittelyllä on yhteys useisiin muihin kuin päivärahaoikeuden alkamista koskeviin työttömyysetuuden saannin edellytyksiin. Työssäoloehdon voimassaolosta säädetään työttömyysturvalain 5 luvun 10 §:ssä. Jos henkilö on ollut poissa työmarkkinoilta ilman hyväksyttävää syytä yli kuusi kuukautta, hänelle ei myönnetä työttömyyspäivärahaa ennen kuin hän on täyttänyt poissaolon jälkeen työssäoloehdon. Tällöin työssäoloehdon tarkastelujakso alkaa siitä, kun henkilö on poissaolon jälkeen mennyt työhön tai aloittanut yritystoiminnan.

Henkilön katsotaan olleen työttömyysturvalain 5 luvun 10 §:ssä säädetyllä tavalla työmarkkinoilla, jos hän on ollut työssäoloehtoon luettavassa työssä tai työssä, jota ei lueta työssäoloehtoon 4 a §:n 1 momentissa säädetyn rajoituksen takia, työllistynyt yritystoiminnassa tai omassa työssä taikka on ollut työllistymistä edistävässä palvelussa tai on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa. Henkilöllä katsotaan olleen hyväksyttävä syy työmarkkinoilta poissaololle sairauden, laitoshoidon, kuntoutuksen, asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, päätoimisten opintojen, apurahakauden, lapsen syntymän, enintään kolmivuotiaan lapsen hoidon tai muun näihin verrattavan syyn johdosta.

Työttömyysetuuksien omavastuu-aika on viisi arkipäivää, joina henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaisessa. Omavastuu-aika asetetaan pääsääntöisesti kerran työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti. Vajaata työaikaa tekevän henkilön viittä täyttä työpäivää vastaava aika lasketaan siten, että alalla sovellettavan työehtosopimuksen mukaisesta enimmäistyöajasta vähennetään tehdyt työtunnit. Näin saadaan työttömyysaika, ja kun se vastaa viittä täyttä työpäivää, on omavastuu-aika kulunut ja työttömyysetuutta voidaan alkaa maksaa. Omavastuu-aika ei kulu ajalta, jolloin 4 luvun 3 §:ssä tarkoitettu 80 prosentin työaika-ajan ylityminen estää sovitellun työttömyysetuuden saamisen. Omavastuupäiviksi ei voida työttömyysaikana lukea myöskään muun muassa päiviä, joilta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 2 luvussa tai 2 a luvussa säädettyjen työvoimapolitiittisten seikkojen takia taikka 3 luvun rajoitusten takia.

Työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettu työllistyminen yrittäjänä tai omassa työssä katsotaan sivutoimiseksi ainakin silloin, kun henkilö on ollut vähintään kuusi kuukautta kyseiseen yritystoimintaan tai omaan työhön liittymättömässä kokoaikatyössä. Työ- ja elinkeinoministeriön TE-toimistoille antaman ohjeen mukaan yritystoiminta katsotaan sivutoimiseksi, kun henkilö on tehnyt yritystoiminnan aikana kokoaikatyötä vähintään kuusi kuukautta tai täyttänyt yritystoiminnan aikana palkansaajan työssäoloehdon esimerkiksi osa-aikatyöllä³.

Työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n 1 momentin mukaan työnhakijaa ei pidetä päätoimisena opiskelijana, jos opiskeluaikaisen vähintään kuuden kuukauden vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Edellä mainitun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan työn ei

³ Työ- ja elinkeinoministeriön ohje TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa (29.12.2022 VN/34741/2022)

tarvitse olla kokoaikatyötä, vaan myös työssäoloehdoon luettava osa-aikatyö voidaan ottaa huomioon.

Työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:n säännöksiä alkavasta yritystoiminnasta ja työllistymisestä omassa työssä sovelletaan uudelleen, kun henkilö on täyttänyt uudelleen työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa. Sama edellytys koskee 10 b §:n säännöksiä lyhytkestoisista opinnoista, elleivät aiemmat opinnot ole kestäneet enintään kolme kuukautta, ja 2 a luvun 8 §:n 1 momentin säännöksiä ammattitaitosuojasta.

Kun henkilölle on asetettu työssäolovelvoite 2 a luvun 10 §:ssä tarkoitetun jatkuvan työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvän menettelyn vuoksi, tai kun koulutusta vailla oleva nuori on menettänyt oikeutensa työttömyysetuuteen 2 luvun 13 §:n 2 momentissa taikka 14 §:n 3 momentissa säädettyjen rajoitusten takia, oikeus työttömyysetuuteen palautuu muun muassa olemalla työssäoloehdoon luettavassa työssä säännöksissä mainittujen kalenteriviikkojen ajan.

Korotusosan ja korotetun ansio-osan maksaminen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta aloitetaan alusta, kun työnhakija on uudelleen täyttänyt palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon

Työmarkkinatukea maksetaan 21 viikon odotusajan jälkeen. Työssäoloehdoon luettava työ lyhentää työmarkkinatuen odotusajan kestoja. Odotusajasta vähennetään täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut työssä, joka luetaan hänen työssäoloehdoonsa. Työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa sellaiselle 55 vuotta täyttäneelle henkilölle, joka on työttömäksi joutuessaan täyttänyt työssäoloehdon. Työmarkkinatuen omavastuu-aika on voimassa siihen asti, kun henkilö täyttää työssäoloehdon.

Vuorotteluvapaalain 15 §:ssä tarkoitetun vuorottelukorvauksen suuruus on 70 prosenttia täydestä ansiopäivärahasta. Ansiopäivärahan laskennasta poiketen vuorottelukorvauksen suuruutta laskettaessa otetaan huomioon vuorottelijan vähintään 52 viikon ajalta saamat palkkatulot vuorotteluvapaata edeltäviltä täysiltä palkanmaksukausilta.

Aikuiskoulutusetuuksista annetun lain 12 §:n 3 momentin mukaan aikuiskoulutustuen ansio-osan perusteena oleva palkka lasketaan tukikautta edeltäneen työ-, virka- tai muun palvelussuhteen vakiintuneista ansioista yhteensä kahdentoista kuukauden ajalta laskettuna hakemuskautta edeltäneen kalenterikuukauden lopusta lukien. Vakiintunutta palkkaa määritettäessä otetaan huomioon palkkatulot, jotka on maksettu palkan määrittämisen perusteena olevana ajanjaksona, vaikka ne olisi ansaittu muuna ajanjaksona tehdystä työstä. Muilta osin ansio-osan perusteena olevan palkan määrittämiseen sovelletaan työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:ää.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ on järjestettävä 60 vuotta täyttäneelle työttömälle työnhakijalle kestoaltaan vähintään sellaisena, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon. Lisäksi mainitun pykälän 3 momentin mukaan työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalle järjestetään hänen työkykyään vastaavaa työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttävää osa-aikatyötä. Mainitun luvun 2 §:n 2 momentin mukaan työttömyysturvalaissa säädetyn työssäoloehdon tarkastelujakson kuluessa tehty työssäoloehdoon luettava työ ja osallistuminen työssäoloehdossa luettavaan työllistymistä edistävään palveluun vähentävät kuuden kuukauden työllistämisvelvoitetta vastaavasti.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 5 §:n 1 momentin työ- ja elinkeinotoimisto ja kunta ovat velvolliset laatimaan aktivointisuunnitelman yhteistyössä lain 3 §:ssä tarkoitetun henkilön

kanssa. Aktivointisuunnitelma on uudistettava siihen saakka, kun henkilö täyttää työttömyysturvalaissa tarkoitetun työssäoloehdon.

Työttömyysetuuskien rahoituksesta annetun lain 24 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan työnantaja ei ole velvollinen maksamaan omavastuumaksua, jos työntekijä on työsuhteen päättymisen jälkeen täyttänyt uudelleen työttömyysturvalaissa tarkoitetun työssäoloehdon muun kuin alun perin irtisanoneen työnantajan palveluksessa. Mainitun lain 24 e §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella työttömyyskassoilla ja Kansaneläkelaitoksella on velvollisuus ilmoittaa salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia ja luovutusta koskevien rajoitusten estämättä maksutta Työllisyysrahastolle lain 24 §:ssä tarkoitetusta henkilöstä tiedot työssäoloehtoon luetuista työsuhteista ja niitä koskevat työnantajien yksilöintitiedot.

2.2.3 Nykytilan arviointi

Säännöllinen ansiotyö on ollut teollisen ajan tyypillinen ansaintatapa toimentulon hankkimiseen. Tästä poikkeavia työllistymisen tapoja kutsutaan epätyypilliseksi työllistymiseksi, ja puhemiehele on tullut käyttöön ilmaisu prekariaatti tarkoittamaan sirpaloitunutta työtä, jossa palkkatyön määrä vaihtelee ja jossa osa työstä voi tapahtua yrittäjänä. Suomen 15–74 vuotiaan työvoiman suuruus vuonna 2019 oli 2 750 000. Työllisten määrä oli 2 566 000 henkilöä, joista palkansaajia noin 2 220 000 ja yrittäjiä noin 345 000. Vaikka toistaiseksi voimassa oleva kokoaikainen palkkatyösuhte on edelleen tyypillisin työllistymisen tapa, ja koskee noin 63 prosenttia 15–74 vuotiaista työllisistä, työn osa-aikaisuus on kasvanut viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana noin 17 prosenttiin työllisistä.⁴

Tilastokeskuksen vuoden 2021 työvoimatutkimuksen mukaan palkansaajista 83,4 prosentilla työsuhte oli jatkuva ja 16,6 prosentilla työsuhte oli määräaikainen. Jatkuva kokoaikatyö oli 71,7 prosentilla (1 572 000) palkansaajista ja määräaikainen kokoaikatyö oli 10,7 prosentilla (236 000) palkansaajista, yhteensä siis 82,4 prosentilla oli jatkuva tai määräaikainen kokoaikatyö (1 808 000). Jatkuva osa-aikatyö oli 11,7 prosentilla palkansaajista (256 000) ja määräaikainen osa-aikatyö 5,9 prosentilla (129 000) palkansaajista, yhteensä siis noin 17,6 prosentilla palkansaajista oli jatkuva tai määräaikainen osa-aikatyö.

Automaation, digitalisaation ja alustatalouden on katsottu muuttavan työn organisoinnin tapoja uusiin suuntiin. Perinteisen työnantaja-työntekijä suhteen ja tähän perustuvan tulovirran sijasta toimeentulo voi muodostua useista lähteistä ja toimeentulon perustana olevan työn määrän vaihtelut voivat aiheuttaa kuukausittain muuttuvaa tarvetta sosiaaliturvaan. Vaihtelevan työajan ilmiötä on säännelty laissa työsopimuslain muuttamisesta (377/2018), joka tuli voimaan 1. kesäkuuta 2018.

Se, miten työaika ajoittuu kalenteriviikoille, vaikuttaa osittain työllistytessä työssäoloehdon täyttymiseen sattumanvaraisesti. Työssäoloehto ei kerry kaikesta työstä ja siitä saatavasta tulosta, kuten esimerkiksi lyhyistä keikkatoista ja matalan työajan työstä (alle 18 tuntia kalenteriviikossa). Vakiintuneella, useita vuosia kestäväällä 17 viikkotyötunnin osa-aikatyöllä ei ole mahdollista täyttää palkansaajan työssäoloehtoakaan tapauksessa, että työttömyysturvalaissa säädetty työssäoloehdon palkkaedellytys täytyisi.

Nykyinen työssäoloehto koskeva sääntely ei ole neutraali suhteessa erilaisiin työaikajärjestelyihin. Todennettavaa vähintään 18 viikkotyötuntia koskeva edellytys on ongelmallinen siksi,

⁴ Tilastokeskus, Työvoimatutkimus 2019.

että erilaiset etätöiden ja työaikavalvonnan ulkopuolella olevat työn tekemisen tavat ovat yleistyneet.

Lainsäädännössä on nyt huomioitu työaikajärjestelyiltään epätavalliset alat opetusalan, työsuhteisen kotityön, luovan ja esityksellisen työn alojen ja urheilutoiminnan osalta. Työaikajärjestelyiltään poikkeukselliset alat tarvitsevat nykyisin erityissäännöksiä työssäoloehdot kerryttävän työn määrittelyssä siksi, että alalla palkallinen työaika poikkeaa niin kutsutusta normaalityöajasta, jolloin pääsäännön mukaista 18 viikkotyötunnin edellytystä ei voida perustellusti edellyttää (opetusala) tai siksi, että työaikaa ei voida valvoa (kotityö) taikka esimerkiksi siksi, että palkka ei perustu tehtäviin työtunteihin (luovat ja esitykselliset alat). Muita työolainsäädännön mahdollistamia poikkeuksia työaikajärjestelyissä tai -periaatteissa ei huomioida palkansaajan työssäoloehdon kertymisessä. Tätä on pidetty puutteena työn tekemisen tapojen muuttuessa aiempaa monimuotoisemmiksi. Urheilutoiminnasta saatu tulo ei ole työttömyysvakuutettua, minkä johdosta urheilutoiminnassa täyttynyt työssäoloehto ei oikeuta ansio-osaan. Poikkeussääntelyn perusteella urheilutoiminnassa täyttynyt työssäoloehto oikeuttaa palkansaajan peruspäivärahaan muiden etuuden saamisen edellytysten täytyessä.

Työssäoloehdon kertymistä koskevat säännökset mahdollistavat sen, että palkansaaja voi täyttää työssäoloehdon yksittäisillä kalenteriviikon mittaisilla jaksoilla noin kahden vuoden mittaisen tarkastelujakson sisällä. Tarkastelujaksoa voidaan myös pidentää enintään seitsemällä vuodella, jos henkilö on laissa säädetyn hyväksyttävän syyn vuoksi estynyt olemasta työmarkkinoilla. Työssäoloehto voikin täytyä yhdestä yhdenjaksoisesta työjaksosta tai enimmillään jopa 26 yksittäisestä työviikosta. Tältä osin työssäoloehto on neutraali työn erilaisten muotojen välillä.

Palkansaajan työssäoloehto on 26 kalenteriviikkoa eli noin kuusi kuukautta, ja tämän työskentelyvaatimuksen täyttämisestä seuraa oikeus 300, 400 tai joissakin tapauksissa 500 päivän mittaiseen perus- tai ansiopäivärahan enimmäismaksuaikaan. Vaikka merkittävä osa työttömyyspäivärahakausista päättyy varhaisemmassa vaiheessa, työssäoloehdon mukainen työskentelyvaatimus on verrattain lyhyt suhteessa sen täyttämiseen seuraavaan etuus-oikeuteen. Esityksen osiossa 5.2 on kuvattu eräiden verrokkimaiden lainsäädännön mukaista työskentelyedellytystä, jotta työttömyysetuus-oikeus voi syntyä. Vaikka työttömyysturvalainsäädäntö on kansallista lainsäädäntöä, voidaan todeta, että Suomen lainsäädännön mukainen työskentelyedellytys suhteessa päivärahaoikeuden keston on verrattain lievä.

2.3 Ansiopäivärahan perusteena oleva palkka

2.3.1 Ansiopäivärahan perusteena oleva palkka ja ansiopäivärahan määrittely

Ansiopäiväraha muodostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta. Ansio-osa on 45 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 95-kertainen perusosa, ansio-osa on tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia. Ansiopäiväraha lapsikorotuksineen on enintään 90 prosenttia ansiopäivärahan perusteena olevasta päiväpalkasta, kuitenkin vähintään mahdollisella lapsikorotuksella korotetun perusosan suuruinen.

Työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:ssä säädetään palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevasta palkasta. Valtioneuvoston asetuksessa (1332/2002) säädetään työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta.

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilön vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Kun palkansaaja on työttömyyspäivärahaoikeuden alkamisen jälkeen täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon, päivärahakauden enimmäisajan laskeminen aloitetaan alusta ja ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan uudelleen.

Ansiopäivärahan perusteena olevassa palkassa huomioidaan ne palkkatulot, jotka on ansaittu nimenomaan niillä kalenteriviikoilla, jotka kerryttävät työssäoloehto, eli joina työaika on ollut vähintään 18 tuntia. Palkkaa, joka on ansaittu viikolla, jonka työaika on alle 18 tuntia, ei oteta huomioon.

Päivärahan perusteena olevana palkkana otetaan huomioon palkka ja muu ansiotulona pidettävä vastike, joka on maksettu korvauksena työstä. Valtioneuvoston asetuksessa säädetään, mikä tulo on työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:ssä tarkoitettua vakiintunutta palkkaa tai siinä huomioon otettavaa tuloa. Vakiintunutta palkkaa määritettäessä huomioon ei oteta työhön perustumatonta tuloa, pääomatuloa tai tuloa, jota ei voida pitää vakiintuneena.

Ansiopäivärahan suuruuden laskennassa on eräitä poikkeussäännöksiä, jotka koskevat kausiluonteista työtä, työaikapankin säästöjen ja nostojen vaikutusta sekä osatyökyvyttömyyseläkkeellä vai vuorotteluvapaalla olleen henkilön ansiopäivärahan määrittelyä.

Päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa ei oteta huomioon palkkatuloja, jotka maksetaan palkan määrittämisen ajanjaksolla, mutta jotka on ansaittu muulla ajanjaksolla tehdystä työstä. Jos työntekijälle palkkajaksolta maksettava palkka säännöllisesti muodostuu useamman palkkajakson aikana tehdyn työn ansioista, tällaiset palkkatulot voidaan ottaa huomioon päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa.

Keskimääräinen päiväpalkka saadaan jakamalla työttömyyttä edeltäneenä, työssäoloehdon täyttymisen ajanjaksona maksettu palkka tähän ajanjaksoon sisältyvien laskennallisten työpäivien lukumäärällä siten, että työssäoloehdoton luettavaan kalenteriviikkoon katsotaan sisältyvän 5 työpäivää. Työpäiviksi ei kuitenkaan lueta niitä päiviä, jolloin henkilö on ollut poissa työstä työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua hyväksyttävästä syystä saamatta tältä ajalta palkkaa.

Päivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, jos uudelleen lasketun palkan mukainen päivärahakauden enimmäisaika alkaisi vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos henkilön päivärahan perusteena oleva palkka on laskettu edellisen päivärahakauden enimmäisajan alkaessa.

Jos työnhakijan työssäoloehto on täytynyt työssä, johon hänet on työllistetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisen velvoitteen perusteella tai jos työssäoloehto on täytynyt työnhakijan täytettyä 58 vuotta, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, ellei uusien tulotietojen perusteella laskettu palkka ole aiemmin määrättyä palkkaa suurempi. Jos työnhakijan työssäoloehdoton on luettu aikaa, jona hän on ollut työllistymistä edistävässä palvelussa, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen.

2.3.2 Nykytilan arviointi

Nykyisessä järjestelmässä henkilön työhistoriasta huomioidaan vain työviikkoja, joina työaika on ollut vähintään 18 tuntia, ja vain tällaisten viikkojen palkka huomioidaan ansiopäivärahan

perusteena. Tämän seurauksena ansiopäiväraha saattaa muodostua huomattavasti korkeammaksi kuin henkilön tosiasiallinen työttömyyttä edeltänyt vakiintunut ansiotaso on ollut. Sen lisäksi tämä vain tiettyjen, ehdot ylittävien viikkojen huomioiminen yhdessä päivärahan määrittelyssä huomioitavilla päivillä, joita vähennetään esimerkiksi työttömyyden alkaessa keskellä viikkoa (mikä myös nostaa ansiopäivärahan määrää suhteessa todelliseen tötuloon), johtaa tilanteeseen, jossa etuudensaajan on vaikea arvioida tulevaa päivärahan määrää. Työansiota, jota maksetaan viikkotyöajan alittaessa 18 tuntia, ei huomioida ansiopäivärahan perusteena, vaikka palkka tältä ajalta tosiasiaassa on henkilön vakiintunutta ansiotuloa tai vaikka se riittäisi kerryttämään ansiopäivärahan ansio-osaa.

Työttömyyspäiväraha-oikeuden edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttyminen ja ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittäminen voi tulorekisterin tietojen hyödyntämisen lisäksi edellyttää etuuden hakijalta tietojen esittämistä ja työnantajalle voi aiheutua hallinnollista työtä palkka- ja työaikatodistusten laatimisesta. Työssäoloehdon selvittäminen on työttömyyskassoissa ja Kelassa manuaalilyötä, samoin palkan määrittäminen työttömyyskassoissa.

Tulorekisterin hyödyntäminen työssäoloehdon tutkimisessa ja työttömyyskassoissa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittämisessä on ainakin osittain mahdollista, jos henkilöllä on jatkuva kokoaikatyö ilman palkattomia keskeytyksiä tai vastaava jatkuva osa-aikatyö, jossa jokaisen kalenteriviikon työaika on vähintään 18 tuntia. Muussa tapauksessa työhistoria edellyttää selvittelyä, koska työaika ja palkkatieto tulee kohdentaa kalenteriviikoille, joina henkilö on tosiasiaassa tehnyt työtä niin, että kalenteriviikko voidaan huomioida työssäoloehdossa.

Tulorekisteriin tallennettavat tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 ja 7 §:n sisältämät tiedot vastaavat osittain voimassa olevan työttömyysturvalain mukaiseen työssäoloehdon kertymistä ja palkan määrittämistä koskevien tietojen tarpeeseen. Lain 6 §:n mukaiset pakolliset tiedot tuottavat kuitenkin vain rajoitetussa määrin etuushakemuksen ratkaisemista varten tarvittavaa tietoa. Merkittävässä osassa etuushakemuksia käsittely edellyttää lain 7 §:ssä tarkoitettuja täydentäviä tietoja. Nämä täydentäviä tietoja eivät kuitenkaan johda niin kattavaan tietosisältöön, että tulorekisterin tietosisällöstä ilmenisivät kaikki ne tiedot, jotka etuuden hakija hakemuksen liitteissä Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle toimittaa tai työnantaja on pyynnöstä velvollinen työttömyysetuuden maksajalle antamaan. Tulorekisterin tietosisällöstä säädetään tyhjentyvästi tulotietojärjestelmästä annetussa laissa, ja työnantajat eivät voi ilmoittaa tulorekisteriin muita kuin näitä laissa säädettyjä tietoja.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 20 §:ssä säädetään tietoaaineistojen keräämisestä viranomaisen tehtäviä varten. Viranomaisen on pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Jos viranomaisella on oikeus saada toisen viranomaisen tietovarannosta tehtäviensä hoitamista varten tietoja luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, se ei saa vaatia asiakastaan esittämään tai toimittamaan tällaista todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi. Säännöksen tarkoituksena on vähentää viranomaisten rinnakkaista ja päällekkäistä tietojen keräämistä hallinnon asiakkailta sekä varmistaa, että viranomaiset käyttävät ajantasaisia tietoja niiden alkuuperäisistä tietolähteistä.

Ansiopäivärahan perusteena olevan palkan laskennan vaiheessa voimassa oleva säännös, jossa palkka huomioidaan vain 18 viikkotyötunnin kalenteriviikoilta ja vain niihin kohdistuen, tuottaa ansiopäivärahan määrässä eroja sen perusteella, miten työaika osa-aikatyössä on järjestetty. Voimassa olevien säännösten soveltaminen johtaa samaa työaikaa tehneiden ja saman suuruista tuloa saaneiden henkilöiden kohdalla erilaiseen ansiopäivärahan määrään riippuen siitä, miten työaika kohdistuu kalenteriviikoille. Voimassa oleva työttömyysturvalaki johtaa tilanteisiin,

jossa osa-aikatyöllä voi saada saman suuruisen ansiopäivärahan kuin henkilö saisi koko-aikatyöstä. Tällöin ansiopäiväraha ja sen perusteena oleva palkka eivät vastaa henkilön vakiintunutta ansiotuloa ennen ansiopäivärahaoikeuden alkamista. Tämä voi aiheuttaa todellisen kannustinongelman muun työn vastaanottamisessa.

2.4 Muut ehdotukset

2.4.1 Lomakorvauksen huomioiminen työttömyysetuutta maksettaessa ja nykytilan arviointi

Vuosilomalain (162/2005) 17 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen perusteella työntekijällä on työsuhteen päättyessä oikeus saada vuosiloman sijasta lomakorvaus siltä ajalta, jolta hän siihen mennessä ei ole saanut lomaa tai lomakorvausta. Yli 2 viikkoa kestävään koko-aikatyöhön perustuva lomakorvaus huomioitiin vuoden 2012 loppuun saakka työttömyysetuuden maksamisessa jaksottamalla korvaus ja epäämällä työttömyysetuus jaksotuksen kattamalta ajalta, mutta tästä jaksottamisesta luovuttiin työttömyysturvassa vuoden 2013 alusta (L 1005/2012).

Lomakorvausten jaksottaminen tarkoitti sitä, että vuosiloman sijasta maksettava lomakorvaus esti työttömyysetuuden maksamisen päiväpalkan ja lomakorvauksen suhteen mukaan määräytyvältä ajalta. Lomakorvausten jaksotuksesta luopuminen liittyi 2011 allekirjoitettuun työmarkkinajärjestöjen raamisopimukseen kilpailukyyn ja työllisyyden turvaamiseksi, ja sen tavoite oli yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää. Lomakorvausten jaksotus lisäsi hallituksen esityksen HE 115/2012 vp mukaan etuuden hakemiseen liittyvien selvitysten määrää ja pidensi etuushakemusten käsittelyaikoja.

Lomakorvaus huomioidaan nykyisin työttömyysetuuden sovittelussa, jos lomakorvaus perustuu osa-aikatyöhön tai enintään 2 viikkoa kestävään koko-aikatyöhön. Lomakorvaus toisin sanoen vaikuttaa työttömyysetuusoikeuteen näissä tilanteissa. Sen sijaan yli kaksi viikkoa kestävässä koko-aikatyössä työllistynyt, joka työn päättyessä saa lomakorvausta, voi saada samaan aikaan lomakorvausta ja työttömyysetuuden.

Alla olevassa taulukossa kuvataan nykytilan vaikutusta työnhakijan tilanteeseen. Kuten taulukosta ilmenee, vaikutus voi olla merkittävä.

Taulukko 1. Lomakorvauksen vaikutus osa-aikatyössä ja yli kaksi viikkoa kestävänsä koko-aikatyön päättyessä, nykytila, verrattuna työsuhteen aikana pidettyyn vuosilomaan

1.1.–30.11. kestänyt osa-aikatyö, kuukausipalkka 1 000 euroa, 30.11. maksettu lomakorvaus 1 000 euroa	1.1.–30.11. kestänyt koko-aikatyö, vuosiloma työsuhteen aikana	1.1.–30.11. kestänyt koko-aikatyö, lomakorvaus työn päättyessä
Lomakorvaus sovitellaan yhteen marraskuun työttömyysetuuden kanssa, kuten palkkakin. Sovittelussa huomioitava tulo ilman suojaosaa $(1\,000 + 1\,000)/2 = 1\,000$ euroa, mikä määrä vähentää marraskuulta maksettavaa kokonaan työttömän työttömyysetuutta.	Työttömyysetuusoikeus alkaa 1.12., josta lukien asetetaan mahdollinen omavastuu-aika. Vuoden tulot: palkka 11 kuukautta + työttömyysetuus 1 kuukausi.	Työttömyysetuusoikeus alkaa 1.12., josta lukien asetetaan mahdollinen omavastuu-aika. Vuoden tulot: palkka 11 kuukautta + lomakorvaus + työttömyysetuus 1 kuukausi.

Koska työsuhteen laadusta riippuen lomakorvaus joko vaikuttaa tai ei vaikuta työttömyysetuuteen, työsuhteen laadun vuoksi työttömyysetuuden hakijat voivat joutua keskenään erilaiseen asemaan. Samoin keskenään erilaiseen asemaan päätyvät kaksi keskenään samanlaisessa koko-aikaisessa työsuhteessa työskennellyttä henkilöä, joista toinen on pitänyt vuosiloman jo työsuhteen aikana ja toiselle kertynyt vuosiloma maksetaan lomakorvauksena vasta työsuhteen päättyessä.

2.4.2 Työttömyysetuuden sovittelu ja suojaosa ja nykytilan arviointi

Sovitellun työttömyysetuuden määrästä säädetään työttömyysturvalain 4 luvun 5 §:ssä. Työttömyysetuuden sovittelussa käytettävä suojaosa lisättiin säännökseen lailla 1049/2013 ja sitä alettiin soveltaa etuuden maksamisessa vuoden 2014 alusta lukien. Tavoitteena oli tehdä työn vastaanottaminen aiempaa kannustavammaksi. Samassa yhteydessä sovittelun ansiopäivärahan ja työtulon yhteenlaskettua enimmäismäärää nostettiin, ja nykyisin soviteltu ansiopäiväraha ja työtulo voivat yhteensä olla enintään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suuruinen.

Soviteltu työttömyysetuus lasketaan siten, että etuus ja 50 prosenttia saadun tulon siitä osasta, joka ylittää suojaosan, voivat sovittelujakson aikana yhteensä nousta määrään, joka etuutena muutoin olisi voitu maksaa. Suojaosan määrä on:

- 1) 300 euroa kuukauden sovittelujakson aikana, ja
- 2) 279 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana.

Riittävän korkea tulo estää sovittelun työttömyysetuuden maksamisen. Sovittelun ansiopäivärahan määrä lasketaan siten, että se mahdollisine lapsikorotuksineen ja tulo sovittelujakson aikana yhteensä ovat enintään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suuruinen, kuitenkin vähintään niin paljon kuin henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahana. Jos sovittelujakson aikana maksettu soviteltava tulo on yhtä suuri tai suurempi kuin ansiopäivärahan perusteena oleva palkka, ansiopäivärahaa ei enää makseta, ellei peruspäivärahasäännöksen vuoksi etuutta jää poikkeuksellisesti maksettavaksi. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan kohdalla euromäärä on riippuvainen perusturvan tasosta. Kun Kelan työttömyysetuudet ovat 37,21 euroa päivässä eli 800,02 euroa kuukaudessa (vuoden 2023 tasossa), soviteltava tulo, joka on noin 1 870,00 euroa tai enemmän kuukaudessa, estää sovittelun työmarkkinatuen tai peruspäivärahan maksamisen. Tulojen muodostamasta rajoituksesta sovittelun työttömyysetuuden maksamisessa säädetään työttömyysturvalain 4 luvun 5 §:n 3 momentissa.

Suojaosa parantaa kokonaan työttömien kannustimia ottaa vastaan osa-aikaista tai lyhytkestoisia töitä. Työttömien kannustimet tehdä osa-aikaista työtä ovatkin yleisesti ottaen hyvät. Samaa aikaan suojaosat kuitenkin usein heikentävät osa-aikatyötä tekevien etuudensaajien kannustimia kasvattaa työtuntejaan ja varsinkin siirtyä kokoaikaiseen työhön. Osa-aikatyötä tekevällä sovittelun työttömyysetuuden saajalla työnteon lisääminen ei välttämättä lisää henkilön tuloja lainkaan, ja suojaosa sekä sen korottaminen syventää tätä vaikutusta, jota on tarkemmin kuvattu esityksen osiossa 4.2.1.1. Selkeää tutkimustietoa siitä, missä määrin suojaosa todellisuudessa parantaa työllisyyttä niillä, joilla kannustimet suojaosan myötä paranevat, ja paljoko se heikentää työllisyyttä niillä, joilla kannustimet suojaosan vuoksi heikkenevät, ei ole.

2.4.3 Omavastuu-aika ja nykytilan arviointi

Työttömyysetuuksia eli työmarkkinatukea, peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana.

Päivärahaetuuksia maksettaessa omavastuuajasta asetetaan kerran työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti. Työmarkkinatukea maksettaessa omavastuuajasta asetetaan kerran kestoltaan rajoittamatonta työmarkkinatukioikeutta kohden. Omavastuuajasta säädetään työttömyysturvain 5 luvun 13 §:ssä päivärahaetuuksien osalta ja lain 7 luvun 10 §:ssä työmarkkinatuen osalta.

Omavastuun määrä on ollut vaihtelevasti viittä tai seitsemää päivää vastaava työtön aika. Viimeisin kesto koskeva muutos toteutettiin lailla 1138/2017, jolla saatettiin voimaan niin kutsuttu työttömyysturvan aktiivimalli omavastuupäivin. Kyseisen uudistuksen yhteydessä etuus-oikeuden alun omavastuuta lyhennettiin seitsemästä päivästä viiteen päivään. Kun aktiivimalli sittemmin kumottiin, omavastuuajaa ei pidennetty takaisin seitsemään päivään.

2.4.4 Lapsikorotus ja nykytilan arviointi

Työttömyysetuuksiin eli työmarkkinatukeen, peruspäivärahaan ja ansiopäivärahaan maksetaan lapsikorotusta, jonka määrä vuonna 2023 on yhden lapsen perheessä 7,01 euroa päivässä (noin 150 euroa kuukaudessa), kahden lapsen perheessä 10,29 euroa päivässä (221 euroa kuukaudessa) ja vähintään kolmen lapsen perheessä 13,26 euroa päivässä (285 euroa kuukaudessa). Vuonna 2023 voimassa on kuitenkin väliaikainen lapsikorotuksen korotus. Ilman väliaikaista korotusta lapsikorotus olisi yhdestä lapsesta 5,84 euroa päivässä (noin 125 euroa kuukaudessa), kahdesta lapsesta 8,57 euroa päivässä ja kolmesta tai useammasta lapsesta 11,05 euroa päivässä. Lapsikorotus maksetaan paitsi työttömyyden perusteella maksettaviin etuuksiin myös työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettaviin etuuksiin, ja lapsikorotus sisältyy lisäksi alueellisen liikkumisen edistämiseksi maksettavaan liikkuvuusavustukseen.

Lapsikorotus maksetaan työttömyysetuuden saajalle, jolla on huollettavanaan 18 vuotta nuorempi lapsi. Työttömyysturvain 11 luvun 9 a §:n nojalla lapsikorotus kuitenkin maksetaan Kansaneläkelaitokselle sen pyynnöstä lapsen elatukseen käytettäväksi ajalta, jona lapselle maksetaan elatustukilain (580/2008) mukaista elatustukea työttömyysetuuden saajan laiminlyötyä lapsen elatusvelvollisuuden. Saaduista varoista maksetaan ensin elatusavun saajalle elatusapu siltä osin kuin se ylittää maksetun elatustuen sekä tälle elatusavulle kertynyt viivästyskorko. Kun lapsen saatavaa ei ole enää jäljellä, käytetään elatusvelvolliselta saadut varat valtion takautumissaatavan korvaukseksi.

Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan noin 8–9 miljoonaa euroa työttömyysturvan lapsikorotuksia tilitetään Kansaneläkelaitokselle vuosittain elatukseen käytettäväksi. Vuonna 2022 elatusapuvetkaa perittiin elatusvelvollisilta yhteensä noin 64,9 miljoonaa euroa, mihin sisältyy myös työttömyysturvan lapsikorotuksista perityt varat.

Lapsikorotuksen rahoitusta koskevia säännöksiä sisältyy työttömyysturvain, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) ja työttömyyskassalain (603/1984) säännöksiin.

Työttömyysetuudet on yksi niistä etuustyypeistä, joihin lapsikorotusta maksetaan. Huollettavat lapset huomioidaan myös eräissä eläkkeissä ja uusimpana, vuoden 2018 alusta lukien, opintotuessa. Läheskään kaikkiin etuuksiin ei kuitenkaan makseta lapsikorotusta (esimerkiksi sairauspäiväraha), eikä palkkaan tai yritystoiminnan tuloon, joiden sijasta tai lisäksi työttömyysetuuksia maksetaan, myöskään sisälly lapsikorotusta.

Lapsikorotus nostaa työttömyysetuuden tasoa suhteessa muihin sosiaaliturvaetuuksiin ja voi siksi ohjata henkilöä hänen tilanteeseensa nähden vääälle etuudelle (esimerkiksi vähimmäismääräinen sairauspäiväraha ja työmarkkinatuki). Koska lapsikorotus nostaa työttömyysetuuksien määrää, se myös heikentää työnteon kannustimia. Kuten alla osiossa 2.8 kuvataan, vuoden

2024 loppuun saakka lapsikorotusjärjestelmä myös nostaa kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuusmenosta.

2.5 Työttömyysetuuksien rahoitus

Työttömyysetuuksien rahoituksesta säädetään työttömyysturvalaissa, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa ja työttömyyskassalaissa. Työttömyyspäivärahan rahoituksesta vastaavat valtio, työnantajat ja palkansaajat pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassat jäsenmaksuilla.

Palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksut tilitetään Työllisyysrahastoon. Työllisyysrahasto vastaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta siltä osin kuin valtio ja yksittäiset työttömyyskassat eivät ole siitä vastuussa. Työttömyyskassojen maksamista ansiosidonnaisista työttömyyspäivärahoista valtio kustantaa peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Valtio ei osallistu lomautusajalta, sääesteen ajalta eikä lisäpäiviltä maksettujen etuuksien rahoitukseen. Työllisyysrahasto rahoittaa kokonaan korotetun ansio-osan. Työttömyyskassan osuus kustakin ansioon suhteutetusta päivärahasta on 5,5 prosenttia.

Peruspäiväraha rahoitetaan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla, palkansaajan ja työnantajan rahoitusosuuksista tilitettävällä 50 300 000 euron erällä ja, jos nämä tilitykset eivät riitä kattamaan peruspäivärahamenoa, valtion rahoitusosuudella. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä Kansaneläkelaitokselle tilitettävä määrä vastaa keskimäärin työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Jos edellä mainittujen tilitysten yhteismäärä on suurempi kuin peruspäivärahameno, tilitettävä yhteismäärä on kuitenkin enintään peruspäivärahamenon verran. Valtio rahoittaa kulukorvaukset kokonaan.

Valtio rahoittaa työmarkkinatuen kokonaan sen maksuerän loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työmarkkinatukea työttömyyden perusteella yhteensä 300 päivää. Sen jälkeen valtio ja työmarkkinatuen saajan kotikunta rahoittavat työttömyyden ajalta maksetun työmarkkinatuen puoliksi sen maksuerän loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työmarkkinatukea 1 000 päivää. Sen jälkeen kotikunnan rahoitusosuus suurenee 70 prosenttiin.

Työmarkkinatuen 300 maksupäivän laskeminen alkaa uudelleen alusta sen jälkeen, kun henkilö on tullut työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen uudelleen oikeutetuksi työmarkkinatukeen. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettu työmarkkinatuki sekä siihen liittyvä lapsikorotus ja korotusosa rahoitetaan aina valtion varoista, eikä niiden ajalta maksettua työmarkkinatukea lasketa mukaan työmarkkinatuen 300 maksupäivään.

Työttömyysetuuksien rahoitusta on uudistettu osana kokonaisuutta, joka koskee työvoimapalveluiden järjestämisen uudelleen organisointia. Muutoksia sovelletaan vuoden 2025 alusta lukien. Muutoksessa vastuu työvoimapalveluiden järjestämisestä siirtyy kunnille tai kuntien muodostamille järjestämisvastuualueille. Samassa yhteydessä kuntien rahoitusvastuu laajentuu koskemaan työmarkkinatuen lisäksi peruspäivärahaa ja ansiopäivärahan perusosaa. Rahoitusmuutokset sisältyvät lakiin työttömyysturvalain muuttamisesta (385/2023), lakiin työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta (387/2023) ja lakiin työttömyyskassalain muuttamisesta (388/2023). Lapsikorotuksen osalta on jo aiemmin tehty ratkaisu, jonka mukaan kunnat eivät osallistu sen rahoittamiseen vuoden 2025 alusta lukien.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman osion 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, linjausten mukaisesti yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää ja lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia. Tässä esityksessä ehdotetuilla muutoksilla työttömyysetuusmenon tavoitellaan vähentyvän noin 500 miljoonalla eurolla, mikä vahvistaisi julkista taloutta nettomääräisesti noin 250 miljoonalla eurolla. Julkisen talouden tavoitellaan vahvistuvan myös työllisyysvaikutuksen kautta. Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten arvioitu työllisyysvaikutus on noin 20 000 henkilöä, minkä arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla.

Esitys toteuttaa myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle (SWC(2021) 46 final), mukaista tavoitetta työllisyysasteen nostamiseksi. Yksi toimintasuunnitelman kolmesta tavoitteesta, joihin EU pyrkii vuoteen 2030 mennessä, on 78 prosentin työllisyysaste 20–64 vuotiaiden osalta vuoteen 2030 mennessä.

Julkisen talouden ja työllisyyden vahvistumisen lisäksi palkansaajan työssäoloehdon kehittämisen tavoitteena on, että työssäoloehdossa otettaisiin nykyistä paremmin huomioon työmarkkinoiden muutos ja digitalisaation mahdollisuudet. Tavoitteena on huomioida kansallisen tulotietorekisterin tarjoamat mahdollisuudet siten, että päivärahaoikeutta tutkittaessa ja päivärahaetuksia myönnettäessä tarvittavat tulotiedot saataisiin ensisijaisesti tulorekisteristä, ja että esitetyt muutokset parantaisivat tulotietorekisterin hyödynnettävyyttä työttömyysturvan toimeenpanossa.

Esityksen tavoitteena on myös selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyyspäivärahan määräytymisperusteita. Tarkoituksena on, että määräytymisperusteet ovat etuuden hakijalle ymmärrettävät ja että ansiopäiväraha vastaisi nykyistä paremmin hakijan vakiintunutta tulotasoa.

Työttömyysetuuden sovittelun suojaosan poistamista ja etuuden lapsikorotusten poistamista koskevat etuudet lisäisivät työttömyysturvan lineaarisuutta. Koska useisiin muihin etuuksiin kuten esimerkiksi sairausvakuutuslain perusteella maksettaviin etuuksiin ei sisälly lapsikorotusta tai työttömyysetuuden sovittelun kaltaista suojaosaa, muutokset lisäisivät työttömyysetuuksien ja muiden toimeentuloa turvaavien etuuksien samankaltaisuutta. Tältä osin esitystä voidaan pitää yhdensuuntaisena hallitusohjelmaan sisältyvien sosiaaliturvan uudistamista ja niin kutsuttua yleistukea koskevien tavoitteiden kanssa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi palkansaajan työssäoloehdon kertymisperustetta niin, että nykyinen kalenteriviikkokohtainen työaikaedellytys korvattaisiin kalenterikuukausikohtaisella tuloedellytyksellä. Samalla palkansaajan työssäoloehto pidennettäisiin nykyisestä 26 kalenteriviikosta eli noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen. Tämän lisäksi esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuden alkaessa asetettava omavastuu aika pitenisi nykyisestä viidestä päivästä seitsemään päivään, lomakorvauksen esitetään estävän työttömyysetuuden maksamisen ajalta, jolle lomakorvaus jakotettaisiin. Esityksessä ehdotetaan myös, että työttömyysetuuksiin maksettavasta lapsikorotuksesta samoin kuin työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luovuttaisiin.

4.1.1 Palkansaajan työssäoloehdot koskevat ehdotukset

Palkansaajan työssäoloehdon ja siten työttömyyspäivärahaoikeuden kertymisen perusteeksi tulisi nykyisen kalenteriviikkokohtaisen työtuntimäärän ja palkkaedellytyksen sijasta palkansaajalle työ- tai virkasuhteen perusteella maksettu vakuutuksenalainen vakiintunut tulo. Työssäoloehto kertyisi toisin sanoen vakiintuneen tulon perusteella, ja tällainen tulo kohdistettaisiin kalenterikuukaudelle, jonka aikana tulo on maksettu. Keskeinen ero nykytilan ja ehdotetun muutoksen välillä olisi ajankohtaa koskeva ero: nykyisin työssäoloehto kertyy kalenteriviikkoina, joille työtunnit ajoittuvat (työskentely- ja ansaintaperuste), kun ehdotuksen mukaan työssäoloehdot kertyisi kuukausina, joihin palkkaa maksetaan. Näiden välillä voi olla ajallista eroa. Muutos koskisi kaikkia palkansaajia, eli myös niin kutsuttuja yrittäjän ei omistavia perheenjäseniä, millä tarkoitetaan palkansaajia, jotka ovat työssä perheenjäsenen omistamassa yrityksessä (työttömyysturvalain 5 luvun 2 §:n 2 momentti).

Samalla palkansaajan työssäoloehto ehdotetaan pidennettävän 26 kalenteriviikosta 12 työssäoloehtokuukauteen. Muutoksen jälkeen niin kutsutun yrittäjän ei omistavan perheenjäsenen palkansaajana tekemää työtä ja muuta palkansaajana tehtyä työtä koskisi kumpaakin yhtä pitkä työssäoloehtovaatimus.

Muutokset koskisivat työttömyyspäivärahaoikeuden kertymistä sekä peruspäivärahan että ansiopäivärahan osalta.

Ehdotetun työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n mukaan palkansaajan työssäoloehto täyttyisi, kun henkilö on 28 kuukauden tarkastelujakson aikana kerryttänyt yhteensä vähintään 12 työssäoloehtokuukautta. Lain 5 luvun 4 §:ssä määriteltäisiin työssäoloehtokuukausi. Työssäoloehtokuukaudella tarkoitettaisiin kalenterikuukautta, jona maksettu vakuutuksenalainen työhön perustuva vakiintunut tulo ennen ennakonpidätystä olisi vähintään 930 euroa kuukaudessa vuoden 2023 tasossa. Lisäksi työttömyyspäivärahan edellytyksenä oleva työssäoloehto voisi kertyä myös puolikkaina työssäoloehtokuukausina. Tällöin työssäoloehtokuukaudeksi luettaisiin myös sellaiset kaksi erillistä kalenterikuukautta, joiden aikana henkilölle on maksettu kumpanakin vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 465 euroa, mutta vähemmän kuin 930 euroa. Tuloja voitaisiin myös kohdentaa poikkeuksellisesti muutoin kuin maksuperusteisesti. Poikkeuksista työssäoloehdon kertymiseen säädettäisiin 5 luvun 4 b §:ssä.

Työssäoloehdot kerryttävää tuloa tarkistettaisiin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) tarkoitetulla kansaneläkeindeksillä (KEL-indeksi) vuosittain.

Vakuutuksenalaisella työhön perustuvalla vakiintuneella tulolla, joka otettaisiin huomioon työssäoloehdot kerryttävänä tulona, tarkoitettaisiin samoja tuloja kuin nykyisin palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevassa palkassa huomioidaan. Kyseessä olisi palkka ja muu ansiotulona pidettävä vastike, joka on maksettu korvauksena työstä. Vakiintuneeseen palkkaan luettavista eristä säädettäisiin nykytilaa vastaavasti tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Nykytilaa vastaavasti työssäoloehdoton luettavan palkan tulisi olla ollut työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta ja palkan perusteena on työaika, kokoaikatyön palkan olisi oltava vähintään 1 331 euroa kuukaudessa (vuonna 2023).

Työssäoloehtokuukausien tulisi sijoittua 28 kuukauden tarkastelujakson sisälle. Tarkastelujaksoa voitaisiin pidentää nykytilaa vastaavasti enintään seitsemällä vuodella. Tarkastelujakson pituus ja sitä pidentävät niin kutsutut hyväksyttävät syyt säilyisivät ennallaan.

Ansiopäivärahaoikeuden syntyminen edellyttäisi lisäksi, että edellä todettu työssäoloehto on täytetty niinä kalenterikuukausina, joina henkilö on ollut palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan jäsenenä. Jäsenyysehto täytyisi, kun henkilö olisi ollut vakuutettuna 12 kuukautta työttömyyskassassa.

Palkkatuetusta työstä ja niin kutsutusta kunnan työllistämisvelvoitteeseen perustuvasta velvoitetyöstä kertyvästä työssäoloehdosta säädetään työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:ssä, johon tehtäisiin työssäoloehdon muuttamisesta johtuvat muutokset kuten myös julkisesta työvoimaja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momenttiin ja luvun 2 §:ään. Hallitus on antamassa alkuvuodesta 2024 eduskunnalle hallituksen esityksen, joka koskee muun muassa eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumista, missä yhteydessä myös näitä säännöksiä tarkastellaan.

Koska palkansaajan työssäoloehto esitetään muutettavaksi tuloperusteiseksi, työaikajärjestelyiltään epätavallisia aloja koskevat poikkeukset opettajien, kotityöntekijöiden ja luovaa tai esityksellistä työtä tekevien henkilöiden kohdalla kumottaisiin. Urheilijoiden osalta säädettäisiin omasta poikkeuksesta, joka siirrettäisiin valtioneuvoston asetuksesta työttömyysturvalakiin.

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan, että hallitus helpottaa urheilu-uran sekä opiskelun ja työn yhteensovittamista ja korjaa urheilijoiden sosiaali-, työttömyys- ja eläketurvan puutteita. Edelleen pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan, että hallitus ratkaisee kulttuurialan ja luovien alojen tekijöiden sosiaali- ja työttömyysturvaan liittyviä ongelmia osana sosiaaliturvauudistusta, ja että erityistä huomiota kiinnitetään freelancereiden asemaan. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi palkansaajan työssäoloehdon kertyminen ja työttömyysetuuden sovittelua koskevat säännökset. Siinä ei näin ollen käsitellä sellaisia hallitusohjelman mukaisia uudistuksia kuten luovien alojen sosiaaliturvan kysymykset tai urheilijoiden sosiaaliturvan erityiskysymykset.

4.1.2 Ansiopäivärahan määräytymistä koskevat ehdotukset

Nykytilaa vastaavasti palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka laskettaisiin vakiintuneen palkan perusteella ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:ssä tarkoitettuna vakiintuneena palkkana tai siinä huomiioon otettavana tulona tarkoitetaan työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:ssä tarkoitettuja palkkaeria. Nämä palkkaerät säilyisivät ennallaan.

Koska työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehto voitaisiin kerryttää myös puolikkaina työssäoloehtokuukausina, jos palkkatulo olisi vähintään 465 euroa, mutta vähemmän kuin 930 euroa kalenterikuukaudessa, ansiopäivärahan suuruuden määrittelyssä 0,5 työssäoloehtokuukauden jaksoa kerryttävä palkka kohdennettaisiin koko kalenterikuukauden tuloksi. Edellä todetusta poiketen, jos pidempiaikainen työ on alkanut tai päättynyt kesken kuukauden, palkka kohdennettaisiin vaikuttamaan vain ajalle, jona työsuhde on ollut voimassa. Tämä toteutettaisiin vähentämällä päiviä päiväpalkan jakajasta. Pidempiaikaisella työllä tarkoitetaan tilannetta, jossa työsuhde on kestänyt yhdenjaksoisesti siten, että se täyttää työssäoloehdon. Kumpikin menettely merkitsisi sitä, että ansiopäivärahan perusteessa huomioitava tulo vastaisi vakiintunutta, todellista kuukausituloa. Edellä mainitun poikkeuksen toteaminen edellyttäisi tietoa työsuhteen kestosta sekä sen alkamis- ja päättymispäivästä.

Keskimääräinen päiväpalkka saataisiin jakamalla työssäoloehdon kertymiskuukausina maksettu palkka tähän ajanjaksoon sisältyvien arkipäivien määrällä. Kuukauteen katsottaisiin sisäl-

tyvän 21,5 päivää. Kun työssäoloehto kertyisi pelkästään kokonaisista työssäoloehtokuukausista, päiväpalkan jakaja olisi vähintään 258 (12 x 21,5). Jos työssäoloehto kertyisi kokonaan puolikkaista työssäoloehtokuukausista, jakaja olisi 516 (24 x 21,5). Nykytilaa vastaavasti jakajasta poistettaisiin päivät, joilta henkilö ei ole saanut palkkaa sen vuoksi, että hän on ollut pois työstään niin kutsutun hyväksyttävän syyn vuoksi. Näin tällaisella poissaololla ei olisi heikentävää vaikutusta päivärahan perusteena olevaan palkkaan. Tämä niin kutsuttu jakajan päivien vähennys tehtäisiin työssäoloehtokuukaudelle, johon luettavaa palkkaa on vähennetty.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että työssäoloehtokuukaudet muunnettaisiin laskennallisesti kalenteriviikoiksi vähennettäessä työssäoloehdon täyttävää aikaa työmarkkinatuen odotusajasta tai tarkasteltaessa koulutusta vailla olevan nuoren työttömyysturvaoikeuden palautumista ja työssäolovelvoitteen täyttämistä. Laskennallinen muuntaminen on tarpeen, koska odotusaikaa, nuoren työttömyysturvaseuraamusta ja työssäolovelvoitetta mitattaisiin edelleen kalenteriviikoina.

4.1.3 Muut ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että yli kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyön päättyessä tai sen päättymiseen liittyen maksettavan lomakorvauksen jaksotus palautettaisiin osaksi työttömyysturvajärjestelmää. Tämä tarkoittaa sitä, että työsuhteen päättyessä tai siihen liittyen maksettu lomakorvaus estäisi työttömyysetuuden maksamisen ajalta, jolle lomakorvaus jaksotettaisiin eli jaettaisiin lomakorvauksen perusteena olleen työsuhteen palkan perusteella.

Esityksessä ehdotetaan myös, että niin kutsutusta suojaosasta luovuttaisiin työttömyysetuuden sovittelussa. Muilta osin työttömyysetuuden sovittelua koskevat säännökset säilyisivät ennallaan. Tästä seuraisi, että sovittelussa huomioitaisiin 50 prosenttia etuusjakson aikana maksetusta palkasta tai sivutoimisen yritystoiminnan tulosta, ja että suojaosan mukaista vähennystä ei tehtäisi ennen sovittelua. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että työttömyyden alun omavastuuta koskeva ehto palautettaisiin vuotta 2018 edeltäneeksi seitsemän päivän työttömyyttä vastaavaksi ajaksi, ja että työttömyysetuuksiin maksettavat lapsikorotukset poistettaisiin. Lapsikorotusten poistaminen merkitsee muutosta työttömyysturvan päiväkohtaisessa määrässä, ja vaikuttaisi myös työttömyysturvalain mukaisen liikkuvuusavustuksen määrään. Lisäksi eräisiin työttömyysetuuden rahoitussäännöksiin tehtäisiin lapsikorotusten poistamisesta seuraavat muutokset, jolloin kuntien työmarkkinatukeen kohdistuva rahoitusvastuu pienentyisi jo ajalla ennen vuoden 2025 alusta voimaan tulevaa työttömyysetuuksien rahoitusuudistusta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksessä ehdotettujen muutosten on arvioitu vähentävän etuusmenoa siten, että esityksestä seuraisi julkiselle taloudelle arviolta noin 250 miljoonan euron nettomääräinen säästö. Arviossa on otettu huomioon työttömyysetuusmenojen muutoksen lisäksi täydentävien etuuksien maksamisen lisääntyminen sekä verokertymän pieneneminen. Työllistymisen kannustimien paraneemisesta on arvioitu syntyvän hieman yli 20 000 henkilön työllisyyskasvu, minkä arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla.

Vaikutusten osalta on syytä huomioida, että ensinnäkin muutosten soveltamisen esitetään alkavan kolmessa vaiheessa ja toiseksi osa muutosten vaikutuksista toteutuisi vähitellen. Tämän vuoksi vuonna 2024 muutokset eivät vielä toteudu edellä arvioitun mukaisina. Vuonna 2024 työssäoloehdon muutosten vaikutukset ovat melko vähäiset, vuonna 2025 vaikutuksista toteutuu suurin osa, ja vuonna 2026 vaikutukset toteutuvat käytännössä täysimääräisesti. Tämä johtuu siitä, että muutoksia ehdotetaan sovellettavaksi vasta syyskuun alusta 2024 alkaen. Loma-

korvausten jaksotuksen ja omavastuupäivien vaikutukset toteutuvat heti vuonna 2024 lähes kokonaisuudessaan, koska niiden soveltaminen alkaa vuoden alusta ja ne vaikuttavat välittömästi. Lapsikorotusten ja suojaosan poiston soveltamiset alkaisivat 1.4.2024 ja niiden vaikutuksista toteutuu vuonna 2024 noin kaksi kolmasosaa⁵.

Esitettyjen muutosten pääasialliset vaikutukset voidaan jakaa työttömyyden alun etuusoikeuden muutoksista syntyviin vaikutuksiin ja työttömyyden jatkuessa syntyviin vaikutuksiin. Vaikutuksia voidaan kuvata myös sen perusteella, mihin työttömyysetuuteen vaikutukset kohdistuisivat.

Ehdotetuista muutoksista ehdotus lomakorvauksen jaksottamisesta ja ehdotus omavastuuajan pidentämisestä koskisivat työmarkkinatukea, peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa. Ehdotetut muutokset merkitsisivät sitä, että työttömyysetuuden maksamisen aloitus myöhentyisi nykytilaan verrattuna ja näin ollen ne vaikuttavat etuusoikeuden alkaessa. Ne siis myöhentäisivät työmarkkinatuen maksamista ja siirtäisivät peruspäivärahan tai ansiopäivärahan enimmäismaksuajan alkamista. Ehdotus lapsikorotusten poistamisesta ja työttömyysetuuden sovittelun suojaosan poistamisesta koskisi niin ikään työmarkkinatukea, peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa. Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat etuusoikeuden alkaessa ja myös sen jatkuessa, ja vaikutukset kohdistuisivat lapsiperheisiin ja niihin työnhakijoihin, jotka ansaitsevat työttömyysaikana palkkatuloa tai saavat ansiota yritystoiminnasta.

Ehdotus työssäoloehdon pidentämisestä nykyisestä 26 kalenteriviikosta eli noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen ja ehdotus työssäoloehdon tuloperusteisesta kertymisestä vaikuttaisivat sekä etuusoikeuden alkaessa että sen jatkuessa. Ne kohdistuisivat vain palkansaajan perus- tai ansiopäivärahaa hakeviin työnhakijoihin. Työssäoloehdon muuttamista koskeviin ehdotuksiin liittyvät ehdotukset, jotka vaikuttavat ansiopäivärahan määrään, vaikuttaisivat niin ikään sekä etuusoikeuden alkaessa että sen jatkuessa. Etuusoikeuden alkaessa vaikutukset perustuvat ensinnäkin siihen, että työnhakijat, joilla on työssäoloehdossa huomioitavaa palkkatyötä vähintään kuusi mutta alle 12 kuukautta, saisivat perus- tai ansiopäivärahan sijasta työmarkkinatukea. Etuusoikeuden alkaessa ilmenevät vaikutukset perustuvat myös siihen, että osa uuden 12 kuukauden mittaisen työssäoloehdon täyttäneistä työnhakijoista saisi jatkossa nykyistä matalampaa ansiopäivärahaa. Tämä koskee epäsäännöllisessä osa-aikatyössä tai niin kutsutussa keikkatyössä työllistyneitä palkansaajia, ja vaikutus jatkuisi siihen saakka, kunnes henkilö täyttää työssäoloehdon uudelleen aiempaa parempipalkkaisessa työssä. Työmarkkinatuki ei puolestaan voisi muuttua ansiopäivärahaksi ennen kuin aiempaa pidempi työssäoloehto on täyttynyt, ja myös tästä syntyy työttömyysjakson aikaisia vaikutuksia.

Kaikkien työttömyysturvaan tehtävien muutosten vaikutukset riippuvat työttömyystilanteesta. Mikäli työttömyystilanne on oletettua heikompi, myös kaikki suorat vaikutukset etuuksiin olisivat suurempia. Toisaalta vaikutukset olisivat tässä esitettyä pienempiä, mikäli työttömyystilanne on odotettua parempi. Epäsuorien, esimerkiksi työllisyysvaikutusten, kohdalla vaikutukset eivät välttämättä muutu suhdannetilanteiden mukana näin suoraviivaisesti. Arvioihin liittyykin merkittävää epävarmuutta, ja vaikutukset voivat poiketa tässä esitetyistä esimerkiksi taloudellisten suhdanteiden, aineistojen puutteiden tai epätarkkuuksien ja inflaation muutosten myötä. Arviot on laskettu pääasiassa vuoden 2023 tasossa.

Tämän hallituksen esityksen vaikutuksia on arvioitu sosiaali- ja terveysministeriössä, valtiovarainministeriössä, Kansaneläkelaitoksessa sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksessa. Arviot

⁵ Koska työttömyysetuudet maksetaan toteutuneen työttömyyden perusteella, menoihin kohdistuvissa vaikutuksissa on käytännössä noin kuukauden viive.

koskevat vain tässä hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia. Vaikutusarviot eivät sisällä arviota ristikkäisvaikutuksista muiden hallituksen vuodelle 2024 linjaamien työttömyysturvan tai muun sosiaaliturvan muutosten kanssa, joista eduskunnalle annetaan syksyllä 2023 useita muitakin hallituksen esityksiä. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten kotitalouksia koskevista yhteisvaikutuksista erillismuistion, joka on julkaistu 9.10.2023 (Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi, https://stm.fi/documents/1271139/148062577/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf/24e8c11e-78cb-bf3e-6018-ad80359fb45a/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf?t=1696842353098). Muutosten vaikutuksia kuntiin kuvataan Kuntatalousohjelmassa (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165187/VM_2023_70.pdf?sequence=1&isAllowed=y) ja vaikutuksia julkiseen talouteen laajemmin julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165189/VM_2023_64.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Lisäksi työllisyystavoitteiden seuranta varten on julkaistu hallitusohjelman rakennepoliittisten toimien työllisyystavoitteiden seuranta (<https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta?s=03>).

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Alla kuvataan ensin esitettyjen muutosten vaikutuksia muutoskohtaisesti, ja ehdotusten yhteisvaikutuksia kotitalouksien asemaan kuvataan kotitalouksien asemaan syntyviä vaikutuksia koskevan osion lopussa. Vaikutusten arvioimisessa käytetyt aineistot on kuvattu taulukossa 2.

Taulukko 2. Vaikutusten arvioimisessa käytetyt aineistot

Muutos	Tärkeimmät käytetyt aineistot
Työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen (28kk)	Työssäkäyntitilasto, URA-rekisteri, Kelan ja Finanssivalvonnan maksuaineistot
Työssäoloehdon euroistaminen	YTK Työttömyyskassan henkilöaineisto, palkkarakennetilasto, Finanssivalvonnan maksuaineisto
Lomakorvausten jaksoituksen palauttaminen	Kelan ja Finanssivalvonnan maksuaineistot
Omavastuupäivien pidentäminen viidestä seitsemään	Kelan ja Finanssivalvonnan maksuaineistot
Lapsikorotusten lakkauttaminen	Kelan ja Finanssivalvonnan maksuaineistot
Työttömyysturvan suojaosista luopuminen	Kelan ja Finanssivalvonnan maksuaineistot, SISU-mikrosimulaatiomalli
Kokonaisvaikutusten arvio	SISU-mikrosimulaatiomalli

Työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen

Työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen merkitsisi, että nykyään yli kuuden mutta alle 12 kuukauden työhistorialla työssäoloehdon täyttävä työttömäksi jäävä työnhakijat saisi jatkossa työttömyyspäivärahan sijasta työmarkkinatukea. Valtiovarainministeriön tekemän arvion mukaan muutos vähentäisi ansiopäivärahan saajien määrää noin 17 prosentilla. Jos työttömyysaste on 6,7 prosenttia, vähennys tarkoittaisi poikkileikkaustilanteessa noin 18 000 henkilöä. Vuositasolla kohderyhmän koko olisi selvästi tätä suurempi, sillä keskimääräinen ansiopäivärahaikauden kesto on reilut 100 maksupäivää. Peruspäivärahalla työmarkkinatuella siirtyvien määrää ei ole arvioitu aineistoperusteisesti. Koska peruspäivärahan saajat ovat keskimäärin nuorempia ja

heillä on lyhyempi työhistoria kuin ansiopäivärahan saajilla, osuus on suhteessa saajamääriin todennäköisesti hieman suurempi, reilut 6 000 henkilöä.

Työssäoloehdon pidentämisen vaikutuksia kansalaisiin voidaan kuvata kahdella esimerkillä, joista ensimmäinen koskee keskimääräistä täyttä ansiopäivärahaa saavaa työnhakijaa ja toinen keskimääräistä soviteltua ansiopäivärahaa saavaa työnhakijaa.

Esimerkki 1

Täysi työttömyysajan ansiopäiväraha ilman lapsikorotuksia oli vuonna 2022 keskimäärin noin 73,60 euroa. Täysi peruspäiväraha oli vuonna 2022 keskimäärin noin 35 euroa⁶, eli täyden ansiopäivärahan ansio-osa oli keskimäärin noin 38,60 euroa. Työssäoloehdon pidentämisestä koskeva ehdotus merkitsisi, että kuuden kuukauden mittainen työskentely keskimääräisellä ansiopäivärahan perustepalkalla ei enää oikeuttaisi ansiopäivärahaan, vaan tällaisen työn jälkeen maksettaisiin työmarkkinatukea. Ansio-osaa ei maksettaisi, ja tämä tarkoittaisi päivässä noin 38,60 euroa ja kuussa noin 830 euroa nykyistä pienempää työttömyysetuutta siihen kunnes hän täyttäisi ehdotuksen mukaisen aiempaa pidemmän työssäoloehdon.

Kohderyhmällä, eli henkilöillä, joilla on yli kuusi, mutta alle 12 kuukautta työssäoloehdotta kerryttävää työskentelyä, keskimääräinen ansio-osa on kuitenkin todennäköisesti jonkin verran keskimääräistä ansio-osaa pienempi, koska palkkataso yleensä kasvaa kokemuksen ja siten pidemmän työhistorian myötä. Vaikutus olisi näin ollen jonkin verran edellä todettua pienempi.

Esimerkki 2

Soviteltua ansiopäivärahaa saavilla työssäoloehdon pidentämisestä syntyvät vaikutukset ovat keskimäärin pienempiä. Sovitellun ansiopäivärahan saajat ansaittivat vuonna 2022 soviteltavaa tuloa keskimäärin noin 1 120 euroa kuukaudessa ja saivat soviteltua ansiopäivärahaa reilut 40 euroa päivässä. Vastaavalla tulolla soviteltu työmarkkinatuki olisi noin 18 euroa päivässä. Kohderyhmällä soviteltu työttömyysetuus pienentyisi noin 900 euron suuruudesta sovitellusta ansiopäivärahasta noin 400 euron suuruiseen soviteltuun työmarkkinatukeen. Erotus on 500 euroa kuukaudessa.

Bruttovaikutukset työttömyysetuuden määrässä ovat kuitenkin selvästi suurempia kuin vaikutukset kohderyhmän käytettävissä oleviin tuloihin, sillä verotus ja täydentävät etuudet loiventavat vaikutusta. Keskimäärin nettovaikutuksen käytettävissä oleviin tuloihin, verotus ja täydentävät etuudet huomioon ottaen, voidaan arvioida olevan reilut 300 euroa kuukaudessa.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetään kuntien velvollisuudesta tarjota työtä 57–60-vuotialle henkilöille, joiden työttömyyspäivärahan enimmäisaika on päättynyt. Tällaisen velvoitetyön on täytettävä työllistetyin työssäoloehdot uudelleen, ja koska työssäoloehdot esitetään pidennettäväksi, myös velvoitetyön kesto pitenee.

⁶ Peruspäivärahan taso muuttui 2022 poikkeuksellisesti kesken vuoden ylimääräisen indeksikorotuksen vuoksi.

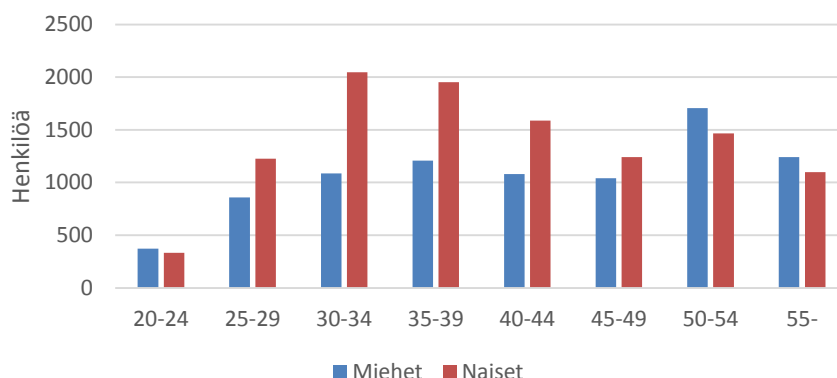
Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on linjattu, että eräistä ikäsidonnoisista työttömyysturvaa koskevista poikkeuksista luovutaan. Hallitus onkin antamassa alkuvuodesta 2024 eduskunnalle hallituksen esityksen, joka koskee muun muassa eräistä ikäsidonnoisista poikkeuksista luopumista, missä yhteydessä myös velvoitetyötä koskevaa säännöstä tarkastellaan. Jos osana muutoksia työllistämismallista luovutettiin kokonaan, tai työssäoloehdot ei velvoitetyöstä enää kertyisi, työssäoloehdon pidentämisellä ei ole vaikutusta velvoitetyöllisiin kuin siirtymäaika. Jos työllistämismallia ei poistettaisi, toteutuvien velvoitetyöjaksojen pituus kasvaisi nykyisestä kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen. Tällöin velvoitetyöllistettävät saisivat kuusi kuukautta nykyistä pidempään kunnan maksamaa palkkaa työttömyyspäivärahan sijaan.

Työssäoloehdon pidentäminen vaikuttaa myös muusta palkkatuetusta työstä kuin velvoitetyöstä kertyvään työssäoloehdoton ja siten potentiaalisesti palkkatukijaksojen pituuteen. Nykyisin palkkatukityöstä työssäoloehdoton kerryttäväksi hyväksytään 75 prosenttia, eli 26 kalenteriviikon mittaisen työssäoloehdoton voi täyttää kahdeksan kuukauden palkkatukijaksolla. Nykyistä pidempi 12 kuukauden työssäoloehdoton edellyttäisi 16 kuukauden palkkatukijaksoa työssäoloehdoton täyttämiseksi. Edellä todetussa hallituksen esityksessä on tarkoitus hallitusohjelman mukaisesti esittää myös, että työssäoloehdoton ei jatkossa voisi kertyä palkkatuetusta työstä. Muutos merkitsisi, että työssäoloehdolla tai sen pidentämisellä ei olisi enää vaikutusta palkkatukijaksoihin.

Työssäoloehdon pidentämisen kohdentumista iän ja sukupuolen mukaan on arvioitu mikrosimulointiin perustuvalla laskelmalla (kuvio 1). Simulointilaskelmassa henkilöiden ansiopäivärahapäivät on muutettu työmarkkinatukipäiviksi, mikäli henkilön kuluva ja edellisen kahden vuoden aikana kerryttämät työskentelyviikot jäävät alle 52 viikon. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu henkilöt, jotka ovat täyttäneet 58 vuotta, sillä työttömyysturvalain poikkeukset tuottavat ryhmään kuuluville subjektiivisen oikeuden työssäoloehdoton kerryttämiseksi.

Aineistorajoitteiden vuoksi laskelmassa ei ole otettu huomioon työssäoloviikkoja, joita henkilöille on mahdollisesti kertynyt pidemmältä aikaväliltä kuin kuluvalta ja sitä edeltävältä kahdelta vuodelta. Toisin sanoen laskelmassa ei voida huomioida perhevapaiden ja päätoimisen opiskelunkaltaisia hyväksyttäviä syitä, jotka pidentäisivät työssäoloehdoton kertymisen normaalia 28 kuukauden tarkastelujaksoa. Perhevapaiden ja opiskeluaikojen kohdentuminen väärillä sukupuolten välillä havaittuja eroja, mikä voi selittää sukupuolten välisiä eroja erityisesti nuorempien ikäluokkien ryhmissä.

Kuvio 1. Arvio ansiopäivärahasta putoavien määrästä työssäoloehdoton pidentettäessä 6 kuukaudesta 12 kuukauteen iän ja sukupuolen mukaan. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli, Valtiovarainministeriön laskelma.



Työssäoloehdon pidentämistä koskevan ehdotuksen voidaan katsoa vaikuttavan paitsi lyhytkestoisissa työsuhteissa työllistyvien tilanteeseen myös palkansaajiin aloilla, joilla alle vuoden mittaiset määräaikaaisuudet ovat tavanomaisia. Näitä aloja ovat esimerkiksi opetusala (lukuvuoden mittaiset opettajien ja koulunkäyntiavustajien määräaikaaiset palvelussuhteet) ja työ, jota luonnonolosuhteiden vuoksi tehdään kausiluonteisesti (esimerkiksi asfalttiala). Esimerkiksi lukuvuoden mittaista sijaisuuksia tekevä opettaja ei tästä yhdestä palvelussuhteesta vielä saisi kartutettua työssäoloehdotusta täyteen, joten sen perusteella oikeutta työttömyyspäivärahaan ei kesäajalta syntyisi.

Työssäoloehdon muuttaminen tuloperusteiseksi ja ansiopäivärahan määrä

Sellaisten henkilöiden osalta, joiden työssäoloehdot täyttyy yhdenjaksoisesta vähintään kaksitoista täyttä kalenterikuukautta kestäneestä kokoaikaisesta tai säännöllisestä osa-aikaisesta työskentelystä, muutoksella ei ole vaikutusta työssäoloehdon täyttymisen tai työttömyyspäivärahan tasoon, koska ansiopäivärahan laskentasääntöön ei ehdoteta merkittäviä muutoksia. Muiden henkilöryhmien kohdalla työssäoloehdon muuttaminen tuloperusteiseksi vaikuttaa palkansaajien työttömyysetuusoikeuteen eri tavoin.

Esityksen mukainen maksuperiaatteella kertyvä tuloperusteinen palkansaajan työssäoloehdot voi vaikuttaa siihen, miten nopeasti työssäoloehdot kertyy nykytilaan verrattuna, minkä suuruiseksi ansiopäiväraha muodostuu ja lisäksi siihen, riittääkö ansainta työssäoloehdon täyttymiseen vai syntyykö henkilölle oikeus ainoastaan työmarkkinatukeen. Erityisesti muutos koskettaa henkilöitä, joiden työssäoloehdot nyky sääntöjen mukaan olisi kertynyt useista erillisistä työssäolojaksoista, erityisesti, jos työjaksot olisivat lyhyitä. Tällaisten henkilöiden osalta muutos voi merkitä, että työssäoloehdot ei kerry. Näin olisi, jos kuukauden aikana työtä tehdään yhden kalenteriviikon aikana 18 tuntia tai enemmän, mutta palkka olisi vähemmän kuin puolikkaan työssäoloehdotkuukauden kertyminen edellyttää. Lisäksi, työssäoloehdon kertyessä, muutos merkitsisi sitä, että ansiopäiväraha perustuisi nykytilaan selkeämmin henkilön saamiin tosiasiallisiin tuloihin, ja siten keskimääräisesti laskisi. Samalla muutos selkeyttäisi päivärahan määräytymissääntöjä.

Kuten edellä on todettu, ansiopäivärahan suuruutta laskettaessa ei tapahtuisi periaatteellista muutosta suhteessa nykytilaan silloin, jos kyse on yli kaksitoista kuukautta jatkuneesta kokoaikatyöstä tai osa-aikatyöstä, jossa tunteja on 18 tai enemmän kalenteriviikon aikana. Ansiopäiväraha voisi jatkossa kuitenkin perustua myös sellaisten viikkojen tuloon, joina työaika on ollut alle 18 tuntia kalenteriviikossa. Tulojen kohdentaminen kalenterikuukausille yhdenmukaistaisi nykyjärjestelmässä esiintyviä työajan sijoittumisesta seuraavia eroja etuudessa osa-aikatyötä ja lyhytkestoisista keikkatyötä tekevillä. Muutos poistaisi työn ajallisen sijoittumisen luomaa sattumanvaraisuutta ja johtaisi siihen, että päivärahan taso olisi saman suuruinen samoilla kuukausituloilla. Alle 18 viikkotyötunnin osa-aikatyötä tai keikkatyötä tekevät voisivat jatkossa kerryttää työssäoloehdotusta, jos maksettu palkka täyttää tulovaatimuksen. Muutos kannustaisi lisätyön ja -tulojen hankkimiseen yleensä sen sijaan että lainsäädäntö ohjaa keskittämään mahdollisimman paljon työaikaan yhden kalenteriviikon tai yksittäisten kalenteriviikkojen sisälle.

Tuloperusteisen työssäoloehdon vaikutuksia keskimääräiseen päivärahaan on arvioitu valtiovarainministeriössä vuosien 2018–2019 tilastoaineistoilla. Käytössä on ollut muun muassa Yleinen työttömyyskassa YTK:n henkilöaineisto vuonna 2018 ansiopäivärahaa saaneista, Finanssivalvonnan henkilöaineisto vuosina 2018–2019 ansiopäivärahaa saaneista, ja palkkarakenneaineisto.

Koska arvio on tehty nykylainsäädännön eli kuuden kuukauden työssäoloehdon pohjalta, arvioita on pidettävä suuntaa-antavina. Kahdentoista kuukauden työssäoloehdon arvioiminen samoilla aineistoilla ei ole mahdollista, koska työttömyyskassojen rekistereihin ei kerätä kattavasti työssäoloehdon ylittäviä työhistoriatietoja eli tietoja pidemmältä ajalta kuin vaaditulta 26 työssäoloehto kerryttävältä kalenteriviikolta.

Aineistorajoitteiden sekä käyttäytymisvaikutusten arvioinnin vaikeuden takia arvioihin liittyy muitakin merkittäviä epävarmuuksia. Työllisyysvaikutusten arvioinnissa on sovellettu aiempia työttömyysturvan tason muutoksista saatuja kotimaisia tutkimustuloksia etuuden saajien käyttäytymisen muutoksista. Koska tämä muutos koskisi osittain eri kohderyhmää, ja muutoksen luonne olisi jokseenkin erilainen kuin aiemmissa tutkimuksissa, vaikutus henkilöiden työllistymiseen voi poiketa arvioidusta. Arvioinnissa käytetyt aineistot eivät myöskään sisällä edustavia otoksia kaikista ansiopäivärahan saajista eivätkä sisällä kaikkia tietoja⁷, joita muutosten yksityiskohtainen arviointi edellyttäisi, joten myös arvioihin vaikutuksista päivärahojen tasoon sekä työssäoloehdon täyttymiseen liittyy varauksia. Myös esimerkiksi työllisyystilanteen muuttuminen vaikuttaa työttömyysturvan muutosten vaikutuksiin vuositasolla.

Arvion mukaan yllä kuvattu muutos laskisi päivärahojen tasoa keskimäärin 1,9 prosenttia kaikkien ansiopäivärahan saajien keskuudessa. Henkilöitä, joihin muutos kohdistuu, eli henkilöitä, joilla työssäoloehto kertyy kahdesta tai useammasta työjaksosta, on arviolta 37 prosenttia ansiopäivärahan saajista⁸. Tässä ryhmässä päivärahat laskisivat keskimäärin noin 6 prosenttia. Tämän ryhmän sisälläkin vaikutuksissa on todennäköisesti erittäin suurta hajontaa, ja yksittäisen henkilön kohdalla muutos voi olla huomattavasti suurempikin. Enemmistöllä ansiopäivärahan saajista työssäoloehto on kertynyt yhtenäisestä työhistoriasta siten, että päivärahan taso ei muuttuisi.

Muutoksen myötä osa henkilöistä, jotka nykymallissa pääsevät ansiopäivärahalle eivät jatkossa täyttäisi työssäoloehto, vaan saisivat työmarkkinatukea, ja osa henkilöistä, jotka eivät täytä nykymuotoista työssäoloehto, pääsisi jatkossa ansioturvan piiriin. Työmarkkinatuella ansiopäivärahalle siirtyisi vuositasolla arviolta 3 600 henkilöä, ja työmarkkinatuella peruspäivärahalle arviolta 900 henkilöä. Henkilöitä, jotka täyttävät nykyäänöin 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. Näistä henkilöistä 2 800 siirtyisi ansiopäivärahalle ja 700 peruspäivärahalle⁹. Nämä siirtymät vähentäisivät työssäoloehdon pidentymisestä seuraavaa 18 000 henkilön siirtymää työmarkkinatuella arviolta reiluun 15 000 henkilöön.

Kokonaisuutena matalammat tulorajat ja puolikkaiden kuukausien huomioiminen työssäoloehdossa helpottavat päivärahalle pääsyä ja siten lisäävät ansiopäivärahan saajien määrää. Samalla kuitenkin matalammat tulorajat ja puolikkaiden kuukausien huomioiminen keskimäärin pienenn-

⁷ Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi puutteelliset tiedot nykyisin työssäoloehto kerryttämättömien viikkojen palkasta, tiedot palkanmaksupäivistä sekä tarkat tiedot työmarkkinatuen saajien työtuloista ja -tunneista.

⁸ Arvio pohjautuu YTK:n kassa-aineistoon, josta on poimittu vuosina 2016–2018 täyttyneisiin työssäoloehdointiin luettu viimeinen työskentelyjakso. Näistä jaksoista 63 prosenttia oli vähintään 26 viikon jaksoja.

⁹ Suhde ansio- ja peruspäivärahan välillä voi poiketa arvioidusta, mikäli kassaan kuuluvien suhde poikkeaa huomattavasti arviossa käytetystä 80 prosentista.

tää päivärahoja. Sekä ansiopäivärahan määrää koskevat vaikutukset että vaikutukset työssä-
oloehdon täyttämiseen kohdistuvat henkilöihin, joiden työssäoloehdoton luettava työhistoria on
rikkonainen.

Havainnollistavana esimerkkinä vaikutuksista tuloihin ja kannustimiin tarkastellaan soviteltua
päivärahaa saavia henkilöitä, joista esimerkkihenkilö 2 työskentelee säännöllisesti 22,5 tuntia
viikossa, ja esimerkkihenkilö 1 joka toinen viikko 15 tuntia ja joka toinen viikko 30 tuntia.
Kuukausitasolla työtuntimäärät ovat samat. Nykytilassa näiden henkilöiden työssäoloehdon
täyttymiseen kuluu eri mittainen aika, sillä 15 viikkotyötuntia ei riitä työssäoloehdon kertymi-
seen. Esimerkkihenkilöllä 1 vain joka toinen viikko kerryttää työssäoloehdot, eikä hänen ansio-
päivärahassaan huomioida palkkaa viikoilta, jolloin työaika on ollut 15 tuntia. Työssäoloehdon
täyttymiseen menee kaksi kertaa niin pitkä aika kuin esimerkkihenkilöllä 2. Kun työssäoloehdot
täyttyy, henkilöiden etuudet ovat työajan ajallisesta sijoittumisesta johtuen eri suuruisia. Hen-
kilöllä 1 huomioidaan palkka vain viikoilta, joina hän on työskennellyt 30 tuntia, ja palkka hu-
mioidaan tämän tuntimäärän mukaisena. Tämä nostaa hänen ansiopäivärahansa perusteeksi tu-
levaa palkkaa ja samalla ansiopäivärahaa. Tasaista työaikaan tekevällä henkilöllä 2 huomioidaan
palkka kuukausipalkan mukaisena.

Taulukko 3: Esimerkkejä työtulojen vaikutuksista ansiopäivärahan suuruuteen

	Esimerkki 1: joka toi- nen viikko töitä 30 h, joka toinen viikko 15 h (nykytila)	Esimerkki 2: joka viikko töitä 22,5 h (nykytila)	Tuloperusteinen työssäoloehdot
Tuntipalkka	13 €/h	13 €/h	13 €/h
Työtulot kuukaudessa keski- määrin	1 313 €	1 313 €	1 313 €
Päivärahan määrittelyssä käytettävä kuukausitulo, keskimäärin	1 733 €	1 313 €	1 313 €
Täysi ansiopäiväraha kuu- kaudessa	1 154 €	973 €	973 €
Soviteltu päiväraha ja palkka yhteensä kuukaudessa	1 659 €	1 549 €	1 549 €
Bruttohyöty osa-aikatyöstä kuukaudessa	504 €	575 €	575 €
Bruttohyöty, jos henkilö siir- tyy osa-aikatyöstä kokopäi- vätötyöhön	438 €	548 €	548 €
Kokoaikatyön tulo vrt. täysi työttömyysetuus	942 €	1 123 €	1 123 €

Taulukon esimerkki ei ole edustava, mutta se havainnollistaa tiettyjä vaikutuksia pienipalkkai-
sella sovitellun etuuden saajalla. Ensinnäkin, työssäoloehdoton laskettava työtulo on esimerkki-
henkilöllä 1 selvästi suurempi kuin todellinen kuukausitulo, koska työtuntien määrä vaihtelee
huomattavasti viikkotasolla. Tällöin etuudensaajan täysi ansiopäiväraha on suuri suhteessa hä-
nen edeltävään tulotasoonsa, sekä selvästi suurempi kuin henkilöllä, jolla samat työtunnit ja-
kautuvat tasaisemmin. Tuloperusteisessa työssäoloehdossa kummankin esimerkkihenkilön
etuus olisi yhtä suuri.

Työssäoloehdot koskevat ehdotukset ja muu sosiaaliturva

Eläkkeet

Ansiosidonnaisen päivärahan ajalta kertyy eläkettä ikäluokan alimpaan yleiseen vanhuuseläke-ikäen saakka. Eläkkeen määrä lasketaan siitä ansiosta, jonka mukaan ansiosidonnainen päiväraha on laskettu. Päivärahan perusteena olevista ansioista otetaan huomioon 75 prosenttia. Työssäoloehdon muutokset ja niistä syntyvät vaikutukset ansiopäivärahan perustepalkkaan vaikuttavat työttömyysetuuksia saavien eläkekertymään kahta kautta.

Ensinnäkin henkilöillä, jotka eivät pääse nykyistä pidemmän työssäoloehdon vuoksi ansiopäivärahalle, on eläkkeelle jäätyään ainakin hieman pienempi eläke kuin heillä nykyinsäädännön mukaan olisi. Vaikutus riippuu siitä, kuinka pitkään henkilö on muutoksen vuoksi työmarkkinatuella ansiopäivärahan sijaan. Toiseksi henkilöillä, joilla työssäoloehdon muutosten ja ansiopäivärahan laskusäännön yhteisvaikutuksesta ansiopäivärahan perustepalkka jää nykyistä matalammaksi, eläke kertyy nykytilannetta matalammasta euromäärästä.

Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutusta myös työkyvyttömyyseläkkeisiin, joissa on mukana tulevan ajan eläkkeenosa ja tulevan ajan viiden vuoden tarkasteluaikana on ollut maksussa työttömyysetuutta. Tulevan ajan eläkkeen perusteena olevissa ansioissa huomioidaan ansiosidonnaisen päivärahan perusteena olevat ansiot 100 prosentin suuruisena. Kuitenkin niiden henkilöiden osalta, joiden ei ole arvioitu jatkossa pääsevän nykyistä pidemmän työssäoloehdon vuoksi ansiopäivärahalle, ja siirtyvät siten työmarkkinatuen piiriin, huomioidaan tulevan ajan ansioissa työmarkkinatuen osalta laissa määritelty määrä jokaiselta täydeltä kalenterikuukaudelta, jolta etuutta on saatu.

Tulevan ajan ansioilla voi olla myös vaikutusta myöhemmin saatavaan eläkkeen määrään myönnettäessä työkyvyttömyyseläke entisin perustein tai työkyvyttömyyseläkkeen muuttuessa alimmassa vanhuuseläkeiässä työkyvyttömyyseläkkeen suuruiseksi vanhuuseläkkeeksi. Lisäksi tulevan ajan ansioilla on vaikutusta silloin, kun työkyvyttömyyseläkkeen jälkeen myönnetään eläke uusin perustein, jolloin uusin perustein myönnettävässä eläkkeessä huomioidaan eläkekarttuma eläkkeellä olon ajalta.

Lisäksi esityksessä ehdotettu lapsikorotuksen poistaminen pienentää eläkekarttumaa ja tulevan ajan perusteena olevia ansioita tietyissä tilanteissa.

Eläkekertymiin kohdistuvaa, pienentävää vaikutusta kuitenkin vähentää se, että tuloperusteisen työssäoloehdon arvioidaan helpottavan ansiopäivärahalle pääsyä, ja toisaalta se, että työllisyysvaikutusten myötä osalle kohderyhmästä kertyy eläkettä työtuloista ansiopäivärahan sijaan.

Sairausvakuutuslaissa tarkoitetut päivärahaetuuudet

Sairausvakuutuslaissa (1224/2004) tarkoitetut päivärahaetuuudet perustuvat pääsääntöisesti työkyvyttömyyden tai etuusoikeuden alkamista edeltävää kalenterikuukautta edeltävien 12 kalenterikuukauden vuosituloon. Vuositulolla tarkoitetaan näiden 12 kalenterikuukauden aikana (tarkastelujakso) maksettua palkkatuloa, tarkastelujakson aikana voimassa olevan vakuutuksen mukaista yrittäjätuloa ja tähän aikaan kohdistuvaa työeläkelaeissa tarkoitettua palkkaa, jota ulko- ja maantöissä pidetään eläkepalkkaan luettavan työansion ja eläkemaksujen perusteena (vakuutus-palkka) sekä eräitä tarkastelujaksolle myönnettyjä ansionmenetyskorvauksia sekä eräisiin etuuksiin perustuvaa etuusperusteista tuloa.

Työttömyysetuudet ovat etuuksia, jotka voidaan huomioida sairausvakuutuslaissa tarkoitetussa vuositulossa, ja työssäoloehdon muutokset ja niistä syntyvät vaikutukset ansiopäivärahaan vaikuttavat työttömyysetuuksia saavien mahdollisiin tuleviin sairausvakuutuslain mukaisiin päivärahaetuuksiin. Elokuussa 2023 tehdyn arvion perusteella helmikuussa 2023 alkaneista sairauspäivärahakausista noin 19 prosentilla sairauspäivärahan saajista työttömyysturvaa on huomioitu etuusperusteisen tulon osana. Arvion mukaan työttömyysturvaan esitettyjen muutosten vaikutuksesta maksettavan sairauspäivärahan määrä olisi nykyistä pienempi noin 15 %:lla saajista. Työttömyysetuuksien muutokset pienentäisivät vanhempainpäivärahan perusteena olevaa etuusperusteista tuloa noin 17 prosentilla vanhempainpäivärahan saajista (miehet 11%, naiset 21 %). Koska osa kohdejoukosta sai vähimmäismääräistä päivärahaa jo ennen leikkauksia, maksettava vanhempainpäiväraha pienenesi nykytilaan verrattuna noin 13 prosentilla saajista (miehet 10 %, naiset 16 %). Keskimäärin työttömyysturvan muutosten vaikutus sairausvakuutuslakiin perustuviin etuuksiin on arvion mukaan melko pieni.

Kuntoutusrahan osalta vaikutukset ovat arvion mukaan vähäisiä.

Omapastuuajan pidentäminen seitsemään päivään ja lomakorvauksen jaksottaminen

Omapastuuajan pidentäminen kahta työpäivää vastaavalla ajalla nykyisestä viidestä seitsemään päivään tai tätä vastaavaan työttömyysaikaan vähentäisi työttömyyden alkaessa saatavaa työttömyysetuutta. Ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana etuusoiikutettujen päivien määrä vähentyisi kokonaan työttömällä kahdella päivällä. Keskimääräistä ansiopäivärahaa saavalla muutos pienentäisi ensimmäiseltä kuukaudelta maksettavaa ansiopäivärahaa bruttona noin 140 eurolla. Peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavalla muutos olisi vuoden 2023 tasossa 74,42 euroa.

Omapastuuajaa ei kuitenkaan aseteta joka kerta henkilön jäädessä työttömäksi. Se asetetaan vain, kun henkilö on täyttänyt uudelleen työssäoloehdon ja perus- tai ansiopäivärahan ensimmäisaika alkaa alusta. Työmarkkinatuessa omapastuuajaa asetetaan vain silloin, kun työmarkkinatuen maksaminen alkaa ensimmäisen kerran. Omapastuuajaksoja on asetettu maksuaineistojen perusteella ansiopäivärahassa vuosittain suhdannetilanteesta riippuen noin 110 000. Työmarkkinatuessa omapastuuajaksoja on ollut reilut 30 000 ja peruspäivärahassa vajaa 40 000 vuosittain. Tämän perusteella omapastuupäivien lisäyksen voi arvioida koskevan vuosittain noin 180 000 työttömäksi jäänyttä henkilöä tai työssäoloehdon uudelleen täyttävää etuudensaaajaa.

Vuosilomakorvausten jaksotusta koskeva esitys merkitsee, että muutoksen myötä henkilö, joka on jäänyt työttömäksi yli kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyöstä, ei enää jatkossa saisi työsuhteen päättyessä vuosilomakorvauksen lisäksi samanaikaisesti työttömyysetuutta. Jos työnhakijaa koskee sekä lomakorvauksen jaksottaminen että omapastuuajan asettaminen, ne eivät voisi kulua samaan aikaan, vaan omapastuuajaa seuraa lomakorvauksen jaksotusta. Tämä pidentäisi aikaa, jolta työttömyysetuutta ei voida maksaa.

Lomakorvausten jaksotuksen poistamista edeltävien tilastojen perusteella keskimääräinen jaksotusaika ansioturvasa olisi 14 kalenteripäivää (noin 10 maksupäivää), peruspäivärahassa 12 kalenteripäivää (8,5 maksupäivää) ja työmarkkinatuessa 7 kalenteripäivää (5 maksupäivää). Jaksotuspäätöksiä tehtiin viimeisenä vuonna (2012) ennen jaksotuksen poistamista ansioturvassa noin 77 000, peruspäivärahassa noin 8 700 ja työmarkkinatuessa noin 9 000. Muutos siis vaikuttaisi vuosittain karkeasti arvioiden ja työllisyysilanteesta riippuen noin 95 000 työttömäksi jäävään. Määrä voi olla lievä aliarvio, mikäli osa työttömäksi jääneistä jätti hakematta etuutta ennen jaksotuksen poistoa, koska tiesi ennalta työttömyysjakson olevan lyhyt ja lomakorvausten estävän etuuden maksamisen sen ajalta. Tämä siksi, että jaksotuspäätöstä ei tehdä,

jos henkilö ei hae etuutta. Vastaava ilmiö voi toistua myös lomakorvauksen jaksotuksen palauttamisen yhteydessä.

Muutos vähentäisi lomakorvausta työsuhteen päättyessä saavien, työttömäksi jäävien henkilöiden kotitalouden käytettävissä olevia varoja työttömyyden alkaessa. Keskimääräinen bruttovaikeus olisi ansiopäivärahaa saavalle noin 740 euroa, peruspäivärahaa saavalle noin 320 euroa ja työmarkkinatukea saavalle noin 185 euroa. Useimmissa tapauksissa hakijalle asetettaisiin lomakorvausten jaksotuksen lisäksi myös 7 päivän omavastuuajakso. Tällöin ansiopäivärahassa hakijalla ei olisi oikeutta työttömyysetuuteen keskimäärin noin 17 maksupäivältä, peruspäivärahassa noin 15,5 ja työmarkkinatuessa noin 12 päivältä työttömäksi jäämisen jälkeen. Yhteensä omavastuupäivät ja lomakorvausten jaksotus siis vähentäisivät etuuksia suhteessa nykytilaan ansiopäivärahassa keskimäärin vajaalla 900 eurolla, peruspäivärahassa vajalla 400 eurolla ja työmarkkinatuessa noin 260 euroa. Vaikutukset olisivat kuitenkin hyvin yksilökohtaisia: joillakin henkilöillä ei ole työsuhteen loppuessa lomaoikeutta lainkaan jäljellä, jolloin jaksotusta ei tehtäisi. Joillakin henkilöillä lomapäiviä voi olla jäljellä huomattavasti keskimääräistä enemmänkin, jolloin vaikutus on huomattavasti suurempi.

Työttömyysetuudesta peritään tyypillisesti 20 prosentin ennakonpidätys, joten vaikutus välittömästi käteen jääviin tuloihin on noin 20 prosenttia tässä mainittuja lukuja pienempi. Osassa tapauksista yleinen asumistuki ja oletettavasti harvoissa tapauksissa myös toimeentulotuki voivat kompensoida osan muutoksesta. Koko vuoden tasolla vaikutus riippuu myös veroprosentista.

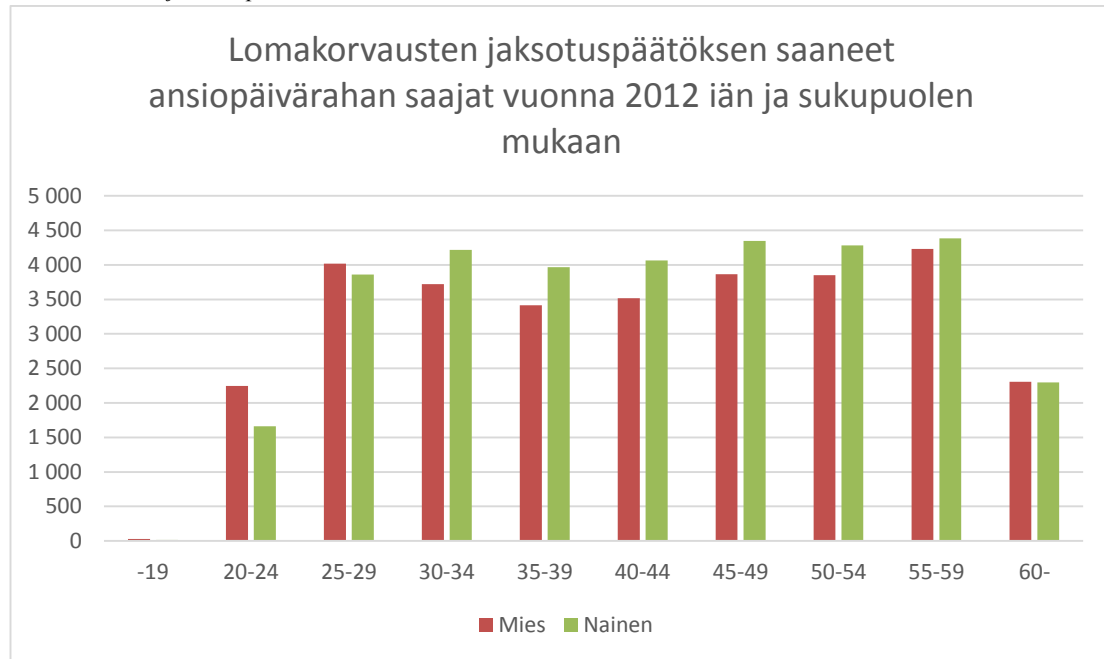
Euromääräisesti lomakorvausten jaksotuksen vaikutukset ovat siis kotitalouksille merkittäviä. Jaksotustilanteissa henkilöt saavat kuitenkin käyttöönsä kyseiset lomakorvaukset, joten henkilön tulot vastaavat jaksotuksen ajalta vuosiloman ajalta saatavaa palkkaa. Nykytilassa hakijat saavat työttömyysetuuden lomakorvauksen päälle. Tältä pohjalta voidaan arvioida, että pääosin vaikutus ei kohdistu sellaisiin henkilöihin, jotka ovat suurimman taloudellisen avun tarpeessa, eikä esimerkiksi toimeentulotuen tarve lisäänty merkittävästi.

Muutoksen myötä lomakorvausta saavat kokoaikatyöstä työttömäksi jäävät ja vuosilomansa työsuhteen aikana pitäneet työttömäksi jäävät olisivat keskenään käytännössä samassa taloudellisessa tilanteessa työttömyysturvan näkökulmasta. Lomakorvauksen jaksottaminen lähentäisi kokoaikatyöstä työttömäksi jäävien tilannetta myös osittain työllistyvien ja keikkatyössä työllistyvien kanssa, sillä näissä tilanteissa lomakorvaus huomioidaan, ja se sovitellaan lomakorvauksen maksuajankohdan mukaisessa työttömyysetuusjaksossa.

Lomakorvauksen jaksotuksen ja omavastuuajan pidennyksen kohdistumista on arvioitu iän ja sukupuolen perusteella.

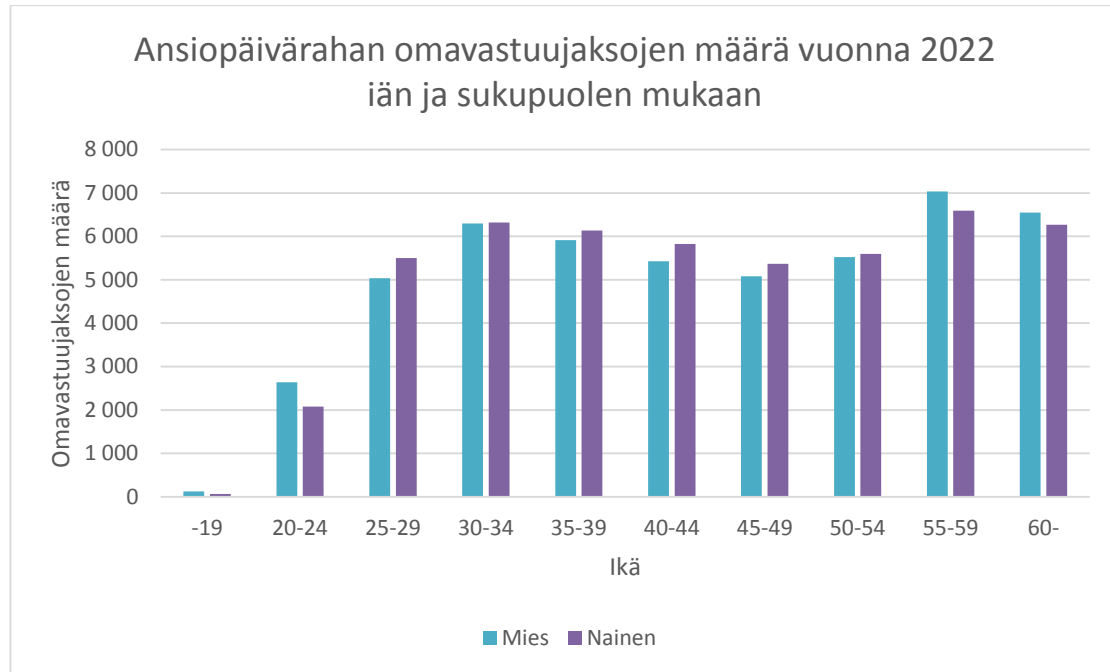
Vuonna 2012, joka oli viimeinen vuosi ennen lomakorvausten jaksotuksesta luopumista, jaksotuspäätökset jakautuivat iän ja sukupuolen mukaan kuvion 2 mukaisesti. Kuten kuviosta näkee, jaksotuspäätökset jakautuivat melko tasaisesti sekä iän että sukupuolen mukaan. Näin voi odottaa käyvän myös jaksotuksen palauttamisen jälkeen, joskin muutokset työmarkkinoiden rakenteessa sekä ikäjakaumassa voivat aiheuttaa poikkeamaa. Eri aloilla voi myös olla toisistaan poikkeavia käytäntöjä sen suhteen, pitävätkö työntekijät lomansa ennen työsuhteen päättymistä, joten vaikutukset voivat poiketa jonkin verran toimialakohtaisesti.

Kuvio 2. Lomakorvauksen jaksotukset iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2012. Prosentit ovat osuuksia kaikista lomakorvausten jaksotuspäätöksen saaneista. Lähde: Finanssivalvonta



Kuviossa 3 on esitetty omavastuujaksot ansiopäivärahassa vuonna 2022 iän ja sukupuolen mukaan. Omavastuujaksoja asetettiin vuoden aikana noin 100 000. Kokonaisuudessaan omavastuujaksoja asetettiin molemmille sukupuolille melko sama määrä, mutta miehillä jaksot painotuivat hieman vanhempiin ikäryhmiin. Suhteessa saajien kokonaismäärään omavastuujaksoja on jonkin verran enemmän nuoremmissa ikäluokissa, mikä kuvaa sitä, että vanhimmissa ikäluokissa työttömyysjaksot ovat keskimäärin pidempiä. Omavastuujaksojen alueellinen jakauma maakunnittain vastaa melko tarkasti kaikkien ansiopäivärahan saajien alueellista jakaumaa.

Kuvio 3. Omavastuujaksot ansiopäivärahassa iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2022. Lähde: Finanssivalvonta



Lomakorvausten jaksottaminen ja omavastuuajan pidentäminen lisäävät taloudellisia kannustimia etsiä uusi työpaikka heti edellisen työsuhteen loppumisen jälkeen tai jo ennen edellisen työsuhteen päättymistä. Muutos ei vaikuta työnteon kannustimiin, mikäli henkilö jää työttömäksi pidemmäksi aikaa.

Suojaosasta luopuminen

Omavastuuajaa ja lomakorvauksen vaikutusta koskevista ehdotuksista poiketen esitys työttömyysetuuden sovitelussa noudatettavan suojaosan poistamisesta voi vaikuttaa usealla työttömyysetuuden hakujaksolla ja siten useissa yksittäisissä etuusmaksuerissä. Ehdotettujen muutosten vaikutukset etuuden määrään kohdistuvat henkilöihin, jotka työllistyvät osa-aikaisesti ja saavat työtuloja samanaikaisesti työttömyysetuuden kanssa. Taloudelliset vaikutukset muodostuvat siitä, että puolet nykyisen suojaosan piiriin sisältyvästä tulosta ($50\% \cdot 300 \text{ euroa} = 150 \text{ euroa}$) jatkossa pienentäisi soviteltua työttömyysetuutta. Toisin sanoen ehdotus tarkoittaa sitä, että suojaosan poiston vuoksi kuukauden haku- ja maksujaksolla sovitellun työttömyysetuuden hakijalla huomioitavien tulojen määrä nousisi enintään 300 eurolla. Suojaosan poisto myös laskee enimmäistuloja, joilla soviteltua työttömyysetuutta jää vielä maksettavaksi peruspäivärahassa ja työmarkkinatuessa sekä alentaa tulorajaa, jolla ns. kattosääntö tulee vastaan ansiopäivärahassa¹⁰. Nykyisellään esimerkiksi soviteltua peruspäivärahaa voi saada vielä vajaan 1 900 euron kuukausituloilla, kun suojaosan poiston myötä tämä raja laskisi noin 1 600 euroon (vuoden 2023

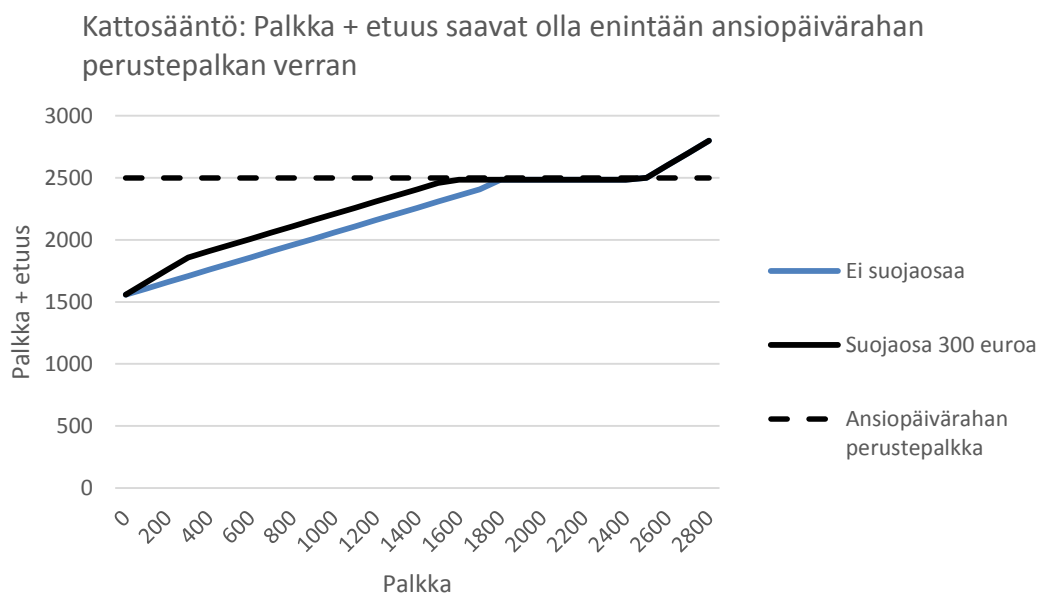
¹⁰ Kattosääntö tarkoittaa sitä, että ansiopäivärahan ja sovitellun tulon yhteismäärä ei saa ylittää ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa. Soviteltu ansiopäiväraha ei voi kattosäännön myötä myöskään alittaa vastaavilla tuloilla soviteltavan peruspäivärahan määrää.

tasossa). Suojaosa ei suoraan vaikuta ansiopäivärahan kattosäännön eurorajaan, mutta ennen kattosäännön eurorajan ylittämistä etuudensaaja voi suojaosan poiston myötä tienata enemmän, sillä etuus pienenee tulojen lisääntyessä jo ensimmäisten tienattujen eurojen eikä vasta 300 euron suojaosan ylittämisen jälkeen.

Esitetty muutos selkeyttää työttömyysetuuden sovittelua ja parantaa kannustimia siirtyä osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön sekä osassa tapauksissa lisätä työtuntien määrää osa-aikaisessa tai keikkatyöstä. Toisaalta kokonaan työttömien kannustimet ottaa vastaan erityisesti vähäisten työtuntien keikka- tai osa-aikatyötä heikkenevät. Kannustimien muutokset ovat tilannekohtaisia ja riippuvat esimerkiksi henkilöiden tuntipalkoista, ansiopäivärahan perusteena olevasta palkasta ja työtuntien määrästä. Suojaosan poistaminen vähentää tilanteita, joissa työtuntien lisääminen ei lisää henkilön käteen jääviä tuloja lainkaan, koska ansiopäivärahan kattosääntö leikkaa lisääntyneistä työtuloista 100 %. Muutos myös vähentää tilanteita, joissa osa-aikaisen työn ja sovitellun työttömyysetuuden yhdistelmällä saavuttaa saman tulotason kuin täysipäiväisellä työskentelyllä. Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen SISU-mikrosimulaatiomallilla tehdyn työllisyysvaikutusarvion perusteella muutoksen vaikutus työttömyyteen olisi vähäinen. Tämä kertoo siitä, että muutoksen työnteon kannustimia parantavat ja heikentävät tekijät ovat osapuilleen yhtä voimakkaita. Arvioon kuitenkin liittyy huomattavia epävarmuuksia.

Suojaosan ja kattosäännön välistä yhteyttä on havainnollistettu kuviossa 4. Kuvion esimerkissä henkilön ansiopäivärahan perusteena oleva palkka on 2500 euroa kuukaudessa. Nykyisellä 300 euron suojaosalla esimerkkihenkilön ansiotulot eivät kasva palkkatulojen ollessa 1 500–2 500 euron välillä. Suojaosan poiston jälkeen kattosääntö rajoittaisi palkan ja etuuden yhteismäärää 1 800–2 500 euron palkkatuloilla. Esimerkissä työnteon lisäämisen kannusteet heikkenisivät 0–300 euron palkkatuloilla ja vahvistuisivat 1 500–1 800 euron palkkatuloilla.

Kuvio 4. Esimerkki suojaosan poiston vaikutuksesta työnteon kannusteisiin. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli, esimerkkilaskelma.

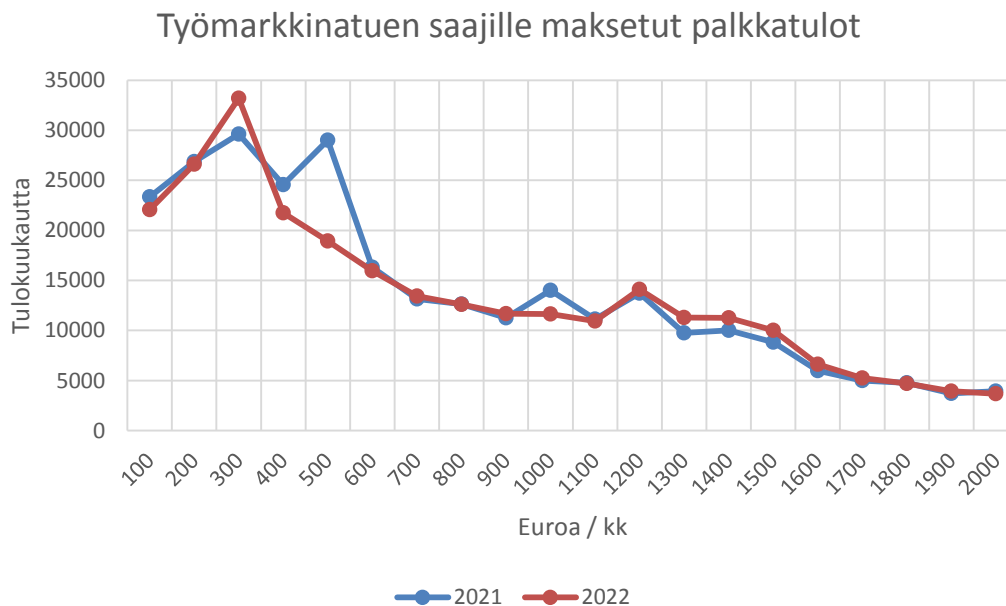


Kyyrän et al. tutkimuksen¹¹ mukaan työttömyysjakson aikana työskentelevillä on kokonaan työttömiä korkeampi todennäköisyys työllistyä. Tämä kuitenkin selittyy ainakin osittain valikoitumisella, sillä työttömyysaikana työskentelevien mahdollisuudet työllistyä ovat todennäköisesti jo lähtökohtaisesti paremmat kuin kokonaan työttömien. Moni myös työllistyy samalle työnantajalle, jolle on aiemmin työskennellyt osa-aikaisesti tai lyhytaikaisesti.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen alustavien, toistaiseksi julkaisemattomien tutkimustulosten perusteella suojaosien käyttöönotto työttömyysturvassa ja yleisessä asumistuessa lisäsi osa-aikaisesti työskentelyä. Vaikutuksia osa-aikaisten myöhempään työllistymiseen kokoaikaisesti ei kuitenkaan havaittu. Tutkimuksessa ei arvioitu, onko suojaosalla vaikutusta siirtymiin kokoaikatyöstä osa-aikatyöhön, mutta muu tähänastinen näyttö ei tue sitä, että tällaiset vaikutukset olisivat ainakaan merkittäviä. Kokonaisuutena arvioiden suojaosan vaikutus tehtyihin työtunteihin on epävarma.

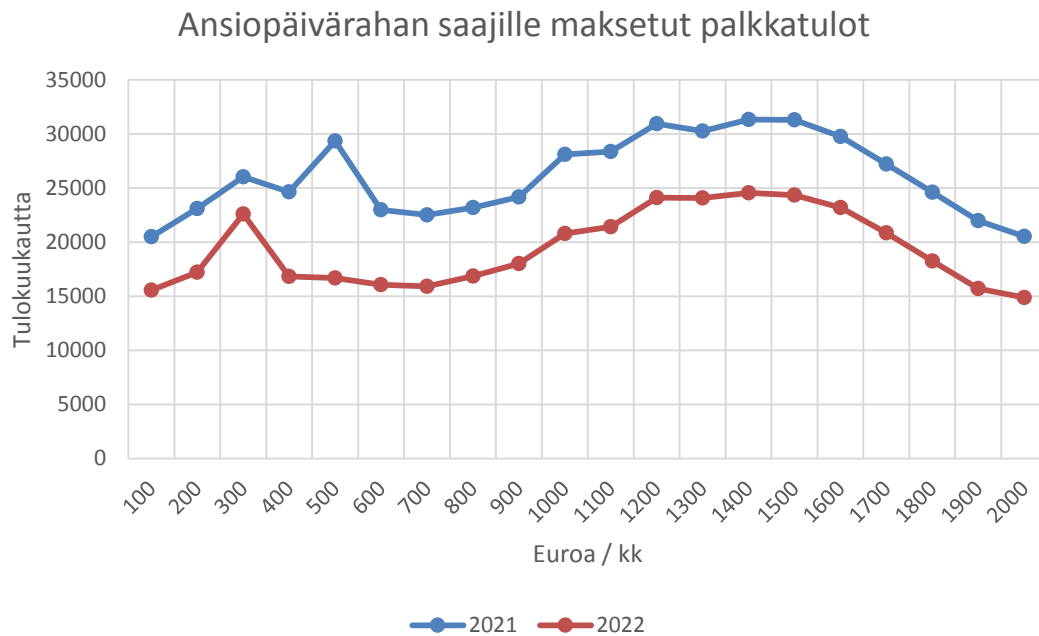
Kuvioissa 5 ja 6 on kuvattu työmarkkinatukea ja ansiopäivärahaa saaneiden palkkatulojen jakauma vuosina 2021 ja 2022. Kuvioista voidaan havaita, että palkkatuloja kasautuu suojaosan kohdalle. Kun suojaosa oli vuonna 2021 väliaikaisesti voimassa olleen lain aikana 500 euroa, kasauma tulojakaumassa siirtyi 300 eurosta 500 euroon. Tämä osoittaa, että suojaosa on ohjannut hankkimaan tuloja juuri suojaosan tai hieman tätä alittavan määrän verran. On kuitenkin epäselvää, missä määrin se on kannustanut kokonaan työttömiä hankkimaan pieniä työtuloja, ja missä määrin etuudensaajat ovat suojaosan vuoksi rajoittaneet työntekoaan juuri suojaosan suuruisille tuloille, vaikka työtä olisi ollut tarjolla enemmänkin.

Kuvio 5. Palkkatulojen jakauma työmarkkinatuen saajilla vuosina 2021 ja 2022. Kuvion tilasto sisältää kuukaudet jolloin etuuden saajalle on maksettu palkka- ja etuustuloa. Lähde: tulorekisteri ja valtiovarainministeriö



¹¹ Kyyrä, T., Matikka, T., & Pesola, H. (2018). Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely.

Kuvio 6. Palkkatulojen jakauma ansiopäivärahan saajilla vuosina 2021 ja 2022. Kuvion tilasto sisältää kuukaudet jolloin etuuden saajalle on maksettu palkka- ja etuustuloa. Lähde: tulorekisteri ja valtiovarainministeriö



Suojaosan käyttö on selvästi lisännyt osa-aikatyön ja työttömyysetuuden saannin yhdistämistä. Kuviot 7 ja 8 osoittavat, kuinka työtulojen saanti on lisääntynyt voimakkaasti suojaosan käyttöönoton jälkeen vuodesta 2014 lähtien^{12,13}, joskin trendi oli selkeästi nouseva jo ennen tätä. Osittain nousu selittyy sillä, että tulo raja, jolla soviteltua työttömyysetuutta saa, nousi suojaosan myötä, mikä lisäsi juuri työtuloja saavien etuudensaajien määrää. Kokonaan tämä ei kuitenkaan selitä nousua, vaan selkeästi myös osa-aikainen työskentely on lisääntynyt etuudensaajien joukossa, kuten yleisemminkin työmarkkinoilla. Sitä tosin ei tiedetä, missä määrin osa-aikatyön lisääntymiseen on vaikuttanut juuri suojaosan käyttöönotto, ja missä määrin ilmiö johtuu muista työmarkkinoilla vaikuttavista tekijöistä. Epäselvää on myös, johtuuko muutos enemmän siirtymistä työttömyydestä osa-aikatyöhön vai siirtymistä koko-aikatyöstä osa-aikatyöhön.

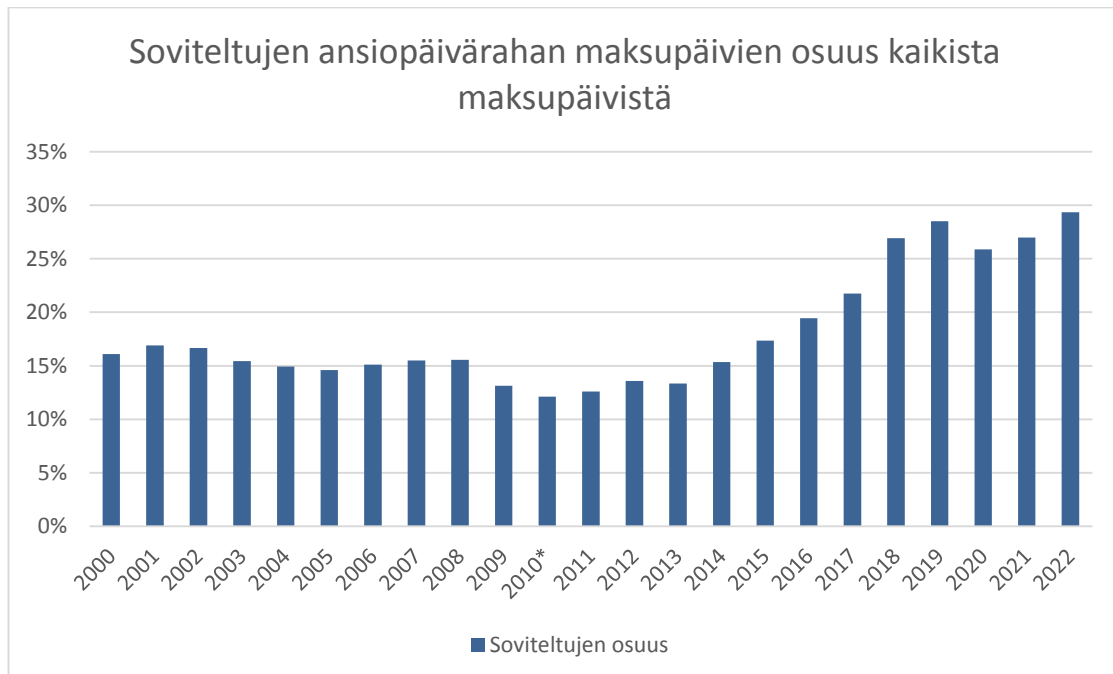
¹² Vuosien 2020-2021 väliaikaisen pudotuksen tuloja sisältävien maksupäivien osuudessa selittää pandemiatilanteen vuoksi voimakkaasti kasvanut työttömien ja lomautettujen määrä.

¹³ Ansiopäivärahan ja Kelan etuuksien kuvioiden tietosisällöt poikkeavat hieman toisistaan. Toisin kuin Kelan työttömyysetuuksien kohdalla, ansiopäivärahan maksuaineistoon eivät sisälly suojaosan alittavat tulot. Toisaalta sovitelluiksi maksujaksoiksi merkitään kassoissa myös maksujaksoja, joihin henkilö ei ole saanut soviteltavia tuloja.

Kuvio 7. Työtuloja sisältävien maksupäivien osuus kaikista maksupäivistä Kelan työttömyysetuuksissa. Osuudet sisältävät soviteltujen etuuspäivien lisäksi myös suojaosan alittavia tuloja sisältävät maksupäivät. Lähde: Kansaneläkelaitos



Kuvio 8. Työtuloja sisältävien maksupäivien osuus kaikista maksupäivistä ansiopäivärahoissa. Lähde: Finanssivalvonta



Osa-aikaisen ja lyhytkestoisen työn tekeminen työttömyyden aikana voi edesauttaa henkilöiden työllistymistä myöhemmin kokoaikaisesti. Kyyrä et al. (Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely, 2018) mukaan työttömyyden aikana työskennelleet työllistyivät huomattavasti kokonaan työttömiä useammin myöhemmin säännölliseen työsuhteeseen. Tutkimuksessa ei kuitenkaan pystytty erittelemään, missä määrin tämä johtui valikoitumisesta: osa-aikaisesti työllistyvän työttömän edellytykset löytää työtä ovat todennäköisesti jo lähtökohtaisesti keskimäärin paremmat kuin henkilön, joka ei löydä edes osa-aikaista työtä.

Kannustimet osa-aikaisen työn tekemiseen säilyvät varsinkin ansiopäivärahan saajilla ainakin kohtuullisina vielä suojaosan poiston jälkeenkin, sillä normaalin 50 prosentin tulojen sovittelun jälkeenkin käteen jää vielä huomattava osa ansaituista työtuloista samaan aikaan, kun ns. efektiivinen rajaveroaste on soviteltua saavilla yleensä kohtuullinen, eli verotus ja etuuksien pieneeminen eivät leikkaa valtaosaa ansaituista työtuloista. Perusturvan saajilla kannustimet osa-aikatyön tekemiseen todennäköisesti heikkenevät enemmän, sillä heillä tulojen lisääminen vähentää useammin myös yleistä asumistukea. Tällöinkin tosin kyse on pikemminkin kannustinloukkujen siirtymisestä eri kohtiin kuin niiden huomattavasta lisääntymisestä.

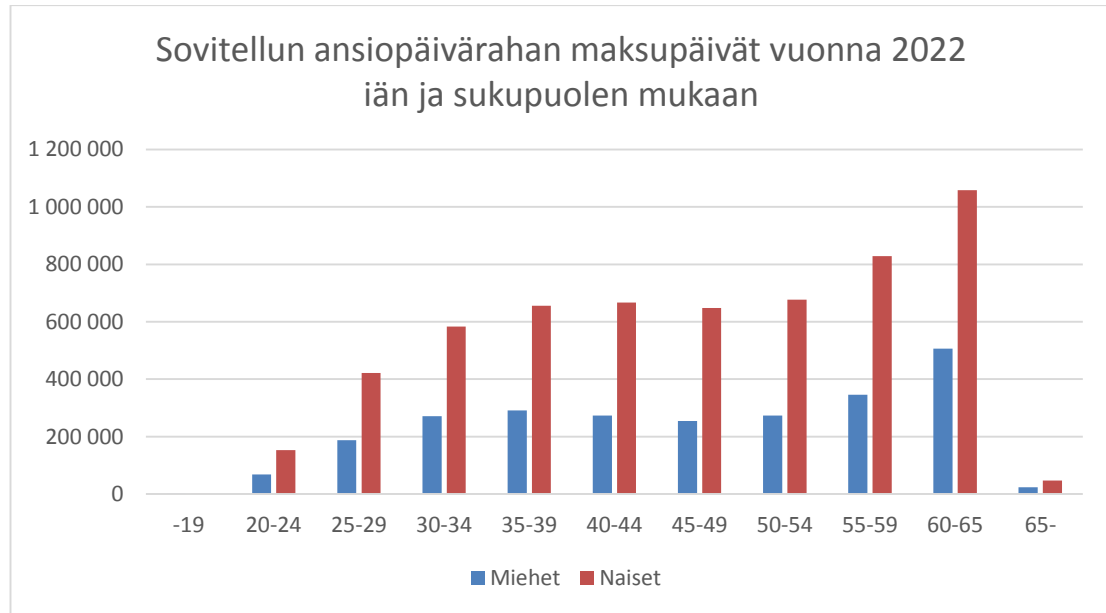
Suojaosan poiston vaikutukset painottuvat naisiin: ansiopäivärahassa sovitellun päivärahan saajista 64 prosenttia oli naisia vuonna 2022. Kelan työttömyysetuuksilla vastaava luku oli 61 prosenttia. Luvut kuvaavat ainakin osittain työmarkkinoiden sukupuolittuneisuutta: osa-aikainen työ on erittäin yleistä esimerkiksi naisvaltaisella kaupan alalla. Työnantajilla on myös esim. kaupan alalla mahdollisuus vaikuttaa väliaikaisesti työvoimakustannuksiinsa vähentämällä työntekijöiden työaika, sillä työsopimukset sallivat tämän. Esimerkiksi miesvaltaisessa teollisuudessa vastaavat joustot tapahtuvat useammin lomautuksilla.

Suojaosan poiston vaikutuksia on arvioitu työttömyysetuuden lajin, iän ja sukupuolen perusteella.

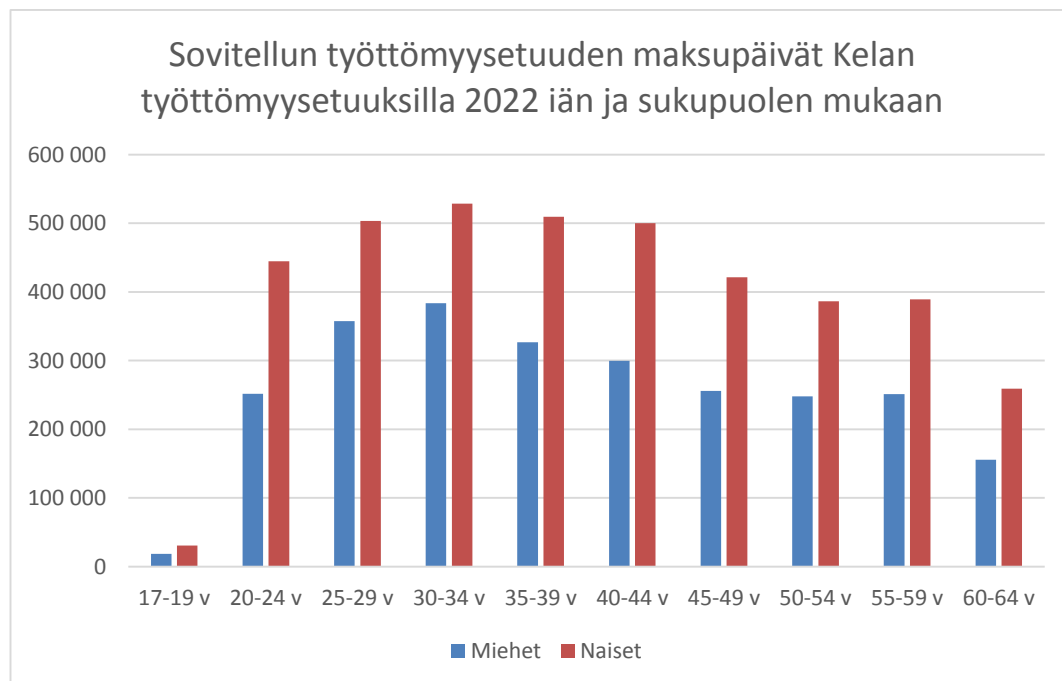
Kuten alla olevasta kuvioista 9 ilmenee, sovitellun päivärahan saanti ja siten suojaosan poiston vaikutukset kohdentuvat ansiopäivärahassa vanhempiin ikäluokkiin, joihin myös ansiopäivärahan saajat yleisesti painottuvat. Kuvio 10 kuvaa vastaavaa ikä- ja sukupuolijakaumaa Kelan työttömyysetuuksilla. Ikäjakauma painottuu Kelan etuuksilla selvästi ansiopäivärahaa nuorempiin ikäluokkiin.

Yleisintä sovitellun päivärahan saanti on peruspäivärahalla, jonka maksupäivistä lähes 32 prosenttia oli soviteltuja vuonna 2022. Ansiopäivärahan saajista soviteltujen päivien osuus oli noin 29 prosenttia ja työmarkkinatuella vain 9,5 prosenttia. Vuoden 2022 aikana soviteltua Kelan työttömyysetuutta sai keskimäärin noin 25 000 henkilöä kuukaudessa ja soviteltua ansiopäivärahaa noin 31 000 henkilöä kuukaudessa. Luvut kuvaavat suurin piirtein suojaosan poiston kohderyhmän kokoa, tosin todellisen kohderyhmän koko on hieman tätä suurempi, koska sovitelluiksi etuuksiksi ei luokitella niitä henkilöitä, joiden tulot alittavat suojaosan. Ansiopäivärahassa on myös kattosäännön vuoksi tilanteita, joissa suojaosan poisto ei vaikuta merkittävästi henkilön tuloihin, koska työtulojen ja etuuden yhteismäärä ylittää kattosäännön myös suojaosan poiston jälkeen.

Kuvio 9. Sovitellun ansiopäivärahan maksupäivät iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2022. Lähde: Finanssivalvonta



Kuvio 10. Sovitellun työttömyysetuuden maksupäivät Kelan työttömyysetuuksilla vuonna 2022 iän ja sukupuolen mukaan. Lähde: Kansaneläkelaitos.



Suojaosasta luopuminen vaikuttaa erityisesti heihin, jotka työskentelevät aloilla, joissa työ on tyypillisesti osa-aikaista tai keikkaluonteista, ja joissa toimeentuloa täydennetään sovitellulla työttömyysetuudella. Tällaisia aloja ovat tyypillisesti erityisesti palvelualat. Palvelualojen työttömyyskassasta työttömyysetuutta saaneista 60 prosenttia sai soviteltua etuutta jossain vaiheessa vuoden 2022 aikana, ja yli 33 prosenttia maksetuista päivärahoista oli soviteltuja. Suhteellisesti korkeita soviteltujen päivärahojen osuuksia oli myös esimerkiksi opettajien ja terveydenhuoltoalan työttömyyskassoissa.

Lapsikorotusten poisto

Lapsikorotuksia maksettiin vuonna 2022 ansiopäivärahassa noin 81 000 etuudensaajalle, mikä on noin 31 prosenttia kaikista ansiopäivärahan saajista. Yhdestä lapsesta korotuksia sai 35 000, kahdesta lapsesta 30 000 ja kolmesta tai useammasta lapsesta noin 15 000 etuudensaajaa.

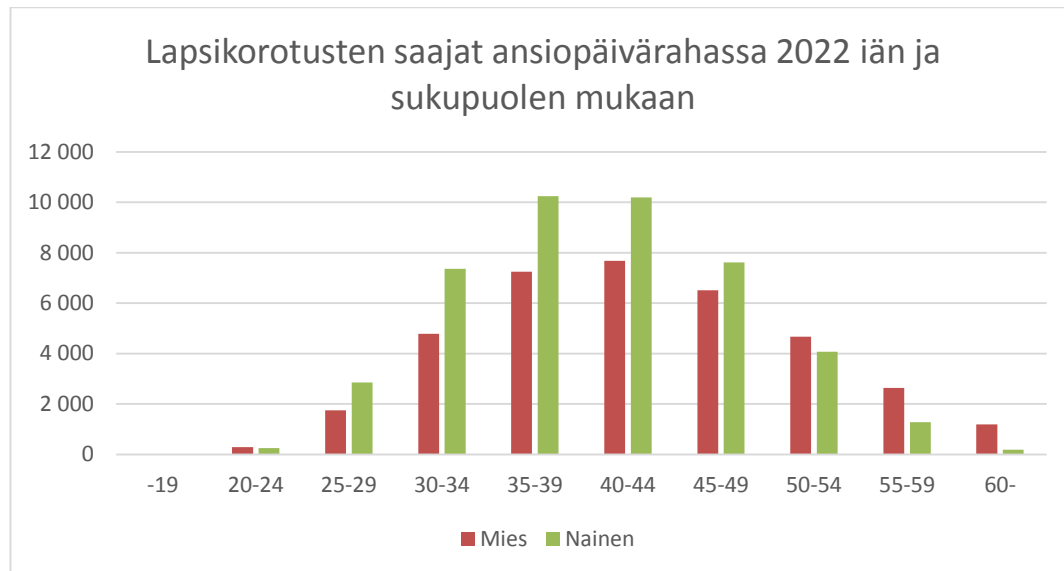
Ilman vuoden 2023 ylimääräistä indeksikorotusta lapsikorotusten poisto pienentäisi työttömyysetuuden määrää yhden lapsen perheessä vuoden 2023 tasossa 5,84 euroa päivässä (noin 125 euroa kuukaudessa), kahden lapsen perheessä 8,57 euroa päivässä (noin 184 euroa kuukaudessa) ja vähintään kolmen lapsen perheissä 11,05 euroa päivässä (noin 238 euroa kuukaudessa). Kahden työttömän vanhemman perheissä summat ovat kaksinkertaisia, sillä lapsikorotuksia voidaan maksaa molemmille vanhemmille. Soviteltua päivärahaa saavilla summat voivat olla pienempiä. Työttömyysetuusmeno pienenesi muutoksen myötä yli 200 miljoonalla eurolla vuodessa.

Muutoksen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin olisi kuitenkin huomattavasti edellä todettua bruttovaikutusta pienempi, sillä muutos vaikuttaisi voimakkaasti toimeentulotukeen sekä yleiseen asumistukeen. Tämän vuoksi vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin olisi yhteensä arviolta noin 70 miljoonaa euroa. Keskimääräinen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin olisi yhden lapsen perheissä noin 53 euroa, kahden lapsen perheissä 77 euroa ja kolmen tai useamman lapsen perheissä noin 100 euroa kuukaudessa. Kotitalouskohtainen vaikutus riippuu kuitenkin pitkälti siitä, saako perhe toimeentulotukea. Jo valmiiksi toimeentulotukea saavassa kotitaloudessa tulot eivät muuttuisi käytännössä lainkaan, sillä työttömyysetuuden pieneneminen kompensoituisi täysimääräisesti toimeentulotuella. Sen sijaan esimerkiksi perheessä, jossa työttömän vanhemman puoliso olisi melko hyväpalkkaisessa työssä, netto- ja bruttomuutoksella olisi eroa vain veroprosentin verran.

Vuonna 2022 kaikista työttömyysturvan lapsikorotuksista 58 prosenttia maksettiin naisille ja 42 prosenttia miehille. Vaikka miehet saavat työttömyysetuuksia useammin kuin naiset, lapsikorotuksella korotettua työttömyysetuutta koskeva sukupuolijakauma viittaa siihen, että lapsiperheissä äiti saisi useammin työttömyysetuutta kuin isä. Ilmiö voi liittyä esimerkiksi naisvaltaisen kaupan alan osa-aikatyöhön, mutta syystä ei ole tätä esitystä valmisteltaessa käytössä tarkempaa, tutkimukseen perustuvaa tietoa.

Kuviot 11 ja 12 esittävät lapsikorotusten saajat ansiopäivärahassa sekä Kelan työttömyysetuuksilla iän ja sukupuolen mukaan. Lapsikorotuksella korotettua ansiopäivärahaa saavista naisia oli noin 55 prosenttia ja työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa lapsikorotuksella korotettuna saavista naisia oli noin 58 prosenttia. Lapsikorotusten saanti painottuu odotetusti noin 30–50-vuotiaisiin eli ikäluokkiin, joilla on eniten alaikäisiä lapsia. Yli 55-vuotiaiden keskuudessa lapsikorotusten saanti on naisia yleisempää miehillä, mihin vaikuttaa toisaalta se, että miehet saavat lapsia naisia vanhemmassa iässä, ja toisaalta se, että kyseisissä ikäryhmissä miehiä on etuudensaajissa ylipäänsä jonkin verran naisia enemmän.

Kuvio 11. Lapsikorotusten saajat ansiopäivärahassa vuonna 2022 iän ja sukupuolen mukaan. Lähde: Finanssivalvonta



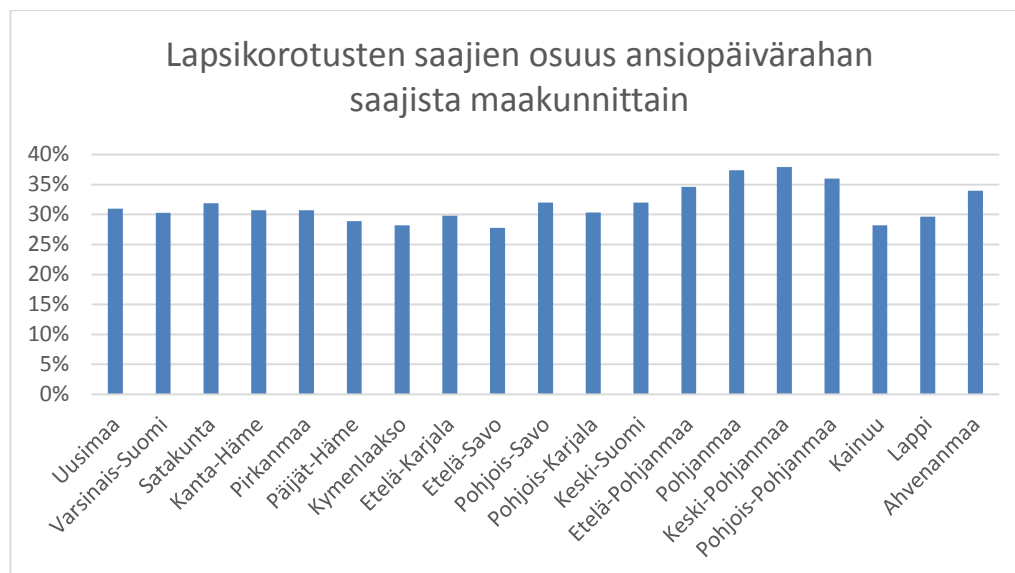
Kuvio 12. Kelan työttömyysetuuksien lapsikorotusten saajat vuonna 2022 iän ja sukupuolen mukaan. Lähde: Kansaneläkelaitos



Kuviossa 13 on esitetty lapsikorotusten saajien osuus kaikista ansiopäivärahan saajista maakunnittain. Alueellisesti lapsikorotuksia maksettiin suhteellisesti hieman muita enemmän erityisesti

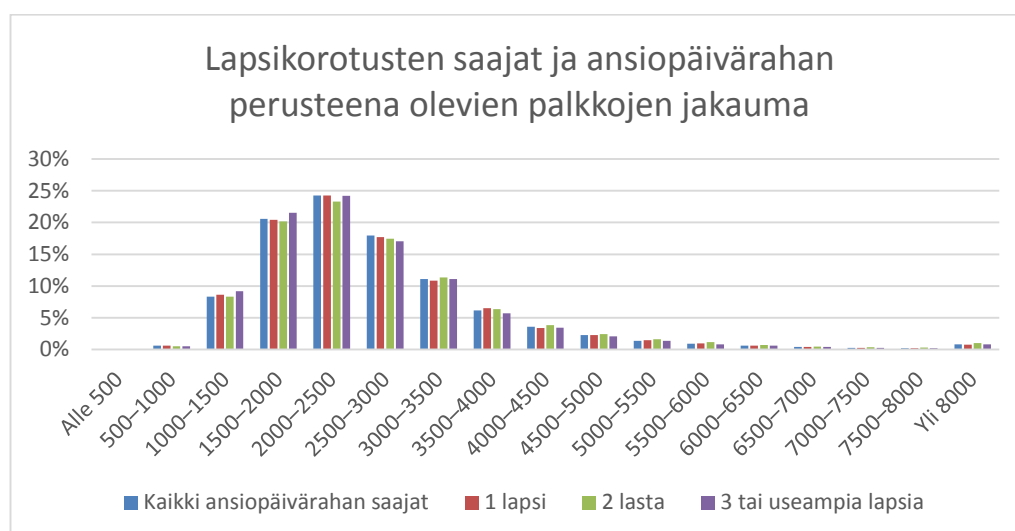
Pohjanmaan maakunnissa, ja vastaavasti vähemmän esimerkiksi Kainuussa, Lapissa ja Etelä-Savossa.

Kuvio 13. Lapsikorotusten saajien osuus ansiopäivärahan saajista maakunnittain vuonna 2022. Lähde: Finanssivalvonta



Kuten kuviosta 14 näkee, lapsikorotuksia saavien ansiopäivärahan saajien etuuden saantia edeltäneet palkat eivät eroa merkittävästi muista ansiopäivärahan saajista. Lapsikorotusten saajat eivät siis tässä suhteessa eroa juurikaan muista työttömyysetuuksien saajista ansioturvassa.

Kuvio 14. Lapsikorotusten saajat ja ansiopäivärahan perusteena olevien palkkojen jakauma vuonna 2022. Lähde: Finanssivalvonta



Lapsikorotusta saavien työttömyysturvan ja työnteon yhdistäminen on joko hieman yleisempää tai samaa tasoa kuin eri etuuksien saajilla keskimäärin. Vuonna 2022 tulorekisterin perusteella 48 prosenttia ansiopäivärahalla lapsikorotusta saavista sai etuuden maksukuukautena palkkatuloja. Työmarkkinatuen osalta vastaava osuus oli 15 prosenttia ja peruspäivärahan osalta 44 prosenttia. Soviteltua ansiopäivärahaa sai noin 34 prosenttia ansiopäivärahan lapsikorotusten saajista. Ero luvuissa johtuu siitä, että sovitellun saajissa ei ole mukana suojaosan alittavia tuloja saavia sekä siitä, että osa maksukuukauden aikaisista tuloista on maksettu, kun henkilö ei ole saanut työttömyysetuutta. Työnteon ja etuuden saannin yhdistäminen on kuitenkin myös lapsettomilla naisilla yleisempää kuin miehillä, ja lapsikorotusten kohdalla asiaa näyttäisi selittävän lähinnä sukupuoli, eivät lapset sinänsä.

Lapsikorotuksen poistolla on vaikutus paitsi työnhakijan saaman työttömyysetuuden määrään myös elatusvelvollisuuden toteutumiseen. Lasten elatusavun elatusapusopimuksissa määräksi on useissa tapauksissa vahvistettu työttömyysturvan lapsikorotuksen määrä. Jos elatusapu on perinnässä Kansaneläkelaitoksen kautta, voidaan työttömyysturva maksaa suoraan Kansaneläkelaitokselle lapsen elatukseen käytettäväksi. Elatustukilaissa säädetysti Kansaneläkelaitos tilittää työttömyysturvan lapsikorotuksista perityt varat ensisijaisesti lapsen lähivanhemmalle, kun elatusapuvelan lapsen saatavaa on perittävänä.

Lapsikorotusten maksamisen ja niiden perinnän poistuessa tilanteet, joissa elatusvelvollinen ei pysty maksamaan elatusapua elatusopimuksen tai -päätöksen mukaisesti todennäköisesti lisääntyvät. Työttömyysturvan lapsikorotusten poistumisen myötä lapsen elatukseen tilittävien maksujen määrä pienenee, mikä voi heikentää lähivanhemman elatuskykyä sekä lapsen asemaa edellä mainituissa tilanteissa. Tämä voi myös lisätä sosiaaliturvaetuuksien tarvetta.

Ehdotusten yhteisvaikutukset

Ehdotusten yhteisvaikutuksia on arvioitu vuoden 2019 rekisteriaineistolla toimivalla SISU-mikrosimulointimallilla (malliversio 22.70). Simuloimalla voidaan arvioida, miten kotitalouksien käytettävissä olevat tulot olisivat muodostuneet eri lainsäädännöllä muiden tekijöiden pysyessä ennallaan. Arviossa ei ole huomioitu etuusmuutosten vaikutuksia työnhakijoiden käyttäytymiseen ja työllistymiseen. Käyttäytymisvaikutusten huomioita jättäminen tarkoittaa, että arviot kuvaavat lainsäädäntömuutosten vaikutuksia kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin sellaisessa tilanteessa, jossa kotitaloudet eivät lisäisi työnteekoaan.

Taloudellisen epätasa-arvon mittaamiseen kehitetyllä Gini-kertoimella arvioituna tulonjaon epätasa-arvoisuus lisääntyy ehdotettujen muutosten seurauksena. Simuloitu Gini-kerroin kasvaisi 0,09 yksikköä. Pienituloisiksi luokiteltavien määrä (Alle 60% mediaanituloista, käytettävissä olevat tulot) kasvaisi arviolta 7 200 henkilöllä. Pienituloisuus lisääntyisi keskimääräistä useammin perheissä, joissa on lapsia.

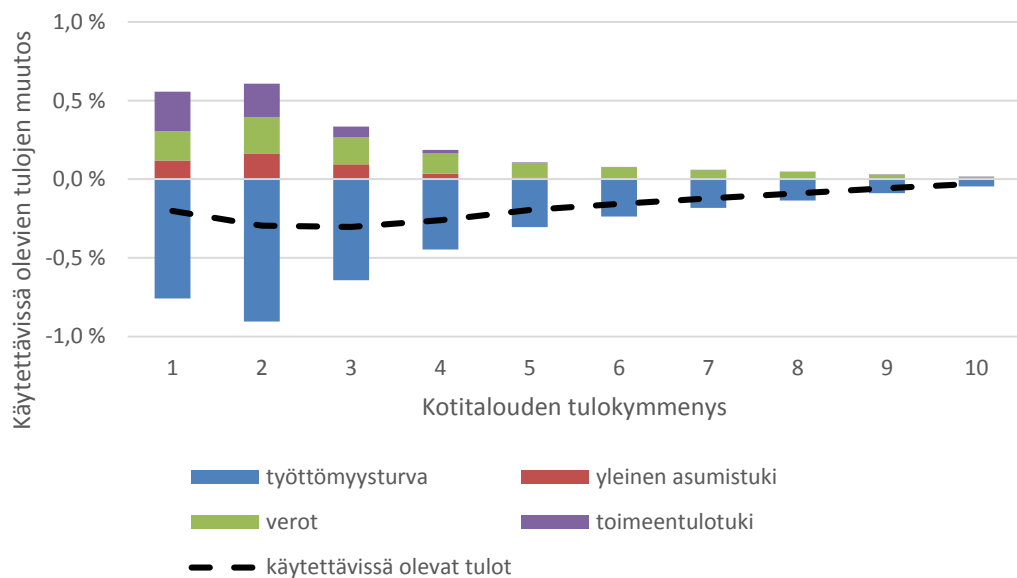
Taulukko 4. Ehdotettujen muutosten simuloitua vaikutusta tulonjakoindeksiin.
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli.

	Muutos	Muutos-%
GINI-kerroin	0,09	
Pienituloiset, 40% mediaanista	1 287	1.0 %
Pienituloiset, 50% mediaanista	3 919	1.1 %
Pienituloiset, 60% mediaanista	7 239	0.9 %
Alle 18v pienituloisissa talouksissa, 40% mediaanista	393	1.8 %
Alle 18v pienituloisissa talouksissa, 50% mediaanista	2 333	4.0 %
Alle 18v pienituloisissa talouksissa, 60% mediaanista	3 679	2.6 %

Yhteisvaikutusten simulointiin liittyy rajoitteita. Yhteisvaikutusten simuloinnissa ei ole huomioitu työssäoloehdon tuloperusteisuutta, ja työssäoloehdon pidentämiseen kohdistuu epätarkkuutta. Työssäoloehdon pidentämisen simuloinnista on rajattu pois 58 vuotta täyttäneet henkilöt. Rajauksen taustalla on näiden henkilöiden lakisääteinen oikeus uusintaa työssäoloehto velvoitetöissä tai työllistymistä edistävissä palveluissa. Omavastuupäivien kasvattaminen ja loma- korvausten jaksotus on kohdennettu etuuslajeittain satunnaisesti eri etuudensaajille ja niiden kohdistumiseen voi sisältyä harhaa.

Ehdotetut muutokset vaikuttavat käytössä oleviin tuloihin suhteellisesti eniten tulojakauman alimpiin tulokymmenyksiin sijoittuvissa kotitalouksissa. Yleinen asumistuki ja toimeentulotuki sekä verotuksen progressio kompensoivat osan työttömyysturvan uudistusten negatiivisista vaikutuksista kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Täydentävien tulonsiirtojen merkitys näkyy erityisesti alimmissa tulokymmenyksissä.

Kuvio 15. Käytettävissä olevien tulojen muutokset luokiteltuna kotitalouden tulokymmenyksen mukaan. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli

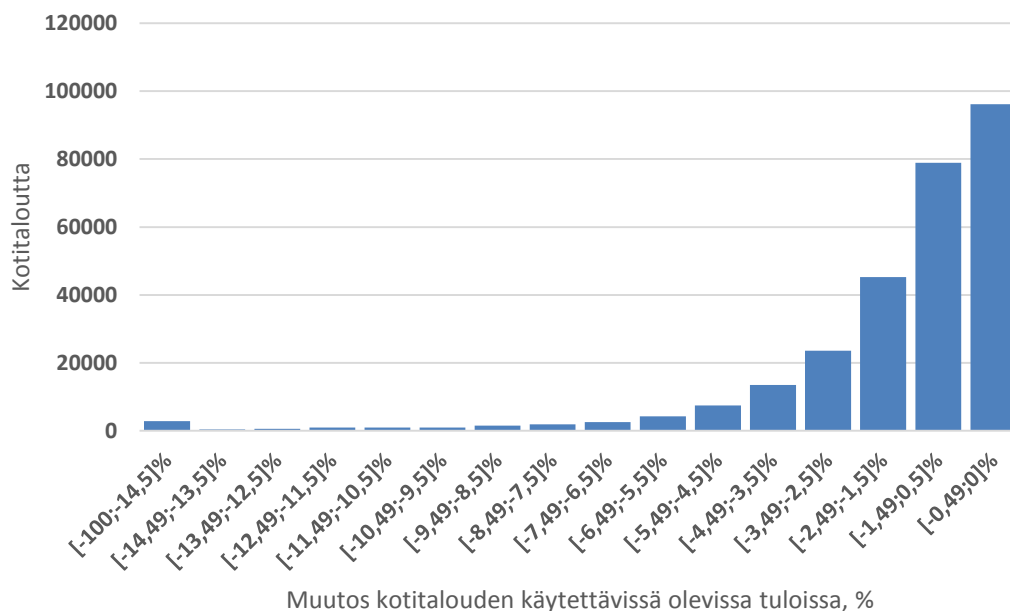


Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat vuoden 2019 rekisteriaineistoilla arvioituna noin 280 000 kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin. Useimmissa tapauksissa käytettävissä olevien tulojen pudotus olisi enimmillään muutaman prosentin luokkaa. Vähäinen muutos syntyy esimerkiksi, jos kotitalouden henkilö saa vuoden aikana vähintään yhden päivän verran soviteltua työttömyysetuutta tai jää työttömäksi, jolloin omavastuupäivien lisääminen vähentää käytettävissä olevia tuloja.

Simuloidun jakauman perusteella muutokset aiheuttavat myös suuria yli 15 prosentin pudotuksia, joita esiintyy noin 3 000 kotitaloudella. Yli 15 prosentin pudotuksista arviolta 2 500 kotitalouden kohdalla käytettävissä olevien tulojen pudotus liittyy työssäoloehdon pidentämiseen ja tästä seuraaviin tilanteisiin, joissa oikeutta ansiopäivärahaan ei pääse syntymään.

Kuvio 16. Kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen muutoksen (% käytettävissä olevista tuloista) jakauma.

Lähde: SISU-mikrosimulointimalli

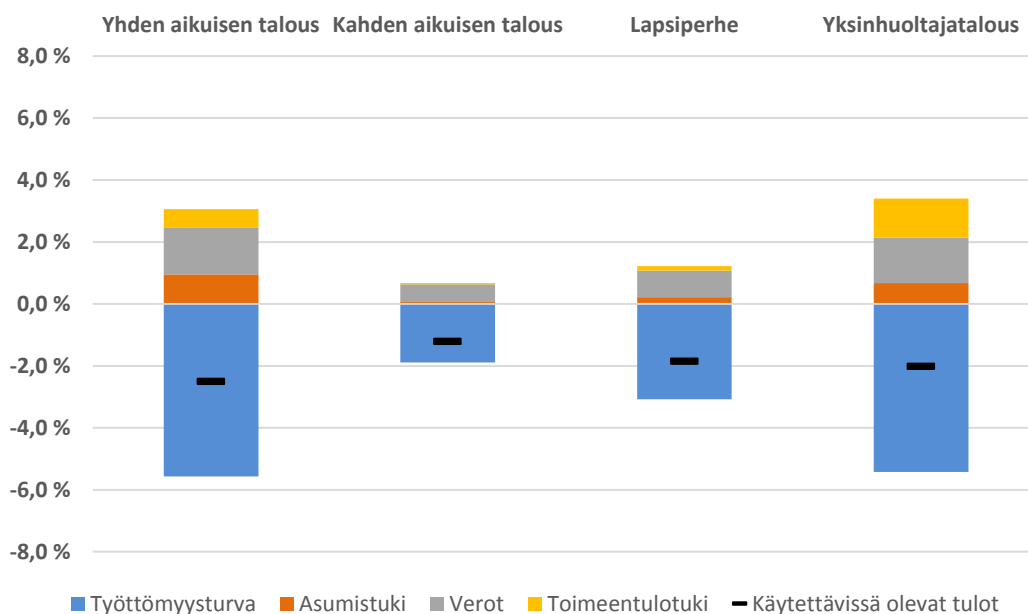


Ehdotetut muutokset madaltaisivat sekä miesten että naisten käytettävissä olevia tuloja. Koska täydentävät etuudet ovat kotitalouskohtaisia, sukupuolivaikutusten tarkastelu on toteutettu siten, että asumistuen ja toimeentulotuen muutokset on jaettu tasan kotitalouden aikuisten välillä. Miesten käytettävissä olevat tulot alenisivat aikuisväestöön kuuluvilla miehillä 0,27 prosenttia (75 euroa, vuositaso) ja naisilla 0,34 prosenttia (77 euroa, vuositaso) koko väestön tasolla tarkasteltuna. Kun käytettävissä olevien tulojen muutosta tarkastellaan niiden kotitalouksien osalta, joiden tuloihin tässä esityksessä ehdotetut muutokset vaikuttavat, miesten käytettävissä olevat tulot putoavat 2,9 prosenttia (810 euroa, vuositaso) ja naisten tulot putoavat vastaavasti 3,1 prosenttia (690 euroa, vuositaso). Ehdotetut muutokset kohdistuisivat voimakkaammin naisiin, mikä johtuu siitä, että kuten edellä on kuvattu, erityisesti lapsikorotukset ja osa-aikainen työskentely ja sovitellun työttömyysetuuden saaminen on yleisempää naisten kohdalla.

Ehdotettujen muutosten vaikutukset kohdistuvat suhteellisesti vähemmän lapsettomiin yhden ja kahden aikuisen kotitalouksiin. Kahden aikuisen kotitalouksien kohdalla tämä johtuu oletettavasti siitä, että lapsikorotusten poisto vaikuttaa vähemmässä määrin näihin kotitalouksiin¹⁴.

Kuviossa 17 on kuvattu käytettävissä olevien tulojen muutosta niissä kotitalouksissa joissa ehdotetut muutokset vaikuttavat. Kahden huoltajan talouksissa tulojen prosentuaaliset muutokset ovat vähäisempiä kuin yksinhuoltajatalouksissa, koska tilanteet joissa talouden molemmat aikuiset olisivat työttömänä ovat harvinaisempia. Vaikka tulot laskevat suhteellisesti eniten yhden hengen talouksissa, edellä todetusti ehdotettujen muutosten vaikutukset kohdistuvat niihin suhteellisesti vähemmän, sillä täydentävät tulonsiirrot korvaavat suurehkon osan talouteen maksettavan työttömyysturvan pudotuksesta. Täydentävien tulonsiirtojen merkitys on suurempi yhden huoltajan talouksissa, joissa toimeentulotuen menot tasaavat muutosta enemmän kuin yhden hengen talouksissa.

Kuvio 17. Käytettävissä olevien tulojen muutos eri tyyppisissä kotitalouksissa, kotitaloudet joissa tulot muuttuvat.
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli



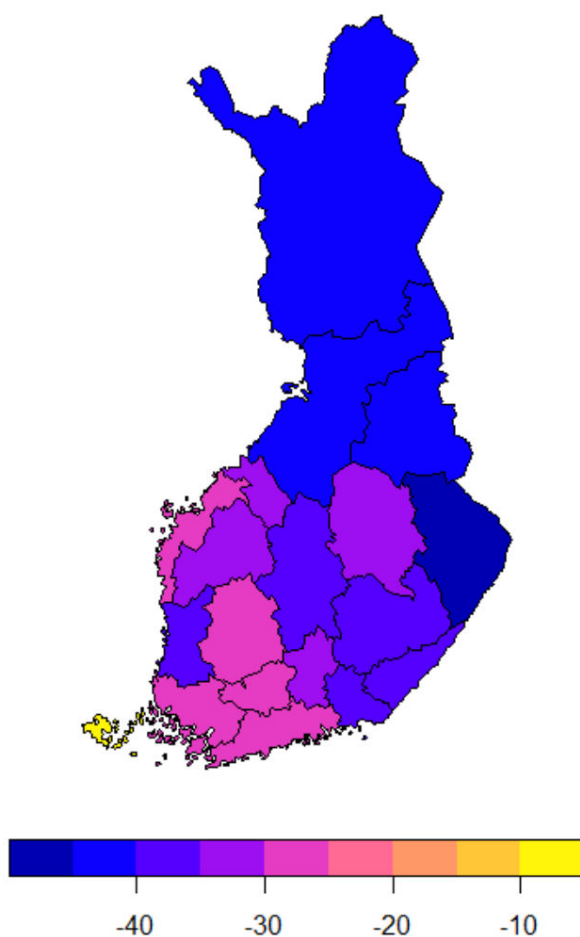
Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat alueelliseen tulonjakoon. Muutokset madaltaisivat ihmisten käytettävissä olevia tuloja kaikissa maakunnissa. Vaikutukset korreloivat vahvasti työttömien alueellisen määrän mukaisesti. Pienimmillään muutokset olisivat Ahvenanmaalla, jossa käytettävissä olevat tulot laskisivat noin 5 euroa vuodessa asukasta kohden. Suurimmat vaikutukset

¹⁴ Lapsikorotusta voidaan maksaa myös vanhemmalle, jolla ei ole yhteinen osoite huollettavan lapsen kanssa, joten lapsikorotuksen poiston kohdentuminen ei yksinään selitä tulosta.

kohdistuisivat Pohjois-Karjalaan, missä käytettävissä olevat laskisivat keskimäärin noin 50 euroa vuodessa asukasta kohden. Arviot perustuvat vuoden 2019 rekisteriaineistoon, eivätkä siten huomioi tämän jälkeen työttömyyden alueellisessa rakenteessa tapahtuneita muutoksia.

Käytettävissä olevien tulojen muutokset vaikuttavat tavaroiden ja palveluiden kysyntään alueellisesti. Muutoksista seuraava välitön käytettävissä olevien tulojen lasku johtaa työnteon kannusteiden vahvistumiseen. Lopulliset vaikutukset alueellisen tulonjakoon ja käytettävissä olevien tulojen kehitykseen riippuvat muutosten aiheuttamista käyttäytymisvaikutuksista.

Kuvio 18. Käytettävissä olevien tulojen muutos per asukas maakunnittain. Lähde: SISU-mikrosimulointimalli. Karttatietojen lähde: mapsFinland r-paketti, tekijä Jari Haukka



Esimerkkikotitaloudet/Esimerkkihenkilöt

Esityksessä ehdotetuille muutoksille on tyypillistä, että yksittäisen työnhakijan ja hänen perheensä näkökulmasta usea esityksessä ehdotetuista muutoksista voi vaikuttaa samanaikaisesti

työnhakijan tilanteeseen. Joissakin tapauksissa kaikki esityksessä ehdotetut muutokset voivat samanaikaisesti koskettaa yksittäistä työnhakijaa sen jälkeen kun esitykseen sisältyvien eri elementtien soveltamisen siirtymäaika on päättynyt, eli kun työttömyys alkaa 2.9.2024 tai sen jälkeen. Alla kuvataan tilannetta, jossa useampi kuin yksi esitetyistä muutoksista vaikuttaa työnhakijan työttömyysturvaan.

Työnhakija, jonka ajalla 1.9.2024–31.7.2025 voimassa oleva kokoaikainen palkkatyö on hänen ensimmäinen työsuhteensa. Kaikki palkkaerät maksettu työskentelykuukausien aikana, kuukauden 15. päivä. Vuosilomaa ei pidetty työsuhteen aikana, ja lomakorvaus maksetaan työsuhteen päättyessä 31.7.2025. Vähintään yksi huollettava lapsi. Aloittaa osa-aikatyön 1.9.2025, työaika 18 tuntia viikko, palkka 13 euroa tunti. Palkka maksetaan työntekokuukauden aikana.

	Voimassa oleva laki	Esitys
1.9.2024–31.7.2025 voimassa oleva kokoaikainen palkkatyö ja työssäoloehdon kertyminen	Työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on työskennellyt tarkastelujaksolla (28 kuukautta) yhteensä vähintään 26 sellaista kalenteriviikkoa (eli noin kuusi kuukautta), jossa työaika on 18 tuntia tai enemmän kalenteriviikkoa kohden. Työssäoloehto täyttyisi, ja työnhakijalle syntyisi oikeus perus- tai ansiopäivärahaan 1.8. alkavan omavastuuajan jälkeen. Koska määräaikaisesta työsuhteesta kertyy vain 11 työssäoloehtokuukautta, työssäoloehto ei täyty määräaikaisesta työsuhteesta, ja aiemman työskentelyn puuttuessa ei voida huomioida myöskään 28 kuukauden tarkastelujaksolle mahdollisesti mahtuvia aiempia työsuhteita.	Koska määräaikaisesta työsuhteesta kertyy vain 11 työssäoloehtokuukautta, työssäoloehto ei täyty määräaikaisesta työsuhteesta, ja aiemman työskentelyn puuttuessa ei voida huomioida myöskään 28 kuukauden tarkastelujaksolle mahdollisesti mahtuvia aiempia työsuhteita. Ei oikeutta perus- tai ansiopäivärahaan ennen kuin työnhakija työllistyy niin, että tarkastelujaksolle ajoittuu vähintään yksi työssäoloehto kerryttävä kuukausi päättäneestä työsuhteesta kertyneiden 11 kuukauden lisäksi. Työnhakijalla oikeus työmarkkinatukeen, jonka alkuun vaikuttaa omavastuu-aika ja sen pidentämistä sekä lomakorvauksen jaksoittamista koskevat esitykset.
Omavastuu-aika	Omavastuu-aika on viittä täyttä työttömyyspäivää vastaava aika.	Omavastuu-aika on seitsemää täyttä työttömyyspäivää vastaava aika. Omavastuu-aika alkaa kulua vasta sen jälkeen kun lomakorvauksen jaksotuksen kattama aika on kulunut.
Lomakorvaus	Lomakorvaus ei vaikuttaisi työttömyysetuuteen.	Lomakorvaus jaksotetaan, eli se estää määräajalta työttömyysetuuden maksamisen.

Lapsikorotus	Lapsikorotus yhdestä, kahdesta tai kolmesta taikka useammasta huollettavasta.	Ei lapsikorotusta
Osa-aikatyö 1.9.2025 alkaen	Työttömyysetuus sovitellaan, ja sovittelussa noudetaan suojaosaa (300 euroa kuukaudessa). Vasta tämän ylittävä palkka huomioidaan, ja tästä ylittävistä palkasta 50 %:ia pienentää kuukaudelta maksettavaa täyttä perus- tai ansiopäivärahaa. Palkka on kuukaudessa $18 \cdot 13/5 \cdot 21,5 = 1\,006,20$ euroa, mistä seuraa, että palkasta $(1\,006,20 - 300) / 2 = 353,10$ euroa pienentää kuukaudelta maksettavaa täyttä työttömyyspäivärahaa. Koska työaika on 18 tuntia kalenteriviikossa, työ kerryttää uutta työssäoloehdotusta.	Työttömyysetuus sovitellaan, ja 50 %:ia palkasta pienentää kuukaudelta maksettavaa työttömyysetuutta. Työnhakija ei ole täyttänyt työssäoloehdotusta 1.9. mennessä, joten hänelle maksetaan työmarkkinatukea. Koska palkka on kuukaudessa $18 \cdot 13/5 \cdot 21,5 = 1\,006,20$ euroa, palkasta $1\,006,20 / 2 = 503,10$ euroa pienentää kuukaudelta maksettavaa täyttä työmarkkinatukea syyskuun ajalta. Koska palkka ylittää työssäoloehdon kertymiseksi edellytetyn rajan, syyskuusta muodostuu täysi työssäoloehtokuukausi. Työnhakija täyttää työssäoloehdon, ja oikeus perus- tai ansiopäivärahaan syntyy.

4.2.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Ehdotetut muutokset parantaisivat työnteon kannustimia ja siten työvoiman saatavuutta. Työn tarjontaan kohdistuvan vaikutuksen voi kuitenkin arvioida olevan hieman erilainen erityyppisillä yrityksillä ja eri aloilla.

Esityksessä ehdotetuilla ansio-osameno- ja vaikuttavilla muutoksilla sekä näiden ja muiden ehdotettujen muutosten työllisyysvaikutuksilla voi vähintäänkin pitkällä aikavälillä olla alentava vaikutus työttömyysvakuutusmaksun tasoon. Maksutason alentaminen pienentäisi yritysten työvoimakustannuksia. Maksutason alenema ei kuitenkaan olisi suora seuraus tässä esityksessä ehdotetuista muutoksista, vaan työttömyysvakuutusmaksutasosta päätetään vuosittain eduskunnan toimesta erillisellä lakimuutoksella.

Myöhemmin luvussa 4.2.3 on kuvattu tarkemmin millä tavoin kalenteriviikkokohtaisesta työssäoloehdon tarkastelusta ja palkkojen kohdentamisesta pois siirtymisen oletetaan vähentävän tarvetta käyttää työssäoloehdon kertymisen tutkimisessa muita tiedon lähteitä kuin tulorekisteriä. Tämän oletetaan heijastuvan myös yritysten hallinnolliseen taakkaan, sillä lisätietoja on usein pyydetty juuri työnantajalta. Lisätietojen antamisesta aiheutuvan hallinnollisen taakan odotetaan vähentyvän.

Yritysten ja muiden työnantajien hallinnollinen taakka työssäoloehdon seurannassa ei kuitenkaan täysin poistu, sillä jatkossakin on mahdollista, että Kela tai työttömyyskassa tarvitsee työnantajalta täydentäviä tietoja tulorekisteritiedon lisäksi. Näissä tilanteissa olisi kyse siitä, että tulorekisteritiedot on ilmoitettu suppealla, pakolliset tiedot sisältävällä tietosisällöllä. Pakolliset tiedot sisältävä tietosisältö ei anna Kelalle tai työttömyyskassalle tietoa siitä, sisältyykö palkkasummaan sellaisia palkkaeriä, joita ei huomioida palkansaajan työssäoloehdossa tai ansiopäivärahan määrän laskennassa. Nämä lisätietopyynnöt eivät kuitenkaan lisäisi yritysten hallinnollista taakkaa nykytilaan verrattuna, sillä vastaavia lisätietopyyntöjä tehdään jo nykyisin työttömyysturvahakemuksen käsittelyn tueksi. Yritykset ja muut työnantajat voivat myös vähentää näiden lisätietojen pyytämistä käyttämällä tarvittaessa myös vapaaehtoisten tietojen ilmoittamista tulorekisteriin.

Lomakorvauksen jaksottamista koskevan ehdotuksen voidaan arvioida lisäävän jossakin määrin yritysten ja muiden työnantajien hallinnollista taakkaa, joka aiheutuu työttömyysturva-asian käsittelemiseksi tarpeellisten lisäselvityksien pyytämisestä työnantajalta. Työnantajien hallinnollisen taakan voidaan arvioida jossakin määrin kasvavan siltä osin kuin työnantaja ilmoittaa tulorekisteriin vain niin kutsutut suppeat, pakolliset tiedot, sillä lomakorvauksen määrää ei eritellä näissä tiedoissa. Valmistelun aikana on kuitenkin arvioitu, että tulorekisteritietoa täydentävät tulotiedot on työnantajan lisäksi mahdollista pyytää työttömyysetuuden hakijalta itseltään (palkkalaskelma). Valmistelun aikana ei ole ollut käytettävissä tietoa siitä, kuinka usein työnantajilta jouduttaisiin pyytämään selvityksiä lomakorvauksen maksamisen ja sen määrän selvittämiseksi.

Ehdotuksella lomakorvauksen jaksottamisessa käytettäväksi palkaksi voi myös olla työnantajien hallinnollista taakkaa lisäävä vaikutus tilanteissa, joissa työnantaja ilmoittaa tulorekisteriin vain niin kutsutut suppeat, pakolliset tiedot, sillä ansiopäivärahan palkan määrittelyä vastaavat tiedot kaikista tuloeristä ja työsuhteen laadusta eivät sisälly näihin tietoihin. Myös tältä osin valmistelun aikana on arvioitu, että nämä täydentävät tiedot on mahdollista pyytää työnantajalta tai esimerkiksi palkkalaskelman muodossa työttömyysetuuden hakijalta itseltään. Lausunkierroksella Palvelualueiden työttömyyskassa lausui omalta kohdaltaan, että noin 17 prosentissa ansiopäivärahan määrittelytilanteita tulorekisterin tietoja joudutaan täydentämään hakijalta tai viime kädessä työnantajalta pyydettävillä lisätiedoilla. Lomakorvauksen jaksottamista koskevissa tilanteissa jaksotuspalkan laskennassa tarvittavien täydentävien tietojen tarpeen arvioidaan vastaavan osuutta, jossa ansiopäivärahan suuruuden laskenta edellyttää näiden täydentävien tietojen saamista.

4.2.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Vaikutukset valtiontalouteen ja julkiseen talouteen kokonaisuutena

Ehdotettujen muutosten arvioidaan kohentavan julkista taloutta ns. staattisesti eli ilman käyttäytymisvaikutuksia nettona noin 250 miljoonalla eurolla. Säästö kohdentuisi Työllisyysrahastolle ja työttömyyskassoille. Valtion ja kuntien talous heikkenisi hieman verotulojen pienene-
misen sekä toimeentulotuen ja yleisen asumistuen menojen kasvun myötä. Muutosten arvioidaan kuitenkin myös lisäävän työllisyyttä yli 20 000 henkilöllä, mikä vahvistaisi julkista taloutta valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 550 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkinen talous kohentuisi tällöin noin 800 miljoonalla eurolla, mikä merkitsisi myös valtion ja kuntien talouden huomattavaa kohenemista. Julkisen talouden vaikutukset on arvioitu käyttämällä "vaikutukset kotitalouksien asemaan" -osiossa mainittuja tietoja muutoksista etuuksien tasoon, saajamääriin ja maksupäiviin. Lisäksi on arvioitu karkeasti näiden etuusmuutosten vaikutuksia täydentäviin etuuksiin sekä verotuloihin.

Taulukossa 4 a on esitetty ehdotusten vaikutukset julkiseen talouteen sektoreittain. Luvuissa on mukana myös karkeat arviot verovaikutuksista sekä työssäoloehdon pidentämisen vaikutuksista muihin muutoksiin. Vaikutukset kohdistuvat pääosin työttömyysvakuutusmaksuilla ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla rahoitettaviin ansio-osiin. Tästä aiheutuu, että valtion ja kuntien saamat verotulot pienenevät, ja valtion rahoittaman yleisen asumistuen sekä valtion ja kuntien puoleksi rahoittaman perustoimeentulotuen menot kasvavat. Luvuissa ei ole otettu huomioon muutosten vaikutuksia työllisyyteen tai muita käyttäytymisvaikutuksia. Niitä käsitellään myöhemmin.

Taulukko 4 a. Julkisen talouden vaikutukset sektoreittain (miljoonaa euroa)

Toimenpide	Valtio	Kunnat	Työllisyysra- hasto ja työttö- myyskassat	Yhteensä
Työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen (28 kk)	36,0	10,6	-112,2	-65,6
Tuloperusteinen työssäoloehto	8,9	2,6	-29,0	-17,4
Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen	-11,0	3,2	-20,6	-28,3
Omavastuupäivien palauttaminen viidestä seitsemään	-6,8	1,3	-4,6	-10,1
Lapsikorotusten lakkauttaminen	-14,4	29,6	-87,5	-72,3
Työttömyysturvan suojaosista luopuminen	-13,0	8,3	-51,8	-56,4
Yhteensä	0,2	55,8	-305,6	-250,2

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla on vaikutus Työllisyysrahaston rahoittamaan etuusmenoon erityisesti työmarkkinatuella tapahtuvien siirtymien ja ansio-osien pienentymisen kautta. Esitykseen sisältyvät ehdotukset aiheuttaisivat Työllisyysrahaston rahoittamaan ansio-osamenoon ja peruspäivärahamenoon muutoksen, jota on arvioitu taulukossa 4.

Taulukoissa kuvattujen muutosten, mukaan lukien Työllisyysrahaston Eläketurvakeskukselle ja Valtion eläkerahastolle työttömyysajalta kertyvien eläkkeiden rahoittamiseen tarkoitetun ns.TR-osuuden muutos, yhteenlaskettu kokoluokka vastaa karkeasti 0,40 prosenttiyksikön muutosta työttömyysvakuutusmaksujen tasossa. Jos työttömyysvakuutusmaksua alennettaisiin ansio-osamenon muutosta vastaavasti, ansio-osamenossa tapahtuva vähennys ei vahvistaisi julkista taloutta tässä esityksessä arvioidulla tavalla. Julkista taloutta vahvistava vaikutus olisi tällöin arvioitua pienempi. Taulukossa 5 on esitetty maksumuutoksen arvioidut vaikutukset sektoreittain sillä oletuksella, että etuusmenovaikutuksesta koituva pitkän aikavälin 0,3 prosenttiyksikön työttömyysvakuutusmaksuja alentava vaikutus toteutuisi. Arviossa on otettu huomioon karkealla tasolla itse vakuutusmaksujen lisäksi vakuutusmaksujen verovähenteisyydestä seuraava verotuottojen kasvu sekä työnantajamaksujen muutoksen vaikutus kuntien ja hyvinvointialueiden työvoimakustannuksiin. Negatiivinen etumerkki merkitsee julkisen talouden vahvistumista. Vakuutusmaksujen muutoksen myötä esitetyt muutokset siis vahvistaisivat julkista taloutta 250 miljoonan sijaan noin 100 miljoonaa euroa ilman käyttäytymisvaikutusten huomioon ottamista. Arvio on suuntaa-antava.

Taulukko 5. Työttömyysvakuutusmaksumuutosten arvioidut vaikutukset sektoreittain

Karkea arvio työttömyysvakuutusmaksujen 0,3 %-yks. muutoksen vaikutuksista sektoreittain				
	Valtio	Kunnat ja hyvinvointialueet	Rahastot ja kassat	Yhteensä
Nettovaikutus ilman vakuutusmaksumuutosta	-0,2	55,7	-305,6	-250,2
Työttömyysvakuutusmaksujen 0,3 %-yksikön muutos	-73	-19	279	187
Vakuutusmaksumuutoksen vaikutus kuntien ja hyvinvointialueiden työvoimakustannuksiin		-35,5		-35,5
Vaikutus yhteensä	-73,2	1,2	-26,6	-98,7

Työttömyysvakuutusmaksujen tason muutoksia arvioidaan kuitenkin vuosittain eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä, ja vuoden 2024 työttömyysvakuutusmaksuja koskeva esitys annetaan eduskunnalle erillisellä hallituksen esityksellä, joka liittyy niin ikään vuoden 2024 talousarvioesitykseen. Tämän vuoksi mainituissa taulukkojen 4 a, 6 ja 7 luvuissa on arvioitu vain tästä esityksestä aiheutuvista suorista etuusmenojen muutoksista välittömästi seuraavaa vaikutusta, ei seurannaisvaikutuksia työttömyysvakuutusmaksujen tasoon tai muutoksista seuraavia vaikutuksia julkiselle taloudelle, joita syntyisi palkansaajien ostovoiman vahvistumisesta, työnantajien työvoimakustannusten pienentymisestä seuraavasta työllisyyden kasvusta sekä palkansaajan tuloveron tuoton muutoksista.

Työssäoloehdon muutoksiin liittyvien muutosten, eli työssäoloehdon pidentämisen ja tuloperusteisen työssäoloehdon, vaikutukset eivät toteutuisi välittömästi, vaan kumuloituisivat sitä mukaa, kun muutosten kohteena olevien henkilöiden työssäoloehdot täyttyvät tai jäävät täyttymättä muutosten seurauksena. Vuonna 2024 työssäoloehdon muutosten vaikutukset olisivat melko vähäiset, vuonna 2025 vaikutuksista toteutuisi suurin osa ja vuonna 2026 vaikutukset toteutuisivat käytännössä täysimääräisesti. Lomakorvausten jaksotuksen ja omavastuupäivien vaikutukset toteutuisivat heti vuonna 2024 lähes kokonaisuudessaan, koska niiden soveltaminen on ehdotettu alkavaksi vuoden alusta ja ne vaikuttaisivat välittömästi. Lapsikorotusten ja suojaosan poiston soveltamiset alkaisivat 1.4.2024 ja niiden vaikutuksista toteutuisi vuonna 2024 noin kaksi kolmasosaa¹⁵. Taulukoissa esitetyt luvut kuvaavat vaikutuksia, kun vaikutukset ovat toteutuneet täysimääräisesti. Luvut on kuitenkin laskettu vuoden 2023 tasossa.

Arvioissa on otettu huomioon karkealla tasolla tässä esityksessä ehdotettujen eri muutosten riskittäisvaikutukset. Kunkin muutoksen toteuttaminen yksittäisenä ei siis välttämättä tuottaisi näissä taulukoissa mainittuja vaikutuksia. Esimerkiksi työssäoloehdon pidentämisen seurauksena aiempaa useampi henkilö päätyy ansiopäivärahan sijaan työmarkkinatuella. Tämän vuoksi lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen, omavastuupäivien lisääminen sekä suojaosista luopuminen vähentäisivät saajien työmarkkinatukea ansiopäivärahan sijaan, ja säästövaikutus on siksi pienempi kuin jos ko. toimenpiteet tehtäisiin ilman työssäoloehdon pidentämistä.

¹⁵ Koska työttömyysetuudet maksetaan toteutuneen työttömyyden perusteella, menoihin kohdistuvissa vaikutuksissa on käytännössä noin kuukauden viive.

Työssäoloehdtoon tehtävät muutokset vaikuttavat myös Työllisyysrahaston Eläketurvakeskukseen ja Valtion eläkerahastolle työttömyysajalta kertyvien eläkkeiden rahoittamiseen tarkoitettuna ns. TR-osuuden määrään. Ansiopäivärahan saajalle kertyy työttömyysetuuden saannin ajalta eläkettä, mutta työmarkkinatuen saajalle ei. Työssäoloehdon muutoksista seuraa, että eläkejärjestelmään tilitettävä määrä pienenee huomattavasti työssäoloehdon pidentämisen myötä, mutta toisaalta kasvaa hieman, kun tuloperusteinen työssäoloehto helpottaa työssäoloehdon täyttymistä. Yhteensä TR-osuuden voi arvioida pienenevän muutosten myötä noin 90–100 miljoonalla eurolla vuodessa. Muutos vastaisi 0,10 prosenttiyksikköä työttömyysvakuutusmaksusta. Lyhyellä aikavälillä TR-osuuden pieneneminen ei vaikuta julkisen talouden tasapainoon, vaan vain siirtää vastuuta eläkkeiden rahoituksesta työttömyysvakuutusjärjestelmästä työeläkejärjestelmälle, eli heikentää eläkejärjestelmän tasapainoa saman verran kuin vahvistaa työttömyysvakuutusjärjestelmän tasapainoa. Pitkällä aikavälillä kuitenkin myös maksettavien eläkkeiden määrä pienenee, kun eläkkeelle jääneille kertyy vähemmän eläkeoikeutta työttömyysajoilta, mikä kohentaa julkista taloutta kokonaisuudessaan. Tätä vaikutusta ei ole otettu huomioon julkisen talouden vaikutuksia käsittelevissä taulukoissa.

Taulukossa 6 on esitetty muutosten vaikutukset eri työttömyysturvaetuksiin. Taulukkoon pätevät samat huomiot kuin taulukkoon 4, mutta tässä taulukossa ei ole otettu huomioon vaikutuksia verotukseen tai täydentäviin etuuksiin eli taulukko kuvaa etuusmenojen muutosta bruttona, minkä vuoksi vaikutukset ovat suurempia kuin taulukossa 4.

Taulukko 6. Vaikutukset työttömyysturvaetuksittain (miljoonaa euroa)

Työttömyysturva etuuksittain	Ansiopäiväraha	Peruspäiväraha	Työmarkkinatuki	Yhteensä
Työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen (28kk)	-287,4	-41,9	213,0	-116,3
Työssäoloehdon euroistaminen	6,0	6,0	-30,4	-30,4
Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen	-46,3	-2,7	-3,0	-52,0
Omapastuupäivien palauttaminen viidestä seitsemään	-13,3	-2,5	-1,7	-17,5
Lapsikorotusten lakkauttaminen	-62,5	-25,0	-100,0	-187,5
Työttömyysturvan suojaosista luopuminen	-45,0	-13,0	-27,0	-85,0
Yhteensä	-460,5	-79,1	50,9	-488,7

Työttömyysturvan muutokset lisäävät yleisen asumistuen sekä toimeentulotuen tarvetta. Taulukossa 7 on esitetty karkea arvio muutosten vaikutuksista yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen menoihin. Yleisen asumistuen rahoittaa valtio kokonaan. Perustoimeentulotuen rahoittavat valtio ja kunnat puoliksi siten, että 50 % toimeentulotukimenosta vähennetään kunnan saamista valtionosuuksista kahden vuoden viiveellä. Arvio on suuntaa antava, sillä esimerkiksi uusien toimeentulotuen saajien määrän arvioiminen tarkasti ei ole mahdollista, koska tuen saanti riippuu paitsi tuloista, myös omaisuudesta.

Taulukko 7. Arvio vaikutuksista toimeentulotuen ja yleisen asumistuen menoihin

	Toimeentulotuki	Yleinen asumistuki	Yhteensä
Työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen (28 kk)	3,5	6,5	10,0
Työssäoloehdon euroistaminen	0,9	1,7	2,6
Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen	0,9	1,7	2,7
Omapastuupäivien palauttaminen viidestä seitsemään	0,5	0,9	1,4
Lapsikorotusten lakkauttaminen	50,0	20,0	62,0
Työttömyysturvan suojaosista luopuminen	4,2	7,8	12,0
Yhteensä	60,0	38,6	90,6

Vaikutukset kuntien talouteen

Ilman käyttäytymisvaikutusten ja työttömyysvakuutusmaksutason muutoksen huomiointia ehdotettujen muutosten arvioidaan heikentävän kuntien taloutta noin 55 miljoonalla eurolla, mikä johtuu verokertymän pienenemisestä sekä toimeentulotukimenojen kasvusta. Vaikutukset jakautuisivat taulukossa 8 esitetyllä tavalla yksittäisten muutosehdotusten, vero vaikutusten ja toimeentulotukivaikutusten välillä.

Taulukko 8. Vaikutukset kunnille vuonna 2027, miljoonaa euroa

Vaikutukset kunnille 2027, miljoonaa euroa	Työttömyysturva	Toimeentulotuki	Verotulokertymän vähenemä	Yhteensä
Työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen (28 kk)	0	1,8	8,9	10,6
Työssäoloehdon euroistaminen	0	0,5	2,2	2,6
Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen	0	0,5	2,7	3,2
Omapastuupäivien pidentäminen viidestä seitsemään		0,3	1,0	1,3
Lapsikorotusten lakkauttaminen	0	25,0	4,6	29,6
Työttömyysturvan suojaosista luopuminen	-6	2,1	12,2	8,3
Yhteensä	-6	30	31,7	55,7

Arvioitujen työllisyysvaikutusten myötä vaikutukset olisivat kuitenkin kokonaisuutena positiivisia myös kuntataloudelle.

Lapsikorotusten poistaminen vähentäisi kuntien rahoitusvastuuta työmarkkinatuen etuusmenoista vuonna 2024. Vaikutus on arviolta 18 miljoonaa euroa. Vuoden 2025 alkaen lapsikorotusten poisto ei vaikuttaisi kuntien rahoitusosuuteen, sillä TE24-uudistukseen liittyvän uuden rahoitusmallin myötä kuntien rahoitusvastuu lapsikorotuksista poistuu. Uudessa rahoitusmallissa kunnat maksavat saman osuuden etuuksista työttömyyden keston mukaan riippumatta siitä,

millä etuuslajilla etuudensaaja on. Tämän vuoksi työssäoloehdon muutoksillakaan ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta kuntien rahoitusosuuksiin työttömyysetuuksista. Vanha työmarkkinatuen kuntalaskutusmalli on voimassa vielä työssäoloehdon muutosten tultua voimaan 1.9.–31.12.2024, mutta kyseisellä aikavälillä uusille etuudensaajille ei ehdi vielä kertyä nykyisen rahoitusmallin mukaista kunnan rahoitusosuutta.

Vuosilomakorvausten jaksotus ja omavastuupäivien kasvattaminen kahdella päivällä vähentäisivät vuoden 2025 alusta lähtien kuntien kustannuksia kuntien osarahoittamasta työttömyysturvasta. Vaikutus kuntien rahoitusosuuksiin syntyisi siitä, että kuntien rahoitusosuuden määrittävät työttömyyspäiväkertymät toteutuisivat suuremmalla todennäköisyydellä ja varhaisemmassa vaiheessa.

Erityisesti lapsikorotusten poistaminen nostaa kuitenkin merkittävästi kuntien puoliksi rahoittaman perustoimeentulotuen tarvetta. Muutosten toimeentulotuen tarvetta lisääväksi vaikutukseksi on arvioitu yhteensä noin 60 miljoonaa euroa, ja kunnille tästä kohdistuisi noin 30 miljoonaa euroa. Käytännössä vaikutus alkaisi näkyä kuntien valtionosuuksissa vuodesta 2026 alkaen, sillä toteutuneet toimeentulotukimenot vaikuttavat kuntien valtionosuuksiin kahden vuoden viiveellä.

Työttömyysvakuutusmaksutason aleneminen kohentaisi kuntien taloutta, koska kuntien työvoimakustannukset pienenisivät työnantajan vakuutusmaksun alennuksen verran. Alennus myös kasvattaisi kuntien verokertymää.

Työssäoloehdon muutokset vaikuttavat kuntien talouteen myös velvoitetyöllistämisen sekä palkkatukityöstä kertyvän työssäoloehdon kautta. Velvoitetyöllistämiseen ehdotetaan kuitenkin siirtymäsäännöstä, jonka myötä velvoitetyöllistetyn työssäoloehto täyttyisi kuudessa kuukaudessa, mikäli velvoitetyöjakso on alkanut alle kuusi kuukautta ennen työssäoloehdon muutosten soveltamisen alkamista. Tällöin kunnille ei koituisi vuonna 2024 merkittäviä lisäkustannuksia siitä, että niiden täytyisi työllistää velvoitetyöllistetyt nykyisen kuuden kuukauden sijaan kahdeksitoista kuukaudeksi.

Työssäoloehdon pidentäminen kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen käytännössä kaksinkertaistaisi velvoitetyöllistämisen kustannukset, sillä velvoitetyöjakson on nykyinsäädännön tavoitteen mukaan täytettävä henkilön työssäoloehto, vaikka tämän tavoitteen toteutumiseksi esityksessä velvoitetyötä koskevaan säännökseen ehdotetaankin muutosta. Jos velvoitetyön suorat palkkakustannukset kaksinkertaistuisivat, olisi vaikutus kuntien rahoittamiin palkkakustannuksiin arviolta noin 50 miljoonaa euroa vuodessa¹⁶. Tätä vaikutusta ei ole otettu huomioon yllä esitetyissä taulukoissa, sillä kuten aiemmin on todettu, hallitus aikoo esittää vuoden 2024 alussa eduskunnalle annettavassa hallituksen esityksessä, että myös velvoitetyötä koskevaa säännöstä tarkasteltaisiin. Jos osana muutoksia työllistämiselvoitteesta luovuttaisiin kokonaan tai työssäoloehdot ei velvoitetyöstä enää kertyisi, työssäoloehdon pidentämisellä ei olisi jatkossakaan suoria vaikutuksia kuntien talouteen.

Kuntataloudesta ja työttömyysturvaa sekä muuta sosiaaliturvaa koskevien hallituksen esitysten vaikutuksista kuntatalouteen löytyy yksityiskohtaisempaa tietoa syksyn kuntatalousohjelmasta.

¹⁶ Arvio perustuu oletukseen 4 000 henkilön velvoitetyöllistämisestä vuosittain ja 1 850 e/kk palkasta (sivukuluineen 2 200 e/kk). Velvoitetyöllistämisen volyymin ennustamiseen liittyy tulevana vuosina työttömyysturvan lisäpäivien poistumisesta johtuvaa merkittävää epävarmuutta.

4.2.1.4 Vaikutukset kansantalouteen ja työllisyysvaikutukset

Taulukossa 9 on esitetty laskelmat eri muutosten työllisyysvaikutuksista. Työllisyysvaikutuksia on arvioitu eri muutosten kohdalla erilaisilla menetelmillä, ja ne perustuvat empiirisestä tutkimuksesta saatuihin verotettavan tulon tai työllisyyden joustoihin (efektiivisen) rajaveroasteen suhteen¹⁷ tai työttömyyden keston joustoihin bruttokorvausasteen suhteen¹⁸. Työllisyysvaikutusarviot ovat suuntaa antavia, sillä erilaisten kohderyhmien reaktiot kannustimien muutoksiin voivat erota toisistaan, ja arvioiden pohjalla olevien tutkimustulosten asetelmat ovat voineet olla hyvin erilaisia kuin tässä esitetyt muutokset.

Taulukko 9. Arvio muutosten työllisyysvaikutuksista

Toimenpide	Mekanismi	Jousto	Tutkimus	Työllisyysvaikutus, henkilöä
Työttömyysturvan työssä-oloehdon pidentäminen 12 kuukauteen (28 kk)	Ansiopäivärahan bruttokorvausasteen muutos	APR: 0.8	Uusitalo ja Verho (2010)	5 700
Työssäoloehdon euroistaminen	Ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen bruttokorvausteiden muutokset	APR: 0.8; TMT 0.4	Uusitalo ja Verho (2010); Kyrrä (2022)	1 500
Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen	Ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen bruttokorvausteiden muutokset	APR: 0.8; TMT 0.4	Uusitalo ja Verho (2010); Kyrrä (2022)	2 200
Omavastuupäivien pidentäminen viidestä seitsemään	Ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen bruttokorvausteiden muutokset	APR: 0.8; TMT 0.4	Uusitalo ja Verho (2010); Kyrrä (2022)	1 000
Lapsikorotusten lakkauttaminen	Ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen bruttokorvausteiden muutokset; Osallistumisveroasteen muutos	APR: 0.8; TMT 0.4; 0.17 (PTR)	Uusitalo ja Verho (2010); Kyrrä (2022); Jäntti ym. (2015)	10 000*
Työttömyysturvan suojaosista luopuminen	Verotettavan tulon jousto	0,2	Matikka (2018)	vähäinen
Yhteensä				20 400

*Bruttokorvausasteen muutoksista laskettuna 9300; Osallistumisveroasteen muutoksesta laskettuna 15 700 (PTR 0.17)

¹⁷ Esim. Matikka, T. (2018). Elasticity of taxable income: Evidence from changes in municipal income tax rates in Finland, Jäntti, M., Pirttilä, J., & Selin, H. (2015) Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates?

¹⁸ Esim. Uusitalo, R., & Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform, Kyrrä, T. (2022). The effects of unemployment assistance on unemployment exits.

Työn tarjonnan lisääntymisen voi odottaa kasvattavan kansantalouden kokoa. Työllisyysvaikutukset alentaisivat ns. rakenteellista työttömyyttä. Lyhyen aikavälin vaikutus voi kuitenkin riippua suhdannetilanteesta, ja huonossa suhdannetilanteessa vaikutukset voivat jäädä arvioitua pienemmiksi.

4.2.2 Palkansaajan työssäoloehdon uudistamisesta seuraavat välilliset vaikutukset yksilöiden työttömyysetuusoikeuteen

Työssäoloehdon vanheneminen ja työssäoloehdon uudelleen täyttäminen

Palkansaajan työssäoloehdon uudistaminen tuloperusteiseksi heijastuisi sen arviointiin, milloin henkilö on ollut työmarkkinoilla ja siihen, miten palkansaaja saavuttaa uudelleen oikeuden työttömyyspäivärahaan sen jälkeen, jos hän on ollut poissa työmarkkinoilta ilman hyväksyttävää syytä yli kuusi kuukautta.

Työttömyysturvalain 5 luvun 10 §:ssä säädetään työssäoloehdon voimassaolosta. Muiden tilanteiden ohella henkilön katsotaan olevan työmarkkinoilla, kun hän työllistyy työssäoloehdotta kerryttävässä työssä. Nykyisen työaikaperusteisen työssäoloehdon muuttaminen tuloperusteiseksi, ja kalenteriviikkokohtaisen tarkastelun muuttuessa kalenterikuukausikertymäksi 0,5 kuukauden poikkeuksella, aiheutuu muutoksia myös siihen, missä tilanteissa henkilön katsotaan olevan työmarkkinoilla sillä perusteella, että hän työllistyy työssäoloehdotta kerryttävällä tavalla. Jatkossa työmarkkinoilla olemista ei enää osoittaisi se, että henkilö on yhden kalenteriviikon ajan palkkatyössä, jossa työaika olisi vähintään 18 tuntia. Tämän sijasta edellytettäisiin, että henkilö on palkkatyössä siten, että hän ansaitsee vähintään 465 euroa kuukaudessa (vuoden 2023 tasossa).

Muutos voi johtaa siihen, että osalla palkansaajista työmarkkinoilla olon osoittaminen vaikeutuu ja osalla helpottuu.

Tilanteissa, joissa palkansaaja on ollut pois työmarkkinoilta yli kuusi kuukautta, ja hänellä ei ole tähän työttömyysturvalaissa tarkoitettua hyväksyttävää syytä, oikeus työttömyyspäivärahaan edellyttää, että henkilö täyttää uudelleen palkansaajan työssäoloehdon.

Yritystoiminnan, oman työn ja opiskelun osoittaminen sivutoimiseksi samanaikaisella palkkatyöllä

Työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettu työllistyminen yrittäjänä tai omassa työssä katsotaan sivutoimiseksi ainakin silloin, kun henkilö on ollut vähintään kuusi kuukautta kyseiseen yritystoimintaan tai omaan työhön liittymättömässä koko-aikatyössä. Työ- ja elinkeinoministeriön TE-toimistoille antaman ohjeen mukaan yritystoiminta katsotaan sivutoimiseksi myös silloin, kun henkilö on täyttänyt yritystoiminnan aikana palkansaajan työssäoloehdon esimerkiksi osa-aikatyöllä¹⁹. Jos eduskunta hyväksyy työssäoloehdotta koskevat esitetyt muutokset, työssäoloehdon täyttämiseen vaadittaisiin jatkossa 12 työssäoloehtokuukautta. Työ- ja elinkeinoministeriön edellä mainittua ohjetta voitaisiin muuttaa siten, että myös jatkossa yritystoiminnassa ja omassa työssä työllistymisen voisi edelleen osoittaa sivutoimiseksi osa-aikatyöllä. Edellytyksenä olisi, että työ kerryttää työssäoloehdotta vähintään kuuden kuukauden ajan.

¹⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön ohje TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa (VN/34741/2022)

Työttömyysturvalain 2 luvun 10 a §:n 1 momentin mukaan henkilöä ei pidetä päätoimisena opiskelijana, jos opiskeluaikaisen vähintään kuuden kuukauden vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Edellä mainitun työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan työn ei tarvitse olla kokoaikatyötä, vaan myös työssäoloehtoon luettava osa-aikatyö voidaan ottaa huomioon. Tässä hallituksen esityksessä esitetyt työssäoloehdot koskevat muutokset eivät vaikuttaisi työnhakijan opintojen sivutoimisuuden arviointiin.

Riippuen henkilön tilanteesta hän voisi joko osoittaa yritystoiminnan tai opintojen sivutoimisuuden nykyistä helpommin tai tämä vaikeutuisi sen mukaan, olisiko henkilön helppo täyttää työssäoloehto. Näitä tilanteita on arvioitu muualla tässä esityksessä.

Alkava yritystoiminta

Työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen neljän kuukauden ajan yritystoiminnan tai oman työn aloittamisesta lukien, jos toiminta on aloitettu työttömänä ollessa. Kyseistä säännöstä voidaan soveltaa uudelleen, kun työnhakija on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa alusta. Kyseessä tulee kuitenkin olla eri yritystoiminta, kuin minkä perusteella työnhakija on aiemmin saanut työttömyysetuutta alkavan yritystoiminnan estämättä.

Työ- ja elinkeinotoimisto tai työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta antaa työnhakijan työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysetuuden maksajalle eli Kansaneläkelaitokselle tai työttömyyskassalle. Eri henkilöitä, joille on vuosina 2019–2022 annettu työvoimapolitiittinen lausunto työttömänä aloitetun yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen perusteella on arviolta noin 32 590. Kyseessä on suuntaa antava arvio.

Työssäoloehdot koskevat muutokset vaikuttaisivat työttömänä aloitettua yritystoimintaa koskevaan säännökseen vain niissä tilanteissa, kun henkilö on aloittanut yritystoiminnan työttömänä ollessaan, täyttänyt työssäoloehdon, lopettanut aloittamansa yritystoiminnan ja aloittanut uuden yritystoiminnan työttömänä ollessaan. Lisäksi vaikutuksia olisi tilanteissa, joissa alkava yritystoiminta on neljän kuukauden jälkeen katsottu sivutoimiseksi ja henkilö jää työnhakijaksi jatkaen sivutoimista yritystoimintaa, täyttää työssäoloehdon ja aloittaa uuden yritystoiminnan. Kyse on näin ollen verrattain rajatusta henkilökannasta. Ehdotettujen työssäoloehdot koskevien muutosten vaikutus työttömänä aloitetun yritystoiminnan ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen arvioidaan olevan vähäinen.

Lyhytkestoiset opinnot

Työnhakijalla, joka on täyttänyt 25 vuotta, on mahdollisuus opiskella enintään kuusi kuukautta kestäviä opintoja työttömyysetuutta menettämättä. Oikeus työttömyysetuuteen tässä tarkoitettujen lyhytkestoisten opintojen ajalta alkaa muodostua uudelleen opintojen päättymisen jälkeen, kun työnhakija on täyttänyt työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta. Työssäoloehdon täyttymistä ei edellytetä, jos aiemmat opinnot ovat kestäneet enintään kolme kuukautta.

Eri henkilöitä, joista on vuosina 2019–2022 annettu lyhytkestoisia opintoja koskeva työvoimapolitiittinen lausunto, on arviolta noin 17 120.

Ehdotettujen työssäoloehdot koskevien muutosten vaikutus lyhytkestoisten opintojen ajalta maksettavaan työttömyysetuuteen arvioidaan olevan vähäinen. Muutos koskisi arvion mukaan lähinnä niitä työnhakijoita, jotka ovat jo aiemmin käyttäneet mahdollisuuden opiskella päätoimisia opintoja työttömyysetuutta menettämättä ja opintojen kesto on ollut enemmän kuin kolme kuukautta. Näissäkin tilanteissa muutos vaikuttaisi etuusoikeuteen vain silloin, kun työnhakijan aloittamia uusia opintoja ei voitaisi pitää sivutoimisena opiskeluna työttömyysturvalain 2 luvun 10 tai 10 a §:n perusteella eikä opiskelua voitaisi myöskään tukea työttömyysetuudella julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetulla tavalla.

Lapsikorotuksen ja suojaosan poiston vaikutus työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitettuun kuluvertailuun

Työttömyysturvalain 2 a luvun 2 ja 6 §:ssä säädetään pätevistä syistä erota työstä ja kieltäytyä tarjotusta työstä. Työnhakijalla voi olla pätevät syyt työstä eroamiseen ja työstä kieltäytymiseen niin sanotun kuluvertailun perusteella. Kuluvertailussa otetaan huomioon mahdollisuus saada soviteltua etuutta tai soviteltuna maksettavan työttömyysetuuden määrä. Lapsikorotuksen ja suojaosan poistaminen vaikuttaisivat näissä tilanteissa siten, että työnhakijalla olisi nykyistä useammin pätevät syyt työstä eroamiseen ja tarjotusta työstä kieltäytymiseen mainittujen säännösten perusteella. Niiden tilanteiden määrästä, joissa kuluvertailua sovelletaan, ei ole tilastotietoja. Oletettavasti muutosten vaikutus olisi tältä osin kuitenkin vähäinen.

Ammattitaitosuoja

Ammattitaitosuojasta säädetään työttömyysturvalain 2 a luvun 8 §:ssä. Henkilöllä on pätevät syyt kieltäytyä kolmen kuukauden aikana työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisestä tai tätä myöhemmästä päätoimisten opintojen päättymisestä lukien työstä, joka ei vastaa hänen koulutukseensa ja työkokemukseensa perustuvaa ammattitaitoaan. Henkilöllä on vastaavalla perusteella myös pätevät syyt erota työstä kolmen kuukauden aikana työsuhteen alkamisesta lukien. Ammattitaitosuoja alkaa alusta työssäoloehdon täyttämisen jälkeen ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan alettua alusta.

Työssäoloehdot koskevien muutosten vaikutukset kohdistuisivat ammattitaitosuojan osalta tilanteisiin, joissa henkilö on ollut työttömänä ja täyttää tämän jälkeen työssäoloehdon, jää uudelleen työttömäksi ja vetoaa työstä eroamisen tai työstä kieltäytymisen syynä ammattitaitosuojaan.

Työssäoloehdot koskevien muutosten vaikutukset ammattitaitosuojan uudelleen alkamiseen voivat jossain määrin vaikuttaa myös työnhakijalle asetettavaan määrälliseen työnhakuvelvollisuuteen.

Koulutusta vailla olevan nuoren työttömyysturvaseuraamus ja työssäolovelvoite

Koulutusta vaille olevia nuoria koskevista työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä on annettu työvoimapolitiittisia lausuntoja eri henkilöille vuonna 2019 arviolta noin 17 000, vuonna 2020 arviolta noin 20 000 ja vuonna 2021 arviolta noin 16 000 ja vuonna 2022 arviolta noin 12 560. Koulutusta vailla olevan nuoren etuusoikeuden palautumisesta on annettu vuonna 2022 lausunto arviolta noin 4 020 eri henkilölle.

Työssäolovelvoitteita on asetettu eri henkilöille vuonna 2019 arviolta noin 14 000, vuonna 2020 arviolta noin 8 300, vuonna 2021 arviolta noin 8 600 ja vuonna 2022 arviolta noin 3 530. Kyseiset tiedot kuvaavat kyseisinä vuosina asetettujen työssäolovelvoitteiden määriä 1.5.2022 asti voimassaolleiden työttömyysturvalain säännösten perusteella. Työssäolovelvoitteita voi olla voimassa esitettyjä määriä enemmän ja velvoitteita on voinut myös lakata. Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäolovelvoitteen asettamisen jälkeen viimeistään, kun työssäolovelvoitteen alkamisesta on kulunut vähintään viisi vuotta. Työssäolovelvoitteet, jotka on asetettu 1.5.2022 saakka voimassaolleiden säännösten perusteella, lakkaavat näin ollen viimeistään vuonna 2027. Työssäolovelvoitteita on asetettu 2.5.2022 voimaan tulleiden säännösten perusteella eri henkilöille vuonna 2022 arviolta noin 1 360.

Työssäolovelvoitteen päättymisestä on annettu työvoimapolitiittisten lausuntojen kaltaisia eri henkilöitä koskevia ilmoituksia vuonna 2019 arviolta noin 6 300, vuonna 2020 arviolta noin 5 600, vuonna 2021 arviolta noin 3 400 ja vuonna 2022 arviolta noin 5 210. Työssäolovelvoitteen päättymisestä annettujen ilmoitusten määrään voi liittyä merkittäviä epävarmuuksia, koska ei ole tiedossa, onko velvoitteen päättymisestä aina annettu kyseinen ilmoitus. Tietoa ei ole saatavissa siitä, onko velvoitetta täytetty esimerkiksi työssäoloehdoton luettavalla työllä vai palveluihin osallistumisen perusteella.

Työssäoloehdotta koskevien muutosten vaikutukset kohdistuisivat niihin tilanteisiin, joissa työssäolovelvoitteen saanut työnhakija tai seuraamuksen saanut koulutusta vailla oleva nuori pyrkii palauttamaan etuusoikeutensa työssäoloehdoton luettavalla työllä. Lähtökohtaisesti muutosten johdosta etuusoikeuden palautuminen työssäoloehdoton luettavan työn perusteella keskimäärin helpottuisi nykytilaan verrattuna. Muutokset voivat kuitenkin tietyissä tilanteissa johtaa siihen, että etuusoikeuden palautuminen työssäoloehdoton luettavan työn perusteella vaikeutuisi. Näin olisi esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on työssä yksittäisen lyhyen työjakson, eikä työjakso työstä maksetun palkan perusteella täyttäisi työssäoloehdotta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvataan oikeus sosiaaliturvaan. Lähtökohtaisesti esitettyjen muutosten johdosta työssäolovelvoitteen saaneen työnhakijan ja seuraamuksen saaneen koulutusta vailla olevan nuoren etuusoikeuden palautuminen työssäoloehdoton luettavan työn perusteella keskimäärin helpottuisi. Tämä tukisi perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatun oikeuden toteutumista. Lisäksi työssäoloehdotta koskevat muutokset voivat jossain määrin vaikuttaa siten, että seuraamuksen saaneen koulutusta vailla olevan nuoren työnhakijan tarve turvautua perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen etuuteen, käytännössä toimeentulotukeen, vähenee.

Työmarkkinatuen odotusaika

Työmarkkinatuen 21 viikon odotusaika voidaan asettaa, jos etuuden hakijalla ei ole ammatillista koulutusta. Odotusaikaa lyhentää muun muassa työssäoloehdoton luettava työ, minkä vuoksi työssäoloehdon muutoksella voi olla vaikutuksia odotusaikojen pituuteen. Odotusaika asetetaan Kelan rekisteritietojen perusteella vuosittain noin 15 000–20 000 henkilölle. Näistä suurimmalle osalle (noin 55–70 prosenttia) odotusaika asetetaan täytenä eli 147 päivän mittaisena. Näillä henkilöillä ei siis ole tarkastelujaksolla lainkaan nykymuotoiseen työssäoloehdoton luettavaa työtä. Vuonna 2019 noin 24,4 prosentille odotusaika asetettiin alle 77 päivän mittaisena ja 17,1 prosentille 77–146 päivän mittaisena. Tietoa siitä, kuinka monella odotusaikaa lyhennetään nimenomaan työssäoloehdoton luettavan työn perusteella ei ole.

Koska tuloperusteinen työssäoloehto helpottaisi keskimäärin työssäoloehdon täyttymistä, odotusajat voisivat olla muutoksen myötä keskimäärin hieman nykyistä lyhyempiä. Mahdollinen

lyheneminen koskisi kuitenkin todennäköisesti varsin pientä joukkoa, sillä vailla ammatillista koulutusta olevien tuntipalkat ovat tyypillisesti pieniä, ja suurimmalla osalla odotusajan saaneista ei todennäköisesti olisi taustalla tuloperusteistakaan työssäoloehdot kerryttävää työtä. Myös vaikutus työmarkkinatuella olon kestoon olisi varsin lyhyt, sillä odotusajan jälkeen samat henkilöt päätyisivät työmarkkinatuella todennäköisesti joka tapauksessa, vain hieman myöhemmin. Lisäksi yli puolet odotusajan saaneista saa odotusajalla joka tapauksessa toimeentulotukea. Näiden seikkojen vuoksi mahdollisesti hieman lyhyemmästä odotusajasta koituva vaikutus etuusmenoihin olisi enimmilläänkin vähäinen.

Kuntien velvoitetyö ja palkkatuettu työ

Työssäoloehdon muutoksella olisi heijastevaikutus myös kuntien velvoitetyöllistämiseen ja laajemminkin palkkatukityöhön siltä osin kuin palkkatuetun työn tavoitteena on täyttää työllistetyt henkilön työssäoloehdot. Edellä todetusti hallituksen on kuitenkin tarkoitus antaa pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman perusteella vuonna 2024 eduskunnalle esitys, jossa velvoitetyötä koskevia säännöksiä tarkastellaan, ja samassa esityksessä tarkastellaan myös palkkatuetun työn huomioimista työssäoloehdot kerryttävänä työnä.

4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.3.1 Perus- ja ihmisoikeudet

Esitykseen sisältyvien ehdotusten, jotka koskevat perus- tai ansiopäivärahaoikeuden syntymisen edellytyksiä (työssäoloehdon pidentäminen, työssäoloehdon karttumaperusteen muuttamisen tuloperusteiseksi), etuuden määrää (lapsikorotuksen poistaminen, sovittelussa sovellettavan suojaosan poistaminen) ja sitä, milloin oikeus ansioperusteiseen etuuteen voi syntyä (omavastuuajan pidentäminen, lomakorvauksen jaksottamisen palauttaminen), on arvioitu vuositasolla vaikuttavan noin 280 000 kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin. Edellä osiossa 4.2.1.1, vaikutukset kotitalouksien asemaan, on kuvattu ensin yksittäisten ehdotusten vaikutuksia, ja osion lopussa on kuvattu tässä esityksessä ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksia ja sitä, miten niin kutsutut täydentävät etuudet eli yleinen asumistuki ja toimeentulotuki kompensoivat osalle etuudensaajista ehdotettujen muutosten vaikutuksia.

Kuten kyseisessä ehdotusten yhteisvaikutusten kuvauksessa todetaan, osalla työnhakijoista esitetyistä muutoksista aiheutuva vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin olisi vähäinen, ja voisi johtua esimerkiksi siitä, että omavastuuajan pitenee kahden päivän työttömyyttä vastaavalla ajalla. Osalla vaikutus olisi kuitenkin merkittävämpi, ja noin 3 000 kotitalouden kohdalla käytettävissä olevat tulot voisivat vähentyä yli 15 prosenttia. Näissä tilanteissa valtaosassa tapauksia on arvion mukaan kyse siitä, että työnhakija täyttäisi nykyisen noin kuuden kuukauden mittaisen työssäoloehdon, mutta ei täyttäisi – ainakaan välittömästi – ehdotuksen mukaista 12 kuukauden työssäoloehdot. Tällaisia työnhakijoita on arvion mukaan noin 2 500. Heidän kohdallaan etuudeksi tulisi työttömyyspäivärahan sijasta työmarkkinatuki.

Edellä todettu työssäoloehdon uudistukseen perustuva siirtymä työmarkkinatuella perus- tai ansiopäivärahan sijasta koskisi noin 18 000 työnhakijaa vuositasolla. Nämä perus- ja ansiopäivärahaoikeuden syntymiseen liittyvät muutokset eivät kuitenkaan väistämättä merkitsisi uusien pysyvästi työmarkkinatukea saavien työnhakijaryhmien syntymistä, sillä aiempaa pidempi työssäoloehdot on mahdollista täyttää tarkastelujakson sisällä kuten nykyinenkin työssäoloehdot, ja työssäoloehdot voisi myös kertyä työajaltaan vähäisemmästä palkkatyöstä kuin nykyisin. Tähän 18 000 henkilön ryhmään kuuluvilla on siis jatkossakin mahdollisuus täyttää työssäoloehdot,

mutta se tapahtuisi myöhemmin kuin nykyisin. Lisäksi on syytä huomioida, että ehdotettu työsäoloehdon karttumaperusteen muuttaminen tuloperusteiseksi voi myös helpottaa perus- tai ansiopäivärahalle pääsemistä, sillä se huomioi nykyistä työssäoloehdotta paremmin sellaisia työviikkoja, joissa työaika jää alle 18 tunnin.

Omavastuuajan pidentämistä ja lomakorvauksen jaksottamista koskevat ehdotukset merkitsisivät sitä, että työnhakijoiden etuudensaannin alkuun sijoittuisi uusia sellaisia päiviä, joilta työttömyysetuutta ei lainkaan voitaisi maksaa. Jälkimmäisessä tilanteessa työnhakijalla olisi käytössään juuri kyseinen lomakorvaus taloutensa turvaksi. Omavastuuajan pidentäminen puolestaan merkitsisi melko vähäistä puuttumista toimeentulon turvaan. Kyseisiä ehdotuksia lukuun ottamatta esityksessä ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi työnhakijan oikeuteen saada työttömyyden perusteella maksettavaa viimesijaista etuutta eli työmarkkinatukea niissä tilanteissa, joissa ehdotettujen muutosten vuoksi perus- tai ansiopäiväraha-oikeutta ei lainkaan syntyisi. Perus- ja ansiopäiväraha-oikeuden alkamisen lykkääntymisen osalta on syytä myös huomioida, että lomakorvauksen jaksottaminen ja omavastuuajan pidentäminen nimenomaisesti lykkäävät työttömyyspäivärahan enimmäisajan alkamista. Enimmäisaika ei siis kuluisi jaksotuksen tai pidentelyn omavastuuajan aikana.

Ehdotettujen muutosten on arvioitu vahvistavan julkista taloutta tilanteessa, jossa sitä on merkittävästi vaikeuttanut se, että Suomen talouskasvu on ollut viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana heikkoa verrattuna aiempaan sekä muihin Pohjoismaihin ja EU:n keskiarvoon. Tulevina vuosina talouskasvun edellytyksiä heikentää väestökehitys. Julkinen taloutemme on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Ilman talouspolitiikan merkittävää muutosta velkasuhteen kasvu jatkuu 2020-luvulla. Vaikka valtion velanhoidokyky on edelleen hyvä, se heikkenee jatkuvasti, jos julkista taloutta ei vahvisteta. Tulevien vuosien mahdolliset kriisit voivat johtaa tilanteeseen, jossa julkinen valta ei kykene julkisen talouden rajoitusten vuoksi reagoimaan kriisiin asianmukaisesti. Tällöin jouduttaisiin liian äkillisesti säästämään julkisista menoista ja kiristämään verotusta.

Saamelaisten perinteisiä elinkeinoja ovat kalastus, keräily, käsityö, metsästys ja poronhoito sekä niiden modernit harjoittamisen muodot. Vuonna 2017 julkaistussa kyselytutkimuksessa, joka liittyi hankkeeseen ”Saamelaisten perinteisten elinkeinojen nykytilanne Suomessa – Biodiversiteetisopimuksen seurantaindikaattorien taustoitus”, saamelaisten kotiseutualueella perinteisistä elinkeinoista saatavien tulojen kohdalla esiin nousi niiden merkitys erityisesti lisätuloina. Tulosten mukaan lähes kaikissa elinkeinoissa niistä 5–25 % tuloja saavien määrä oli suuri. Sama koski elinkeinoihin käytettävää aikaa. Merkittäviä tuloja tuli sen sijaan lähinnä vain poronhoidosta. Työttömyysetuuden sovittelun suojaosan poistamisella on vaikutusta myös saamelaisiin alkuperäiskansana perinteisiä elinkeinoja harjoitettaessa. Työttömyysetuuden sovittelun laskukaavassa huomioitaisiin kuitenkin suojaosan poistamisen jälkeenkin vain puolet tulosta, minkä vuoksi muutos ei kohtuuttomasti heikentäisi perinteisten elinkeinojen harjoittamisen mahdollisuuksia tai tähän liittyvää perinteisen tiedon siirtämistä.

Esityksessä ehdotettujen muutosten on myös arvioitu lieventävän niin kutsuttuja kannustinloukkuja ja lisäävän työllisyyttä, eikä tässä esityksessä ehdoteta muutoksia siihen, miten toimeentulotuella on mahdollista täydentää kotitalouden toimeentuloa.

4.2.3.2 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Edellä osiossa 4.2.1.1, vaikutukset kotitalouksien asemaan, on yksittäisten ehdotusten osalta kuvattu, miten vaikutukset kohdentuvat eri sukupuoliin, ja osion lopussa, väliotsikon ehdotusten yhteisvaikutukset alla on kuvattu eri sukupuoliin kohdistuvia vaikutuksia kaikkien tässä esityksessä ehdotettujen muutosten ristikkäisvaikutusten osalta.

Kuten kyseisistä osioista ilmenee, työssäoloehdon pidentyminen vaikuttaisi kaikissa muissa ikäluokissa kuin 50 vuotta täyttäneissä useammin naisiin kuin miehiin. Työssäoloehdon pidentymisen vaikutuksia koskevaan arvioon kohdistuu kuitenkin aineistorajoitteita. Osiossa kuvatuksi muutoksen vaikutus kohdistuisi erityisesti 30–39 vuotiaisiin naisiin. Aineistorajoitteet tarkoittavat sitä, että arvioinnissa ei olla voitu huomioida sellaisia niin kutsuttuja hyväksyttäviä syitä kuten perhevapaat ja päätoiminen opiskelu. Tästä seuraa, että arvioinnissa ei olla voitu huomioida sitä, että tästä ikäryhmästä osalla voitaisiin aiempaa pidemmässä työssäoloehdossa ottaa huomioon perhevapaata tai päätoimista opiskelua edeltänyttä työtä, jolloin perus- tai ansiopäiväraha-oikeus saattaisikin syntyä.

Edelleen kyseisessä osiossa kuvatuksi työttömyysetuuden suojaosan poistaminen vaikuttaisi niin ikään useammin naisiin kuin miehiin. Esitys itsessään ei kuitenkaan kohdistu eri tavoin eri sukupuoliin tai muihin väestöryhmiin, vaan vaikutukset ovat voimakkaasti kytköksissä Suomen työmarkkinoiden sukupuolittuneisuuteen. Suojaosan poiston vaikutukset kohdistuisivat useammin henkilöihin, jotka työskentelevät pääsääntöisesti tai usein osa-aikatyötä tarjoavilla aloilla. Näitä aloja ovat naisvaltaiset kaupan ja matkailun alat ja osittain koulutusala. Osa-aikatyötä tehdään kuitenkin runsaasti myös naisvaltaisella terveydenhuoltoalalla, jolla samaan aikaan valitsee työvoimapula.

Myös lapsikorotuksen poisto vaikuttaisi naisiin useammin kuin miehiin. Kuten suojaosan poiston kohdalla arvio kuitenkin on, että ilmiö voi liittyä voimakkaasti sukupuolittuneisiin työmarkkinoihin: lapsikorotus maksetaan myös soviteltuun työttömyysetuuteen, ja esimerkiksi kaupan alalla osa-aikatyö on yleistä, ja osittainen työllistyminen on yleistä myös naisvaltaisella opetus- ja terveydenhuoltoalalla.

Omapastuuajan pidentämistä ja lomakorvauksen jaksottamista koskevilla ehdotuksilla ei havaittu olevan merkittäviä vaikutuseroja sukupuolten välillä.

4.2.3.3 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka koskevat työttömyysetuuksien määrää (lapsikorotus, työttömyysetuuden sovittelu) ja sitä, milloin oikeus ansioperusteiseen etuuteen voi syntyä (työssäoloehdon uudistaminen, omapastuuajan pidentäminen ja lomakorvauksen jaksottaminen) vaikuttavat työnhakijoiden etuuksiin ja näin ollen työttömien huoltajien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia lapsista ja esitys on näin ollen merkityksellinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta.

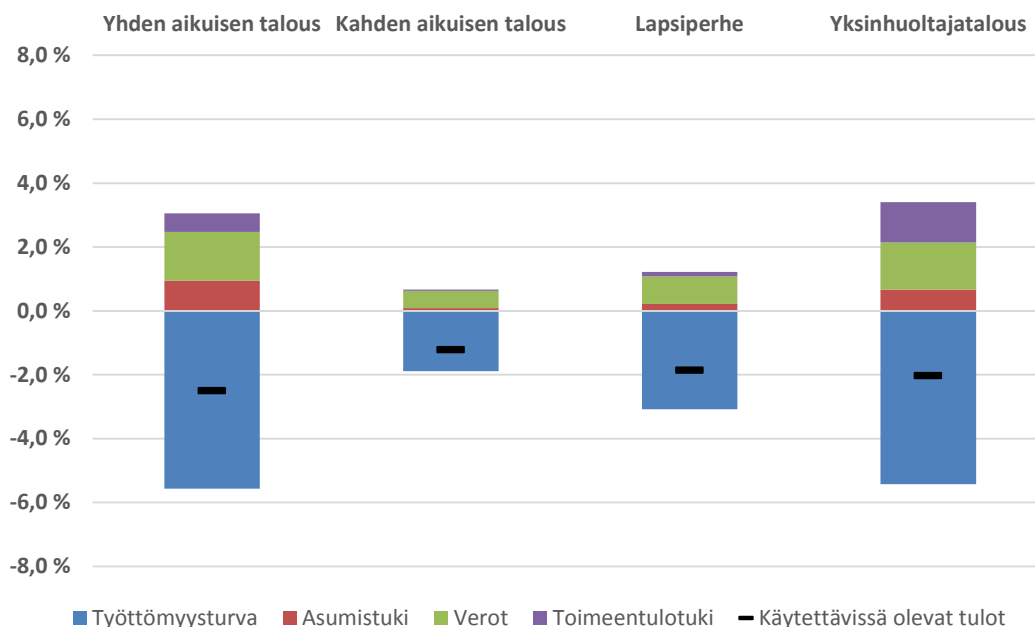
Lapsiperheköyhyys koskettaa nykyisin noin 10 prosenttia lapsista. Köyhyysriskissä ovat erityisesti pienten lasten perheet, monilapsiset perheet ja yhden aikuisen kotitaloudet. Lapsiperheköyhyyden eri mittarit yhdistyvät usein vanhempien vajaatyöllisyyteen. Vanhempien työllisyyttä tukemalla voidaan vähentää lapsiperheköyhyyttä. Työllisyysasteen nostaminen on hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita. Samoin hallitusohjelma sisältää kirjauksia muun muassa työn ja perheen yhteensovittamista tukevien palveluiden kehittämisestä siten, että lapsiperheiden vanhempien työllistymisen esteitä poistuu, matalan kynnyksen perhepalveluiden kehittämisestä, perhekeskustoimintamallin hyödyntämisestä, varhaisen tuen ja moniammatillisen lapsiperhetyön lisäämisestä sekä lastensuojelun avopalveluita painottavan palvelurakenteen edistämisestä.

Lapsiperheisiin kohdistuvat muutokset heikentävät staattisesti arvioituna lapsiperheiden kulumahdollisuuksia. Kelan tutkimusblogin (Latva-Hirvelä ym. 2021) arvioiden mukaan työttömyysturvan lapsikorotukset olivat arvioiduista toimenpiteistä kustannustehokkain tapa vähentää lapsiköyhyyttä.

Staattisen arvioinnin ominaisuus on, että se ei huomioi kannustinten muutoksiin liittyviä käyttäytymismuutoksia ja työllisyysvaikutuksia. Käyttäytymisvaikutusten huomioimatta jättäminen liioittelee ehdotettujen muutosten haitallisia vaikutuksia lapsiperheille ja jättää työllisyyden vahvistumiseen liittyvät positiiviset vaikutukset huomioitta. Käyttäytymisvaikutuksiin liittyy epävarmuutta, mutta arvioiden riskit ovat symmetrisiä tarkoittaen, että vaikutukset voivat olla arvioitua pienempiä tai suurempia.

Kuviossa 19 on esitetty lapsiperheiden käytettävissä olevien tulojen muutoksia simuloituja muutoksia erilaisissa perheissä. Käytettävissä olevien tulojen muutokset on laskettu kulutusyksikköä kohden kotitaloustasolla. Vähintään 5 prosentin alenemisia kohdistuu eniten työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaville yksinhuoltajille ja pareille, joilla on lapsia.

Kuvio 19. Käytettävissä olevien tulojen muutos eri tyyppisissä kotitalouksissa, kotitaloudet joissa tulot muuttuvat.
Lähde: SISU-mikrosimulointimalli



Lapsikorotusten poisto lisäisi lapsiperheiden toimeentulotuen saantia. Toimeentulotukiriippuvuuden kasvu heikentää osa-aikaisen työllistymisen kannusteita merkittäväällä tavalla. Kokoaikaiseen työllistymiseen liittyvät kannusteet eivät kuitenkaan heikkenisi. Niillä vanhemmilla, jotka eivät saa toimeentulotukea, työllistymisen kannusteet pääsääntöisesti kasvaisivat.

Tasa-arvoa talousarvioon -hankkeen kirjallisuuskatsauksen perusteella voidaan havaita, että lasten lukumäärällä ja iällä on yhteyksiä työvoiman tarjonnan joustoihin. Tutkimuskirjallisuuden perusteella joustot ovat suurempia, kun perheessä on lapsia ja erityisesti lasten ollessa pieniä. Vaikutukset työvoiman tarjonnan joustoihin ovat suurempia kahden aikuisen perheissä, kuin yksinhuoltajilla. Lisäksi katsauksessa todetaan, että joustot ovat pääsääntöisesti suurempia tulojakauman alimmissa kymmenyksissä.

Ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi kaikista vähävaraisimpien ja pienituloisimpien toimeentulotukea saavien lapsiperheiden tuloihin, mutta juuri toimeentulotuen vaikutuksen vuoksi muutokset heikentäisivät useissa tapauksissa näiden perheiden vanhempien kannusteita osallistua osa-aikaisesti työmarkkinoille.

4.2.3.4 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin

Esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka koskevat työttömyysetuuksien määrää (lapsikorotus, työttömyysetuuden sovittelu) ja sitä, milloin oikeus ansioperusteiseen etuuteen voi syntyä (työssäoloehdon uudistaminen, omavastuunajan pidentäminen ja lomakorvauksen jaksottaminen) vaikuttavat työnhakijoiden etuuksiin ja näin ollen myös vammaisille henkilöille maksettaviin työttömyysetuuksiin. Esitys on merkityksellinen vammaisten henkilöiden työllisyyttä ja toimeentuloa koskevien kysymysten kannalta. Lisäksi, erityisesti lausuntopalautteen perusteella, arvioitavaksi on tullut myös se, onko työttömyysetuuden sovittelua koskevalla suojaosalla vaikutus henkilökohtaisen avun saantiin ja henkilökohtaisen avustajan tehtävässä työllistyvien toimeentuloon.

Vammaisten henkilöiden työllisyys ja etuudet

Vammaisten henkilöiden sosiaaliturvan ja työn yhdistämistä tuetaan useilla tukimuodoilla. Keskeinen järjestelmä on työkyvyttömyyseläke ja osatyökyvyttömyyseläke, mutta myös työttömyysturvalla on oma roolinsa sosiaaliturvan ja työn yhdistämisessä.

Työkyvyttömyyseläkettä saavalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, joten tässä esityksessä ehdotettu mekanismi työssäoloehdon karttumiselle ei vaikuta työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työttömyysturvaan. Jos työkyvyttömyyseläke lakkaisi, eikä sen saanti alkaisi uudelleen, työkyvyttömyyseläke on hyväksyttävä syy olla pois työmarkkinoilta, joten työttömyysetuusoikeus ratkaistaisiin sen tilanteen perusteella, joka on edeltänyt työkyvyttömyyseläkettä. Pääsääntöisesti oikeutta työttömyysetuuteen ei ole myöskään henkilöllä, joka on osa-aikatyössä ja saa osa-työkyvyttömyyseläkettä. Osatyökyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö on työmarkkinoilla silloin, kun hän tekee työtä niin paljon, että se kerryttää hänen työssäoloehtoaan. Tällöin tarkastelujaksoa ei voida pidentää. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi palkansaajan työssäoloehtoa. Tästä seuraa, että jos osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön kalenterikuukausikohtainen tulo jäisi alle 465 euron, työssäoloehtoa ei kertyisi. Jos tulo on vähintään 465 euroa mutta alle 930 euroa, työssäoloehtoa kertyisi 0,5 työssäolohtokuukautta. Jos tulo olisi 930 euroa tai enemmän, työssäoloehtoa kertyisi täysi työssäolohtokuukausi.

Tilanteissa, joissa osatyökyvyttömyyseläkkeellä olevan henkilön vajaa työaika johtuu hänen työkyvyttömyydestään, ja työskentely olisi niin vähäistä, että työssäoloehtoa ei kerry, hänellä on hyväksyttävä syy olla poissa työmarkkinoilta ja hänen tarkastelujaksoaan voidaan tällaisessa tapauksessa pidentää.

Henkilöllä on kuitenkin hyväksyttävä este olla poissa työmarkkinoilta vain, jos hän hakeutuu työmarkkinoille siinä laajuudessa, kuin se hänen työkykynsä huomioon ottaen on mahdollista. Jos henkilö siitä huolimatta, että hänelle on myönnetty työkyvyttömyyseläke vain osittaisena eikä täytenä, ei ole osa-aikaisessa työssä eikä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa, hän ei ole hyväksyttävästä syystä estynyt olemasta työmarkkinoilla. Tällaisessa tilanteessa työssäoloehdon tarkastelujaksoa ei voida pidentää. Jos henkilö on osatyökyvyttömyyseläkettä saadessaan työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa, hän on työmarkkinoilla. Tällaisessa tilanteessa tarkastelujaksoa ei voida pidentää, koska tarkastelujakson pidentäminen edellyttää, että henkilö on poissa työmarkkinoilta.

Ansiopäivärahan määrään osatyökyvyttömyyseläkkeen rinnalla työskentely vaikuttaisi seuraavasti. Jos osatyökyvyttömyyseläkettä saavan työssäoloehto täytyisi täysistä työssäoloehtokuukausista tai puolikkaista työssäolohtokuukausista, nykytilaa vastaavasti ansiopäiväraha laskettaisiin osatyökyvyttömyyseläkkeen alkamishetkellä vallinneen tilanteen mukaisesti. Koska ansiopäivärahan laskenta tapahtuu sellaiselta ajalta, jolloin työssäoloehto on täytynyt, tätä poikkeusta voidaan soveltaa vain silloin, kun henkilö on ollut työttömyyskassan jäsen ja täyttänyt työssäoloehdon osatyökyvyttömyyseläkkeen alkamishetkellä. Jos henkilö on esimerkiksi liittynyt työttömyyskassan jäseneksi vasta osatyökyvyttömyyseläkkeellä ollessaan, mutta on kuitenkin täyttänyt työssäoloehdon työskentelystä osatyökyvyttömyyseläkkeen rinnalla, ansiopäivärahan laskenta tapahtuu pääsäännön mukaisesti.

Jos henkilö, jonka kohdalla on jo kertaalleen sovellettu poikkeussäännöstä ja ansiopäivärahan laskenta on tapahtunut osatyökyvyttömyyseläkettä edeltävältä ajalta, täyttää jälleen uudelleen työssäoloehdon, ansiopäivärahan taso määrätään periaatteessa uudelleen. Koska henkilöön sovelletaan edelleen poikkeussäännöstä, päivärahan taso määrätään edelleen samalta ajalta. Työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n 3 momentissa olevat säännökset työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämisestä eivät rajoita sitä aikaa, miten vanhaan tietoon ansiopäivärahan määrän laskenta voi perustua.

Henkilökohtainen apu

Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) mukaista henkilökohtaista apua järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään henkilöä, joka tarvitsee pitkäaikaisen tai etenevän vamman tai sairauden johdosta välttämättä ja toistuvasti toisen henkilön apua suoriutuakseen tavanomaisen elämän toiminnoista kotona ja kodin ulkopuolella. Henkilökohtaisen avun ulkopuolelle on rajattu ne, joiden tarve johtuu pääasiassa ikääntymiseen liittyvistä sairauksista ja toimintarajoitteista. Henkilökohtainen apu tuli subjektiivisten oikeuksien piiriin 1. syyskuuta 2009 alkaen.

Henkilökohtaisella avulla toteutetaan vammaisen henkilön itsemääräämisoikeutta, joka sisältyy perustuslain 7 §:n 1 momentin suojaaman oikeuden piiriin. Vuoden 2023 alusta vammaispalveluiden, mukaan lukien henkilökohtaisen avun, järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vuonna 2019 tekemän kuntakyselyn mukaan 56 prosenttia kunnista ilmoitti kokevansa jonkin verran vaikeuksia henkilökohtaisen avun järjestämisessä. Kunnat arvioivat vaikeudet suuremmiksi kuin muissa keskeisissä vammaispalveluissa. Kunnat ilmoittivat pääsyyksi vaikeudet avustajan löytämisessä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Vammaispalvelut 2022 -kyselyssä (Työpaperi 15/2023: Tuloksia kunta- ja työntekijäkyselystä) tuli vastaavasti ilmi, että henkilöstöpula vaivaa kenttää laajasti.

Hallituksen esitysluonnokseen saaduissa lausunnoissa on tuotu esiin, että ehdotetut muutokset, erityisesti työttömyysetuuden sovittelun suojaosan poisto, voivat vaikeuttaa henkilökohtaisen avun saantia. Lausunnoissa tuodaan esiin, että henkilökohtaisena avustajana työskenteleminen on usein osa-aikatyötä. Välillinen vaikutus on mahdollinen siinä määrin, että henkilökohtaista apua antavat vammaisille henkilöille henkilökohtaiset avustajat, joiden työllisyyteen hallituksen esityksen mukaiset vaikutukset saattaisivat vaikuttaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuden sovittelusta poistettaisiin suojaosa. Osittain työllistyvän kohdalla taloudelliset vaikutukset muodostuvat siitä, että suojaosan poiston vuoksi kuukauden haku- ja maksujaksolla sovitellun työttömyysetuuden hakijalla huomiovien tulojen määrä nousisi enintään 300 eurolla. Tästä seuraisi, että soviteltu työttömyysetuus

pienenisi puolella suojaosan piiriin sisältyvästä tulosta (50 % * 300 euroa = 150 euroa). Suojaosan poisto myös laskee enimmäistuloja, joilla soviteltua työttömyysetuutta jää vielä maksettavaksi peruspäivärahassa ja työmarkkinatuessa sekä nostaa tulorajaa, jolla ns. kattosääntö tulee vastaan ansiopäivärahassa. Nykyisellään esimerkiksi soviteltua peruspäivärahaa voi saada vielä vajaan 1 900 euron kuukausituloilla, kun suojaosan poiston myötä tämä raja laskisi noin 1 600 euroon (vuoden 2023 tasossa).

Soviteltua työttömyysetuutta ei myöskään alun perin ole tarkoitettu pysyväksi osittaisen työllistymisen tueksi. Työmarkkinoiden muutos on kuitenkin johtanut siihen, että sovitellun työttömyysetuuden saanti voi olla hyvin pitkäkestoista. Edellä on myös kuvattu sitä, miten suojaosa, etuuksien maksamista koskevien tietojen perusteella, näyttää vaikuttavan hankitun palkkatulon tai sivutoimisen yritystoiminnan tulon määrään.

4.2.3.5 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto perustuu Kansainliiton vuonna 1921 tekemiin päätöksiin ja hyväksymään sopimukseen sekä kansalliseen maakunnan itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön. Itsehallintoa koskevan lainsäädännön tehtävänä on turvata ja taata maakunnan väestölle sen ruotsin kielen ja kulttuurin sekä paikallisten tapojen säilyttäminen ja sallia väestön niin itsenäisesti kuin mahdollista järjestää olonsa maakunnan valtio-oikeudellisen aseman rajoissa. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin mainitussa laissa säädetään. Ahvenanmaan maakuntapäivät edustaa maakunnan väestöä itsehallintoa koskevista asioista. Maakuntapäivät säätää lakeja maakuntaa varten (maakuntalait). Maakunnan yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille. Maakunnan hallitus voi maakuntalaissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Maakunnan lainsäädäntövaltaa koskeva toimivalta on määritelty niin, että Ahvenanmaan itsehallintolaki sisältää yksityiskohtaisen luettelon niistä asioista, joita koskeva toimivalta on maakunnalla. Lisäksi laki sisältää yksityiskohtaiset säännökset niistä asioista, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaalla asuvan työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavan työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa mahdollisuuksiaan päästä tai palata työmarkkinoille turvataan maakuntalain Landskapslagen (2003:71) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomstskydd för arbetslösa nojalla. Edelleen itsehallintolain 18 §:n 23 kohdan perusteella maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työllisyyden edistämistä maakunnan alueella. Ahvenanmaan maakunnassa ei sovelleta lakia julkisesta työvoima- ja yrittäjäpalvelusta. Sen sijaan maakunnassa sovelletaan lakia Landskapslag (2006:8) om arbetsmarknadspolitisk verksamhet. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetut työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa koskevat muutokset ovat Ahvenanmaan lainsäädäntövallassa, ja niin kutsuttua velvoite-työtä koskevat muutokset eivät koski Ahvenanmaata.

4.2.4 Vaikutukset toimeenpanijoihin

Esitetyillä muutoksilla odotetaan olevan vaikutusta ennen kaikkea työttömyysetuuden maksajien eli Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimintaan. Lisäksi muutoksella arvioidaan olevan vähäisempiä vaikutuksia työvoimaviranomaisen toimintaan.

Muutosten arvioidaan lisäävän työmarkkinatuen saajien määrää noin 15 000 henkilöllä. Samaan aikaan osa henkilöistä, jotka nykyisin eivät täytä ansiopäivärahan perusteena olevaa työssä-oloehtoa, sen voisivat täyttää, sillä tuloperusteiseen työssäoloehdoton sisältyy elementtejä, joiden voidaan arvioida helpottavan palkansaajan työssäoloehdon täyttämistä. Tästä syystä arviolta 2 800 henkilöä, jotka nykyäänkönsä saisivat työmarkkinatukea, saisi jatkossa ansiopäivärahaa. Nämä siirtymät vaikuttaisivat Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärään. Työttömyyskassojen osalta muutos jakautuisi palkansaajia vakuuttavien työttömyyskassojen kesken. Muutoksen johdosta työmarkkinatuella ansiopäivärahalle siirtyvien henkilöiden lukumäärä on pieni suhteessa vuosittaiseen työttömyysetuutta hakevien määrään, joten vaikutusta Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärään voidaan pitää pienenä. Kansaneläkelaitoksen osalta muutoksesta saattaa seurata vähäisiä vaikutuksia myös muiden etuuksien, kuten yleisen asumistuen ja toimeentulotuen, toimeenpanoon ja ennen kaikkea hakemusmääriin.

Ehdotettu muutos kalenteriviikkokohtaisesta työssäoloehdon kertymisestä kalenterikuukausikohtaiseksi helpottaisi käsittelytyötä Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa. Kalenteriviikkokohtaisesta työajan tarkastelusta luopuminen ja työssäoloehdon kertymisen tutkiminen tulojen perusteella lisää tulorekisterin hyödynnettävyyttä ja helpottaa ylipäättään työssäoloehdon kertymisen tutkimista, kun työssäoloehto kertyy maksukuukauden perusteella. On arvioitu, että useissa tilanteissa työssäoloehdon täytyminen ja ansiopäivärahan laskeminen voitaisiinkin tehdä ensisijaisesti tulorekisteristä saatavien tietojen pohjalta.

Kelan arvion mukaan työssäoloehdon seurannasta aiheutuva kokonaistyömäärä vähenisi nykyisestä, jos työssäoloehto kertyisi ehdotetulla tavalla pääsääntöisesti kalenterikuukauden aikana maksettujen tulojen perusteella. Nykyään etuuskäsittelyssä joudutaan toisinaan selvittämään asiakkaalta tai työnantajalta esimerkiksi työsopimuksen mukaista viikoittaista työaikaa tai jonkin tietyn ajanjakson työtuntien lukumäärää. Näitä selvityksiä ei jatkossa tarvitsisi pyytää, koska työssäoloehdon kertymiseen vaikuttaisi pelkästään kalenterikuukauden aikana maksettujen tulojen määrä. Tämä mahdollistaisi sen, että työssäoloehdoton luettavia kuukausia voitaisiin selvittää ohjelmallisesti tulorekisteristä etuuskäsittelyn tueksi.

Palkka tulisi kohdennettavaksi muulle kuin maksukuukaudelle myös muissa työttömyysturvain lain 5 luvun 4 b §:ssä tarkoitetuissa poikkeustapauksissa. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että jos palkka maksetaan tavanomaista maksukuukautta myöhemmin työnantajasta johtuvasta viiveestä, kohdistetaan palkka vaikuttamaan sille kalenterikuukaudelle, jona palkka olisi tullut ilman viivästystä maksettavaksi. Tämä olisi uudentyyppinen tehtävä työttömyysturvan toimeenpanossa, mutta toisaalta palkan kohdistamisen osalta se ei eroaisi nykytilasta, jossa työttömyyskassat kohdistavat palkkoja työssäoloehdotta työaikaperusteisesti kerryttävälle kalenteriviikolle. Tilanteissa, jossa henkilöllä on vakiintunut työ ja palkanmaksurytmi, tavanomaisen palkanmaksupäivän selvittämisen ei arvioida olevan haastavaa tulorekisteritietoja hyödyntämällä. Joissakin tilanteissa palkanmaksupäivän selvittäminen voisi kuitenkin osoittautua haasteelliseksi ja vaatia lisäselvittelyä.

Työttömyyskassojen osalta valmistelun aikana on arvioitu, että työssäoloehdon seurannan osalta vaikutukset väistämättä olisivat saman suuntaiset Kelaan kohdistuvien viranomaisvaikutusten kanssa. Työttömyyskassat tekevät työssäoloehdon seurannan lisäksi kuitenkin myös ansiopäivärahan suuruuden laskentaan liittyvät toimet, joita Kela ei työttömyysetuusasiasa ratkaisessaan suorita. Tältä osin ansiopäivärahan suuruuden määrittelyn perusperiaate kuitenkin säilyisi ennallaan, ja ansiopäivärahan perusteena huomioitavat tulot jatkossakin huomioitaisiin niiltä kausilta, jotka kerryttävät työssäoloehdotta.

Valmistelun aikana on tunnistettu, että tulorekisteritietoja tulisi jatkossakin tarvittaessa täydentää etuuden hakijalta tai työnantajalta saatavalla selvityksellä. Muutoksen myötä tämä lisäselvitysten tarve ei koskisi useimmiten kalenteriviikkokohtaista työtuntimäärää vaan sitä, sisältyykö maksupäivän tuloon sellaisia palkkaeriä, joita ei huomioida työssäoloehdon kertymisessä tai ansiopäivärahan perusteena olevassa palkassa. Tällainen tuloerien selvittäminen ei kuitenkaan olisi työttömyyskassoille uusi tehtävä. Lähtökohtaisesti tuloerien selvittäminen on olemassa oleva tehtävä myös Kelalle, vaikka Kela ei näitä tietoja työttömyyspäivärahan suuruutta varten selvitäkään. Työttömyyspäivärahan suuruuden laskennan sijasta Kela selvittää tuloerien sisällyksen taloudellisen etuuden jaksottamista varten. Esityksestä seuraa kuitenkin käytännössä Kelalle uusi tehtävä tulojen selvittämisen ja tiedon käyttötarkoituksen yhteyden kautta. Kansaneläkelaitos on valmistelun aikana arvioinut, että uudesta tehtävästä seuraava työmäärä ei olisi määrältään merkittävä. Tuloperusteinen järjestelmä mahdollistaa pitkälti luopumisen alakohtaisista poikkeuksista työssäoloehdon kertymiseen, mikä osaltaan yksinkertaistaa järjestelmää ja sujuvoittaa käsittelytyötä Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa.

Ehdotetut muutokset muuttaisivat työssäoloehdon kerryttämisen sääntöjä merkittävällä tavalla, ja tämän vuoksi, erityisesti siirtymävaiheessa, muutoksen arvioidaan lisäävän työttömyysetuuden maksajien osalta neuvontatilanteita. Muutokset edellyttäisivät myös henkilöstön kouluttamista Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa. Ehdotetusta muutoksesta seuraa myös merkittävää tietojärjestelmiä koskevaa muutostyötä, ja lisäksi työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen tulee uudistaa työttömyysetuuksien hakemisessa käytettävät lomakkeet, asiakaskirjeet ja päätöstekstit. Työssäoloehdon kerryttävän tuloajan muuttuminen vuosittain edellyttäisi Työttömyyskassojen yhteisjärjestöltä, yksittäisiltä työttömyyskassoilta ja Kansaneläkelaitokselta viestintämateriaalien päivittämistä. Tuloajan muuttuminen edellyttäisi myös jatkossakin päivitystarpeita työttömyysetuuden maksajien tietojärjestelmiin. Muutokset vaikuttaisivat myös työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen muuhun tiedottamiseen ja uudistus edellyttäisi henkilöstön kouluttamista. Työttömyyskassoille tulee annettavaksi uudet soveltamisohjeet, joiden valmistelusta vastaa Finanssivalvonta.

Muutoksen arvioidaan lisäävän siirtymävaiheessa työttömyysetuuspäätöksiin kohdistuvia valitustilanteita. Valitukset kuormittavat toimeenpanoa Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa sekä lisäävät työmäärää Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja Vakuutusosoikeudessa.

Edellä luvussa 4.2.2 on kuvattu tarkemmin työssäoloehdon uudistamisen välillisiä vaikutuksia työ- ja elinkeinoministeriön toimialan säädösten toimeenpanoon ja soveltamiseen. Työvoimaviranomaisen osalta keskeisin muutos liittyy työssäolovelvoitteen täyttymisen ja koulutusta vailla olevan nuoren työttömyysturvaoikeuden palautumisen seurantaan. Työ- ja elinkeinotoimistot ja kokeilun alueen kunnat saisivat nykyistä vastaavasti arvioidessaan työssäolovelvoitteen lakkaamista ja koulutusta vailla olevan nuoren työttömyysturvaoikeuden palautumista työssäoloehdon täyttävän työn perusteella tiedon työssäoloehdon kertymisestä tarvittaessa työttömyysetuuden maksajilta. Työssäoloehtokuukausien laskennallinen muunto kalenteriviikoiksi tapahtuisi työ- ja elinkeinotoimistossa tai kokeilun alueen kunnassa ja olisi niille uusi tehtävä. Työssäolovelvoitteen lakkaaminen ja etuusosoikeuden palautuminen voi tietyissä tapauksissa olla suoraan todettavissa työ- ja elinkeinotoimistossa tai kokeilun alueen kunnassa henkilön ilmoittamien työtietojen perusteella, eikä työssäoloehtokuukausien muunto kalenteriviikoiksi tule tämän perusteella todellisuudessa tehtäväksi. Esitettyjen muutosten vaikutus työ- ja elinkeinotoimistojen ja kokeilun alueen kuntien työmäärään arvioidaan olevan vähäinen.

Työssäoloehdon uudistamisella olisi vaikutuksia työttömyyspäivärahan etuusmenoihin ja tätä kautta työttömyyspäivärahan rahoitukseen. Työssäoloehdon muutoksella ei sen sijaan olisi vaikutuksia Työllisyysrahaston tehtäviin.

Esityksessä ehdotettujen muutosten voidaan arvioida aiheuttavan Kansaneläkelaitokselle ja työttömyyskassoille tarpeen muuttaa etuushakemusten käsittelyssä käytettäviä tietojärjestelmiä. Lisäksi näidenkin ehdotettujen muutosten toimeenpano edellyttää henkilöstön kouluttamista, etuudenhakijoille suunnatun neuvonnan ja informaation uudistamista ja erityisesti muutosten voimaantulon vaiheessa myös vastaamista neuvontatilanteiden määrän kasvuun. Suojaosasta luopumisen on valmistelun aikana arvioitu vaikuttavan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärään kaikilla jaksoilla, joissa soviteltavaksi tuleva tulo jää nyt voimassa olevan suoja-osan piiriin, mutta omavastuuajan pidentämisen ei kuitenkaan arvioida vaikuttavan Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärään pysyvästi.

Hallituksen esityksessä HE 115/2012 vp, jossa vuosilomakorvauksen jaksotuksesta esitettiin luovuttavaksi, todettiin, että vuonna 2011 vuosilomakorvausten jaksotusta koskevia päätöksiä tehtiin noin 110 000. Lomakorvauksen jaksottaminen lisäisikin pysyvästi Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärää yli kaksi viikkoa kestäneen kokoaikatyön päättymisen jälkeistä työttömyysturva-asiaa käsiteltäessä. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu, että vuositasolla lomakorvauksen jaksotuksia ja niitä koskevia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä tulisi tehtäväksi ansioturvassa noin 65 000 ja perusturvassa eli peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajilla noin 30 000. Näiden jaksotuspäätösten lisäksi lomakorvauksen jaksotusasiانا tulee käsitellä nekin tilanteet, joissa jaksotusperustetta ei kuitenkaan arvioinnin perusteella ole olemassa. Näiden tapausten määrää ei valmistelun yhteydessä ole pystytty arvioimaan. Tapaukset kuitenkin lisäisivät Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen työmäärää.

Hallituksen esityksen HE 115/2012 vp tietojen perusteella lomakorvauksen jaksottamista koskevan ratkaisun tekemisen voidaan arvioida myös pidentävän hakemusten käsittelyaikoja. Tuorekisterin käyttöönoton ja sen tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämisen voidaan kuitenkin arvioida lieventävän näitä vaikutuksia vuotta 2013 edeltävään tilanteeseen verrattuna.

Lapsikorotusten maksamisen lopettaminen lapsen elatukseen käytettäväksi vähentää jonkin verran työttömyysturvan etuuskäsittelyn sekä Kansaneläkelaitoksen perintätehtävien työmäärää. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan vuosittain arviolta noin 8–9 miljoonaa euroa työttömyysturvan lapsikorotuksia tilitetään Kansaneläkelaitokselle elatukseen käytettäväksi. Tämä on noin 12–14 prosenttia koko elatusapuvelan perintäkertymästä. Työttömyysturvan lapsikorotusten poistuessa tulisi perinnän kohdistua elatusvelvollisen muihin tuloihin. Elatusapuvelkojen perintäkertymän arvioidaan pienentyvän, jonka seurauksena elatusapuvelan määrä kasvaisi. Vuonna 2022 elatusapuvelan perintäkanta oli noin 201 miljoonaa euroa ja perintäkertymä noin 64,9 miljoonaa euroa. Lapsikorotusten perinnän loppumisen arvioidaan lisäävän myös jonkin verran Kansaneläkelaitokselle tulevien maksuvapautushakemusten määrää samoin kuin muutosten hakemista elatussopimukseen tai -tuomioon. Elatussopimusten muutokset lisäävät lastenvalvojien työmäärää ja tuomiolla vahvistettujen elatusapujen muutokset tuomioistuinten työmäärää.

4.2.5 Vaikutukset muutoksenhakuasteiden toimintaan

Esitetyistä muutoksista erityisesti työssäoloehdon uudistamisen ja lomakorvauksen jaksottamisen voidaan arvioida vaikuttavan myös muutostenhakuasteiden toimintaan. Valitukset lisäävät työmäärää Sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakunnassa ja Vakuutusosoikeudessa.

Ennen vuotta 2013 lomakorvauksen jaksottamista koskevista päätöksistä tehtiin vuositasolla noin 150–190 ratkaisua Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa (nykyisin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta). Vuonna 2011 ratkaisuja tehtiin 165 Muutoksen myötä valituksen osuuden arvioidaan vastaavan aiempaa, ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan työ-

määrä kasvaisi vuositasolla alle 200 valituksella. Lisäksi erityisesti muutosten voimaantulovaiheessa työssäoloehdon täyttymiseen ja ansiopäivärahan määrittelyyn liittyvien valitusten määrän arvioidaan nousevan.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Työssäoloehto

Vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa tuloperusteinen työssäoloehto arvioitiin sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa kolmikantaisessa työttömyysturvan kehittämisen työryhmässä, joka asetettiin toimikaudelle 22.10.2020–28.2.2021. Työryhmässä arvioitiin erilaisten vaihtoehtojen tapojen lisäksi erilaisia tulorajoja työssäoloehdon kertymiselle ja muun muassa sitä, miten työttömyyspäiväraha-oikeuteen vaikuttaa se, huomioidaanko täysien kalenterikuukausien lisäksi työssäoloehdot puolikkaana kerryttävät kuukaudet. Työryhmän arvioimat vaihtoehdot on kuvattu tarkemmin työryhmän raportissa.²⁰

Tuloperusteisen työssäoloehdon määräytymisen peruste

Valmistelun aikana arvioitiin tuloperusteisen työssäoloehdon toteuttamista ansaintaperusteisesti. Ansaintaperusteisella työssäoloehdon kertymisellä tarkoitetaan vaihtoehtoa, jossa tulo kohdennetaan sille kalenterikuukaudelle, jonka aikana tulo on ansaittu eli palkan perusteena olevat työtunnit on tehty. Tämä olisi vaihtoehto nyt valitulle mallille, jossa työssäoloehdot kerryttää pääsääntöisesti se kuukausi, jonka aikana maksettu palkka täyttää euromäärää koskevan edellytyksen.

Tuloperusteisen työssäoloehdon määräytyminen ansaintaperusteisesti

Ansaintaperusteisella ratkaisulla tarkoitetaan työssäoloehdon kertymistä kalenterikuukausina, joina tulo on ansaittu eli joina tulon perusteena olevat työtunnit on tehty. Tulorajojen ja muiden ehtojen osalta ansaintaperusteinen työssäoloehto vastaisi nyt ehdotettua palkanmaksun ajankohdan mukaan kertyvää tuloperusteista työssäoloehdotusta.

Mallilla olisi voitu täyttää monia niitä tavoitteita, joita maksuperusteinen tuloperusteinen työssäoloehto täyttää. Mallilla olisi saavutettu sama välittömästi työssäoloehdon uudistamiseen ja siihen liittyvään ansiopäivärahan määrittelyyn perustuva julkisen talouden vahvistumista koskeva tavoite sekä työllisyystavoite. Malli olisi yksinkertaistanut työssäoloehdon kertymistä koskevia säännöksiä nykytilaan verrattuna, sillä siinäkin työssäoloehto kertyisi palkkatyöstä saadun tulon perusteella, eikä työajalla olisi merkitystä. Samoin ansaintaperusteinen malli olisi mahdollistanut työaikajärjestelyiltään epävallisia aloja koskevien alakohtaisten poikkeusten luopumisen. Mallissa olisi myös poistunut työajan erilaisesta jakautumisesta seuraavaa sattumanvaraisuutta työssäoloehdon kertymisessä esimerkiksi tilanteessa, jossa kahden osa-aikatyötä tekevän työntekijän työtuntien erilainen sijoittuminen kalenteriviikoille johtaa nykyisin eri suuruisiin etuuksiin ja eri aikaan täyttyvään työssäoloehtoon.

Ansaintaperusteisen työssäoloehdon ei mahdollistaisi sitä, että tulorekisteri olisi ainoa tarvittava tiedon lähde työttömyysturvaoikeutta ratkaistaessa. Tämä johtuu siitä, että tulorekisterin

²⁰ Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä: Työryhmän raportti. 2021 Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9879-7>.

pakolliset tiedot eivät riitä ansiopäivärahan perustepalkan ratkaisemiseen. Perustepalkan uudistaminen tavalla, josta ei syntyisi lisäkustannuksia työttömyysturvajärjestelmälle, edellyttäisi ansiopäivärahan laskukaavan avaamista. Tämä ei toimenä sisälly hallituksen päätökseen työssäoloehdon kehittämisestä. Lisäksi ansaintaperusteisessa mallissa olisi tullut selvittää ajankohta, jolloin palkan perusteena oleva työaika on tehty. Tämä olisi merkinnyt suurempaa työmäärää ehdotettuun maksuperusteiseen malliin verrattuna.

Vaihtoehdon vahvuudeksi arvioitiin valmistelun aikana se, että vaihtoehto voisi palkansaajien näkökulmasta olla maksuperusteista mallia intuitiivisempi, ja se säilyttäisi edelleen kytköksen työsuorituksen ajalliseen tekemiseen työnantajan palveluksessa. Koska tulojen ansainta-ajankohta tulisi selvittää, ja koska tulon ansainta-ajankohta on tulorekisterissä vapaaehtoisesti ilmoitettava niin kutsuttu täydentävä tieto, eikä sitä ilmoiteta suurimmassa osassa tulorekisteri-ilmoituksia, malli olisi kuitenkin merkinnyt sitä, ettei sillä saavutettaisi sosiaaliturvan uudistamisessa myönteiseksi tulokseksi katsottua sujuvoittamista ja yksinkertaistamista. Mallissa olisi sokin maksuperusteista mallia vähemmän potentiaalia digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämiseen hakemuskäsittelyä automatisoimalla, sekä etuushakemusten käsittelyaikojen lyhentymiseen. Lisäksi ansaintaperusteiseen malliin olisi kiinteästi liittynyt tarve palkanmaksurytmistä johtuvaan työssäoloehdon taannehtivaan tarkasteluun tilanteissa, joissa palkka maksetaan työntekokuukautta seuraavana kuukautena. Käytännössä ansaintaperusteinen tarkastelu voisi johtaa työssäoloehdon taannehtivaan korjaamiseen esimerkiksi silloin, jos jonkin kalenterikuukauden peruspalkka ei ole riittänyt työssäolohtokuukauden kertymiseen, mutta myöhemmin maksettavat lisät nostavat kalenterikuukauden työssäolohtokuukaudeksi. Ansaintaperusteinen malli ei myöskään olisi yhdenmukainen työttömyysetuuden sovittelun kanssa, jossa siirryttiin maksuperusteisuuteen vuonna 2019. Tämä heikentäisi järjestelmän sisäistä logiikkaa ja ymmärrettävyyttä sekä läpinäkyvyyttä työttömyysetuuden hakijan kannalta.

Valmistelun aikana Kansaneläkelaitos on arvioinut, että ansaintaperiaatteella seurattava tuloperusteinen työssäoloehto merkitsisi sen työmäärän kasvua noin 60 henkilötyövuodella, kun Kelalta valmistelun aikana saadun tiedon mukaan vuonna 2022 koko työttömyysturvan etuuskäsittelyn henkilötyövuositarve on noin 380 henkilötyövuotta. Näin merkittävä toimeenpanijan työmäärän kasvu ja tehtävän hoitaminen edellyttäisi joko henkilöstöjärjestelyjä, mikä voisi vaikuttaa Kansaneläkelaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen yleisesti ja voisi heijastua yleisemmin sen käsittelemien etuushakemusten käsittelyaikoihin, tai vaihtoehtoisesti taloudellisesti merkittävää toimeenpanon lisäresursointia.

Tuloperusteisen työssäoloehdon määräytyminen maksuperusteisesti kuukausikohtaisesti

Toisin kuin esityksessä ehdotettavassa kalenterikuukausikohtaisessa vaihtoehdossa, kuukausikohtainen, maksuperusteisesti kertyvä tuloperusteinen työssäoloehto perustuisi ratkaisuun, joissa tarkastellaan mitä tahansa kuukauden mittaista kautta ja sen ajalle sijoittuvia, maksettuja palkkaeriä. Kuukauden mittainen jakso voisi alkaa esimerkiksi kuun 15. päivä ja päättyä seuraavan kalenterikuukauden 14. päivää. Vaihtoehto soveltuisi melko hyvin tilanteisiin, joissa seurataan työssäoloehdon kertymistä uudelleen sen jälkeen, kun henkilö on kerran saavuttanut oikeuden perus- tai ansiopäivärahaan, sillä näissä tilanteissa seurantajaksot voisivat alkaa kulua siitä kalenteripäivästä, jolta henkilölle on maksettu omavastuuajan alkamisen jälkeen ensimmäinen päivärahopäivä enimmäisaikalaskuriin. Vaihtoehto ei sen sijaan luontevasti sovellu muihin työssäoloehdon seurannan tilanteisiin. Sekä työssäoloehdot uudelleen kerrytettäessä että muissa työssäoloehdon tutkimisen tilanteissa vaihtoehto johtaisi sattumanvaraisiin seurantajaksoihin, vaihtoehto ei olisi ennakoitava ja se voisi johtaa myös tulkinnanvaraisiin tilanteisiin.

Työssäoloehdon kertymisessä huomioitavan palkan määritelmä

Valmistelun aikana arvioitiin esityksessä ehdotettavan tulokäsitteen lisäksi kahta muuta vaihtoehtoa työssäoloehdotusta kerryttävän tulon määritelmäksi.

Työssäoloehdotusta kerryttävä tulo voisi vaihtoehtoisesti perustua työttömyysvakuutusmaksun alaiseen palkkaan. Työttömyysvakuutusmaksun alaisen palkan käyttäminen tulokäsitteenä lisäisi tulorekisterin hyödynnettävyyttä työssäoloehdotuksen seurannassa, mikä helpottaisi työttömyysturvan toimeenpanoa. Se myös helpottaisi työssäoloehdotuksen täyttämistä, koska tällöin työssäoloehdotukseen luettaisiin myös sellaisia palkkaeriä, joita ei huomioida ansiopäivärahan perustepalkkaa määritettäessä, kuten lomarahat, lomakorvaukset, tietyt tulopalkkiot. Toisaalta tässä vaihtoehdossa voisi käydä niin, että työssäoloehdotuskuukausi kertyisi, mutta työssäoloehdotusta kerryttäneitä tuloja ei huomioitaisi perustepalkassa. Tällöin tuolla työssäoloehdotusta täyttävällä kalenterikuukaudella olisi ansiopäivärahaan laskeva vaikutus.

Vaihtoehtoisesti, työssäoloehdotusta kerryttävä tulo voisi tarkoittaa sitä palkkaa, joka perustuu vain tehtyyn työaikaan (aikapalkka). Työssäoloehdotusta kerryttäisi toisin sanoen tuntipalkka sekä säännölliseltä työajalta että ylityön perusteella maksettuna. Tässä vaihtoehdossa ei luettaisi esimerkiksi vuorolisiä eli esimerkiksi iltatä- tai sunnuntailisiä työssäoloehdotusta täyttävään palkkasummaan. Työssäoloehdotuksen kertymisellä ja täyttymisellä olisi tiiviimpi yhteys palkan perusteena olevaan työaikaan. Tässä vaihtoehdossa työssäoloehdotuksen täyttäminen olisi kaikista arvioituista vaihtoehdoista vaikeinta ja tulorekisterin hyödynnettävyys heikoin.

Työssäoloehdotuksen täytyminen ja ansiopäivärahan perustepalkan määrittely ensisijaisesti kokonaisten työssäoloehdotuksen täyttävien kuukausien perusteella

Valmistelun aikana arvioitiin vaihtoehtoa, jossa työssäoloehdotuksen täyttymisessä ja ansiopäivärahan perustepalkan laskemisessa katsottaisiin ensin, löytyykö tarkastelujaksolta riittävästi kokonaisuuksia työssäoloehdotuksen täyttäviä kuukausia työssäoloehdotuksen täyttymiseksi. Jos kokonaisuuksia löytyisi riittävä määrä, täytyisi työssäoloehdotus näiltä kuukausilta, ja näinä kuukausina ansaittu tulo huomioitaisiin ansiopäivärahan määrää laskettaessa. Vasta silloin, jos työssäoloehdotus ei tarkastelujaksolla täytyisi kokonaisuuksilla kuukausilla, otettaisiin huomioon puolikkaat kuukaudet. Vaihtoehdotuksen vahvuutena on nähty se, että edellä kuvattu työssäoloehdotuksen kertymistapa johtaisi korkeampiin ansiopäivärahoihin, koska puolikkaana kertyviltä kuukausina tulot ovat sen verran matalat, ettei niiltä kerry ansiopäivärahan ansio-osaa. Toisaalta mallilla ei saavutettaisi niin hyvin tavoitetta, jonka mukaan ansiopäivärahan määrä vastaisi paremmin henkilön vakiintunutta tulotasoa.

Esityksessä ehdotettu tuloperusteisen työssäoloehdotuksen malli helpottaa työssäoloehdotuksen täyttämistä, mutta vastaavasti pienentää joissakin tilanteissa ansiopäivärahan tasoa. Tähän ansiopäivärahojen tason laskuun perustuu esityksen arvio julkisen talouden vahvistumisesta. Edellä kuvattu vaihtoehtoinen malli tuottaisi vähäisemmän muutoksen etuusmenossa, koska ansiopäivärahan perusteena olevaan palkkaan huomioitaisiin enemmän vain parempituloisia kuukausia. Julkista taloutta vahvistava vaikutus olisi tässä mallissa noin 37 miljoonaa euroa pienempi kuin nyt esitetty vaihtoehdossa.

Siirtymäsäännös

Valmistelun aikana arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa palkansaajan työssäoloehdotus tutkittaisiin kokonaan tuloperusteisesti, jos työssäoloehdotus täyttyy lain voimaantulon jälkeen. Tästä vaihto-

ehdosta olisi kuitenkin voinut seurata ennakoimattomia tilanteita, joissa ajalta ennen lain voimaantuloa työssäoloehdossa tulisi huomioitavaksi kausia, jotka voimassa olevan työttömyys-turvalain perustella eivät työssäoloehdotusta kerryttäisi. Vaihtoehto nopeuttaisi esityksen tavoitteena olevien vaikutusten toteutumista. Toisaalta vaihtoehto johtaisi siihen, että erityisesti työttömyyskassan jäsenillä aiempi arvio ja odote toimeentulon tasosta ja työssäoloehdon kertymästä ennen ja jälkeen lain voimaantulon muuttuisi tavalla, jota vakuutetun olisi vaikea ennakoita. Koska vaihtoehto tarkoittaisi myös sitä, että työttömyyskassat ja Kela joutuisivat lain voimaantullessa selvittämään kaikkien lain voimaan tullessa etuuden hakijana olevien tulorekisteritiedot vähintään 28 kuukauden mittaisen tarkastelujakson ajalta, vaihtoehtoon liittyy myös merkittävä työmäärä. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan muutossäännöstä, jota sovellettaisiin siirtymävaiheessa.

Esityksen valmistelun aikana tunnistettiin, että 1.9.2024 mennessä kertyneiden työssäoloehdotusta kerryttävien kalenteriviikkojen huomioiminen 2.9.2024 jälkeen täyttyvässä työssäoloehdossa olisi voitu toteuttaa myös niin, että työssäoloehdotusta täyttyisi, jos tuloperusteisten työssäoloehdotuskuukausien ja kalenteriviikkoperusteisen työssäoloehdotuskertymän suhteellinen yhteismäärä täyttäisi työssäoloehdotusta. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että työssäoloehdotuskuukausien määrästä muodostettaisiin prosenttiosuus vaadittavista kuukausista ja sama laskenta tehtäisiin kalenteriviikkojen osalta. Esityksessä on kuitenkin päädytty ehdottamaan mallia, jossa kalenteriviikkoja muunnetaan työssäoloehdotuskuukausiksi niin, että neljä työssäoloehdotusta kerryttävää kalenteriviikkoa muodostaa yhden työssäoloehdotuskuukauden. Tämä muunto on yhteensopiva esityksessä ehdotetun työssäoloelovelvoitetta koskevan muutossäännöksen kanssa.

Muutossäännöstä valmisteltaessa huomiota kiinnitettiin myös työssäoloehdotusta tarkastelujakson pidentämistä koskevaan säännökseen. Jos työssäoloehdotusta tarkastelujaksoa pidennetään enimmäismäärällä, tarkastelujakson pituudeksi tulee yhdeksän vuotta ja neljä kuukautta.

Valmistelun aikana arvioitiin tarvetta sille, että ennen lain voimaan tuloa kertyneitä työssäoloehdotusviikkoja koskevan siirtymäsäännöksen soveltamiselle asetettaisiin määräaika, johon saakka siirtymäsäännöstä olisi mahdollista soveltaa. Jos palkansaajan työssäoloehdotus ei olisi täytynyt tähän määräaikaan mennessä, työssäoloehdotus tutkittaisiin tuloperusteisesti myös ajalta ennen 2.9.2024. Näin vältettäisiin tilanne, jossa työttömyyskassat ja Kela joutuisivat vielä 2030-luvulla soveltamaan siirtymäsäännöstä.

Valmistelun aikana todettiin, että siirtymäsäännöksen soveltamisen ajallisesta rajoittamisesta voisi vaihtelevasti hyväksyttävien syiden vuoksi työmarkkinoilta poissa olleen ja ajoittain vähäisesti näiden hyväksyttävien syiden välissä työskennelleen kohdalla seurata tilanne, jossa työssäoloehdotusta taannehtiva tuloperusteinen tutkiminen voisi johtaa siihen, että työssäoloehdotusta katsottaisiin täyttyneeksi. Edelleen on mahdollista, että ennen hyväksyttävästä syystä työmarkkinoilta poissa oloa tällaisella palkansaajalla on alkanut ansiopäiväraha-oikeus, jonka perusteella ansiopäivärahaa on saatettu hyväksyttävästä syystä tapahtuneiden työmarkkinoilta poissaolojen välillä satunnaisesti maksaa. Jos saman henkilön kohdalla toteutuisi sekä satunnainen työskentely että ansiopäivärahan saanti, voisi syntyä tilanne, jossa satunnaisen työskentelyn perusteella täyttyvän työssäoloehdotusta jälkeiseltä ajalta olisi maksettu ansiopäivärahaa, joka perustuu työskentelyyn ennen työmarkkinoilta poissaoloa. Perälautasäännöksen vuoksi taannehtiva työssäoloehdotusta tutkiminen tuloperusteisesti voisi johtaa aiemmin maksettujen ansiopäivärahojen takaisinperintään.

Sekä pitkien työmarkkinoilta poissaolojen että tällaisten vaihtelevien poissaolojen ja vähäisen työskentelyn tilanteiden lukumäärää on vaikea arvioida. Mahdollisten takaisinperintätilanteiden ehkäisemiseksi esityksessä on päädytty siihen, ettei siinä ehdoteta määräaika kalenteriviikkoina kertyneiden työssäoloehdotusviikkojen muunnolle.

5.1.2 Muut ehdotukset

Lomakorvauksen jaksottamista, työttömyysetuuden suojaosan poistamista ja lapsikorotuksen poistamista koskevat ehdotukset perustuvat hallitusohjelmaan, eikä niiden osalta esitystä valmisteltaessa ei olla tehty vaihtoehtoisten ratkaisutapojen arviointia korvaavan ratkaisutavan merkityksessä. Muutosten soveltamisen osalta, hallitusohjelmaan verrattuna, valmistelun aikana on kuitenkin arvioitu yhteistyössä toimeenpanijoiden kanssa sitä, onko kaikkia muutoksia mahdollista soveltaa heti vuoden 2024 alusta lukien. Arvioinnin perusteella on päädytty siihen, että muutosten soveltamista porrastettaisiin.

Myös omavastuuajan pidentämistä koskeva ehdotus perustuu hallitusohjelmaan, joten pidentämisen osalta valmisteluajana ei olla tehty vaihtoehtoisten ratkaisutapojen arviointia. Valmistelun aikana nousi kuitenkin esiin mahdollisuus muuttaa myös omavastuuajan kertyminen tuloperusteiseksi, minkä myötä työttömän ajan kulumisen seuraamisen sijasta työttömyysetuusoikeus alkaisi vasta sen jälkeen kun ensin on saatu pidätettyä henkilöltä seitsemän kokonaan työttömän päivän työttömyysetuus. Valmistelun aikataulun vuoksi tämän vaihtoehdon arviointi on kuitenkin jouduttu siirtämään myöhempään ajankohtaan.

Lisäksi valmistelun aikana on arvioitu eri vaihtoehtoja lomakorvauksen jaksottamisessa käytettävästä palkasta sen osalta, käytettäisiinkö jaksottamisessa ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa vai nimenomaan päättyneen työsuhteen palkkaa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Tässä luvussa kuvataan erityisesti työssäoloa koskevaa sääntelyä ja viime aikaista kehitystä Tanskassa ja Ruotsissa, ja hieman tiiviimmin eräissä muissa verrokkimaissa. Tanskan ja Ruotsin työttömyysturvajärjestelmät vastaavat lähimmin suomalaista järjestelmää, jossa työttömyysvakuuttaminen perustuu vapaaehtoiseen työttömyyskassan jäsenyyteen. Molemmissa maissa on myös joko hiljattain siirretty tuloperusteiseen työttömyyspäivärahaoikeuden kertymiseen tai arvioitu sellaiseen siirtymistä.

5.2.1 Tanska

Tanskan työttömyysturvajärjestelmää on uudistettu merkittävästi viime vuosien aikana. Tehdyillä uudistuksilla on haluttu vastata työmarkkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin. Uudistusten tavoitteena on ollut luoda nykyaikaisempi sekä joustavampi työttömyysturvajärjestelmä, joka pystyy mukautumaan uusiin sekä muuttuviin työn muotoihin. Uudistusten myötä työntekijöitä koskevat säännöt pätevät myös yrittäjiin. Järjestelmän säännöistä on haluttu tehdä läpinäkyvämmät sekä yksinkertaisemmat ennustettavuuden ja varmuuden lisäämiseksi.

Yleiset edellytykset

Tanskan työttömyysvakuutusjärjestelmä perustuu vapaaehtoisuudelle. Vapaaehtoisen vakuutuksen perusteella maksettavaan ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen ovat oikeutettuja ne työntekijät sekä itsensä työllistäjät, jotka ovat liittyneet työttömyyskassan (A-kasse) jäseniksi ja jotka lisäksi täyttävät muut etuuden saamisen ehdot. Kassan jäseneksi voi liittyä vähintään 18-vuotias henkilö, jonka eläkeikään on jäljellä enintään kaksi vuotta. Myös alle 18-vuotias voi liittyä työttömyyskassan jäseneksi, mikäli hän on suorittanut ammattiopintoja vähintään 18 kuukauden ajan. Työttömyyskassassa voi vakuuttaa itsensä joko kokoaikaisesti tai osa-aikaisesti. Työttömyysetuuden määrä on suurempi, mikäli jäsenyys on kokoaikainen.

Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden saamisen yleiset ehdot täyttää hakija, joka on iältään vähintään 18-vuotias, mutta ei vielä eläkeikäinen. Hakijan tulee olla työtön, työkykyinen, rekisteröitynyt työnhakijaksi sekä työmarkkinoiden käytettävissä. Hänen tulee aktiivisesti hakea työtä sekä toimia yhteistyössä työnvälityksen kanssa yksilöllisen toimintasuunnitelman laatimiseksi. Päätoiminen yrittäjä ei voi saada ansiosidonnaista työttömyysetuutta. Päätoiminen yritystoiminta tulee lopettaa ennen kuin oikeus etuuteen voi syntyä.

Työssäoloehto ja jäsenyysehto

Tanskassa työssäoloehdon täyttymistä on vuodesta 2018 alkaen tarkastelu ansaittujen tulojen perusteella, työaikaa mittaavan tarkastelun sijaan. Tuloina voidaan huomioida sekä palkansaajana että yrittäjänä ansaitut tulot. Tuloperusteinen tarkastelu on helpottanut erityisesti palkkatyön ja itsensä työllistämisen yhdistämistä sekä epätyypillisissä työsuhteissa olevien asemaa. Oikeus työttömyysetuuteen syntyy työttömyyskassan jäsenyysehdon sekä työssäoloehdon täyttymisen perusteella.

Tuloperusteisen tarkastelun käyttöönotolla on tavoiteltu tulorekisteristä saatavien tietojen laajempaa käytettävyyttä. Uudistetun työssäoloehdon myötä tulorekisteristä saatavia tietoja voidaan hyödyntää etuusoikeuden selvittämisessä sekä etuuden tason määrittämisessä. Yksi uudistuksen taustalla olevista syistä olikin halu digitalisoida sekä automatisoida työttömyysturvajärjestelmää tulorekisteriä hyödyntäen.

Oikeus ansiosidonnaiseen etuuteen selvitetään viimeisen kolmen vuoden aikana ansaittujen tulojen perusteella. Mikäli henkilö on vakuuttanut itsensä työttömyyskassassa kokoaikaisesti, tulee tarkastelujaksolla olla tuloja yhteensä vuoden 2023 tasossa vähintään 254 328 DKK (noin 34 128 euroa)²¹, jotta oikeus työttömyysetuuteen voi syntyä. Mikäli henkilö on vain osa-aikavakuutettu, riittää tuloksi 169 548 DKK (noin 22 751 euroa).

Jäsenyysehto täyttyy, kun henkilö on ollut työttömyyskassan jäsen vähintään 12 kuukauden ajan ennen työttömyyden alkua. Jotta henkilölle voisi syntyä oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen, tulee hänen täyttää työssäoloehto jäsenyyden aikana.

Työttömyysetuuksien määrä ja kesto

Mikäli palkansaajan työttömyys ei johdu hänen omasta toiminnastaan, voidaan työttömyysetuutta maksaa ensimmäisestä työttömyyspäivästä alkaen. Yritystoimintasa lopettaneille sekä omasta tahdostaan työttömäksi jääneille palkansaajille työttömyysetuutta voidaan maksaa kolmenviikon karenssin jälkeen. Mikäli yritys on ajautunut konkurssiin, on karenssin pituus kuitenkin vain yksi viikko.

Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden määrä voi olla korkeintaan 90 prosenttia työttömyyttä edeltäneen palkkatulon määrästä, mutta enintään 19 728 DKK kuukaudessa (vuoden 2023 taso) kokoaikaisesti vakuutettujen kohdalla ja 13 152 DKK osa-aikavakuutettujen kohdalla. Etuuden määrä lasketaan 24 edeltävältä kuukaudelta, huomioiden ne 12 kuukautta, jolloin tulot ovat olleet korkeimmat. Tuloina voidaan kuitenkin huomioida korkeintaan 21 194 DKK kuukaudessa kassavakuutuksen ollessa kokoaikainen ja 13 086 DKK kuukaudessa vakuutuksen ollessa osa-aikainen. Tuloina voidaan huomioida sekä palkansaajana ansaitut tulot (A-tulot) että yrittäjänä ansaitut tulot (B-tulot).

²¹ Esitetyt valuuttamuunnokset tehty päivän 16.8.2023 valuuttakurssilla. 1 DKK = 0,134189 EUR.

Työttömyysetuutta voidaan maksaa korkeintaan 2 vuoden ajan 3 vuoden ajanjaksolla. Päivärahan kulutus lasketaan tunteina ja kolmen vuoden aikana henkilöllä on oikeus yhteensä 3 848 tuntiin työttömyysetuutta. Maksuaikaa on mahdollista pidentää työskentelemällä. Yksi tehty työtunti pidentää maksuaikaa kahdella tunnilla.

Henkilöille, jotka eivät ole vakuuttaneet itseään työttömyyden varalta, voidaan tarveharkintaista tukea kunnan toimesta.

5.2.2 Ruotsi

Ruotsissa työttömyysvakuutus koostuu kahdesta osasta, vapaaehtoisesta ansionmenetysvakuutuksesta (inkomstbortfallsförsäkring) sekä yleisestä perusvakuutuksesta (grundförsäkring). Sekä ansiotyötä tekevät työntekijät että yrittäjät kuuluvat vakuutusten piiriin. Vapaaehtoisen ansionmenetysvakuutuksen perusteella maksettavaan ansiosidonnaiseen etuuteen ovat oikeutettuja ne työntekijät sekä yrittäjät, jotka ovat työttömyyskassan jäseniä ja jotka lisäksi täyttävät etuuden saamisen yleiset ehdot sekä jäsenyys- ja työssäoloehdon. Perusvakuutuksen perusteella maksettavaan korvaukseen ovat oikeutettuja ne yli 20-vuotiaat työntekijät ja yrittäjät, jotka täyttävät yleiset ehdot sekä työssäoloehdon, mutta eivät ole työttömyyskassan jäseniä tai vaihtoehtoisesti ovat jäseniä, mutta eivät täytä jäsenyysehtoa.

Yleiset edellytykset

Työttömyysetuuden saamisen yleiset ehdot täytyvät, mikäli etuutta hakeva henkilö on alle 65-vuotias, työkykyinen ja kykenevä esteettä työskentelemään vähintään kolme tuntia kunakin arkipäivänä, keskimäärin vähintään 17 tuntia viikossa. Lisäksi hakijan on tullut ilmoittautua työtömäksi työnhakijaksi julkiseen työnvälitykseen ja olla työmarkkinoiden käytettävissä. Jotta yrittäjällä olisi oikeus työttömyysetuuteen, tulee yritystoiminnan olla joko kokonaan lopetettu tai tilapäisesti keskeytynyt. Työttömyysetuudella ei ole tarkoitus tukea kannattamatonta yritystoimintaa, eikä tukea uuden yritystoiminnan aloittamista.

Työssäoloehto ja jäsenyysehto

Työssäoloehto täyttyy hakijalla, joka on välittömästi työttömyyttä edeltäneiden 12 kuukauden aikana:

1. ollut ansiotyössä vähintään kuuden kuukauden ajan ja tänä aikana työskennellyt vähintään 60 tuntia kuukaudessa, tai
2. ollut ansiotyössä yhteensä vähintään 420 tunnin ajan kuuden peräkkäisen kuukauden aikana ja työskennellyt vähintään 40 tuntia kuukaudessa.

Jäsenyysehto täyttyy, kun henkilö on liittynyt työttömyyskassan jäseneksi ja jäsenyys on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukautta. Jotta oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen voisi syntyä, tulee työssäoloehdon täytyä kassajäsenyyden aikana.

Työttömyysetuuksien maksatuksesta vastaavat työttömyyskassat (A-kassor) sekä Alfa-kassa, josta maksetaan peruspäivärahaa työttömyyskassaan kuulumattomille työttömille. Ruotsissa toimii tällä hetkellä 24 työttömyyskassaa. Se, mihin kassaan henkilön kuuluu liittyä, määräytyy pääsääntöisesti hänen työnsä tai yritystoimintansa toimialan perusteella.

Ruotsissa ei ole Suomen työmarkkinatukea vastaavaa etuutta. Mikäli työttömäksi jäänyt ei täytä kummankaan työttömyysetuuden ehtoja, voi hänellä olla oikeus toimeentulotukeen tai mikäli hän osallistuu työnvälityksen järjestämään työmarkkinaohjelmaan, tilanteesta riippuen joko aktiivisuustukeen, kehityskorvaukseen tai kotoutumiskorvaukseen.

Työttömyysetuuksien määrä ja kesto

Työttömyysetuutta voi saada enintään 300 arkipäivää. Kun 300 päivää on täyttynyt, voidaan työttömyysetuuden maksua jatkaa enintään 150 päivää, mikäli etuutta saavalla on alle 18-vuotiaita lapsia. Peruspäivärahan suuruus on 365 SEK (noin 31 euroa)²² päivässä, mikäli henkilö on työskennellyt kokoaikaisesti koko tarkastelujakson ajan. Mikäli työskentely on ollut osaaikaista, laskee päivärahan suuruus suhteessa työn osa-aikaisuuteen.

Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden suuruus on ensimmäisen 200 maksupäivän aikana 80 prosenttia aiemmasta päiväpalkasta ja loppujen maksupäivien ajan 70 prosenttia päiväpalkasta. Ensimmäisen 100 päivän aikana päivärahan suuruus voi olla enintään 910 SEK (noin 77 euroa) päivässä ja loppujen 200 päivän aikana enintään 760 SEK päivässä. Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden vähimmäismäärä kokoaikatyötä tehneelle on 365 SEK päivässä. Vähimmäismäärä laskee osa-aikatyön työajan perusteella suhteellisesti.

Koronapoikkeuksia on tehty myös päivärahojen määriin. Sekä enimmäis- että vähimmäismääriä on korotettu väliaikaisesti.

Työttömyysvakuutuksen uudistaminen Ruotsissa

Ruotsin hallitus asetti vuonna 2018 tutkijaryhmän tekemään selvityksen²³ sekä ehdotuksen uudesta tuloperusteisesta työttömyysvakuutusjärjestelmästä, joka kattaisi useampia henkilöitä kuin nykyinen järjestelmä. Selvityksen tarkoituksena oli analysoida sekä ehdottaa uutta, tarkoituksenmukaisempaa työttömyysturvasääntelyä, joka olisi ennustettavampaa sekä hallinnollisesti kevyempää.

Tuloihin perustuva työttömyysvakuutus yhdistäisi perusvakuutuksen sekä ansionmenetysvakuutuksen yhdeksi kattavaksi ansionmenetysvakuutukseksi. Tällöin nyt voimassa oleva työssäoloehto korvautuisi uudella tuloehdolla. Jotta oikeus työttömyysetuuteen voisi syntyä, tulisi hakijan siis täyttää tuloehto. Tuloehto täyttyisi, kun hakijalla olisi ollut ansiotuloja 12 kuukauden tarkastelujakson aikana vähintään neljän kuukauden aikana yhteensä vähintään 120 000 SEK (noin 10 127 euroa). Työttömyyspäiväraha-oikeutta kerryttäisi jokainen kalenterikuukausi, jona henkilön tulot ovat olleet vähintään 10 000 SEK (noin 844 euroa).

Yrittäjien tuloehdon täyttymisestä säädettäisiin erikseen. Tuloehto täyttyisi edellisen veropäätöksen mukaisten yrityksestä saatujen ansiotulojen perusteella. Mikäli se olisi henkilölle edullisempaa, yrittäjän tuloehto voisi täytyä myös kahden viimeisintä edeltävän verovuoden yritystoiminnan ansiotulojen keskiarvon perusteella.

²² Valuuttamuunnokset tehty päivän 16.8.2023 valuuttakurssilla. 1 SEK = 0,08436 EUR.

²³ Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen, SOU 2020:37. Saatavilla: https://www.regeringen.se/contentassets/8eb0a7f205ff4cce9bcb775c09829137/ett-nytt-regelverk-for-sou-2020_37.pdf

Näin ollen samat tulot, joiden ansiosta oikeus työttömyysetuuteen syntyisi, määrittäisivät myös etuuden määrän. Hakijoille, jotka eivät täyttäisi tuloehtoa, määriteltäisiin oma, kiinteämääräinen työttömyysetuus.

Selvityksessä ehdotetaan lisäksi, että työttömyysetuuden maksujakson pituus vaihtelisi sen mukaan, kuinka pitkään henkilö on ennen työttömäksi jäämistä ollut työmarkkinoilla. Selvityksessä ehdotetaan myös, että työttömyysetuuden suuruus laskisi asteittain työttömyyden jatkuessa.

Ruotsin hallitus suunnittelee antavansa esityksen tuloperusteisesta työssäoloehdosta vuoden 2024 aikana.²⁴

5.2.3 Työssäoloehdon pituus

Edellä on kuvattu työssäoloehdot Tanskassa ja Ruotsissa. Tässä kappaleessa tarkastellaan työssäoloehdon pituutta eräissä muissa verrokkimaissa.

Norjassa työssäoloehto on tuloperusteinen. Työttömyyttä edeltäneiden 12 kuukauden aikana työtuloja on täytynyt olla yhteensä vähintään 177 930 NOK (noin 15 480 euroa)²⁵. Vaihtoehtoisesti tarkastelujaksona voidaan käyttää työttömyyttä edeltäneitä 36 kuukautta, jolloin aikaisempia työtuloja tulee olla yhteensä vähintään 355 860 NOK (noin 30 971 euroa).²⁶

Saksassa työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että henkilö on työssä ollessaan ollut työttömyysvakuutettu vähintään 12 kuukautta viimeisten 30 kuukauden aikana ennen työttömäksi jäämistä. Määräaikaisissa työsuhteissa työskennelleelle kelpoisuusajaksi saattaa riittää kuusi kuukautta.

Alankomaissa työssäoloehdon täyttämiseen vaaditaan vähintään 26 viikon työ työttömyyttä edeltäneiden 36 viikon aikana. Tällä työskentelyllä ansaitsee kuitenkin vain kolmen kuukauden etuusjakson. Pidempään etuusjaksoon vaaditaan työssäoloa useamman vuoden ajalta ja maksimi maksujakso on 24 kuukautta.

5.2.4 Omavastuu aika

Tarkasteltavissa verrokkimaissa omavastuuaajan pituus vaihtelee nolasta seitsemään päivään. Seitsemän päivän enimmäisomavastuuajasta on sovittu kansainvälisen työjärjestön (ILO) yleissopimuksessa n:o 168, jonka tarkastelluista maista Suomi, Ruotsi ja Norja ovat ratifioineet. Tanskassa, Saksassa ja Alankomaissa ei ole käytössä työttömyyden alkuun asetettavaa omavastuu-aikaa. Vaikka Tanskassa ei ole käytössä omavastuu-aikaa, henkilölle voidaan kuitenkin asettaa yksi karenssipäivä neljän kuukauden välein, jos henkilö ei ole työskennellyt vähintään 148 tuntia edeltäneen neljän kuukauden aikana.

²⁴ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/09/en-inkomstbaserad-a-kassa-bor-inforas/>

²⁵ Valuuttamuunnokset tehty päivän 16.8.2023 valuuttakurssilla. 1 NOK = 0,087006 EUR.

²⁶ Työttömyysetuuden työssäoloehdon täyttäviä tuloja laskettaessa katsotaan, että aikaisempien tulojen tulee olla 1,5 tai 3 kertaa niin kutsutun perusmäärän (grunnbeløpet, G) verran. Vuosittain päivitettävää perusmäärää käytetään useiden etuuksien määrien laskemisessa. Vuonna 2023 perusmäärä on 118 620 NOK.

Taulukko 10. Omavastuuajan pituus verrokkimaissa

	Omavastuu aika
Tanska	0 päivää
Ruotsi	2 päivää
Norja	3 päivää
Saksa	0 päivää
Alankomaat	0 päivää
Viro	7 päivää

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 4.9.2023–15.9.2023. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 156 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja saatiin yhteensä 211 kappaletta. Vastaajista järjestöjä, hyvinvointialueita, ministeriöitä ja muita valtion viranomaisia, toimeenpääntä ja muutoksenhakua edustavia organisaatioita, kuntia ja kuntayhtymiä ja muita vastaavia toimijoita oli 121. Yksityisten kansalaisten lausunnoiksi katsottavia lausunnonantajia oli 90. Tämän lisäksi lausuntoja annettiin myös lausuntopalvelun sijasta sähköpostilla. Valtiovarainministeriö ilmoitti, että sillä ei ole asiassa lausuttavaa.

6.1 Palkansaajan työssäoloehdoton ja ansiopäivärahan perusteeseen esitetyt muutokset

Lähes kaikki kantansa ilmaisseet lausunnon antaneet tahot suhtautuivat kielteisesti ehdotukseen palkansaajan työssäoloehdon pidentämisestä 26 kalenteriviikosta eli noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen. Lausunnonantajat nostivat esiin alat ja työtehtävät, joissa työ on perinteisesti määräaikaista, ja joilla alle 12 kuukautta kestävät työsuhteet vaihtelevat työttömyysjaksojen kanssa. Tällaisia työtehtäviä on esimerkiksi opetuslalla, jossa lausuntojen mukaan pitkätkin sijaisuudet usein kestävätkä vain lukuvuoden alkamisesta sen päättymiseen. Luovat alat ja palvelualat ovat esimerkkejä aloista, joissa työsuhteet voivat olla vain muutaman päivän mittaisia. Kausiluonteisista olosuhteista johtuen esimerkiksi maanrakennusalalla voi syntyä jaksot, joilla kyseistä työtä ei ole mahdollista tehdä.

Osa lausunnon antaneista tahoista toi esiin, että esitys ei sisällä ehdotusta niin kutsutun tarkastelujakson pidentämisestä, ja lisäksi lausunnoissa esitettiin huomioita, jotka koskivat esityksen vaikutusarvioita. Osa lausunnonantajista epäili arviota, jonka mukaan työssäoloehdon pidentämisellä olisi työllisyyttä lisäävä vaikutus.

Palkansaajan työssäoloehdon karttumaperusteen muuttaminen nykyisestä kalenteriviikkokohtaisesta työaikaan perustuvasta järjestelmästä ehdotettuun kalenterikuukausikohtaiseen tuloperusteeseen malliin jakoi lausunnonantajien näkemyksiä enemmän kuin ehdotus työssäoloehdon pidentämisestä. Osa lausunnonantajista ottaneista tahoista suhtautui ehdotukseen kielteisesti ja katsoi, että muutos on heikennys nykytilaan verrattuna. Lausunnonantajat toivat näkemyksensä esiin, että ehdotus kohtelee osittain tai lyhytkestoisesti työllistyviä epätasa-arvoisesti verrattuna toistaiseksi tai pitkissä määräaikaissa työsuhteissa työllistyviin kokoaikatyösuhteisiin palkansaajiin. Osa lausunnonantajista kannatti ehdotettua muutosta, ja edelleen osa lausunnonantajista katsoi, että työssäoloehdon karttumaperusteen muuttaminen tuloperusteiseksi on kannatettava uudistus, mutta työssäoloehdon tulisi karttua ansaintaperusteisesti (kuukausilta, joina työsuoritus on tehty) ehdotetun maksuperusteisuuden (kuukaudet, joina palkkaa on maksettu) sijasta.

Lisäksi osa lausunnonantajista esitti, että työssäoloehdossa ja ansiopäivärahan suuruuden laskennassa tulisi ottaa huomioon tuloeria, joita ei nykyisin huomioida ansiopäivärahan perusteeksi muodostettavassa palkassa. Tällaisia tuloeria ovat esimerkiksi lomakorvaus ja työaika-pankkiin siirretyt ja sieltä nostetut erät.

Lausuntokierroksen perusteella esityksen vaikutusarvioita on täydennetty kuvauksella arvioissa käytetyistä aineistoista ja lisäksi julkista taloutta ja työllisyyttä käsittelevissä vaikutusarvioissa jo aiemmin ollutta taulukkoa työllisyysvaikutuksen jakaumasta on täydennetty tiedolla, joka koskee arvioinnissa käytettyjä mekanismeja, joustoja ja aiempia tutkimuksia.

6.2 Työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopuminen

Ehdotusta suojaosan poistamisesta vastustettiin laajasti. Merkittävä osa lausunnonantajista katsoi, että suojaosa on ollut tarkoituksenmukainen kannustin työn vastaanottamisessa ja sen poisto voi tehdä osa-aikaisenkin työn vastaanottamisesta taloudellisesti kannattamatonta. Nämä lausunnon antajat kantoivat myös huolta siitä, että suojaosan poistolla on työllisyyttä heikentävä vaikutus.

Osa lausunnonantajista puolestaan katsoi, että suojaosalla on erityinen merkitys henkilöille, joilla on rajoitteita ottaa vastaan kokoaikatyötä. Esimerkiksi osatyökykyisten tilanteesta lausunnoissa todettiin, että suojaosan poistaminen heikentäisi juuri osatyökykyisten mahdollisuuksia osallistua työelämään ja esimerkiksi vaikeuttaisi kuntoutuvien työntekijöiden paluuta työmarkkinoille. Joissakin lausunnoissa nostettiin esiin huoli siitä, että suojaosan poisto voisi vaikeuttaa henkilökohtaisen avun alan tilannetta, ja voi pahentaa koko sosiaali- ja terveysalan työvoimapulaa. Osassa lausuntoja katsottiin, että suojaosasta ei tule luopua vaikeavammaisten henkilöiden itsensä kohdalla.

Lausunnoissa nostettiin esiin myös erilaiset perhetilanteet perusteena suojaosan merkitykselle ja sen säilyttämiselle. Lausunnoissa todettiin muun muassa, että esimerkiksi erityislapsiperheiden vanhemmat, vuoroasuvat perheet, yhden vanhemman perheet ja monikkoperheet voivat olla tilanteessa, jossa esiintyy työllistymisvaikeuksia tai hankaluuksia työskennellä kokopäiväisesti, jolloin osa-aikatyö on tärkeä keino työllistyä.

Suojaosan poiston nähtiin tarkoittavan edellä kuvattuja erityistilanteita laajemminkin heikentävää puuttumista osittain työllistyvien toimeentuloon, ja poiston nähtiin heikentävän työllistymisen kannustimia tai jopa estävän työllistymisen. Osittain työllistymisen edistämistä koko-aikatyön puuttuessa pidettiin myös tärkeänä keinona sen mahdollistamisessa, että työnhakija voi kiinnittyä yhteiskuntaan työtä tekemällä, ja tämän mahdollisuuden poistamisen nähtiin lisäävän syrjäytymisriskiä ja ohjaavan työnhakijoita perustoimeentulotuen varaan. Osassa lausuntoja kannettiin huolta suojaosan poistoon liittyvästä byrokratialoukun syventymisestä.

Lausuntopalautteen perusteella esityksen vaikutusarvioita on täydennetty.

6.3 Omavastuuajan pidentäminen ja lomakorvauksen jaksottaminen

Omavastuuajan pidentämistä ja lomakorvauksen jaksottamista koskevia ehdotuksia vastustettiin laajasti niissä lausunnoissa, joissa muutosehdotukseen otettiin kantaa. Keskeinen peruste on, että muutokset heikentäisivät työttömän toimeentuloa.

Omavastuuajaa koskevan ehdotuksen osalta jotkut lausunnonantajat perustelivat kielteistä kantaansa erityisesti lomautettujen jäsenten tilanteella omavastuuajan kartuttamisessa. Nämä lausunnonantajat esittivät usein myös, että omavastuuajan karttuma-ajasta, joka on kahdeksan

kalenteriviikkoa, luovuttaisiin. Osa lausunnonantajista perusteli kielteistä kantaansa erityisesti pienituloisimpien työttömyysetuuksien saajien tilanteella tai tietyn työntekijäryhmän tilanteella erityisesti, jos kyseisellä alalla työllistyminen on tyypillisesti osa-aikaista tai muodostuu lyhytkestoisista työsuhteista taikka sillä, että työttömyysturvan tarve liittyy usein lomautuksiin. Jotkut lausunnonantajat esittivät, että työttömyysturvan omavastuuajasta tulisi luopua kokonaan.

Omavastuuajan pidentämistä koskevan ehdotuksen lisäksi osassa lausuntoja tuotiin esiin se, että työssäoloehdon pidentämistä koskevan ehdotuksen yhteydessä ei olla käsitelty muutoksen suhdetta työttömyysturvalain säännöksiin, jotka koskevat omavastuuajan asettamista työssäoloehdon täyttyessä uudelleen. Tältä osin esitystä on täydennetty lausuntokierroksen perusteella. Sama koskee myös ansiopäivärahan määräytymistä, kun työssäoloehto täyttyy uudelleen vuoden sisällä.

Myös lomakorvauksen jaksottamista koskevaa ehdotusta vastustettiin. Toimeentulon heikentymistä koskevien perusteluiden lisäksi lausunnoissa nostettiin esiin kysymys yhdenvertaisuudesta ja siitä, että ehdotus kohtelee eri tavoin työntekijöitä, jotka voivat pitää vuosiloman työsuhteen aikana ja työntekijöitä, jotka työsuhteiden lyhyen keston vuoksi eivät voi vuosilomaa työsuhteen aikana pitää. Näkökulmaa yhdenvertaisesta kohtelusta ja taloudellisen tuen tarpeesta on jo aiemmin käsitelty hallituksen esityksessä, joten näiltä osin lausunnot eivät anna aihetta esityksen täydentämiseen.

Joissakin lausunnoissa katsottiin, että ehdotus lomakorvauksen jaksottamisesta on vastoin EU:n perusoikeuskirjassa mainittua jokaisen työntekijän perusoikeutta palkalliseen vuosilomaan, jonka merkitys konkretisoituu työaikadirektiivillä 2003/88/EY. Tältä osin esityksen perusoikeusarviointia ja säätämisympäristöstä koskevaa osiota ei olla täydennetty. Näiden lausuntojen osalta tuodaan yleisemmin esiin se, että työaikadirektiivi turvaa oikeuden vuosilomaan ja oikeuden lomakorvaukseen, mutta lomakorvauksen jaksottamista koskeva ehdotus ei tätä oikeutta lomakorvaukseen työntekijän ja työnantajan välisenä oikeussuhteena tai saatavana vaarana. Lomakorvauksen jaksottaminen ei myöskään johda siihen, että vuosilomaoikeus menetettäisiin. Edelleen työttömyysturva, kuten muukin sosiaaliturva on kansalliseen päätäntävaltaan kuuluvaa lainsäädäntöä, jossa EU-säännökset ensisijaisesti velvoittavat turvaamaan työvoiman liikkuvuutta. Ehdotettu lomakorvauksen jaksottaminen merkitsee, että etuusjärjestelmä huomioi sen, että työnhakijan toimeentulo on määrääjän turvattu lomakorvauksella vastaavasti kuin se olisi turvattu vuosiloman aikana. Kun lisäksi työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaisi kulua vasta sen jälkeen kun työttömyyspäivärahaa maksetaan, lomakorvauksen jaksotusaika ei kuluta myöskään sen enimmäismaksuaikaa 300, 400 tai 500 päivää. Toisin sanoen henkilö ei menetä työttömyysturva-oikeutta, se vain siirtyy.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioita on lausuntokierroksen perusteella täydennetty.

6.4 Lapsikorotuksen poistaminen

Lapsikorotuksen poistamista koskevaa ehdotusta vastustettiin laajasti. Lausunnoissa kielteistä kantaa perusteltiin ehdotuksen taloudellisilla vaikutuksilla, arviolla lapsiköyhyyden kasvusta ja lapsiköyhyyden pitkäaikaisvaikutuksia koskevalla tutkimustiedolla ja muun muassa lapsiköyhyyden vähentämistä koskevalla tavoitteella, johon Suomi on sitoutunut. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota terveydentilasta, työkyvystä ja muun muassa perhemuodosta ja perheen tilanteesta syntyviin työllistymisen esteisiin ja vaikeuksiin, ja esitettiin, että erityisesti näissä tilanteissa lapsikorotuksen merkitys perheen toimeentulolle tulisi jatkossakin huomioida. Lausunnoissa nousi esiin myös lapsikorotuksen merkitys elatusvelvollisen vanhemman kyvylle huolehtia lapsen elatuksesta.

Esitystä on täydennetty lapsivaikutusten arviointia koskevalla osiolla. Lisäksi esityksen perusoikeusarviointia ja säätämisyjärjestystä koskevaa osiota on täydennetty lausuntojen perusteella.

6.5 Työvoimapolitiittisia säännöksiä ja työvoimaviranomaisen tehtäviä koskevat lausunnot

Eräät lausunnon antaneet tahot esittivät huomiota työssäoloehdon muuttamisesta aiheutuviin työttömyysetuuden työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskeviin vaikutuksiin. Esityksen vaikutusarvioita on tarkennettu tältä osin. Lisäksi osa lausunnon antaneista tahoista kiinnitti huomiota työssäoloehdon muuttamisesta työ- ja elinkeinotoimistoille ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleville kunnille aiheutuvaan työmäärään niiden ratkaistessa, onko työnhakijalle asetettu työssäolovelvoite tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetettu muu seuraamus lakannut. Osa lausunnon antaneista katsoi työmäärän kasvavan, mutta toisaalta osa piti työmäärän kasvua hyvin vähäisenä. Työmäärää koskevat kommentit eivät ole aiheuttaneet esityksen muuttamista tai vaikutusarvioiden täydentämistä. Esimerkiksi lausunnon antajien viittaama tarve pyytää palkkatietoja työnantajilta arvioidaan harvinaiseksi tilanteeksi. Jos palkkatietoja on tarpeen tarkistaa eikä tarvittavia tietoja saada työttömyyskassalta tai Kansaneläkelaitokselta, ratkaisu voidaan tehdä myös työnhakijan ilmoittamien, luotettavana pidettävien tietojen perusteella. Esimerkiksi tarkkaa tietoa palkkasummasta ei tarvita, jos esitettyjen tulorajojen täyttymisestä ei ole epäselvyyttä.

Eräät työ- ja elinkeinohallintoa edustavat tahot viittaisivat tarpeeseen huomioida työ- ja elinkeinotoimistojen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevien kuntien asiakaspalvelun yhteydessä mahdollisesti kohtaama, esitettyihin muutoksiin liittyvä kritiikki. Mahdollisesti tarvittavat toimet, kuten vaativien asiakaspalvelutilanteiden hallintaan liittyvä koulutus, eivät edellytä lainsäädäntömuutoksia ja toimia arvioidaan erikseen. Useat erityisesti urheilutoimialaa edustavat lausunnon antaneet tahot viittasivat lisäksi niin sanottua omassa työssä työllistymistä koskeviin työttömyysturvallain säännöksiin. Asia ei liity tässä hallituksen esityksessä käsiteltäviin muutoksiin eikä asiaa sen vuoksi käsitellä esityksessä laajemmin.

6.6 Perusoikeuksien huomioimista koskevat lausunnot

Lausuntopalautteissa nostettiin esille Euroopan neuvoston ministerikomitean 14.8.2023 antama suositus Suomea koskien sekä Suomen sitoutuminen sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevaan toimintasuunnitelmaan.

Suomi on ratifioinut uudistetun Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien peruskirjan (SopS 78/2002). Oikeutta sosiaaliturvaan koskevan peruskirjan 12 artiklan mukaan sopimuspuolet sitoutuvat pitämään sosiaaliturvajärjestelmänsä tyydyttävällä, vähintään Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämällä tasolla sekä pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa. Euroopan neuvoston ministerikomitea tekee arvionsa perusturvaetuuksien tasosta kaavamaisesti eikä siinä näin ollen tule riittävässä määrin huomioiduksi järjestelmän ominaispiirteet ja etuuksien ja palveluiden muodostama kokonaisuus. Suomessa perusturvaetuuksia, kuten työttömyyden johdosta maksettavaa etuutta, täydentävät myös muut etuudet, kuten asumistuki ja toimeentulotuki. Suomen sosiaaliturvan tasoon vaikuttavat myös erilaiset asumiseen perustuvat verovaroin rahoitettavat palvelut, kuten julkinen terveydenhuolto. Suomessa on myös asumisperusteinen sairausvakuutusjärjestelmä, joka kattaa laajasti mm. lääkemenot. Nämä etuudet ja palvelut yhdessä muodostavat sosiaaliturvan, joten yksittäisen etuuden arvioiminen ei anna yksiselitteistä kuvaa etuuden tason riittävydestä.

Suomi sitoutui pääministeri Sanna Marinin hallituksen toimesta Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman puitteissa EU:n yleistavoiteisiin työllisyyden, osaa-

misen ja sosiaalisen suojelun alalla. Kukin jäsenmaa asetti näiden osalta lisäksi kansalliset tavoitteet. Suomi asetti kansalliseksi sosiaalisen suojelun tavoitteeksi köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien pienentämisen vähintään 100 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä.

Tavoite on sidottu EU-tasoiseen köyhyys- ja syrjäytymisriskiä kuvaavaan indikaattoriin (AROE = At risk of poverty or social exclusion). Köyhyys- ja syrjäytymisriskin yleisyydessä oleellista on suhdanteet ja työllisyys. Työllisyyden kasvu ja muutokset mediaanitulossa sekä siihen liittyvässä pienituloisuusrajassa vaikuttavat huomattavasti köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien tasoon. Kyseisen indikaattorin siis tiedetään olevan suhdanneherkkä ja –riippuvainen, usein reagoivan talouden sykleihin noususuhdanteessa kasvattaen köyhyys- ja syrjäytymisriskissä olevien määrää ja laskusuhdanteessa vähentäen. Vaikka sosiaaliturvan tasolla on vaikutusta köyhyys- ja syrjäytymisriskin tasoon, indikaattoriin vaikuttavat keskeisesti muut poliittikkatoimista erilliset tekijät.

Esityksen perusoikeusarviointia ja säätämisyjärjestystä koskevaa osiota on täydennetty lausuntojen perusteella.

6.7 Jatkovalmistelu

Lausuntopalautteen pohjalta jatkovalmistelussa on arvioitu tarvetta täydentää esityksen vaikutusarvioita. Jatkovalmistelussa on saadun lausuntopalautteen pohjalta täydennetty hallituksen esityksen eri osia kuten lukua suhde perustuslakiin sekä säätämisyjärjestys ja esityksen vaikutusarviot sisältävä luku.

Jatkovalmistelussa on lisäksi arvioitu, että useita lausuntopalautteena saatuja ehdotuksia ei ole mahdollista toteuttaa ilman, että esityksen tavoitteet jäisivät toteutumatta.

Työssäoloehdon pidentämistä koskevan ehdotuksen työllisyyttä vahvistavaksi vaikutukseksi on arvioitu 5 700 henkilöä ja muutoksen myötä etuusmenon on arvioitu vähentyvän 116,3 miljoonalla eurolla ennen ristikkäisvaikutusten huomiointia. Myös tarkastelujakson pidentäminen johtaisi siihen, että muutokselle arvioidut vaikutukset vähentyisivät edellä todetusta. Työssäoloehdot koskevan lausuntopalautteen johdosta on kuitenkin syytä todeta, että työssäoloehdon kertyminen ei ole sidottu työskentelyalaan, vaan siinä on mahdollista yhdistää eri työtehtävissä hankittua tuloa. 28 kuukauden tarkastelujakso mahdollistaa sen, että esimerkiksi työuransa aloittava opettaja, joka työllistyy lukuvuodeksi, voi täydentää tästä työstä kertyvää työssäoloehdot joko esimerkiksi aiemmalla, opiskeluaikaisella työskentelyllä kuten kesäisin tehtävillä määräaikaistöillä tai esimerkiksi vaihtoehtoisesti muulla työllä määräaikaaisuuden päättymisen jälkeen, jos oman alan työtehtäviä ei tuolloin ole saatavilla.

Työssäoloehdon karttumaperusteen muuttamisella tuloperusteiseksi on arvioitu saavutettavan hieman yli 30 miljoonan euron säästö etuusmenossa, ja sen on arvioitu lisäävän työllisyyttä 1500 henkilöllä. Karttumisen maksuperusteisuus puolestaan parantaa digitalisaation mahdollisuuksia ja tulorekisterin hyödynnettävyyttä hakemuskäsittelyssä ilman, että tulorekisteriin jouduttaisiin tekemään työnantajan hallinnollista taakkaa ja kustannuksia lisääviä muutoksia kuten ansainta-ajankohdan ilmoittamisen lisäämistä pakolliseksi ilmoitettavaksi tiedoksi. Maksuperusteisena karttumaperuste vastaisi myös sairausvakuutuslain perusteella maksettavissa etuuksissa noudatettavaa tulojen huomioimisen periaatetta.

Työttömyysetuuden suojaosan poistoa koskevan ehdotuksen kohdalla on arvioitu muun muassa lausuntopalautteessa esitettyä näkemystä muutoksen vaikutuksesta hakemuskäsittelyyn. Tältä osin todetaan, että sen jälkeen kun työttömyysturvan sovittelun suojaosa otettiin käyttöön, so-

vittelin peruste on muutettu aiemmasta ansaintaperusteesta maksuperusteiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että tulo, määrästä riippumatta, huomioidaan vasta siinä työttömyysetuuden maksujaksossa, jonka aikana tulo on maksettu. Muutoksen jälkeen tulorekisteri on ollut keskeinen tiedon lähde työttömyysetuuden sovitellussa. Uudistuksen tavoitteena oli vähentää sovitellun työttömyysetuuden maksamisen viipeitä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut sovitellun uudistusta ja todennut, että tässä onnistuttu, mutta on olemassa viitteitä siitä, ettei uudistusta tunneta riittävän hyvin.²⁷

Sovitelua työttömyysetuutta, saati sen suojaosaa ei myöskään ole tarkoitettu tukemaan muuta yhteiskunnallista tavoitetta kuin työn vastaanottamista. Vaikka lausunnoissa esitetyt huolet esimerkiksi osatyökykyisten tai pienten lasten vanhempien mahdollisista suojaosan poistoon liittyvistä työllistymisen muutoksista ovat vakavia ja näitä kuten myös muita mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia tulee seurata, tämä ei poista sitä työttömyysturvajärjestelmän perusominaisuutta, että soviteltukin työttömyysetuus on tarkoitettu työnhakijoille, jotka ovat valmiita ottamaan vastaan lisätyötä tai kokoaikatyötä. Perheiden taloudellinen tuki kuten myös esimerkiksi osatyökykyisten taloudelliset tuet tulee ensi sijassa ratkaista muussa sosiaaliturvassa kuin työttömyysturvassa, jossa etuuden peruste on valmius työllistyä ja työn puute.

Tämän lisäksi, kuten nykytilaa koskevassa osiossa ja esityksen vaikutuksia koskevassa osiossa tuodaan esiin, mekanismi, jolla työttömyysetuuden sovitellu toteutetaan, on ilman suojaosaakin kansainvälisesti vertailtuna melko antelias. Muutoksen jälkeenkin osittainen työllistyminen tai keikkatyön vastaanottaminen ei itsessään estä sovitellun työttömyysetuuden maksamista, vaan ansaitusta bruttotulosta vain puolet pienentää työttömyysetuutta. Etuuden laskusäännön perusteella sovitellun työttömyysetuuden saanti ei lakkaa ennen kuin työstä saatu tulo on niin korkea, että taloudellisen tuen tarvetta ei enää ole.

Omavastuuajan pidentämisen ja lomakorvauksen jaksottamisen tavoite on parantaa työllistymisen kannustimia työttömyyden alkaessa ja työttömyysetuusmenon vähenemisen kautta vahvistaa julkista taloutta. Näiden muutosten on arvioitu vähentävän työttömyysetuusmenoa 17,5 miljoonalla eurolla ja lisäävän työllisyyttä 1 000 henkilöllä (omavastuuajan pidennys) ja vähentävän työttömyysetuusmenoa 52 miljoonalla eurolla ja lisäävän työllisyyttä 2 200 henkilöllä (lomakorvauksen jaksotus). Lausuntopalautteen perusteella esitystä on täydennetty siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan säädettäväksi palkasta, jolla lomakorvauksen jaksottaminen tehtäisiin. Lomakorvauksen jaksottamisessa käytettävästä palkasta ehdotetaan annettavan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Lapsikorotuksen poistamista koskevan lausuntopalautteen perusteella on täydennetty esityksen vaikutusarvioita ja lukua esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä.

Saatujen lausuntojen perusteella esitystä on lisäksi täydennetty seuraavasti. Esityksessä ehdotettujen muutosten toimeenpanoa koskevia vaikutusarvioita ja muita vaikutusarvioita on täydennetty Kansaneläkelaitokselta, eräiltä työttömyyskassoilta, Eläketurvakeskukselta, Työllisyysrahastolta ja sosiaaliturva-asoiden muutoksenhakulautakunnalta sekä vakuutusosastoilta saatujen lausuntojen perusteella.

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että asetuksenantovaltuuksien perustuslainmukaisuutta olisi hyvä käsitellä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ja ehdotettua työttömyysturvain 5

²⁷ Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2021 <https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/11/VTV-Tarkastus-14-2021-Kannustin-loukkujen-purkamisen-valmistelu-ja-toimeenpano.pdf>

luvun 4 §:n 5 momenttiin sisältyvää asetuksenantovaltuutta on tarpeen perustella esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi edellä mainittu asetuksenantovaltuus on vaikuttanut olevan osittain päällekkäinen 4 b §:n 4 momentin vastaavaan kanssa. Hallituksen esitykseen on tehty oikeusministeriön lausunnossa esitetyt lisäykset ja tarkennukset.

6.8 Eräitä henkilöryhmiä koskeva lausuntopalaute

Useat taiteita, luovia aloja ja freelancereita edustavat lausunnonantajat katsoivat, että esityksessä ei riittävästi oteta huomioon näiden alojen erityispiirteitä. Myös urheilijoita edustavat järjestöt nostivat esiin tämän näkökulman. Molempia yhteiskunnan sektoreita edustavat toimijat katsoivat lausunnoissaan lisäksi, että esityksessä ehdotetut muutokset työttömyysturvalakiin ovat ristiriidassa kyseisiä ryhmiä koskevien hallitusohjelmakirjausten kanssa. Lausuntojen perusteella on täydennetty esityksen pääasialliset ehdotukset sisältävää osiota. Lausunnot eivät antaneet aihetta muihin muutoksiin.

Useat vammaisia edustavat järjestöt katsoivat, että ehdotukset eivät riittävästi ota huomioon niitä työllistymisen vaikeuksia, joita vamma tai muu työkyvyn rajoite voi aiheuttaa. Vammaisjärjestöt nostivat lausunnoissaan esiin myös henkilökohtaisen avun saatavuuden tilanteen ja katsoivat, ettei ehdotuksissa riittävästi oteta huomioon tämän subjektiivisen oikeuden saannin edellytyksiä, ja ne kantoivat huolta muutosten mahdollisista kielteisistä vaikutuksista henkilökohtaisen avun saantiin. Eräät järjestöt esittivät henkilökohtaista apua koskevaa poikkeusta ehdotettuihin muutoksiin. Lausuntojen perusteella on täydennetty esityksen vaikutusten arviointia lisäämällä niihin uusi luku 4.2.3.4 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin.

Omaishoitajaliitto ry totesi lausunnossaan, että työttömyysturvalainsäädännön uudistamisella voidaan vaikuttaa myös lisääntyvien hoivahaasteiden ratkaisuihin, ja että esityksessä tulisi huomioida paremmin esimerkiksi omaishoitoa tekevät kansalaiset. Se arvioi, että työssäoloehdon pidentämisen seurauksena läheistään hoitavia tullee olemaan jatkossa enemmän työmarkkinatuella ja sopimusomaishoitajien kohdalla omaishoidon tuen hoitopalkkio katsotaan tuloksi, joka vähentää työmarkkinatukea. Päivärahapuolella omaishoidon tuen hoitopalkkio ei vähennä työttömyysetuutta. Omaishoitajaliitto ry ehdottaa, että työmarkkinatuen tarveharkinnassa ei otettaisi tuloina huomioon omaishoidon hoitopalkkiota. Se katsoo myös, että työssäoloehdon muuttamisessa tuloperustaiseksi tulisi huomioida myös sopimusomaishoitajat säätämällä omaishoidon tuen palkkio työssäoloehdotta ja ansiopäivärahaa kerryttäväksi palkkatuloksi. Edelleen Omaishoitajaliitto ry esittää, että työttömyysetutteen jätettäisiin suojaosa ansioille, jotka saadaan henkilökohtaisesta avusta. Myös omaishoidon palkkio ja sijaisomaishoitajat tulee ottaa mukaan suojaosan piiriin, vaikka kyse ei olekaan perinteistä ansiotulosta, vaan sosiaalietuudesta/toimekiantopalkkiosta.

Henkilökohtaisen avun kysymystä on käsitelty edellä todetussa esitykseen lisätyssä uudessa luvussa 4.2.3.4. Muilta osin lausunnon johdosta todetaan, että pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan, että omaishoidon arvo korostuu ikääntyvässä yhteiskunnassa ja hallitus näkee sen arvokkaana osana suomalaista hyvinvointipalvelua. Omaishoito vahvistaa merkittävästi julkista taloutta. Hallitusohjelman mukaan hallitus tekee puoliväliriiheen mennessä omaishoitolaisten kokonaisuudistuksen, jossa huomioidaan muun muassa työ- ja eläkeikäisten omaishoitajien erityistarpeet. Näitä uudistuksia ei käsitellä tässä hallituksen esityksessä, eikä lausunto näin ollen anna aihetta muihin muutoksiin.

Saamelaiskäräjät katsoi lausunnossaan, että työttömyysetuuden sovittelun suojaosan poisto olisi saamelaisväestön näkökulmasta merkittävä heikennys erityisesti perinteisessä elinkeinossa työskenteleville, sillä ihmisen vähäiselläkin osallistumisella perinteiseen elinkeinoon on merki-

tystä yksilön osallisuuden sekä sosiaalisen ja kulttuurisen integraation lisäksi koko saamelaisyhteisölle. Esityksen vaikutusarvioita on täydennetty arviolla, joka koskee suojaosaa ja perinteisten elinkeinojen harjoittamista. Lisäksi Saamelaiskäräjät katsoi, että lapsikorotuksen poistoa koskevan esityksen vaikutuksia saamelaisiin lapsiperheisiin tulisi tarkastella erikseen. Lapsikorotuksen osalta ei tunnistettu erityisiä alkuperäiskansan tilanteeseen liittyviä vaikutuksia, ja tältä osin esitystä ei olla täydennetty tai muutettu.

Lopuksi Suomen Sopimuspalokuntien Liitto toi lausunnossaan esiin sopimuspalokuntatoiminnan erityispiirteet. Se toteaa, että toiminta ei ole verrattavissa ansiotyöhön, koska sopimuspalokuntatyötä ei tehdä osana ammattia vaan työ tehdään lähtökohtaisesti silloin, kun/jos hälytys tulee, eikä palokuntalaisen toimeentulo voi olla sopimuspalokuntatyön varassa. Sen sijaan palokuntatyöstä mahdollisesti maksettava korvaus on enintään yksi motivaatiotekijä monen muun joukossa ja sen arvo subjektiivinen. Suojaosan poistaminen aiheuttaa liiton mielestä sen, että työtön osallistuessaan sopimuspalokuntatoiminnassa hälytystehtäviin samalla saattaa menettää osan työttömyyskorvauksestaan, millä tietenkin on motivaatiota jokseenkin heikentävä vaikutus, joten hän todennäköisesti jättää hälytystehtävät käymättä. Siten pelastustoimi menettää etenkin päivälähtöjä ajatellen erityisen arvokkaan resurssin.

Suomen Sopimuspalokuntien Liitto totesi myös, että työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopuminen tai edes sen vähentäminen saattaa aiheuttaa yhteiskunnan kokonaisturvallisuudelle sellaista haittaa, joka olisi ennen päätöksentekoa erityisen tarkoin arvioitava mahdollisesti saatavan hyödyn valossa, ja mikäli siihen kuitenkin päädytään tulee samalla muilla keinoilla varmistaa sen, että sopimuspalokuntalaisten muodostama henkilöresurssi ei muutoksesta kärsisi valtakunnallisesti, alueellisesti tai paikallisesti.

Henkilöllä, joka esimerkiksi sopimuspalokuntatoimintaan osallistumisen takia saa palkkaa tai muuta ansiotulona pidettävää vastiketta, ei ole työttömyydestä yhtä suuria taloudellisia menetyksiä kuin kokonaan työttömällä henkilöllä. Siksi työttömyysetuus maksetaan tällaisissa tapauksissa soviteltuna eli työtulot vähentävät työttömyysetuuden määrää. Ansaittuja tuloja ei kuitenkaan oteta huomioon täysimääräisinä, vaan niistä otetaan huomioon vain puolet, mikä varmistaa sen, että työtulot korottavat aina työttömän kokonaistuloja. Työtulo ja soviteltu työttömyysetuus on yhteensä suurempi kuin pelkkä työttömyysetuus.

Tältä osin todetaan, että työttömyysturvajärjestelmässä työttömiä ei ole lähtökohtaisesti asetettu eri asemaan sillä perusteella, mistä työstä heidän ansaitsemansa tulo on peräisin. Hallituksen esityksessä ehdotetulla soviteltua työttömyysturvaa koskevilla säännöksillä pyritään säilyttämään se pääsääntö, että erilaiset työstä saatavat verotettavat tulot ovat keskenään samanlaisessa asemassa. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että osittain työttömän sopimuspalokuntalaisen ja esimerkiksi satunnaisia töitä vastaanottavan työntekijän työtulot vähentävät päivärahaa samalla tavalla. Yhdenvertaisuusnäkökulman kannalta ei ole nähty perustelluksi, että joitakin verotettavia tuloja jätettäisiin sovittelussa huomioon ottamatta tehdyn työn laadun tai työn tekemisen kohteen perusteella. Sopimuspalokuntatyön lisäksi on useita muitakin tehtäviä, jotka ovat yhteiskunnan turvallisuuden ja kansalaisten terveyden kannalta tärkeitä. Lausunto ei ole antanut aihetta esityksen muuttamiseen. Siltä osin kuin lausunnossa on esitetty, että sopimuspalokuntalaisten henkilöresurssi muilla keinoin varmistettaisiin, todetaan, että tämän esityksen ehdotukset koskevat työttömyysturvajärjestelmän muutoksia, eikä siinä ole tarkoitus ratkaista muita yhteiskunnan palveluiden tarjontaan liittyviä kysymyksiä.

6.9 Muu lausuntopalaute

Useat lausunnonantajat katsoivat, että työssäoloehdon uudistamista koskevat muutokset ovat toimeenpanon kannalta niin merkittäviä muutoksia, että niiden soveltamista tulisi lykätä esityksessä ehdotettuun nähden, esimerkiksi vuoden 2025 alkuun. Osa lausunnonantajista viittasi siihen, että samaan aikaan on käynnissä työvoimapalveluiden järjestämisvastuun kuntasiirron valmistelutyö, ja että työttömyysturvan muutosten ei tulisi vaarantaa kyseisen uudistuksen aikataulua.

Tältä osalta lausunnot eivät antaneet aihetta muutoksiin.

Osassa lausuntoja lausuttiin myös sellaisista hallitusohjelman kirjauksista, jotka eivät sisälly tähän hallituksen esitykseen. Tällaisia lausuntoja annettiin muun muassa hallitusohjelman mukaisesta kirjauksesta, jotka koskevat ansiopäivärahan tason porrastusta, palkkatukityön huomiointia työssäoloehdossa ja velvoitetyö. Lisäksi Saamelaiskäräjät nosti lausunnossaan esiin sen, että hallitusohjelman mukaan täysimääräisen työmarkkinatuen saamiseksi henkilöllä tulisi olla riittävä ja todennettu kotimaisen kielen osaaminen. Se katsoo, että saamelaisten kotiseutualueella kotimaisen kielen osaamiseksi tulisi suomen ja ruotsin kielten rinnalla katsoa saamen kielen taito.

Näiltä osin lausunnot eivät antaneet aihetta muutoksiin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Työttömyysturvalaki

2 a luku Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

10 §. Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely. Pykälän 2 momentin 1 kohtaan lisättäisiin säännös siitä, kuinka työssäoloehtoon luettava työ huomioidaan työssäolovelvoitteen täyttymisessä.

Työssäolovelvoitteen täyttymisessä huomioitaisiin ensisijaisesti työssäoloehtoon luettavat kalenteriviikot. Työssäoloehdotkuukausien muuntamisesta kalenteriviikoiksi säädettäisiin 14 luvun 1 c §:ssä.

Työssäolovelvoitteen täyttymisessä voitaisiin lisäksi huomioida aika, jona henkilö on ansainnut vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 930 euroa (vuonna 2023) kalenterikuukaudessa tai vähintään 465 euroa, mutta kuitenkin alle 930 euroa (vuonna 2023) kahtena erillisenä kalenterikuukautena. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että tilanteissa, joissa henkilö on työssä, josta ansaittu palkka maksetaan jälkikäteen työssäoloa seuraavana kuukautena tai myöhemmin, työssäolovelvoitteen täyttymistä arvioitaessa huomioon voitaisiin ottaa myös ennen palkanmaksua tapahtuva työ. Näin meneteltäessä työnhakijan työttömyysetuusoikeuden palautumiseen ei aiheutuisi viiveitä työssäoloehdon maksuperusteisen kertymisen vuoksi. Kuten työssäoloehtoon luettavaa työtä laskettaessa, myös työssäolovelvoitteen täyttymisessä tehty työ huomioitaisiin neljän tai kahden kalenteriviikon jaksoissa.

Tehty työ ja siitä maksettu palkka otettaisiin työssäolovelvoitteen täyttymistä arvioitaessa huomioon vain kerran. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että jos työssäoloaika olisi huomioitu

työssäolovelvoitteen täyttymistä arvioitaessa jo työskentelyn perusteella, ei samaa aikaa otettaisi enää uudelleen huomioon palkanmaksun ja sitä kautta työssäoloehdon täyttymisen perusteella.

Työssäolovelvoitteen täittyminen voitaisiin arvioida nykyistä vastaavasti työnhakijan ilmoittamien tietojen perusteella, ellei työ- ja elinkeinotoimisto tapauskohtaisesti pidä asiakirjaselvitystä tai muuta vastaavaa selvitystä tarpeellisenä. Työ- ja elinkeinotoimisto voisi tarvittaessa tiedustella työssäoloehdon kertymistä työttömyyskassalta tai Kansaneläkelaitokselta.

3 luku Etuuden saamisen yleiset rajoitukset

6 §. Muut rajoitukset. Työttömyysturvalain 3 luvun 6 §:ssä säädetään taloudellisen etuuden jaksottamisesta. Esityksessä ehdotetaan, että yli kahden viikon pituisen kokoaikaisen työsuhteen päättyessä lain tai työ- tai virkaehtosopimuksen mukaan maksettava lomakorvaus estäisi työttömyysetuuden myöntämisen ajalta, jolle etuus jaksotetaan. Jaksotus tehtäisiin samojen periaatteiden mukaan kuin taloudellisen etuuden jaksotus tehdään, eli työsuhteen päättymisestä lukien henkilön viimeisimmästä työsuhteesta saaman palkan perusteella. Lomakorvauksen jaksottamisesta säädettäisiin uudessa, pykälään lisättävässä 2 momentissa.

Pääsääntö olisi, että lomakorvaus jaksotettaisiin työsuhteen päättymisestä lukien. Jos lomakorvaus maksettaisiin työsuhteen päättymisen jälkeen, jaksotus voitaisiin tehdä sen maksamisajan kohdasta lukien, jos henkilö on edelleen työttömyysetuuden saajana. Kuten taloudellisen etuuden kohdalla, näissä tilanteissa jaksotuksen olisi vastattava työsuhteen päättymisestä lukien tehtävää jaksotusta. Työsuhteen päättymiseen liittyvä mutta ennen työsuhteen päättymistä maksettava lomakorvaus puolestaan jaksotettaisiin työsuhteen päättymisestä lukien, ja palkkaturvana maksettu lomakorvaus jaksotettaisiin sen maksamisesta lukien.

Jos osa lomakorvauksesta maksetaan työsuhteen päättymisen yhteydessä ja myöhemmin maksettavista esimerkiksi palkan lisistä kertyvä lomakorvauksen osuus maksetaan vasta lisien maksamisen yhteydessä, viivytyksen välttämiseksi myöhemmin maksettu lomakorvauksen osa voitaisiin jaksottaa sen maksamisajankohdasta lukien, mikäli henkilö on edelleen työttömyyspäivärahan hakijana. Tällainen jaksotustapa ei saa johtaa hakijalle edullisempaan tai haitallisempaan lopputulokseen verrattuna siihen, että koko lomakorvaus jaksotettaisiin työsuhteen päättymisestä lukien.

Työvoimapolitiittinen korvaukseton määräaika ja lomakorvauksen jaksotusaika voisivat kulua samanaikaisesti. Tämä vastaisi taloudellisen etuuden jaksottamista. Myös karenssi olisi otettava huomioon vertailtaessa työsuhteen päättymisestä lukien ja etuuden maksamisesta lukien tehtävien taloudellisen etuuden jaksotusten vaikutuksia. Jos hakijan työttömyys jatkuu, maksamisajankohdasta tehtävä jaksotus saattaa olla hänelle usein epäedullisempaa kuin työsuhteen päättymisestä lukien tehtävä jaksotus. Tällaisessa tapauksessa jaksotus on tehtävä työsuhteen päättymisestä lukien.

Ostavastuu-aika ja lomakorvauksen jaksottaminen eivät puolestaan voisi kulua samanaikaisesti, sillä omavastuu-aikaa ei kerrytä aika, jolta työttömyysetuutta ei voida maksaa työttömyysturvalain 3 luvun rajoitusten vuoksi. Tästä säädetään voimassa olevassa työttömyysturvalain 5 luvun 13 §:n 3 momentin 3 kohdassa ja 7 luvun 10 §:n 2 momentin 3 kohdassa.

Jaksottaminen koskisi vain lomakorvausta, ei lomarahaa tai lomaltapaluurahaa. Käyttämättömistä lomarahavapaista maksettu korvaus ei sekään olisi jaksotettava lomakorvaus, koska kor-

vaus perustuu lomarahaan eikä vuosilomaan. Vuosilomalain 27 §:n tai työ- taikka virkaehtosopimuksen mukainen säästövapaa sen sijaan perustuu vuosilomaoikeuden säästämiseen, ja tällaisesta säästövapaasta maksettava korvaus olisi vuosilomaan perustuvana korvauksena jaksotettavaa lomakorvausta.

Jaksottaminen ei edellyttäisi sitä, että lomakorvaus on todellisuudessa maksettu. Jos hakija esimerkiksi luopuisi oikeudestaan lomakorvaukseen, työttömyysetuus evättäisiin ajalta, jolle vuosilomalain tai työehtosopimuksen mukainen lomakorvaus jaksottuisi.

Jaksottaminen koskisi lomakorvausta, jonka maksaminen perustuu yli kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyön päättymiseen. Enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaikaisesta työsuhteesta ja osa-aikaisesta työsuhteesta saatua lomakorvausta ei jaksotettaisi. Tällaisesta työsuhteesta saatu lomakorvaus otettaisiin jatkossakin huomioon työttömyysetuuden sovitteissa. Kuten muulloinkin työttömyysetuusoikeutta ratkaistaessa, myös jaksotusasiaa ratkaistaessa työsuhte on osa-aikainen silloin, kun työaika on enintään 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos arvioitavaksi tulisi työn osa-aikaisuus, muita työttömyysetuusoikeuden ratkaisutilanteita vastaavasti lähtökohtana pidettäisiin työsuhteeseen sovitettua työaika, eikä osa-aikaiseksi sovitettua työsuhdetta käsiteltäisi kokoaikaisena pelkästään sillä perusteella, että työaika lisätöiden vuoksi vastaa väliaikaisesti kokoaikatyön työaika. Tilanteet voivat kuitenkin edellyttää työttömyysetuuden maksajalta kokonaisharkintaa. Vakuutus-oikeus on ratkaisussaan VakO 6.6.2022/H1447/2022/22175/03.04.04.02.00/2021 katsonut, että ainakin lomautusta edeltävän työn kokoaikaisuutta tai osa-aikaisuutta koskevassa arvioinnissa merkityksellisinä tosiseikkoina yksittäistapauksellisessa kokonaisarvioinnissa voitiin työsuhteeseen sovitettujen työn vähimmäis- ja enimmäismäärien lisäksi pitää toteutuneen työskentelyn määrää valituksen kohteena olevia aikoja edeltävänä aikana, jonka pituutensa perusteella oli katsottava osoittavan tietynasteista työmäärän vakiintuneisuutta, sekä työnantajan ilmoitusta kokoaikaisesta työskentelystä. Vastaavia seikkoja voitaisiin hyödyntää myös lomakorvauksen jaksottamista koskevassa päätöksenteossa.

Jos työntekijä siirtyy osa-aikatyöhön, eli hänet esimerkiksi osa-aikaistetaan tai lomautetaan joko kokoaikaisesti tai osittain, kyse ei ole työsuhteen päättymisestä eikä mahdollista tällaisen muutoksen tapahtuessa tai muutoksen aikana maksettua lomakorvausta jaksotata. Sen sijaan lomakorvaus -nimikkeellä maksettua summaa käsiteltäisiin työttömyyspäivärahoikeuden kannalta kuten vuosiloma-ajan palkkaa.

Kokoaikaisen työsuhteen päättymistilanteen lisäksi vuosiloma voidaan korvata rahana silloin, kun työntekijä lähtee suorittamaan asepalvelusta tai siviilipalvelusta tai jos lomaa ei voida antaa määräajassa työkyvyttömyyden vuoksi. Näissä tilanteissa maksettavaa lomakorvausta ei jaksoteta, koska kysymys ei ole työsuhteen päättymisestä ja sen yhteydessä maksettavasta korvauksesta (yleensä henkilöllä ei näissä tilanteissa muutoinkaan ole oikeutta työttömyysetuuteen).

Jos edellä kuvatun muutoksen jälkeen työsuhte päättyy lomautusaikana tai osa-aikaisena, saat- taan syntyä tilanne, jossa työsuhteen päättyessä maksettavasta lomakorvauksesta osa perustuu kokoaikatyöhön ja osa osa-aikatyöhön. Jos osa-aika- ja kokoaikatyössä ansaitut lomakorvauksen osat voidaan erottaa toisistaan, jaksotus koskisi ainoastaan sitä osaa lomakorvauksesta, joka perustuu kokoaikatyöhön. Jos lomakorvauksen kertyminen ei olisi eroteltavissa, lähtökohtana pidettäisiin sitä, ettei osa-aikaisena päättyvän työsuhteen jälkeen maksettavaa lomakorvausta jaksoteta, ellei ole syytä arvioida tilannetta toisin. Tällainen syy voi olla esimerkiksi se, että lomautus tai osa-aikaistaminen on kestänyt vain lyhyen aikaa ja lomakorvaus perustuu ainakin pääosin kokoaikatyöhön.

Joskus työntekijöille maksetaan lomakorvausta kunkin palkanmaksun yhteydessä. Jos tällainen menettely perustuu alalla sovellettavaan työehtosopimukseen, vain viimeisen palkanmaksujakson yhteydessä maksettu lomakorvaus jaksotettaisiin. Jos alalla sovellettava työehtosopimus ei sisällä tällaista mahdollisuutta, kunkin palkanmaksujakson yhteydessä maksetut lomakorvauksen osat laskettaisiin yhteen ja näin saatu summa jaksotettaisiin työsuhteen päättymisestä lukien.

Jaksottaminen tehtäisiin yleensä jokaisesta työsuhteesta erikseen. Jos henkilö jaksotusaikana ottaa uuden työn vastaan ja saa myöhemmänkin työsuhteen päättyessä lomakorvausta, myöhemmästä työsuhteesta saatu lomakorvaus jaksotettaisiin tämän työsuhteen päättymisestä lukien. Kahdesta tai useammasta eri työsuhteesta saatujen lomakorvausten jaksotusajat voisivat siis kulua päällekkäin, jos aiemman työsuhteen jaksotusaika ei olisi vielä päättynyt myöhemmän työsuhteen perusteella tapahtuvan jaksotuksen alkaessa.

Edellä kuvattu koskee tilanteita, joissa on kyse tosiasiallisesti erillisistä työsuhteista. Jos kyse on saman työnantajan palveluksessa työskentelystä, joka perustuu kahteen tai useampaan toisiinsa välittömästi seuraavaan työsuhteeseen, myös aiemman työsuhteen tai aiempien työsuhteiden päättyessä mahdollisesti maksettu lomakorvaus jaksotetaan, kun työskentely kyseisen työnantajan palveluksessa viimeisen työsuhteen päättyessä päättyy. Työsuhteiden yhdenjaksoisuutta arvioitaisiin samoin kuin työttömyysetuuden sovittelussa.

Vuosilomalain 18 §:n mukaan sopiessaan ennen työsuhteen päättymistä uudesta työsuhteesta työnantaja ja työntekijä saavat sopia siitä, että työntekijän ennen työsuhteen päättymistä kertyneet vuosilomaetuudet siirretään annettavaksi seuraavan työsuhteen aikana. Sopimus on tehtävä kirjallisesti. Jos tällainen sopimus on tehty ja työntekijälle maksetaan viimeisen työsuhteen päättyessä lomakorvausta kahden tai useamman työsuhteen perusteella, jaksotus tehtäisiin lomakorvausten yhteismäärästä.

Jos lomaetuuksia, joista työsuhteen päättyessä tulisi maksaa lomakorvaus, säästetään irtisanomisaikana työaikapankkiin, säästettyjä etuuksia ei pidettäisi työaikapankin säästönä vaan jaksotettavana lomakorvauksena. Samoin meneteltäisiin myös muiden, jaksottamista koskevien säännösten kiertämiseen johtavien toimenpiteiden yhteydessä eli esimerkiksi säästettäessä lomaetuuksia työaikapankkiin olosuhteissa, joissa työsuhteen osapuolten tiedossa on, ettei työaikapankin säästöä voida käyttää työsuhteen aikana. Jos työntekijällä on työsuhteen päättyessä työaikapankissa velkaa, jonka työnantaja vähentää palkanmaksun yhteydessä, vähennyksen katsottaisiin kohdistuvan ensisijaisesti lomakorvaukseen, ja jaksotuksessa otettaisiin huomioon vain työntekijälle velan vähentämisen jälkeen jäänyt lomakorvaus.

Pykälän 4 momentti koskee työsuhteen päättyessä maksettavan taloudellisen etuuden ja kahden kuukauden kuluessa ennen kokoaikaisen lomautuksen alkamista tai sen aikana työaikapankista maksettavan rahakorvauksen jaksotuksessa käytettävää jakajaa, päiväpalkkaa. Momenttia muutettaisiin siten, että sitä sovellettaisiin myös lomakorvauksen jaksottamiseen. Lisäksi momentissa säädettäisiin uudesta asetuksenantovaltuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarkemmin säätää jaksotuksessa käytettävän päiväpalkan määrittämisestä.

Muita jaksotustilanteita vastaavasti, aika, jolta lomakorvaus estäisi työttömyysetuuden saamisen laskettaisiin siten, että lomakorvauksen määrä jaettaisiin henkilön viimeisestä työsuhteesta saaman päiväpalkan perusteella. Jaksotuksen perusteena olevasta palkasta ei tehtäisi päivärahan perusteena olevasta palkasta tehtävää vähennystä työntekijän eläkemaksun ja palkansaajan työttömyysmaksun huomioimiseksi.

Viimeisen työsuhteen palkkaa koskevaa menettelyä sovellettaisiin myös tilanteissa, joissa henkilö on työskennellyt saman työnantajan palveluksessa useassa toisiaan välittömästi seuraavassa

työsuhteessa, ja lomakorvaus on maksettu aina kunkin työsuhteen päättyessä ja tilanteissa, joissa lomaoikeus on vuosilomalain perusteella siirretty ja lomakorvaus perustuu kahden tai useamman työsuhteen aikana kertyneeseen vuosilomaoikeuteen.

Erityisesti ansiopäivärahan saajien kohdalla on syytä huomioida, että koska jaksotuspalkkana käytettäisiin viimeisestä työsuhteesta saatua palkkaa, jaksotuspalkka voisi tältäkin osin poiketa päivärahan perusteena olevasta palkasta, jos viimeinen työsuhde on niin lyhyt, ettei työssä-oloahto täyty uudelleen. Jos työsuhde on pidempi kuin aika, jota käytetään päivärahan perusteena olevan palkan määrittämisessä, jaksotuspalkka lasketaan samalta ajalta kuin miltä päivärahan perusteena oleva palkka määritellään. Jaksotuspalkassa huomioitaisiin samat palkanosat kuin huomioidaan taloudellisen etuuden jaksotuksessa.

Jos työnhakijalle maksetaan työsuhteen päättymiseen liittyen sekä taloudellista etuutta että lomakorvausta, ne laskettaisiin yhteen ja näin saatu rahamäärä jaksotettaisiin. Myös tästä säädetäisiin pykälän 4 momentissa.

4 luku Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

5 §. Etuuden määrä. Pykälän 1 momentti sisältää sovitellun työttömyysetuuden laskukaavan. Sen mukaan soviteltu työttömyysetuus lasketaan siten, että etuus ja 50 prosenttia saadun tulon siitä osasta, joka ylittää suojaosan, voivat sovittelujakson aikana yhteensä nousta määrään, joka etuutena muutoin olisi voitu maksaa. Pykälän 2 momentissa säädetään suojaosan määrästä. Suojaosan määrä on 300 euroa, jos etuus perustuu kuukauden sovittelujaksoon, ja 279 euroa, jos etuus perustuu neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujaksoon.

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuden sovittelussa huomioitavasta suojaosasta luovutaisiin. Pykälän 1 momenttiin esitetään tehtäväksi tästä johtuva muutos, jolla suojaosan huomioiminen poistettaisiin etuuden laskukaavasta. Pykälän 2 momenttiin sisältyvästä suojaosan määrästä ei olisi muutoksen myötä enää tarvetta säätää, minkä johdosta nykyisin pykälän 3 momentissa säädetystä sovitellun ansiopäivärahan enimmäismäärästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa.

5 luku Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

2 §. Palkansaajan oikeus työttömyyspäivärahaan. Pykälässä säädetään palkansaajan oikeudesta ansiopäivärahaan ja peruspäivärahaan. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että palkansaajan jäsenyysehto muutettaisiin viikkokohtaisesta tarkastelusta kuukausikohtaiseksi ja pidennettäisiin työssäoloahtoa vastaavasti 12 kuukauteen. Lisäksi momenttia muutettaisiin siten, että jäsenyysehdon täyttymiseksi riittäisi, että henkilö on liittynyt työttömyyskassan jäseneksi sellaisen kalenterikuukauden aikana, joka voidaan lukea työssäolohtokuukaudeksi. Ansiopäivärahaan olisi oikeus palkansaajakassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta, ja joka kalenterikuukausina, joina hän on ollut vakuutettuna työttömyyskassassa, on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon.

Koska palkansaajan jäsenyysehdon esitetään kertyvän kuukausina ja työssäoloehdon kertymisen esitetään perustuvan kalenterikuukausiin, käytännössä voi syntyä tilanteita, joissa palkansaaja olisi liittynyt työttömyyskassaan kesken sellaisen kalenterikuukauden, joka kerryttää työssäoloahtoon yhden täyden työssäolohtokuukauden tai vaihtoehtoisesti 0,5 työssäolohtokuukautta. Koska jatkossa ei enää selvitetäisi sitä, minä tosiasiallisina päivinä kalenterikuukauden sisällä työtunnit on tehty, vaan kyse olisi pääsääntöisesti palkan maksuajankohtaan perustuvasta

kalenterikuukausikohtaisesta tarkastelusta, työssäoloehtokuukausien kertymisessä huomioitaisiin sellaiset kalenterikuukaudet, joiden aikana työttömyyskassan jäsenyys olisi alkanut. Kalenterikuukausi voitaisiin lukea työssäoloehtokuukausien määrään, vaikka jäsenyys olisi alkanut kuukauden viimeisenä päivänä. Oikeus ansiopäivärahaan voisi kuitenkin alkaa vasta sen jälkeen, kun koko 12 kuukauden jäsenyysehto olisi täyttynyt.

Esimerkki:

Henkilö aloittaa määräaikaisen kokoaikatyön 15.1.2025, joka kestää 31.12.2025. saakka. Palkka maksetaan työntekokuukauden viimeisenä päivänä, jolloin maksuperusteisesti työssäoloehtokuukausia olisivat tammi-joulukuu (12 kk). Henkilö liittyy työttömyyskassan jäseneksi 27.1., jolloin hän on ollut vakuutettuna kaikkien työssäoloehtoon luettavien kalenterikuukausien aikana. Kahdentoista kuukauden jäsenyysehto täyttyy 26.1.2026., ja ansiopäivärahaa voidaan maksaa aikaisintaan tämän jälkeen.

Esityksellä ei olisi vaikutusta työttömyyskassan jäseneksi liittymistä tai jäsenyyden alkamista koskeviin edellytyksiin.

Pykälän 2 momentti koskee vakuutettua, joka ei ole 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettu yrittäjä, mutta joka työskentelee yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänen perheenjäsenensä on 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tai 2 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettu yrittäjä. Koska tällaiselta palkansaajalta edellytetään ansiopäivärahan saamiseksi jo nyt, että hän on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta, eikä tällaisten palkansaajien jäsenyysehtoa esitetä muutettavaksi tältä osin, ehdotetaan 2 momentti kumottavaksi.

3 §. Palkansaajan työssäoloehto. Pykälässä säädetään siitä, miten palkansaajan työssäoloehto täyttyy. Edellytyksenä palkansaajan työssäoloehdon täyttymiselle ei olisi enää työllistyminen vähintään 26 kalenteriviikon ajan 4 §:ssä tarkoitetussa työssä. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilöltä edellytettäisiin työttömyyspäivärahan edellytyksenä sitä, että hän on tarkastelujakson aikana kerryttänyt yhteensä vähintään 12 työssäoloehtokuukautta. Työssäoloehdon täyttämiseksi ei enää edellytettäisi tiettyä työssäoloaikaa, vaan vähintään kahdentoista kalenterikuukautta, joiden aikana henkilölle on maksettu palkkaa vähintään 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun euromääräisen tulorajan verran.

Palkansaajan työssäoloehto voisi kertyä kokonaisista työssäoloehdon täyttävistä kuukausista, mutta myös 0,5 kuukauden jaksoissa. Kaksi puolikkaana kertynyttä kuukautta vastaisi yhtä täyttä työssäoloehtokuukautta.

Työssäoloehdon täyttämisessä palkkatulo pääsääntöisesti kohdistettaisiin sille kalenterikuukaudelle, jossa palkka on maksettu. Poikkeuksista tähän säädettäisiin uudessa 4 b:ssä.

Pykälän 2 momentti kumottaisiin tarpeettomana Työssäoloehdon täyttymisen tarkastelujakso olisi nykytilaa vastaavasti 28 kuukautta.

Koska tuloihin perustuvan työssäoloehdon esitetään kertyvän maksuperiaatteen mukaisesti, sen tarkastelu, miten työssäoloehdon täyttymisen ajankohta asemoituu tiettyyn kalenteripäivään (työttömyyden tai lomautuksen alkaminen) muuttuu nykytilaan verrattuna. Nykyisin, työssäoloehdon kertyessä kalenteriviikon sisällä tehtyjen työtuntien perusteella, on selvää, että työttömyyden tai lomautuksen alkaessa esimerkiksi maanantaina, työssäoloehtoon vaadittavien viikkojen on tullut kertyä edelliseen päivään, sunnuntaihin, mennessä, mainittu päivä mukaan lukien. Jotta työssäoloehdon täyttyminen 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.

Esimerkki:

Määräaikainen kokoaikainen työsuhde on voimassa 1.12.2024–15.12.2025., ja palkka maksetaan aina samana kuukautena, jona työ on tehty. Koska työ on kokoaikainen, työttömyys alkaa vasta työsuhteen päätyttyä, ja työssäoloehdon tarkastelujakso alkaa vasta kun työ päättyy. Jos joulukuussa maksettava, työssäoloehdossa huomioitava palkka täyttää 4 §:ssä tarkoitetun tuloa koskevan edellytyksen, tutkittaessa oikeutta työttömyyspäivärahaan 16.12.2025. alkaen, joulukuun 2025 huomioidaan työssäoloehdossa riippumatta siitä, onko palkka maksettu ennen työsuhteen päättymistä, työsuhteen viimeisenä päivänä tai työsuhteen päättymisen jälkeen mutta joulukuun loppuun mennessä.

Esimerkki:

Määräaikainen osa-aikainen työsuhde on voimassa 1.12.2024–15.12.2025, ja palkka maksetaan aina samana kuukautena, jona työ on tehty. Jos kuukausipalkka täyttää 4 §:ssä tarkoitetun tuloa koskevan edellytyksen, työssäoloehto täyttyy 30.11.2025. mennessä. Jos joulukuun 2025 palkka riittää kerryttämään työssäoloehdotusta, se huomioidaan uudessa työssäoloehdossa riippumatta siitä, onko palkka maksettu ennen työsuhteen päättymistä, työsuhteen viimeisenä päivänä tai työsuhteen päättymisen jälkeen mutta joulukuun loppuun mennessä.

Joskus, pidempiaikaisen työskentelyn päättyessä työsuhteen päättymiseen tai lomautuksen alkamiseen, päättyneen työskentelyn perusteella maksettava tulo voisi kerryttää työssäoloehtokuukausia myös sen kalenterikuukauden jälkeen, jolloin työsuhde on päättynyt tai lomautus on alkanut. Tällaisesta tilanteesta on kyse silloin, jos palkka maksetaan myöhemmin kuin sen kuukauden aikana, jolloin työ on tehty. Näissä tilanteissa tällainen myöhemmin maksettava palkka huomioidaan siinä työssäoloehdossa, joka alkaa kertyä enimmäisajan alkamisesta lukien.

Esimerkki:

Määräaikainen työsuhde kestää vuoden ja se alkaa kesäkuun 16. päivä ja voimassa seuraavan vuoden kesäkuun 15. päivään asti. Palkka maksetaan aina työntekokuukautta seuraavana kalenterikuukautena. Viimeisen työskentelykuukauden eli kesäkuun palkka maksetaan toisin sanoen heinäkuussa. Työssäoloehto voi (tulon määrästä riippuen) kuitenkin täytyä toukokuussa tehdyn työn perusteella kesäkuun aikana maksetun palkan perusteella riippumatta siitä, onko palkka maksettu ennen työsuhteen päättymistä, työsuhteen viimeisenä päivänä tai työsuhteen päättymisen jälkeen mutta kesäkuun loppuun mennessä. Heinäkuussa maksettu, kesäkuun työskentelyyn perustuva tulo kerryttää uutta työssäoloehdotusta, jos tulo täyttää 4 §:ssä ehdotetun tulon määrää koskevan edellytyksen.

Edellä kuvattu menettely edellyttää, että viimeistä palkallista kuukautta ei tarvita työssäoloehdon täyttämiseksi.

Joskus henkilö voi pitkäkestoisen työllistymisen päättyessä kesken kalenterikuukauden ottaa työttömyyden tai lomautuksen alkamisen jälkeen vastaan uuden kokoaikaisen tai osa-aikaisen

työn jo saman kalenterikuukauden aikana. Jos palkka tällaisesta työstä maksetaan sen kuukauden aikana, jona työttömyys tai lomautus on alkanut, ja kuukausi huomioitaisiin jo päättyneen tai lomauttaneen työsuhteen perusteella työssäoloehdossa, uudesta, alkaneesta työstä saman kuukauden aikana maksettu palkka kohdistettaisiin päättyneen työllistymisen perusteella kertyneeseen työssäoloへtoon. Toisin sanoen, jos työttömyys ja oikeus työttömyyspäivärahaan alkaisi kesken kalenterikuukauden, koko tämän kalenterikuukauden aikana maksettu tulo voitaisiin huomioida työssäolohtokuukauden tulona. Tämä edellyttäisi, että päättynyt työsuhte tai työsuhte, josta henkilö on lomautettu, yhdessä mahdollisen aiemman työssäoloehdossa huomioidavan työn kanssa, riittäisi tuottamaan työnhakijalle vaaditut 12 työssäolohtokuukautta. Jos ensimmäisen, päättyneen tai lomauttaneen työsuhteen jälkeen koossa olisi vain 11.5 työssäolohtokuukautta tai vähemmän, menettelyä ei sovellettaisi.

Pykälän 3–5 momenteissa säädetään hyväksyttävistä syistä pidentää edellä mainittua tarkastelujaksoa ja tarkastelujakson pidentämisen enimmäiskestosta. Pykälän 3–5 momentteihin ei ehdoteta muutoksia. Tarkastelujakson pidentämisessä ei olisi merkitystä sillä, maksetaanko palkka sen kalenterikuukauden aikana, jolloin työ on tehty, vai esimerkiksi seuraavan kalenterikuukauden aikana. Tarkastelujakson alkupäässä koko kalenterikuukausi, jolle tarkastelujakso ulottuu hyväksyttävän syyn vuoksi, voitaisiin sisällyttää pidennetyn tarkastelujakson sisään.

Esimerkki:

Henkilön toistaiseksi voimassa oleva työsuhte on irtisanottu ja se päättyy 30.6.2028 irtisanomisajan päätyttyä. Hän on ollut osasairauspäivärahalla ajan 1.3.–30.4.2028, tätä ennen sairauspäivärahalla 1.1.–28.2.2028 ja tätä edeltävästi perhevapaalla 1.1.2025–31.12.2027, josta palkallista 1.1.–30.5.2025. Normaali tarkastelujakso on 1.3.2026–30.6.2028. Työssäolohehto ei täyty tällä ajalla. Hyväksyttävää syytä ajalla 1.6.2025–30.4.2028. Tarkastelujaksoa pidennetään tällä kestolla 31.5.2025 alkaen taaksepäin, jolloin työssäolohehto täyttyy palkoista 1.5.–30.6.2028 ja 1.8.2024–31.5.2025 (12 kk).

4 §. Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen. Pykälän nimi muutettaisiin vastaamaan paremmin muutetun pykälän sisältöä. Pykälässä säädettäisiin palkansaajan työssäoloehdon kertymisen edellytyksistä.

Pykälän 1 momentin mukaan palkansaajan työssäolohtokuukaudeksi luettaisiin kalenterikuukausi, jona henkilölle on maksettu vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 930 euroa. Palkan maksuajankohta olisi ratkaisevaa työssäoloehdon kertymisessä. Vaadittava tulo voisi kertyä yhden palkanmaksupäivän palkasta tai kahtena tai useampana palkanmaksupäivänä maksettavan palkan yhteismäärästä.

Työssäolohtokuukaudeksi luettaisiin myös sellaiset kaksi erillistä kalenterikuukautta, joiden kummankin aikana henkilölle on maksettu vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähemmän kuin 930 euroa mutta kuitenkin vähintään 465 euroa. Momentissa tarkoitettujen työssäolohtokuukauden muodostavien kahden erillisen kalenterikuukauden ei tarvitsisi olla peräkkäisiä. Työssäolohehto voisi siis kertyä kokonaisista työssäolohtokuukausista tai puolikkaista työssäolohtokuukausista ja näitä voidaan laskea yhteen. Kukin työssäolohtokuukausi luettaisiin työssäolohehtoon vain kerran.

Käytännössä voi syntyä tilanteita, joissa palkkatyö alkaa esimerkiksi kuukauden 20. päivä ja päättyy seuraavan kuukauden 14. päivä, ja joissa palkka koko määräaikaisen työn ajalta maksetaan kerralla, esimerkiksi työn päättymiskuukauden viimeisenä päivänä. Koska työssäolohehto

kertyisi maksuperusteisesti, palkka kohdennettaisiin tässä esimerkin tilanteessa palkan maksupäivän mukaan vain yhdelle kuukaudelle, joka on se kuukausi, jolloin palkka on maksettu. Jos palkka maksettaisiin vasta työntekokuukautta seuraavan kuukauden aikana, vasta kyseinen palkanmaksukuukausi kerryttäisi työssäoloehdot.

Sen sijaan tilanteessa, jossa yli kuukauden mittainen palkkatyö alkaa esimerkiksi kuukauden 20. päivä ja päättyy seuraavan kuukauden viimeinen päivä, jolloin maksetaan kerralla palkka koko työsuhteen ajalta työn alkamispäivästä lukien sen viimeiseen päivään saakka, kyse on ensinnäkin tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeavasta palkanmaksujaksosta ja toiseksi palkkaa maksetaan kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta. Työssäoloehdon kertymisestä näissä tilanteissa säädettäisiin uudessa 4 b §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädetään työssäoloehdon täyttävän työn työaika koskevista edellytyksistä. Työaika koskevat edellytykset poistuisivat, koska jatkossa vain palkalla olisi merkitystä työssäoloehdon kertymisen kannalta. Uudessa 2 momentissa säädettäisiin näistä palkkaa koskevista edellytyksistä. Pykälän 2 momentin mukaan työssäoloehdoton luettavan palkan olisi oltava työehtosopimuksen mukainen ja jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan olisi oltava vähintään 1 134 euroa kuukaudessa (1 331 vuoden 2023 tasossa). Ehdotettu 2 momentti vastaisi nykytilaa.

Pykälän 3 momentin mukaan työssäolohtokuukauteen ei luettaisi:

- 1) palkkaa työstä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan.
- 2) henkilölle maksettua työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan palkkaa.
- 3) työaikapankkiin siirrettyyn työaikaan perustuvaa palkkaa tai korvausta.

Nämä rajoitukset vastaisivat nykytilaa, sillä kalenteriviikkoja, joiden aikana henkilö on saanut palkkaa 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa tai työaika, joka siirretään työaikapankkiin, ei huomioida palkansaajan nykyisessä työssäoloehdossa.

Voimassa olevan pykälän 5 momentissa säädetään työaikajärjestelyiltään epätavallisia aloja koskevista poikkeuksista työssäoloehdon täyttymisessä. Momentin mukaan viikoittaisesta työaikaedellytyksestä voidaan valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyillä edellytyksillä poiketa opettajien, kotityöntekijöiden, urheilijoiden, taiteilijoiden ja eräiden muiden luovaa tai esityksellistä työtä tekevien henkilöiden sekä muiden vastaavien työaikajärjestelyiltään epätavallisilla työaloilla työskentelevien osalta. Poikkeuksista säädetään tarkemmin työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 luvussa opetusalan, työsuhteisen kotityön, luovien ja esityksellisten alojen ja urheilutoiminnan osalta.

Koska esityksessä ehdotetaan, että työaika koskevista edellytyksistä luovuttaisiin ja työssäoloehdot täyttyisi tuloperusteisesti, työaikajärjestelyiden epätavallisuus ei enää aiheuttaisi haasteita työssäoloehdon täyttymisen kannalta. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi työaikajärjestelyiltään epätavallisia aloja koskevat poikkeukset työssäoloehdon täyttämiseen. Urheilutoimintaa koskevasta poikkeuksesta säädettäisiin uudessa 4 b §:ssä.

Edellä todetun sijasta momentissa säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta. Esityksen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin työssäoloehdossa huomioon otettavasta tuloista. Voimassa olevan sääntelyn mukaan työttömyysetuutta määrittäessä huomioon otettavasta

tulosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään tarkemmin työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:ssä tarkoitetusta vakiintuneesta palkkatulosta. Vakiintuneella tulolla, joka otettaisiin huomioon työssäoloehdotta kerryttävänä tulona, tarkoitettaisiin samoja tuloeria kuin nykyisin palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevassa palkassa huomioidaan. Asetusta muutettaisiin siten, että vakiintuneen palkan määrittelmä laajennettaisiin koskemaan ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittämisen lisäksi myös työssäoloehdotta.

4 a §. *Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävissä palvelussa.* Pykälässä säädetään palkansaajan työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävissä palvelussa. Työssäoloehdotta koskevilla muutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa työssäoloehdon kertymisen peruseriaatteita palkkatuetun työn ja työllistymistä edistävien palvelujen osalta.

Pykälän 1 momentissa säädetään työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetussa työssä. Momenttia muutettaisiin siten, että työssäoloehdoton luettaisiin jatkossa 75 prosenttia työssäoloehdoton kausista. Kuten nykyisin, siltä osin, kun palkkatukityötä ei voida lukea työssäoloehdoton, se pidentäisi tarkastelujaksoa. Nykytilaa vastaavasti julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n nojalla järjestetyssä palkkatuetussa työssä eli niin kutsutussa velvoitetyössä työssäoloehdoton luettaisiin kuitenkin työssäoloehdon täyttävä aika kokonaisuudessaan.

Pykälän 2 momentissa säädetään eräitä 60 vuotta täyttäneitä koskevasta poikkeuksesta täyttää työssäoloehdot työllistymistä edistävissä palvelussa. Momenttiin tehtäisiin kalenteriviikkokohtaisesta työssäoloehdon kertymisestä kalenterikuukausikohtaiseen kertymiseen siirtymisestä seuraava muutos, jolla palvelussa kerrytetyt tädet kalenteriviikot muunnettaisiin laskennallisesti työssäoloehdotokuukausiksi. Neljä täyttä kalenteriviikkoa vastaisi yhtä täyttä työssäoloehdotokuukautta ja kaksi kalenteriviikkoa puolikasta työssäoloehdotokuukautta. Työssäoloehdoton luettavassa työllistymistä edistävissä palvelussa ollutta aikaa seurattaisiin kalenteriviikkoina ja tehtäisiin muunto työssäoloehdotokuukausiksi edellä kuvatulla tavalla. Työssäoloehdot täyttyisi viimeistään palvelun päättymispäivänä, jos kalenteriviikot työssäoloehdotokuukausiksi muunnettuina riittäisivät täyttämään työssäoloehdoton.

Tavoitteena on, ettei työssäoloehdoton tehdyillä muutoksilla olisi vaikutusta siihen, miten työvoimaviranomainen järjestää työttömälle työnhakijalle työllistymistä edistävää palvelua.

4 b §. *Palkansaajan työssäoloehdotta koskevat poikkeukset.* Pykälä on uusi, ja siinä säädettäisiin eräistä poikkeuksista palkansaajan työssäoloehdoton maksuperusteiseen kertymiseen.

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka laskettaisiin sen palkan perusteella, jonka perusteella henkilölle on työssäoloehdotossa huomioitavia työssäoloehdotokuukausia kertynyt. Tavoitteena on, että ansiopäivärahan määrä vastaisi mahdollisimman hyvin palkansaajan vakiintunutta tulotasoa. Joskus palkanmaksu kuitenkin poikkeaa tavanomaisesta, eikä näiden tilanteiden haluta vaikuttavan työssäoloehdoton kertymiseen tai ansiopäivärahan määrään. Tästä syystä ehdotetaan, että tietyissä tilanteissa poikettaisiin tulojen puhtaasta maksuperusteisesta kohdentamisesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, miten tavanomaisesta maksuperiaatteesta poiketen työssäoloehdot kertyisi tilanteessa, jossa kalenterikuukauden aikana maksetaan palkkaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poiketen kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta. Poikkeussäännöksen soveltaminen edellyttäisi kummankin edellytyksen olemassaoloa: palkanmaksujakso on tavanomaisesta poikkeava ja ansainta-aika, jolta palkkaa maksetaan, on kuukautta pidempi. Jos kalenterikuukauden aikana maksetaan palkkaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta

poiketen kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta, palkka jaettaisiin vaikuttamaan maksukuukausi mukaan lukien yhtä monelle sitä edeltävälle tai seuraavalle kalenterikuukaudelle, kuin jona palkkaa on ansaittu. Palkkaa jaettaisiin takautuvalle tai tulevalle ajalle riippuen siitä, millä ajanjaksolla kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta maksettu palkka on ansaittu. Palkkaa jaettaisiin käytännössä pääosin maksukuukautta edeltävälle ajalle, koska käytännössä palkan jakaminen eteenpäin edellyttäisi sitä, että palkkaa on maksettu työntekokuukautta ennen.

Palkanmaksukausi on yleisimmin kaksi viikkoa tai kuukauden. Palkanmaksukausi voi olla vain poikkeuksellisesti yli kuukauden mittainen.

Tällä tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeavalla, pidemmällä ansaintajaksolla tarkoitettaisiin esimerkiksi tilannetta, jossa kahden kuukauden mittaisesta määräaikaisesta työstä maksettaisiin työn päättyessä palkka koko määräaikaisen työn ajalta. Näissä tilanteissa palkkaa kohdistettaisiin palkanmaksukuukaudelle ja sitä edeltävälle kuukaudelle. Tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poikkeamisella tarkoitettaisiin myös tilannetta, jossa lauantaina tai pyhäpäivänä erääntyvä palkka maksetaan edellisenä arkipäivänä työsopimuslain säännöksen johdosta, jolloin samalle kalenterikuukaudelle sijoittuu kaksi palkanmaksupäivää. Näissä tilanteissa palkkaa kohdistettaisiin maksukuukaudelle ja maksukuukautta seuraavalle kuukaudelle.

Esimerkki:

Henkilö on työssä 15.9. –31.10. Palkka maksetaan koko työn ajalta 31.10. Palkka jaetaan vaikuttamaan lokakuulle ja syyskuulle.

Esimerkki:

Henkilö on työssä kuukausipalkalla, joka maksetaan aina kuukauden ensimmäisenä päivänä. Toukokuun palkanmaksupäivän tulisi olla 1.5., joka on juhlapyhä. Palkka maksetaan edellisenä arkipäivänä huhtikuun puolella. Huhtikuussa maksetaan näin ollen palkkaa 1.4. (huhtikuun palkka) ja 30.4. (toukokuun palkka). Palkka jaetaan vaikuttamaan huhtikuulle ja toukokuulle.

Tavanomaista pidemmällä ansaintajaksolla ei tarkoitettaisi esimerkiksi tilannetta, jossa kalenterikuukauden aikana maksettaisiin kyseisen kuukauden peruspalkka ja edellisen kalenterikuukauden aikaisesta työstä kertyneet palkanlisät. Sillä ei myöskään tarkoitettaisi tilannetta, jossa henkilö on työskennellyt kahdessa erillisessä työsuhteessa, ja näiden palkat maksetaan yhden ja saman kuukauden aikana kyseisten tehtävien palkanmaksujaksojen erojen vuoksi.

Palkan jakamisessa noudatettaisiin työnantajan tulorekisteriin ilmoittamaa tietoa palkan kohdentumisesta kalenterikuukausille. Jos tätä tietoa ei ole tulorekisterissä, palkka voitaisiin jakaa vaikuttamaan maksukuukausi mukaan lukien yhtä monelle sitä edeltävälle tai seuraavalle kalenterikuukaudelle kuin miten monen kalenterikuukauden aikana maksupäivän palkkaa on ansaittu.

Palkkaa jaettaisiin poikkeuksellisesti vaikuttamaan ansaintajaksolle silloin, kun henkilölle maksetaan kerralla pidemmältä ajalta ansaittua bonusta, tulospalkkiota tai muuta vastaavaa tulokseen perustuvaa palkkaa tai palkkiota. Näitä palkkaeriä kohdistettaessa työssäoloehtokuukausille kohdennettaisiin se tulo, jonka voidaan katsoa ansaitun työssäoloehtoon luettavana ajanjaksona.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, miten tavanomaisesta maksuperiaatteesta poiketen työssäoloehto kertyisi tilanteessa, jossa palkanmaksu viivästyisi työnantajasta johtuvasta

syystä. Palkka kohdistettaisiin sille kalenterikuukaudelle, jona palkka olisi ilman viivästystä tullut maksettavaksi ja täten maksuperusteisuuden periaatteiden mukaan työssäoloehdossa huomioiduksi.

Palkanmaksun viivästymisellä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa työnantaja ei pysty maksamaan palkkaa tavanomaisena palkanmaksupäivänä, vaan palkanmaksu siirtyy siten, että palkka maksetaan jonkin toisen kalenterikuukauden aikana. Säännöksen tarkoituksena on välttää tilanteita, joissa työssäoloehto jäisi täyttymättä tai työssäoloehdon täyttyminen siirtyisi eteenpäin työnantajan palkanmaksuongelmista johtuen. Palkkaa voitaisiin kohdentaa momentin perusteella sekä tilanteissa joissa kokonaisia palkkaeriä on jäänyt maksamatta että tilanteissa joissa palkanmaksun virheistä johtuen vain osa palkasta on maksettu ajallaan ja osa maksetaan myöhempana ajankohtana. Tämä tarkoittaisi käytännössä, että työttömyysturvan toimeenpanossa voi seurata tilanteita, joissa jälkikäteen todetaan 5 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun tulorajan ylittyneen kalenterikuukauden aikana.

Momentin perusteella voitaisiin poikkeuksellisesti huomioida myös esimerkiksi palkkaturvana jälkikäteen maksettu palkka sinä kalenterikuukautena jona palkka olisi ilman viivästystä tullut maksettavaksi, jos se on sellaista palkkaa, joka työnantajan maksamana voitaisiin huomioida työssäoloehdon täyttymistä harkittaessa.

Pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitetulla tavalla ansaittu tai kohdistettu palkka luettaisiin sen kalenterikuukauden tuloksi, jona palkka on ansaittu tai jolle se tulisi kohdistettavaksi. Työssäoloehtokuukausi voisi muodostua pelkästään tällaisen tulon perusteella tai yhdessä 4 §:n 1 momentin pääsäännön mukaisesti kalenterikuukauden aikana maksetun tulon kanssa.

Pykälän 3 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin työssäoloehdossa huomioon otettavan palkan kohdentamisesta.

Pykälän 4 momentti koskisi peruspäivärahan työssäoloehdon kertymistä urheilutoiminnassa. Työssäoloehdon kertymisestä urheilutoiminnassa säädetään työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:ssä. Urheilutoiminnassa peruspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon luetaan nykyisin jokainen kalenteriviikko, jona urheilemisesta saama verotettava tulo kuukauden tarkastelujakson aikana on vastannut vähintään 5 luvun 4 §:n 3 momentin mukaista määrää, joka vuonna 2023 on 1 331 euroa. Urheilijoiden peruspäivärahan myöntämisen edellytyksiä koskeva säännös siirrettäisiin valtioneuvoston asetuksesta lakiin ja siihen tehtäisiin työssäoloehdon kertymisen muuttumisesta seuraavat muutokset.

Momentissa säädettäisiin, että peruspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaksi työssäoloehtokuukaudeksi voidaan lukea urheilutoiminnassa kalenterikuukausi, jona henkilön urheilemisesta saama veronalainen tulo on vähintään 4 §:n 1 momentin mukainen määrä. Tuloja tarkastellaan maksuperusteisesti.

Urheilijana pidetään henkilöä, joka on urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta annetussa laissa (279/2009) säädetyn vakuuttamisvelvollisuuden piirissä. Urheilijalla tulee olla vakuutus tapaturman ja vanhuuden varalle, jos hänen urheilusta saamansa veronalainen tulo on vähintään urheilijoiden tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain 1 §:n mukainen eli vähintään 12 550 euroa vuodessa (vuonna 2023). Säännöksen soveltamisala vastaisi nykytilaa.

5 §. *Palkansaajalle hyväksi luettavat työssäolo- ja vakuutuskaudet.* Pykälän 3 momentissa säädetään palkansaajalle hyväksi luettavista työssäolo- ja vakuutuskausista tilanteissa, jossa henkilö vaihtaa palkansaajakassaa. Momenttia muutettaisiin siten, että työssäoloajan sijaan palkansaajan hyväksi luettaisiin hänen aiemman jäsenyytensä aikana kerryttämä työssäoloaika.

Voimassa olevan säännöksen sanamuoto rajoittaa sen soveltamisen koskemaan tilanteita, joissa jäsen kassasta erottuaan liittyy toiseen työttömyyskassaan. Soveltamiskäytännössä on syntynyt ongelmia tilanteissa, joissa henkilö erottuaan työttömyyskassasta liittyy takaisin samaan työttömyyskassaan, josta hän on eronnut. Tämän vuoksi ehdotetaan, että aiemman jäsenyyden aikana kerrytetty työssäoloaika ja vakuutettunaoloaika luettaisiin henkilön hyväksi aiemman jäsenyyden perusteella myös silloin, jos hän eroaa työttömyyskassasta ja liittyy kuukauden kuluessa uudestaan samaan palkansaajakassaan, jossa hän aiemmin oli jäsenenä.

Pykään 4 momentissa säädetään valinnasta, joka sekä niin kutsuttuna yrittäjän ei omistavana perheenjäsenenä että ulkopuolisen palveluksessa työllistyneen palkansaajan on tehtävä sen osalta, kumman työllistymisen perusteella hän haluaa työssäoloaikaan tarkasteltavan. Koska työssäoloaikaan pituus jatkossa olisi kummassakin tilanteessa 12 kuukautta, pykälän 4 momentti kumottaisiin.

9 §. *Toisessa valtiossa täyttyneet vakuutus- ja työskentelykaudet.* Pykälässä säädetään niistä edellytyksistä, joiden perusteella Suomen tekemän sosiaaliturvasopimuksen taikka sosiaaliturva-asetuksen tai perusasetuksen säännösten mukaan muussa valtiossa täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet on luettava työssäoloaikaan. Edellä mainittujen kausien hyväksilukeminen edellyttää nykyisin, että henkilö on työskennellyt Suomessa välittömästi ennen työttömyyttä palkansaajana vähintään neljä viikkoa tai yrittäjänä vähintään neljä kuukautta. Koska palkansaajan työssäoloaikaan määräytymisen peruste esitetään muutettavaksi tuloperusteiseksi, pykälää muutettaisiin siten, että muiden maiden kausien hyväksilukeminen edellyttäisi työssäoloaikaan kertymistä.

11 §. *Työssäoloaika eräissä tilanteissa.* Työtön työnhakija, joka on perusasetuksen 64 artiklassa tarkoitetulla tavalla mennyt toiseen valtioon hakeakseen sieltä työtä, on oikeutettu saamaan toisessa valtiossa tapahtuvan työnhaun ajalta työttömyyspäivärahaa enintään kolmen kuukauden ajan. Pykälässä säädetään työttömyyspäivärahan maksamisen edellytyksestä henkilölle, joka on saanut työttömyyspäivärahaa sosiaaliturva-asetuksen tai perusasetuksen mukaisesti aikana, jona hän on hakenut työtä toisesta jäsenvaltiosta, ja joka ei ole kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hän lähti maasta, palannut työnhakijaksi Suomeen. Nykyisin tällaisessa tilanteessa työttömyyspäivärahaa maksetaan Suomeen työnhakijaksi palaamisen jälkeen vasta, kun henkilö on ollut joko työssä neljä viikkoa tai ollut neljä viikkoa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvussa tarkoitetussa työvoimakoulutuksessa taikka opiskellut neljä viikkoa mainitun lain 6 luvussa tarkoitettuja työttömyysetuudella tuettuja työnhakijan omaehtoisia opintoja.

Koska palkansaajan työssäoloaikaan määräytymisen peruste esitetään muutettavaksi tuloperusteiseksi, pykälää muutettaisiin siten, että neljä viikon työssäolon sijasta työttömyyspäivärahan maksaminen uudelleen edellyttäisi työssäoloaikaan kertymistä. Lisäksi pykälää muutettaisiin siten, että työttömyyspäivärahan uudelleen maksamisen kolme vaihtoehtoista edellytystä numeroitaisiin kolmeksi alakohdaksi.

13 §. *Ostavastuu-aika.* Pykälässä säädetään perus- ja ansiopäivärahaa koskevasta omavastuuajasta. Säännöksen 1 momentissa säädetään omavastuuajan kestosta. Voimassa olevan säännöksen mukaan työttömyyspäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan enin-

tään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Esityksessä ehdotetaan, että omavastuuai-
kaa pidennettäisiin, ja viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan sijasta omavastuuai-
kaa täyttä työpäivää vastaava aika.

Muilta osin omavastuuai-
kaa koskevaa säännöstä ei muutettaisi. Koska voimassa olevan 5 luvun
13 §:n 3 momentin 3) kohdan mukaan omavastuupäiviksi ei lueta niitä päiviä, joilta henkilöllä
ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan työttömyysturvalain 2 a tai 3 luvussa tarkoitettujen rajoi-
tusten vuoksi, lomakorvauksen jaksotus, josta säädettäisiin lain 3 luvussa, siirtäisi omavastuu-
ajan alkamista.

6 luku Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

4 §. Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka. Pykälän 1 momentti sisältää sään-
nöksen palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevasta palkasta ja palkan määrittelystä. Mo-
mentin ensimmäisen virkkeen perusteella ansiopäivärahan suuruutta laskettaessa huomioidaan
palkka vain niiltä kalenteriviikoilta, joina palkansaajan työaika on ollut 18 tuntia tai enemmän
kalenteriviikossa.

Palkansaajan työssäoloehto esitetään uudistettavaksi niin, että se kertyisi kalenterikuukauden
aikana palkansaajalle maksettujen ansioiden perusteella. Tämän vuoksi momentin ensimmäistä
virketä esitetään muutettavaksi siten, että palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva
palkka laskettaisiin sen palkan perusteella, jonka perusteella henkilölle on työssäoloehdossa
huomioitavia työssäoloehtokuukausia kertynyt. Nykytilaa vastaavasti ansiopäivärahan lasken-
nassa ei huomioitaisi sellaisia tuloja, jotka eivät kohdistu työssäoloehdossa huomioitavalle
ajalle. Tästä seuraa, että jos edellä 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvatulla tavalla päät-
tyneeseen työllistymiseen perustuvaa palkkaa maksetaan myöhemmin kuin kuukautena, jona
työsuhde päättyy tai lomautus alkaa, ja näitä tuloja ei tarvittaisi työssäoloehdon täyttymistä var-
ten työssäoloehtokuukauden muodostamiseen, tulot huomioitaisiin ansiopäivärahan suuruutta
laskettaessa vasta silloin, jos enimmäismaksuaika joskus alkaisi uudelleen ja tällainen siirtynyt
työssäoloehtokuukausi huomioitaisiin uudessa työssäoloehdossa. Edelleen momenttiin esite-
tään lisättäväksi säännös työssäoloehtokuukausissa huomioitavasta kalenteripäivien määrästä,
jota käytetään, kun kalenterikuukauden aikana maksetusta palkasta muodostetaan päiväpalkka.
Esityksen mukaan päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa työssäoloehtokuukausissa
huomioitavaan kalenterikuukauteen katsottaisiin sisältyvän 21,5 päivää. Tämä koskisi sekä ti-
lannetta, jossa kalenterikuukausi kerryttää yhden täyden työssäoloehtokuukauden että tilan-
netta, jossa kalenterikuukausi kerryttää 0,5 työssäoloehtokuukautta.

Edellä esitettyjä muutoksia lukuun ottamatta 1 momentti ja lisäksi pykälän 2 ja 3 momentti
kokonaisuudessaan säilyisivät ennallaan.

Pykälän 4 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden. Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutet-
tavaksi siten, että asetuksella voitaisiin säätää nykyistä laajemmin palkkatulojen osoittamisesta
työssäoloehdon ja ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelyssä. Valtioneuvoston
asetuksessa säädettäisiin siitä, että palkansaajan työssäoloehdon ja ansiopäivärahan perusteena
olevan palkan määrittelyssä palkkatulot osoitettaisiin ensisijaisesti palkanmaksajan tulotietojär-
jestelmään tallettamilla tiedoilla. Jos tulotietojärjestelmästä ilmenevät tiedot eivät riittäisi työs-
säoloehdon ja ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelyyn, palkkatulot voidaan tar-
vittaessa osoittaa myös työnantajan antamalla palkkatodistuksella tai työnantajan palkanmak-
sun yhteydessä antamalla palkkalaskelmilla, joista jälkimmäinen olisi ensisijainen tapa tulojen
selvittämiseksi.

Esitetyistä muutoksista ja mainitussa valtioneuvoston asetuksessa säädetystä seuraisi ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelyssä, että sekä sellainen kalenterikuukausi, jossa maksettu palkka on ollut 930 euroa tai enemmän ja josta kertyy yksi täysi työssäoloehtokuukausi, että sellainen kalenterikuukausi, jossa maksettu palkka on ollut alle 930 euroa mutta vähintään 465 euroa, ja josta kertyy 0,5 työssäoloehtokuukautta, sisältäisivät päivärahan suuruutta laskettaessa 21,5 päivää. Päivien määrää kutsutaan soveltamiskäytännössä vakiintuneesti jakajaksi. Näitä jakajan päiviä voitaisiin vähentää päivillä, jolloin henkilö on ollut poissa työstä työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitetusta hyväksyttävästä syystä ja tämän hyväksyttävän poissaolon ajalta hänelle ei poissaolon vuoksi olla maksettu palkkaa. Tämä niin kutsuttu jakajan päivien vähennys tehtäisiin työssäoloehtokuukaudelle, johon luettavaa palkkaa on vähennetty. Todellisuudessa kalenterikuukauden jaksolla voi olla enemmän työpäiviä kuin keskimääräisen päiväpalkan jakajassa laskennallisesti käytettävä 21,5. Jakajan päivien määrä ei kuitenkaan voisi olla negatiivinen tai nolla, jos kuukausi huomioidaan työssäoloehdossa. Tässä tarkoituksessa valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin, että työssäoloehtoon luettavaan kalenterikuukauteen katsotaan kuitenkin sisältyvän aina vähintään yksi työpäivä.

Ansiopäivärahan määrän tulisi heijastella henkilön vakiintunutta tulotasoa ennen työttömyyttä. Keskimääräisen päiväpalkan jakajasta tehtävien vähennysten tarkoituksena on varmistaa, ettei tilapäinen poikkeama vakiintuneeseen tulotasoon, esimerkiksi palkaton sairauspoissaoloon, vaikuttaisi ansiopäivärahan suuruuteen. Vähennyksen tekemiseen ei riittäisi pelkästään se, että henkilö on ollut poissa työstä hyväksyttävästi syystä, vaan edellytyksenä on myös se, että henkilön palkkaa on vähennetty poissaolon vuoksi. Jakajien päivien vähennys tehtäisiin työssäoloehtokuukaudelle, johon luettavaa palkkaa on vähennetty.

Toinen poikkeus jakajan päivien kalenterikuukausikohtaiseen määrään syntyisi tilanteessa, jossa työttömyys tai lomautus alkaa kesken kalenterikuukauden ja taustalla on pitkäkestoinen työssäolo. Näissä tilanteissa jakajasta voitaisiin poistaa ne työpäivät (maanantaista perjantaihin eli enintään 5 päivää kalenteriviikossa), jotka kertyvät työttömyyden tai lomautuksen alkamisen ja kalenterikuukauden viimeisen päivän välillä. Päivät poistettaisiin vain silloin, jos tällaisen vajaan kuukauden palkka sisältyy ajanjaksoon, jolta ansiopäivärahan suuruus määritellään. Pitkäkestoisella työllä tarkoitettaisiin yhdenjaksoista työsuhdetta, jossa työssäoloehtoon vaadittavat työssäoloehtokuukaudet kertyisivät peräkkäisistä työssäoloehtokuukausista. Työssäoloehto voisi kertyä kokonaisista työssäoloehtokuukausista, puolikkaista työssäoloehtokuukausista tai näiden yhdistelmästä. Tästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa.

Esimerkki:

Työsuhde on alkanut 1.1.2025 ja palkka on 1 000 euroa kuukaudessa. Lomautus alkaa 15.1.2026. Kalenterikuukaudet ajalla 1.1.–31.12.2025 kerryttävät täysiä työssäoloehtokuukausia. Ajalta 1.–15.1.2026 kertyy puolikas työssäoloehtokuukausi. Vaihtoehtoiset käsittelytavat:

a) jakajaan viedään yhtä monta päivää kuin ajalla 1.–15.1.2026 on päiviä kuitenkin niin, että kalenteriviikkoa kohden huomioidaan 5 päivää, tai

b) koska työssäoloehto täyttyy täysien palkanmaksukuukausien perusteella ajalla 1.1.–31.12., ansiopäivärahan laskennassa ei huomioida lainkaan tammikuun 2026 palkkaa.

Jakajasta voitaisiin poistaa päiviä myös silloin, jos työllistymisestä kertyy yhdenjaksoisesti kaksiteista työssäoloehtokuukautta kahdentoista kalenterikuukauden aikana maksettujen tulojen perusteella.

Esimerkki:

Työ on alkanut 16.1.2025 ja se päättyy 15.1.2026. Jos palkka jokaiselta kuukaudelta kerryttää täyden työssäoloehtokuukauden, jakajasta voidaan poistaa päivät sekä tammikuulta 2025 että tammikuulta 2026.

Kuten edellä työssäoloehdotusta koskeissa ehdotuksissa on kuvattu, joskus henkilö voi kuitenkin tällaisen pitkäkestoisen työllistymisen päättyessä kesken kalenterikuukauden ottaa työttömyyden tai lomautuksen alkamisen jälkeen vastaan uuden kokoaikaisen tai osa-aikaisen työn jo saman kalenterikuukauden aikana. Jos palkka tällaisesta työstä maksetaan kyseisen kuukauden aikana, ja kuukausi huomioitaisiin työssäoloehdossa, jakajasta ei voitaisi poistaa kalenteripäiviä, joiden aikana uusi työsuhde on jo ollut voimassa. Jakajasta ei poistettaisi päiviä myöskään silloin, jos henkilöllä on kaksi työtä, joista vain toinen päättyy kesken kalenterikuukauden. Tämä työttömyyden alkamisen jälkeen saman kalenterikuukauden aikana maksettu palkka voitaisiin poikkeuksellisesti huomioida työssäoloehdon ajalta huomioitavassa palkassa. Myös näistä poikkeuksista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa.

6 §. Lapsikorotus. Pykälässä säädetään lapsikorotuksesta, jota maksetaan peruspäivärahaan ja ansiopäivärahaan. Lapsikorotuksesta esitetään luovuttavaksi, minkä vuoksi pykälä esitetään kumottavaksi.

7 luku Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

4 §. Työmarkkinatuen määrä. Pykälän 2 momentissa säädetään, että työmarkkinatuen saajalle maksetaan lapsikorotusta siten kuin työttömyysturvalain 6 luvun 6 §:ssä säädetään perus- ja ansiopäivärahan saajalle maksettavasta lapsikorotuksesta. Koska lapsikorotuksesta esitetään luovuttavaksi, myös työmarkkinatuen lapsikorotusta koskeva pykälän 2 momentti esitetään kumottavaksi.

10 §. Omavastuuajaka. Pykälässä säädetään työmarkkinatukea koskevasta omavastuuajasta. Sen 1 momenttiin esitetään tehtävät vastaavat muutokset kuin perus- ja ansiopäivärahaa koskevaan lain 6 luvun 13 §:n 1 momenttiin esitetään tehtäväksi.

8 luku Alueellisen liikkuvuuden tukeminen

2 §. Liikkuvuusavustuksen määrä. Pykälässä säädetään liikkuvuusavustuksen määrästä ja sen 1 ja 3 momentissa säädetään erityisesti lapsikorotuksen maksamisesta liikkuvuusavustuksen saajalle. Koska lapsikorotuksesta esitetään luovuttavaksi, pykälään esitetään tehtäväksi tästä seuraavat muutokset.

10 luku Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

5 §. Työvoimakoulutusta koskevat erityissäännökset. Pykälän 2 momentissa säädetään opiskelijalle eräissä tilanteissa maksettavasta työttömyysetuudesta ja sen lapsikorotuksesta. Koska lapsikorotuksesta esitetään luovuttavaksi, säännökseen esitetään tehtäväksi tästä seuraavat muutokset.

9 a §. *Lapsikorotuksen maksaminen Kansaneläkelaitokselle.* Pykälässä säädetään työttömyysetuuteen maksettavan lapsikorotuksen maksamisesta etuudensaajan sijasta Kansaneläkelaitokselle käytettäväksi lapsen elatukseen. Säännöstä sovelletaan tilanteissa, joissa työttömyysetuuden saaja on laiminlyönyt lapsen elatusvelvollisuuden ja lapselle maksetaan tämän vuoksi elatustukilain (508/2002) mukaista elatustukea. Lapsikorotuksen maksaminen Kansaneläkelaitokselle edellyttää sen tekemää pyyntöä.

Koska lapsikorotuksesta esitetään luovuttavaksi, pykälä kumottaisiin.

1 b §. *Kansaneläkeindeksillä tehtävä tarkistus.* Pykälä olisi uusi. Pykälässä säädettäisiin 5 luvun 4 §:n 1 momentissa mainittujen työssäoloehto kerryttävien euromäärien tarkistamisesta vuosittain kansaneläkeindeksillä.

Ehdotettu työssäoloehto kerryttävä kuukausiansio on se palkkasumma, joka vastaa pienintä ansiopäivärahan ansio-osaa kerryttävää palkkaa vuonna 2023. Tulorajaa tulisi tarkistaa vuosittain, jotta tuloraja ei laskisi ajan myötä suhteessa peruspäivärahaan ja sitä kautta ansio-osaa kerryttävään palkkaan.

Työssäoloehto kerryttävän palkkasumman tarkistaminen vuosittain kansaneläkeindeksillä johtaisi siihen, että tuloraja ei jatkossa vastaisi aivan tarkalleen pienintä ansio-osaa kerryttävää palkkaa.

1 c §. *Työssäoloehtokuukauden laskennallinen muuntaminen kalenteriviikoiksi.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin työssäoloehtokuukausien muuntamisesta kalenteriviikoiksi tilanteissa, jossa tarkastellaan koulutusta vailla olevan nuoren etuusoikeuden palautumista, työssäolovelvoitteen täyttymistä sekä odotusajasta vähennettävää aikaa.

Henkilö, jolle on asetettu työssäolovelvoite toistuvan työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn johdosta, saa oikeuden työttömyyden perusteella maksettavaan työttömyysetuuteen, kun hän on ollut yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa työssäoloehdosta luettavassa työssä, osallistunut muuhun työllistymistä edistävään palveluun kuin työttömyysetuudella tuettuun omaehtoiseen opiskeluun tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuun omaehtoiseen opiskeluun, opiskellut päätoimisesti taikka työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä. Etuusoikeuden palautumisesta työssäolovelvoitteen jälkeen säädetään työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:ssä. Koulutusta vailla olevan nuoren, joka on menettänyt oikeutensa työttömyysetuuteen menettelemällä työttömyysturvalain 2 luvun 13 §:ssä tai 14 §:ssä säädettyllä tavalla, työttömyysetuusoikeus palautuu, kun hän on toiminut yhteensä vähintään 21 kalenteriviikon ajan vastaavalla tavalla. Tästä säädetään 2 luvun 16 §:ssä.

Koska työssäoloehto ei seurattaisi enää jatkossa kalenteriviikkoina, ehdotetaan, että edellä mainittujen velvoitteiden täyttymisessä työssäoloehdon täyttävällä työllä työssäoloehtokuukaudet muunnettaisiin laskennallisesti kalenteriviikoiksi. Muuntaminen tehtäisiin siten, että yhteen työssäoloehtokuukauteen katsottaisiin sisältyvän aina neljä kalenteriviikkoa. 5 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan työssäoloehtokuukaudeksi luetaan myös sellaiset kaksi erillistä kalenterikuukautta, joiden aikana henkilölle on maksettu kumpanakin vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa enemmän kuin 465 euroa, mutta vähemmän kuin 930 euroa. Nuoren etuusoikeuden

palautumisessa ja työssäolovelvoitteen täyttymisessä otettaisiin huomioon myös tällainen kuu-
kausi, jossa palkkatulo on ollut vähemmän kuin 930 euroa, mutta vähintään 465 euroa. Tällöin
tällaiseen puolikkaaseen työssäoloehtokuukauteen katsottaisiin sisältyvän kaksi kalenteriviik-
koa.

Työmarkkinatuen 21 viikon odotusajasta vähennetään muun muassa täydet kalenteriviikot,
joina henkilö on ollut työssä, joka luetaan hänen työssäoloehtoonsa. Odotusajasta vähennettä-
vistä kalenteriviikoista säädetään työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n 3 momentissa. Velvoittei-
den täyttämistä vastaavasti myös odotusajasta kalenteriviikkoja vähennettäessä muunnettaisiin
työssäoloehtokuukaudet kalenteriviikoiksi siten, että yhteen työssäoloehtokuukauteen katsottai-
siin sisältyvän neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäoloehtokuukauteen kaksi kalente-
riviikkoa.

7.2 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

5 luku *Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset*

4 a §. *Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistä-
vässä palvelussa.* Pykälässä säädetään työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetussa työssä ja
työllistymistä edistävässä palvelussa. Työvoimapalveluiden järjestämismääräys 1.1.2025 alkaen
tapahtuvan siirron vuoksi säännöstä on muutettu siten, että viittaus julkisesta työvoima ja yri-
tyspalvelusta annettuun lakiin on korvattu viittauksella työvoimapalveluiden järjestämisestä an-
nettuun lakiin (380/2023). Pykälään esitetään tehtäväksi vastaavat muutokset kuin lakiehdotuk-
sessa 1.

13 §. *Omapastuuajasta.* Pykälässä säädetään perus- ja ansiopäivärahaa koskevasta omapastuu-
ajasta. Työvoimapalveluiden järjestämismääräys 1.1.2025 alkaen tapahtuvan siirron vuoksi
säännöstä on muutettu kyseisestä päivästä lukien siten, että henkilön edellytetään olevan työt-
tömänä työnhakijana työvoimaviranomaisessa työ- ja elinkeinotoimiston sijasta. Pykälän 1 mo-
menttiin esitetään tehtäväksi vastaavat muutokset kuin perus- ja ansiopäivärahaa koskevan lain
6 luvun 13 §:n 1 momenttiin esitetään tehtäväksi lakiehdotuksessa 1.

7 luku *Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset*

10 §. *Omapastuuajasta.* Pykälässä säädetään työmarkkinatukea koskevasta omapastuuajasta.
Työvoimapalveluiden järjestämismääräys 1.1.2025 alkaen tapahtuvan siirron vuoksi säännöstä
on muutettu kyseisestä päivästä lukien siten, että henkilön edellytetään olevan työttömänä työn-
hakijana työvoimaviranomaisessa työ- ja elinkeinotoimiston sijasta. Pykälän 1 momenttiin esi-
tetään tehtäväksi vastaavat muutokset kuin perus- ja ansiopäivärahaa koskevan lain 6 luvun
13 §:n 1 momenttiin esitetään tehtäväksi lakiehdotuksessa 1.

7.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta

8 §. *Peruspäivärahan rahoitus.* Pykälän 1 momentin mukaan Työllisyysrahasto maksaa sosi-
aali- ja terveysministeriön välityksellä Kansaneläkelaitokselle peruspäivärahojen ja niihin liit-
tyvien lapsikorotusten sekä korotusosien rahoitukseen sen osan palkansaajamaksun tuotosta,
joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan
työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Koska työttömyysturvan lapsikorotuksesta esi-
tetään luovuttavaksi, peruspäivärahan rahoitusta koskevaan säännökseen esitetään tehtäväksi
tämä johtuva muutos.

7.4 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

8 §. *Peruspäivärahan rahoitus.* Julkisen työvoimapolvelun järjestämisvastuun uudistamiseen liittyen pykälän 1 momenttia on muutettu lailla 387/2023. Pykälään esitetään tehtäväksi vastaavat muutokset kuin lakiehdotuksessa 3.

7.5 Työttömyyskassalaki

25 §. *Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus.* Pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään yrittäjäkassalle maksettavan valtionosuuden perusteesta. Voimassa olevan lain mukaan valtio rahoittaa myös yrittäjäkassan maksaman lapsikorotuksen. Koska työttömyysturvan lapsikorotuksesta esitetään luovuttavaksi, momentteihin esitetään tehtäväksi tästä johtuva muutos.

7.6 Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

25 §. *Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus.* Julkisen työvoimapolvelun järjestämisvastuun uudistamiseen liittyen pykälän 1 momenttia on muutettu lailla 388/2023. Pykälään esitetään tehtäväksi vastaavat muutokset kuin lakiehdotuksessa 5.

7.7 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

11 luku Työllistämisvelvoite

1 §. *Kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestäminen.* Työllistämisvelvoitteen tarkoituksena on, että työllistettävä täyttää työssäoloehdon velvoitetyön päättyessä. Voimassa olevassa säännöksessä velvoitetyön kesto on määritelty voimassa olevaa työssäoloehdot vastavasti kuudeksi kuukaudeksi. Pykälän 3 momenttia muutettaisiin määrittelemällä velvoitetyön kesto työssäoloehdon täyttymisen kautta. Ehdotettu muotoilu tarkoittaisi sitä, että työssäoloehdon pidentyessä 12 kuukauteen myös velvoitetyö tulisi järjestää 12 kuukauden pituisena, ellei työnhakijalla ole muuta työssäoloehtoon luettavaa työtä tai osallistumista sellaiseen työllistymistä edistävään palveluun, joka voidaan lukea työssäoloehtoon työn päättyessä. Jäljempänä mainittujen tilanteiden huomioimisesta säädetään 11 luvun 2 §:n 2 momentissa.

Hallitus on kuitenkin antamassa alkuvuodesta 2024 eduskunnalle hallituksen esityksen, joka koskee muun muassa eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumista, missä yhteydessä myös velvoitetyötä koskevia säännöksiä tarkastellaan.

2 §. *Työllistämisvelvoitteen rajoitukset ja lakkaaminen.* Pykälän 2 momentista poistettaisiin maininta työllistämisvelvoitteen kuuden kuukauden kestosta vastaamaan 1 §:n ehdotettua muutosta. Voimassa olevaa säännöstä vastaavasti työssäoloehdon tarkastelujakson kuluessa tehty työssäoloehtoon luettava työ ja osallistuminen työssäoloehtoon luettavaan työllistymistä edistävään palveluun vähentäisivät työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettävän työn kestoa. Edellä tarkoitetuissa tilanteissa työllistämisvelvoite voisi olla kestoltaan lyhyempi kuin 12 kuukautta. Ehdotettu muotoilu vastaa 1.1.2025 voimaan tulevan työvoimapolveluiden järjestämisestä annetun (380/2023) lain 109 §:n 2 momentin muotoilua.

Hallitus on kuitenkin antamassa alkuvuodesta 2024 eduskunnalle hallituksen esityksen, joka koskee muun muassa eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumista, missä yhteydessä myös velvoitetyötä koskevia säännöksiä tarkastellaan.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1330/2002) 2 luvussa säädetään tarkemmin työssäoloehdon kertymisestä opetusalan, työsuhteisen kotityön, luovien ja esityksellisten alojen ja urheilutoiminnan osalta. Urheilutoiminnan osalta poikkeuksesta säädettäisiin jatkossa ehdotetussa työttömyysturvalain 5 luvun 4 b §:ssä ja muilta osin poikkeuksista luovuttaisiin. Asetuksen 2 luku tulisi täten poistettavaksi ja samalla poistettaisiin työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:stä tätä koskeva asetuksenantovaltuus.

Ehdotetun työttömyysturvalain 3 luvun 6 §:n 4 momenttiin lisätyn asetuksenantovaltuuden mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin jaksotuksessa käytettävän päivämäärän määrittämisestä. Vallitsevassa soveltamiskäytännössä on tulkittu, että jaksotuksen päivämäärää laskettaessa on huomioitu vain työssäoloehdosta luettavien viikkojen palkat ja jakajan päivät. Eräissä harvinaisissa tilanteissa tämä on voinut johtaa hankaliin tulkintatilanteisiin, kun jaksotettavaa tuloa on maksettu, mutta työssäoloehdosta ei ole kertynyt. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarvittaessa tarkentaa sääntelyä siten, että viimeisimmän työsuhteen päivämäärä saataisiin jakamalla työsuhteen palkka siihen sisältyvillä työpäivillä.

Ehdotetun työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin työssäoloehdosta huomioon otettavasta tulosta ja tulon kohdentamisesta. Samoin 5 luvun 4 b §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin palkan kohdentamisesta. Työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin vakiintuneesta palkkatulosta ja siinä huomioon otettavista tuloista, tulojen selvittämisestä sekä vuositulon määrittämisestä. Näistä säädettäisiin työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Ehdotetuista työttömyysturvalain muutoksista seuraa muutostarpeita asetuksen 1 §:ään, jossa säädetään vakiintuneesta palkkatulosta, 2 §:ään, jossa säädetään huomioon otettavista palkkatuloista, 3 §:ään, jossa säädetään tuloista, joita ei oteta huomioon määritettäessä vakiintunutta palkkaa sekä 6 §:ään, jossa säädetään tulojen osoittamisesta palkkatodistuksella.

Asetusluonnokset ovat osittain hallituksen esityksen liitteenä ja niiden sisältöä on kuvattu säännöskohtaisissa perusteluissa.

9 Voimaantulo

9.1 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2024.

Lomakorvaus

Siirtymäsäännöksen 2 momentti koskisi lomakorvauksen vaikutusta työttömyysetuuteen. Lain 3 luvun 6 §:n 2 ja 4 momenttia sovellettaisiin vuosilomakorvaukseen, joka maksetaan tämän lain voimaantultua päättyneen työsuhteen perusteella. Työsuhteen päättymisajankohdalla tarkoitettaisiin päivää, joka on määräaikaisen työsuhteen viimeinen päivä tai lain tai työehtosopimuksen mukaisen irtisanomisan viimeinen päivä. Näin ollen lomakorvauksen jaksottaminen koskisi lomakorvausta, joka maksetaan 1 päivänä tammikuuta 2024 tai sen jälkeen päättyvän työsuhteen perusteella.

Työttömyysetuuden sovittelu

Siirtymäsäännöksen 3 momentti koskisi työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumista. Esityksen mukaan, maksettaessa työttömyysetuutta ennen 1.4.2024 alkaneelta hakujaksolta, sovellettaisiin ehdotetun lain voimaan tullessa voimassa ollutta 4 luvun 5 §:ää. Suojaosan poistaminen koskisi toisin sanoen sellaisia työttömyysetuuden hakujaksoja, jotka alkavat 1.4.2024 tai sen jälkeen. Tästä seuraisi, että suojaosa ei poistuisi sovittelusta kesken etuuden neljän kalenteriviikon taikka kuukauden mittaisen haku- tai maksujakson.

Työssäoloehto ja ansiopäivärahan määrittely

Siirtymäsäännöksen 4 momentissa säädettäisiin, että jos palkansaajan joko 26 tai 52 kalenteriviikon mittainen työssäoloehto olisi täyttynyt viimeistään sunnuntaina 1.9.2024, siihen sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Työssäoloehdon täyttymisellä tarkoitetaan sekä tilannetta, että vakuutettu on ollut palkkatyössä, josta kertyy viimeinen työssäoloehtoon vaadittava viikko, ajalla 26.8.–1.9.2024, ja myös tilannetta, jossa työssäoloehtoviikot on kerrytetty aikaisemmin, ja vakuutettu on ollut tämän jälkeen ollut poissa työmarkkinoilta hyväksyttävän syyn perusteella. Näissä tilanteissa ansiopäivärahan määrää laskettaessa sovellettaisiin niin ikään lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämä koskee myös keskimääräisen päiväpalkan määrittelyä.

2.9.2024 lukien osalla palkansaajista on kuitenkin jo kertynyt työssäoloehtoviikkoja, jotka kerryttävät työssäoloehdot, vaikka koko palkansaajan työssäoloehto ei olekaan ehtinyt täytyä 1.9.2024 mennessä. Näissä tilanteissa palkansaajan työssäoloehdossa huomioitaisiin työviikkoja siten kuin ne ovat kertyneet ennen 2.9.2024 ja työssäoloehtokuukausia siten kuin ne kertyvät 2.9.2024 alkaen.

Tämän vuoksi 5 momentissa säädettäisiin työssäoloehdossa huomioitavien kalenteriviikkojen muuntamisesta työssäoloehtokuukausiksi. Esityksen mukaan ennen 2.9.2024 olevalta ajalta työssäoloehtoon huomioitavat kalenteriviikot muutetaan työssäoloehtokuukausiksi siten, että yhteensä kolme tai neljä työssäoloehdot kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaisi yhden työssäoloehtokuukauden, ja yksi tai yhteensä kaksi työssäoloehdot kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaisi puoli työssäoloehtokuukautta. Työssäoloehdot kerryttävät kalenteriviikot voitaisiin huomioida työssäoloehtokuukausissa vain kerran. Työssäoloehto täytyisi, kun kalenteriviikoista työssäoloehtokuukausiksi muutettuja työssäoloehtokuukausia ja työtuloon perustuvia työssäoloehtokuukausia olisi kertynyt yhteensä 12 tai enemmän. Lain 5 luvun 3 §:n 1 momenttia sovellettaisiin, jos työssäoloehto täytyisi 2.9.2024 jälkeen eli käytännössä sen jälkeen, kun työssäoloehdossa voidaan huomioida vähintään yksi kokonainen tai puolikas työssäoloehtokuukausi lain voimaantulon jälkeen.

Muunnossäännöstä seuraisi, että yksittäisiä palkansaajan työssäoloehdot kerryttäneitä työssäoloehtoviikkoja ei voisi jättää huomioimatta muutoksen soveltamisen alettua. Työssäoloehdon tulisi täytyä tarkastelujakson sisällä, ja tarkastelujaksoa olisi mahdollista pidentää hyväksyttävien syiden perusteella.

Jos koko palkansaajan joko 12 työssäoloehtokuukauden mittainen työssäoloehto täyttyy ajalla 2.9.2024 alkaen, sekä työssäoloehtoon että ansiopäivärahan määrän laskentaan sovelletaan lakia sellaisena kuin se olisi 2.9.2024 alkaen. Siirtymävaiheessakaan työ ei voisi kerryttää työssäoloehdot kuin kerran. Tämän vuoksi tilanteessa, jossa 1.9.2024 mennessä tehdyn työn palkka maksetaan uusien säännösten soveltamisen jälkeen, tulee ratkaista, voiko kyseinen palkka johdattaa työssäoloehdon kertymiseen 2.9.2024 tai sen jälkeen. Esityksessä ehdotetaan, että 2.9.2024

jälkeen maksettava palkka voisi kerryttää työssäoloehdotusta vain, jos se perustuu työhön, joka on tehty 2.9.2024 tai sen jälkeen. Tästä säädettäisiin ehdotetussa 6 momentissa.

Siirtymäsäännöksen 9 momentissa säädettäisiin ansiopäivärahan perusteena olevan palkan laskemisesta silloin, jos työssäoloehdossa on huomioitu työssäoloa ajalta ennen 2.9.2024. Ehdotuksen mukaan näissä tilanteissa työssäoloehtokuukauteen ei sisältyisi 21,5 päivää, vaan päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa kalenteriviikoista muodostettuihin työssäoloehtokuukausiin katsotaan sisältyvän yhtä monta työpäivää kuin sisältyy niihin kalenteriviikkoihin, jotka mainituissa työssäoloehtokuukausissa on huomioitu.

Edellä kerrottua voidaan havainnollistaa seuraavalla esimerkillä, jossa henkilö on ollut työssä, joka jakautuisi lain soveltamisen molemmille puolille.

Esimerkki

Henkilö on ollut kokoaikaisessa työsuhteessa 1.3.2024–28.2.2025 kuukausipalkan ollessa 3 000 euroa.

Henkilölle olisi työttömäksi jäädessään kertynyt kuusi työssäoloehtokuukautta lain soveltamisajankohdan jälkeen. Työssäoloehdon täyttämiseksi hän tarvitsee yhteensä 12 työssäoloehtokuukautta. Ajanjaksolle 11.3.–1.9.2024 sijoittuu 25 työssäoloehdon täyttävää kalenteriviikkoa. Ehdotetun muutos säännöksen mukaan puuttuviin kuuteen työssäoloehtokuukauteen tarvitaan 24 työssäoloehdon täyttävää viikkoa.

Lain soveltamisajankohdan jälkeisiltä työssäoloehtokuukausilta päivärahan perustepalkkaan luetaan jokaiselta työssäoloehtokuukaudelta 3 000 euroa eli yhteensä 18 000 euroa. Keskimääräisen päiväpalkan jakajaan tulee jokaiselta työssäoloehtokuukaudelta 21,5 eli yhteensä 129. Tällöin keskimääräiseksi päiväpalkaksi lain soveltamisajankohtaa seuraavalta ajalta saadaan 139,53 euroa. Ennen lain soveltamisajankohtaa olevalta ajalta otettaisiin mukaan palkat tarvittavalta viimeisimmiltä 24 kalenteriviikolta eli 16 744,18 euroa. Keskimääräisen päiväpalkan jakajaan tulee viisi jokaista kalenteriviikkoa kohti eli 120.

Yhteensä ansiopäivärahan laskennassa huomioitava palkkasumma olisi lain soveltamista edeltävältä ajalta kertyneen 16 744,18 euron ja uuden lain soveltamisajankohdan jälkeen kertyneen 18 000 euron summa, eli 34 744,18 euroa, ja päiväpalkan jakaja olisi 249. Tästä saadaan keskimääräiseksi päiväpalkaksi 139,53 euroa.

Työssäoloehdon karttumaperusteen muutoksella olisi vaikutusta myös siihen, miten eräiden työvoimapolitiittisten seuraamusten edellyttämä työllistyminen laskettaisiin.

Siirtymäsäännöksen 10 momentin mukaan työssäolovelvoitteen lakkaamiseen ja koulutusta vailla olevan nuoren työttömyysturva-oikeuden palautumiseen sovellettaisiin säännöstä työssäoloehtokuukauden laskennallisesta muuttamisesta kalenteriviikoiksi siltä osin, kun työ on tehty 2.9.2024 tai sen jälkeen. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että työssäolovelvoitteen lakkaamista ja koulutusta vailla olevan nuoren etuusoikeuden palautumista arvioitaessa työssäoloehdon täyttävän työn perusteella, työ, joka olisi tehty ennen 2.9.2024 huomioitaisiin nykyistä vastaavasti.

Siirtymäsäännöksen 11 momentin mukaan työssäolovelvoitteen lakkaamiseen tilanteissa, joissa työssäolovelvoite on asetettu 1.5.2022 asti voimassaolleen toistuvaa työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä koskevan työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:n perusteella, sovellettaisiin säännöstä työssäolohtokuukauden laskennallisesta muuttamisesta kalenteriviikoiksi siltä osin, kun työ on tehty 2.9.2024 tai sen jälkeen.

Esityksessä ehdotetaan, että niin kutsuttua yrittäjän ei omistavaa perheenjäsentä koskevat lain 5 luvun 2 §:n 2 momentti, 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 4 momentti kumottaisiin, mistä seuraisi, että jatkossa palkansaajan työssäoloehdossa olisi mahdollista yhdistää perheenjäsenen yrityksessä ja muussa palkansaaja-asemassa tehtyä työtä. Tälle yhdistämiselle esitetään siirtymäaika, josta säädettäisiin siirtymäsäännöksen 14 momentissa. Esityksen mukaan yhdistäminen olisi mahdollista vasta sen jälkeen kun palkansaaja olisi kerryttänyt vaaditun työssäoloehdon 12 kuukautta kokonaisuudessaan 2.9.2024 jälkeen. Jos työssäoloehdossa tulisi huomioitavaksi työssäolohtoa kerryttäviä kalenteriviikkoja ajalta ennen 2.9.2024, työttömyysetuuteen sovellettaisiin kumottavaksi ehdotettuja säännöksiä sellaisina kuin ne olivat voimassa tämän lain tullessa voimaan.

Omapastuuajan pidentäminen

Esityksessä ehdotetaan, että omapastuu aika olisi seitsemää työpäivää vastaava nykyisen viiden päivän sijasta silloin, jos omapastuu aika alkaisi ehdotetun lain tultua voimaan. Tästä säädettäisiin siirtymäsäännöksen 7 momentissa.

Omapastuuajan alkamisella tarkoitettaisiin tilannetta, jossa ensimmäinen omapastuu aikaa kerryttävä päivä olisi lain voimaantulon jälkeen. Tästä seuraa, että jos omapastuu aikaan voitaisiin lukea sitä kerryttävää aikaa vuoden 2023 puolelta, omapastuu aika olisi viiden päivän mittainen. Jos omapastuu aikaa kerryttävää aikaa voidaan siihen lukea vasta vuoden 2024 puolella, omapastuu aika olisi seitsemän päivän mittainen. Työttömyyden alkamisen ajankohdalla, työsuhteen päättymisellä tai sillä, miltä ajalta työssäolohtoa täyttyy tai päivärahan suuruus määritellään, ei olisi merkitystä asiassa. Merkitystä ei olisi myöskään sillä, minkä vuoksi omapastuu aika alkaisi kertyä vuoden 2024 puolella. Jos ensimmäinen omapastuu aikaan luettava päivä siirtyisi vuoden 2024 puolelle korvauksettoman määrääjän, työnhakijaksi ilmoittautumisen tai muun vastaavan syyn vuoksi, omapastuu aika olisi seitsemän päivää.

Lapsikorotuksen poistaminen

Lapsikorotuksen poistamista eli lain 6 luvun 6 §:ää ja 7 luvun 4 §:n 2 momenttia sovellettaisiin maksettaessa työttömyysetuutta ajalta 1.4.2024 alkaen. Tästä säädettäisiin siirtymäsäännöksen 8 momentissa. Lapsikorotuksen poistamisesta seuraisi muutoksia myös työttömyysturvalain 8 luvun 2 §:ään ja 10 luvun 5 §:ään, joita niin ikään sovellettaisiin 1.4.2024 alkaen. Muutos merkitsisi sitä, että lapsikorotus voisi poistua maksusta kesken etuuden haku- ja maksujakson, jos tällainen jakso alkaisi maaliskuussa ja päättyisi vasta huhtikuussa.

Lapsikorotuksen poistamisen vuoksi esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain 11 luvun 9 a § kumottaisiin. Säännös koskee lain 6 luvun 6 §:ssä tarkoitettua lapsikorotuksen maksamista Kansaneläkelaitokselle sen pyynnöstä lapsen elatukseen käytettäväksi ajalta, jona lapselle maksetaan elatustukilain mukaista elatustukea työttömyysetuuden saajan laiminlyötyä lapsen elatusvelvollisuuden. Lapsikorotus, joka maksetaan 1.4.2024 tai sen jälkeen mutta ajalta ennen 1.4.2024 tulisi kuitenkin edelleen tilittää Kansaneläkelaitokselle. Työttömyysetuus ja siihen liittyvä lapsikorotus maksetaan aina kuluneelta ajalta, ja on tilanteita, joissa maksaminen voi vii-

västyä merkittävästikin esimerkiksi siksi, että muutoksenhakuaste määrää evätyn etuuden maksettavaksi. Tämän vuoksi ehdotetaan, että lain 11 luvun 9 a §:n soveltaminen olisi mahdollista silloin, kun lapsikorotustakin olisi siirtymäsäännöksen perusteella mahdollista maksaa.

9.2 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain 5 ja 7 luvun muuttamisesta

Julkisen työvoimapalvelun järjestämisvastuun uudistamiseen liittyen työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:ää ja luvun 13 §:ää sekä lain 7 luvun 10 §:ää on muutettu lailla 385/2023. Pykälään esitetään tehtäväksi vastaavat muutokset kuin lakiehdotuksessa 1. Muutettavaksi ehdotetun muutoslain pykälät tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025. Tässä ehdotettuja muutoslakiin tehtäviä muutoksia tulisi niin ikään soveltaa 1 päivästä tammikuuta 2025 alkaen. Koska kyse olisi muutoslain muuttamisesta, tässä ehdotettujen muutosten olisi tultava voimaan ennen kyseistä tammikuun 1. päivää 2025 Tämän vuoksi lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen tultua hyväksytyksi.

9.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.4.2024.

9.4 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Julkisen työvoimapalvelun järjestämisvastuun uudistamiseen liittyen työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 8 §:n 1 momenttia on muutettu lailla 387/2023. Momenttiin esitetään tehtäväksi vastaavat muutokset kuin lakiehdotuksessa 3. Muutettavaksi ehdotetun muutoslain säännös tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025. Tässä ehdotettua muutoslakiin tehtävää muutosta tulisi niin ikään soveltaa 1 päivästä tammikuuta 2025 alkaen. Koska kyse olisi muutoslain muuttamisesta, tässä ehdotettujen muutosten olisi tultava voimaan ennen kyseistä tammikuun 1. päivää 2025 Tämän vuoksi lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen tultua hyväksytyksi.

9.5 Laki työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.4.2024.

9.6 Laki työttömyyskassalain muuttamisesta annetun lain 25 §:n muuttamisesta

Julkisen työvoimapalvelun järjestämisvastuun uudistamiseen liittyen työttömyyskassalain 25 §:n 1 momenttia on muutettu lailla 388/2023. Momenttiin esitetään tehtäväksi vastaavat muutokset kuin lakiehdotuksessa 5. Muutettavaksi ehdotetun muutoslain säännös tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025. Tässä ehdotettua muutoslakiin tehtävää muutosta tulisi niin ikään soveltaa 1 päivästä tammikuuta 2025 alkaen. Koska kyse olisi muutoslain muuttamisesta, tässä ehdotettujen muutosten olisi tultava voimaan ennen kyseistä tammi-kuun 1. päivää 2025 Tämän vuoksi lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian sen tultua hyväksytyksi.

9.7 Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2024.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 lukuun ehdotetut muutokset tulisivat voimaan samaan aikaan työssäoloehdon kestoja koskevien työttömyysturvalain 5 luvun muutosten (1. lakiehdotus) kanssa, eli 1.1.2024. Työttömyysturvalain muutosten soveltaminen alkaisi 2.9.2024.

Työttömyysturvalakiin (siirtymäsäännöksen 12 ja 13 momentit) ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin esitettyjen siirtymäsäännösten nojalla ennen 2.9.2024 järjestettäväksi tuleva julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:ssä tarkoitettu työllistämistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ olisi järjestettävä kestoaltaan lähtökohtaisesti vähintään kuuden kuukauden pituisena. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos henkilön työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyisi ja palvelua tai palkkatuetun työtä olisi velvollisuus järjestää viimeistään 1.9.2024 alkaen, palvelun tai palkkatuetun työn olisi oltava kestoaltaan vähintään kuusi kuukautta, ellei muusta työssäoloehtoon luettavasta työstä tai työssäoloehtoon luettavasta osallistumisesta työllistymistä edistäviin palveluihin johtuisi muuta.

Edellä mainitut siirtymäsäännökset liittyvät siihen, että kyseessä olevissa siirtymäajan tilanteissa ei ole kohtuullista edellyttää, että velvoitetyö järjestettäisiin vastaamaan esitettyä, nykyistä pitempää työssäoloehtoa. Lisäksi säännösten sanamuodon mukaan ratkaisevaa olisi, milloin työ- ja elinkeinotoimiston on viimeistään täytynyt järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuetun työhön. Työllistämismääräytteen osalta ratkaisevaa olisi kunnan järjestämismääräytteen alkaminen. Tällöin viiveet palvelun tai palkkatuetun työn järjestämisessä eivät työnhakijan näkökulmasta johtaisi esitetyn, nykyistä pitemmän työssäoloehdon edellyttämiseen.

10 Toimeenpano ja seuranta

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedottaa lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta ja antaa työttömyyskassoille lain soveltamisesta ohjeet, jotka Finanssivalvonta valmistelee.

Esityksessä ehdotetaan merkittäviä muutoksia soviteltuun työttömyysetuuteen, lapsikorotuksiin, työttömyyspäiväraha-oikeuden syntymiseen ja päivärahan suuruuden määräytymiseen. Muutosten vaikutuksia on tarpeellista seurata ja arvioida jälkikäteen. Lapsikorotuksien poiston vaikutuksia lapsiperheiden asemaan ja lapsiköyhyyteen, sovittelun suojaosan poistamisen vaikutuksia osa-aikatyön tekemiseen, lisätyötuntien vastaanottamiseen ja lisätulojen hankkimiseen sekä siirtymiin osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön tulee tarkastella.

Muutosten vaikutuksia työttömyysetuuksien ja muiden sosiaaliturvaetuuksien käyttöön on mahdollista seurata työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen tilastojen avulla. Lisäksi voidaan hyödyntää tulotietojärjestelmän palkka- ja etuustietoja.

Muutosten vaikutusten arviointi pelkästään tilastoaineistojen avulla ei kuitenkaan ole riittävää, vaan uudistusten jälkiarviointi edellyttää tutkimusta. Uudistuksen laajempaa jälkiarviointia varten tulisi varata riittävästi aikaa, jotta muutoksen vaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan. Työssäoloehdon muutosten osalta muutoksen vaikutukset toteutuisivat täysimääräisesti vasta, kun valtaosalla työttömistä työttömyyspäiväraha-oikeus olisi määräytynyt tuloperusteisen työssäoloehdon perusteella. Tähän menisi aikaa uudistuksen voimaantulosta, ja myöhemmin sovellettavaksi tulevien muutosten kohdalla soveltamisen alkamisesta, noin 2—3 vuotta.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman osiossa 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, linjataan useista keinoista uudistaa työttömyysturvaa siten, että järjestelmä on työhön kannustavampi. Tähän hallituksen esitykseen sisältyy osa hallitusohjelman mukaisista työttömyysturvan uudistamista koskevista ehdotuksista. Hallitusohjelmaan perustuvat ehdotukset, jotka koskevat ansiopäivärahan määrän porrastamista, palkkatukityöstä kertyvän työssäoloehdon lakauttamista ja eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumista, annetaan eduskunnalle erillisessä hallituksen esityksessä vuonna 2024.

Vaikka tässä hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset ja erilliseen hallituksen esitykseen sisällytettävät ehdotukset eivät olekaan keskinäisessä riippuvuussuhteessa, nyt ehdotettujen muutosten ja tulevassa hallituksen esityksessä ehdotettavien muutosten ristikkäisvaikutukset tulevat osittain kohdistumaan samoihin henkilöihin.

Samoihin henkilöihin kohdistuvia ristikkäisvaikutuksia syntyy myös niin kutsuttua indeksijäädystä koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvistä ehdotuksista, ja lisäksi yleistä asumistukea koskevat muutosehdotukset kohdistuvat osin samoihin henkilöryhmiin, joihin tämän hallituksen esityksen vaikutukset kohdistuvat.

Työttömyysturvalain 5 luvun 1 §:ssä ehdotettuja työssäoloehdon tuloarvoja ehdotetaan 11 luvun 1 b §:n mukaisesti tarkistettavaksi vuosittain kansaneläkeindeksillä. Tarkistus tehtäisiin, jotta tuloarvo ei laskisi ajan myötä suhteessa peruspäivärahaan ja sitä kautta ansio-osaa kerryttävään palkkaan. Hallituksella on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2024 talousarvioesitykseen liittyvä hallituksen esitys, jonka mukaan eräitä etuuksia ja rahamääriä, jotka on sidottu kansaneläkeindeksiin tai elinkustannusindeksiin, ei tarkistettaisi siten kuin kansaneläkeindeksistä annettussa laissa säädetään tai elinkustannusindeksin muutosta vastaavasti vuosina 2024–2027. Tämä niin kutsuttu indeksitarkistuksen jäädäys koskisi myös työttömyysturvalaissa säädettyä peruspäivärahaa. Jos eduskunta hyväksyy indeksitarkistusten jäädäykset, tulisi työttömyysturvalain 11 luvun 1 b §:n indeksitarkistuksen jäädäyttäminen huomioida eduskuntakäsittelyssä.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

12 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys

12.1 Tausta

Esityksen tavoitteena on toteuttaa osa niistä pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvistä työttömyysturvaa koskevista muutoksista, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja lisätä työllisyyttä sekä parantaa työnteon kannustimia ja edistää lisätyöllistymistä osittain työllistyvien työttömyysetuuden saajien joukossa.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perus- tai ansiopäivärahana maksettavan työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehto siten, että työssäoloehto pidennettäisiin nykyisestä 26 kalenteriviikosta eli noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen, ja että kalenteriviikkokohtaisen työajan sijasta työssäoloehto kertyisi kalenterikuukau-

sikohtaisesti maksettujen palkkatyöstä saatujen vakuutuksenalaisten tulojen perusteella. Ansio-päivärahan määräytymistä koskeviin säännöksiin tehtäisiin palkansaajan työssäoloehdon muuttamisesta seuraavat muutokset.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuden omavastuu-aikaa pidennettäisiin nykyisestä viidestä työttömyyspäivästä tai sitä vastaavasta työttömyysajasta seitsemään työttömyyspäivään tai sitä vastaavaan aikaan, ja että lomakorvaus vaikuttaisi työsuhteen päättymisen jälkeiseen etuusoikeuteen, jos kyse on yli kaksi viikkoa kestäneestä kokoaikatyöstä. Vaikutus toteutettaisiin jakamalla lomakorvaus päättyneen työsuhteen palkalla. Esityksessä ehdotetaan myös, että työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta ja työttömyysetuuden lapsikorotuksesta luovuttaisiin.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n, 18 §:n 2 momentin ja 19 §:n 2 ja 3 momentin sekä 22 §:n kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevaan yleissopimuksen (TSS-sopimus, SopS 6/1976), Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan, työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa koskevan Kansainvälinen työjärjestö ILO:n yleissopimuksen (n:o 168) (SopS 64/1991) sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen kannalta (SopS 59/1991).

12.2 Yhdenvertainen kohtelu

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuu myös lain-sääntäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää syrjintäkiellon, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole tyhjentävä, sillä eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun kuin luettelossa nimenomaisesti mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema (ks. HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. myös esim. PeVL 53/2016 ja PeVL 31/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 31/2014 vp). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevia säännöksiä siten, että työssäoloehto pidennettäisiin nykyisestä 26 kalenteriviikosta eli noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen, ja samalla nykyisestä, kalenteriviikkokohtaiseen työaikaan perustuvasta kertymisedellytyksestä alakohtaisine poikkeuksineen luovuttaisiin ja tilalle säädettäisiin työssäoloehdon kertymisestä palkansaajalle maksetun vakuutuksenalaisen, vakiintuneen palkkatulon perusteella. Jos maksettu palkka olisi 930 euroa kalenterikuukaudessa tai enemmän, työssäoloehtoon kertyisi yksi täysi työssäoloehtokuukausi. Jos palkka olisi tätä vähemmän, mutta kuitenkin vähintään 465 euroa kuukaudessa, työssäoloehtoon kertyisi puolikas työssäoloehtokuukausi. Työssäoloehtokuukauden kerryttämiseksi edellytetty tuloraja perustuu siihen, että vasta kyseisen tulorajan ylittävä ansio kerryttää palkansaajan ansiopäivärahan ansio-osaa. Sen voidaan näin ollen katsoa kuvastavan sellaista vakiintunutta työmarkkinoilla oloa, joka

työttömyysturvalain 1 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan on työttömyyspäivärahan saannin edellytys.

Eräissä tilanteissa voitaisiin poiketa palkan maksamisen ajankohdan mukaisesta työssäoloehdon kertymisestä. Näillä poikkeuksilla turvattaisiin henkilöiden siirtymää työmarkkinatueltä perus- tai ansiopäivärahalle ilman esimerkiksi sellaista viivästystä, joka voisi johtua merkittävästä viipeestä palkanmaksussa suhteessa työn suorittamisen ajankohtaan.

Esitettyjen muutosten tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyyspäivärahan määräytymisperusteita. Tavoitteena on myös järjestelmä, jossa työssäoloehdon kertyminen olisi neutraali suhteessa erilaisiin työaikajärjestelyihin. Voimassa olevan sääntelyn perusteella se miten osa-aikaisesti tai lyhytkestoisesti työllistyttyäessä työaika ajoittuu kalenteriviikoille, vaikuttaa työssäoloehdon täyttymiseen osittain sattumanvaraisesti. Työssäoloehdot ei nykyisin myöskään kerrytä työ, jossa työaika on alle 18 tuntia kalenteriviikossa eikä tällaisilta viikoilta saatava tulo tule huomioduksi ansiopäivärahan määrää laskettaessa. Tästä seuraa työssäoloehdon kertymisessä se, että työssäoloehdon kertyminen voi olla hidasta tai se ei kerry lainkaan, ja ansiopäivärahan suuruuden määrittämisessä, että ansiopäivärahan taso ei vastaa henkilön tosiasiallista ansaintaa työskentelyaikana, minkä lisäksi eräissä tilanteissa ansiopäiväraha saattaa muodostua huomattavasti korkeammaksi kuin henkilön tosiasiallinen työttömyyttä edeltänyt vakiintunut ansiotaso on ollut.

Ehdotetut muutokset koskisivat niiden voimaantulon jälkeen ajoittuvia työssäoloehdon täyttymisen tilanteita eikä niillä puututa muutoksen voimaantuloon mennessä kertyneen työssäoloehdon määräytymiseen tai jo alkaneisiin perus- tai ansiopäivärahan enimmäismaksuaikoihin tai enimmäisajan aikaiseen ansiopäivärahan määrään ennen uuden työssäoloehdon täyttymistä.

Kuten osiossa 4.2.1.1 on kuvattu, työssäoloehdot koskevien ehdotusten perusteella syntyvissä vaikutuksissa on eroja miesten ja naisten välillä. Muutokset ansiopäiväraha-oikeudessa ovat voimakkaampia naisvaltaisilla aloilla, joilla osa-aikatyön mahdollisuudet ovat tavanomaista yleisempiä. Näiden erojen voidaan arvioida johtuvan erityisesti työmarkkinoiden sukupuolittuneisuudesta ja siitä, miten yleistä osa-aikatyö tai niin kutsuttu keikkatyö eli lyhytkestoinen osa-aikatyö kullakin alalla on. Eroja on myös ikäryhmien välillä, mutta nämä erot johtuvat erityisesti työuran pituuteen liittyvistä työllistymisen ja ansiotason muutoksista. Lisätyöllistyminen vähentää muutosten perusteella syntyviä vaikutuksia ansiopäiväraha-oikeuden syntymisessä ja ansiopäivärahan tasossa, ja toisaalta juuri ne ehdotukset, jotka osalla etuudensaajista voivat vaikuttaa siihen, miten nopeasti työssäoloehto täyttyy tai minkä suuruiseksi osittaisesta työllistymisestä saavutettu ansiopäiväraha muodostuu, ovat niitä muutoksia, jotka laajentavat perus- tai ansiopäiväraha-oikeuden niille työntekijäryhmille, joilla prekaarin työllistymisen vuoksi voimassa olevan työaika- ja kalenteriviikkokeskeisen työssäoloehdon täyttäminen on vaikeaa.

Nykytilassa lomakorvaus vaikuttaa työnhakijan työttömyysetuuteen eri tavalla riippuen siitä, miten työllistymällä henkilö on ansainnut oikeuden lomakorvaukseen. Vuosilomaoikeuden kertymisen ja loman käyttämisen tai lomakorvauksen saannin näkökulmasta työttömyysetuusoikeudessa on eroja sen perusteella, pitääkö henkilö vuosiloman työsuhteen aikana vai maksetaanko lomaoikeus hänelle työsuhteen päättymisen perusteella lomakorvauksena.

Esityksessä ehdotetaan, että työsuhteen päättymiseen liittyen maksettu lomakorvaus jaksotettaisiin työsuhteen päättymisestä alkaen. Jaksottamisella pyritään siihen, että lomakorvausta saava työnhakija ei saisi sen laskennallisesti kattamalta ajalta lisäksi myös työttömyysetuutta. Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla saavutetaan tilanne, jossa vuosiloman kokoaikaisen työ-

suhteen aikana pitäneet työnhakijat ja työnhakijat, jotka eivät ole pystyneet pitämään vuosilomaa työsuhteen aikana vaan saavat vuosiloman sijasta lomakorvausta, ovat työttömyysetuuden ja palkkatulon muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta keskenään samanlaisessa asemassa.

Nykytilassa työttömyysetuuteen maksettava lapsikorotus korottaa työttömyysetuutta, minkä vuoksi lapsikorotus nostaa työttömyysetuuden korvausastetta suhteessa palkkaan verrattuna työnhakijaan, jolla ei ole alle 18 vuotiaita lapsia. Kuten esityksen osiossa 4.2.1.1, vaikutukset kotitalouksien asemaan, ja osiossa 4.2.3.2, yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo on kuvattu, naiset saavat miehiä useammin lapsikorotusta, ja lapsikorotuksen poistamista koskeva ehdotus vaikuttaakin naisiin useammin kuin miehiin. Ilmiö johtuu siitä, että naiset, joilla on alle 18 vuotiaita lapsia ovat useammin työttömyysetuuden saajina kuin miehet, joilla on saman ikäisiä lapsia. Esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että tällä voi olla yhteys työmarkkinoiden sukupuolituneisuuteen: kyse ei ole työttömyysturvajärjestelmän ominaisuudesta vaan siitä, millaisilla aloilla naiset työskentelevät työttömyysriskin ja osittaisen työllistymisen näkökulmasta miehiin verrattuna.

12.3 Oikeus perustoimeentulon turvaan

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjät takaa jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny välinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I). Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitusta perusturvaetuudesta, ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella (ks. esim. PeVL 25/2013 vp.)

Perustoimeentulon turvan käsite on voimassa olevasta sosiaaliturvan lainsäädännöstä sinänsä riippumaton ja perustuslainsäädännös ei siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Säännöksen osalta on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että sen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Säännös sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Säännöksen osalta on toisaalta pidetty luonnollisena, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (ks. esim. PeVM 25/1994 vp s. 10/II). Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että perustoimeentulon turva on taattu pitkällä aikavälillä.

Esityksessä on kyse joissakin tapauksissa työttömyysetuuden saajalle nykyisin myönnettävän etuuden alenemiseen johtavasta sääntelystä (lapsikorotuksen ja työttömyysetuuden sovittelun suojaosan poisto) ja sääntelystä, joka kohdistuu sellaisiin työttömyysetuuden hakijoihin, joiden työsuhde päättyy tai joiden työttömyysetuus oikeus alkaa muutosten tultua voimaan ja joilla oikeus etuuteen on aiempaa rajatumpi tai muuten nykytilasta poikkeaviin ehtoihin perustuva (omavastuun pidentäminen, lomakorvauksen jaksottaminen, palkansaajan työssäoloehdon muutokset). Perusoikeuteen voidaan säätää tavallisella lailla rajoituksia tietyn edellytyksin, mutta rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Ne eivät saisi myöskään ulottua perusoikeuden ydinalueelle. Lisäksi rajoitusperusteiden tulisi olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Ne eivät saisi olla myöskään ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVM 25/1994 vp.)

Työssäoloehdot ja ansiopäivärahaoikeutta koskevien ehdotusten osalta perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeen katsonut, että työttömyysetuuksista työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa sekä työmarkkinatuki, joka täysimääräisenä on peruspäivärahan suuruinen, ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 16/1996 vp, s. 1/II, PeVL 17/1996 vp, s. 1/II, PeVL 46/2002 vp, s. 2/I ja PeVL25/2013 vp, s. 2/4). Ansiopäivärahaoikeuteen vaikuttavat ehdotukset eli työssäoloehdon pidentäminen, sen muuttaminen tuloperusteisesti kertyväksi ja tästä seuraavat muutokset ansio-osan laskukaavaan eivät vaikuta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan, sillä jatkossakin henkilöllä, joka ei täytä työssäoloehdot, on oikeus työmarkkinatukeen ja työssäoloehdon täyttäneellä ansiopäivärahan saajalla on oikeus vähintään perusosan suuruiseen etuuteen.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3). Perusoikeussäännökset velvoittavat julkista valtaa. Jos perusoikeuksia toteuttavien etuuksiin puututaan, valtiosääntöisen sallittavuuden arvioinnissa voidaan soveltuvien osin tukeutua samankaltaisiin arviointiperusteisiin kuin varsinaisten perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa.

Keskeinen kysymys perustuslain 19 §:n arvioinnin osalta on se, ovatko perusturva koskeville muutoksille esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Vastaavanlainen velvollisuus muutosten hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arvioinnille on johdettavissa myös TSS-sopimuksen määräyksistä sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklasta, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet pyrkimykseen asteittain nostaa sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle.

TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. Edelleen TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot sitoutuvat TSS-sopimuksen 2 artiklan nojalla täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvien keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Oikeuksien toteuttamisessa kuitenkin huomioidaan 9 artiklan mukaisesti sopimusvaltion käytettävissä olevat voimavarat, jotka voidaan ottaa huomioon painavampina syinä sosiaaliturvaetuksia heikennettäessä. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on linjannut, miten sopimuksen velvoitteita ja niihin kohdistuvia muutoksia tulisi tulkita.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta ja 12 artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. Sopimuksen 13 artikla taas turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä. Euroopan sosiaalisen peruskirjan III osan G artiklan mukaan peruskirjan takaamiin oikeuksiin ei saa kohdistaa muita peruskirjassa määriteltyjä rajoituksia, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista olevan, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 6/2015 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoituksille on oltava hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve. Rajoitusten on oltava myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Lainsäädännön tavoitteille tulee olla oikeassa suhteessa käytettyihin keinoihin, ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on toisin sanoen sallittu ainoastaan, jos tavoitetta ei voi saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Hyväksyttävyyden arvioinnissa on otettava huomioon myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja merkitystä on Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeussopimusten vastaavilla, ihmisoikeutta koskevilla säännöksillä.

Perustuslakivaliokunta on myös joissain ratkaisuisaan katsonut heikennyksen niin vähäiseksi, ettei siitä muodostu ongelmaa perusoikeusnäkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi jo aiemmin katsonut työttömyysturvan omavastuuajan pidennyksen olevan vaikutuksiltaan niin vähäinen heikennys, ettei se ollut perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen (PeVL 16/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on myös aiemmin ottanut kantaa lomakorvauksen jaksottamiseen todeten, ettei se ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, sillä muutoksen tarkoittamana aikana asianomaisen henkilön toimeentulo ei riipu työttömyyspäivärahasta eikä sääntelyyn liitty työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä (PeVL 16/1996 vp). Valiokunnan näkemys kuitenkin on, etteivät heikennykset saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.).

Työmarkkinatukeen, peruspäivärahaan ja ansiopäivärahaan vaikuttavien, omavastuuajan pidentämistä ja lomakorvauksen jaksottamista koskevien ehdotusten vaikutukset liittyvät työttömyyden alkamisen ajankohtaan. Yksittäisen etuuden hakijan kannalta ehdotus omavastuuajan pidentämisestä kahden päivän työttömyyttä vastaavalla ajalla merkitsee vähäistä puuttumista toimeentuloon työttömyyden alkaessa. Lomakorvauksen jaksotusta koskevan ehdotuksen myötä heikennetään työttömän toimeentuloa työttömyyden alussa, mutta etuus evättäisiin vain ajalta, jona henkilön toimeentulo tulisi turvaksi lomakorvauksen kautta. Käytännössä muutos johtaa siihen, ettei työn päättymiseen liittyen synny väliaikaista, kaksinkertaista toimeentulon turvaa sekä lomakorvauksen että työttömyysetuuden kautta. Nämä muutokset eivät myöskään muuttaisi työttömyysetuuden saajan toimeentuloa pitkäaikaisesti.

Työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumista koskeva esitys vaikuttaisi kaikkina niinä etuuden haku- ja maksamisjaksoina, joina työnhakijalla on soviteltavaa tuloa. Näin ollen muutos muuttaisi työttömyysetuuden saajan toimeentuloa pitkäaikaisemmin kuin omavastuu-aikaa ja lomakorvauksen jaksotusta koskevat esitykset. Muutoksen myötä työttömyysetuuden saajan työtulojen ja sovitellun etuuden muodostama tulokokonaisuus pienenesi enimmillään 150 eurolla kuukaudessa. Jos työttömyysetuutta saavan työnhakijan työstä saama tulo olisi nykyisen suojaosan suuruinen, etuus vähentyisi enimmillään 150 eurolla kuukaudessa, ja näissäkin tilanteissa työtulojen ja sovitellun etuuden muodostama kokonaisuus ylittäisi sen, mitä henkilölle

voitaisiin kokonaan työttömänä maksaa. Ehdotettu muutos ei toisin sanoen heikentäisi työttömyysetuuden saajan tulojen kokonaismäärää vähäisemmäksi kuin työttömyysaikainen perusturva kokonaan työttömänä.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomea koskevia kannottoja. YK:n TSS-komitea antaa sopimuksen säännösten tulkinnoista yleiskommentteja (general comments). Komitean viimeisimmät Suomea koskevat loppupäätelmät hyväksyttiin 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7). Komitea kiinnitti päätelmissään huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidättäminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason. Lisäksi komitea kehotti perehtymään yleiskommenttiin nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (2012) (E/2013/22-E/C.12/2012/3, annex VI (B)).

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut Suomen sosiaaliturvaa ja se antoi viimeksi vuoden 2023 alussa suosituksen, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloturvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia. Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sen artikloissa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä on sekä ansioon sidottuja, että vähimmäismääräisiä etuuksia. Vähimmäismääräisiä sosiaaliturvaetuuksia ovat takuueläke, vähimmäismääräinen sairaus- ja kuntoutuspäiväraha sekä työttömyysturvan peruspäiväraha. Niiden rinnalla ovat sosiaaliavustuksiksi luokiteltavat tarveharkintaiset etuudet eli työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Pääsääntöisesti Suomessa pyritään turvaamaan yksilön asemaa sosiaalisen riskin varalta (kuten työttömyyden, sairauden tai työkyvyttömyyden).

Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. Komitea on tarkastellut myös muiden Pohjoismaiden perusturvan riittävyyttä. Myös niiden osalta ovat nousseet esille Pohjoismaisen järjestelmän erityispiirteet. Näkemys on osaltaan johtanut eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyyttä toisin, koska Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden. Yksittäisen etuuden taso ei Suomen näkemyksen mukaan ole hyvä mittari tuen riittävyydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveyspalveluilla ja reseptilääkkeillä ovat omat maksukattonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle.

Vuosina 2019-2023 perusturvan tasoa on parannettu paitsi erilliskorotusten kautta. Tässä esityksessä ei myöskään puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon. Omavastuuajan pidentämistä ja lomakorvauksen jaksottamista koskevat etuudet merkitsevät puuttumista työttömän toimeentuloon, mutta edellä todetusti perustuslakivaliokunta ei aiemmin ole pitänyt näitä muutoksia perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisina (PeVL 16/1996 vp). Lapsikorotuksen osalta viitataan seuraavaan osioon, mutta kokonaisuutena arvio on, että ehdotettujen muutosten osalta perusoikeuksien heikennyskielto väistyy

julkisen talouden tilaan liittyvien vastakkaiseen suuntaan vaikuttavien syiden johdosta. Työssä-oloehtoon ehdotettujen muutosten johdosta työmarkkinatuen saajien määrän arvioidaan kasvavan. Kuitenkin jatkossakin lyhyissä määräaikaaisissa työsuhteissa tai esimerkiksi säännöllisesti kuuden tai yhdeksän kuukauden mittaisessa kausityössä työllistyvien kohdalla työssäoloehto olisi edelleen mahdollista täyttää 28 kuukauden mittaisen tarkastelujakson aikana.

12.4 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville

Sen lisäksi, että oikeus perustoimeentuloon turvataan perustuslain 19 §:n 2 momentissa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella, perustuslain 19 §:n 3 momentissa on säädetty, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän nimenomaan tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toiminta, ja säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71–72 ja PeVM 25/1994). Tästä seuraa, että sosiaaliturvaa koskeissa ratkaisuissa on otettava huomioon tuen tason vaikutus myös tukea saavan lasten hyvinvointiin.

Suomea sitoo myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea suositti kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Vuonna 2022 ansiopäivärahaa saaneista 31,4 prosenttia, peruspäivärahaa saaneista 33,7 prosenttia ja työmarkkinatukea saaneista 31,5 prosenttia sai lapsikorotusta yhdestä tai useammasta lapsesta. Sekä ansiopäivärahassa, peruspäivärahassa, työmarkkinatuessa että työttömyysturvain mukaisessa liikkuvuusavustuksessa otetaan huomioon etuuden saajan huollettavat alle 18-vuotiaat lapset porrastetusti kolmanteen lapseen saakka. Lapsikorotus maksetaan kummallekin lapsen työttömyysetuutta saavalle huoltajalle. Vaikutusten arvioinnista ilmenevällä tavalla lapsikorotuksen poisto pienentäisi vuoden 2023 tasossa, ilman vuodelle tehtyä ylimääräistä indeksikorotusta, työttömyysetuuden määrää noin 125 euroa kuukaudessa yhden lapsen perheessä, noin 184 euroa kuukaudessa kahden lapsen perheessä ja noin 238 euroa kuukaudessa kolmen tai useamman lapsen perheessä. Jos kyse on kahden työttömän vanhemman perheestä, summat ovat kaksinkertaisia. Muutos merkitsisi sitä, että huoltovelvollisuus ei enää vaikuttaisi työttömyyden perusteella maksettavan syyperusteisen etuuden määrään, ja tältä osin muutosta voidaan pitää jopa rakenteellisena. Lapsikorotuksen lakkauttaminen merkitsee yli 200 miljoonan euron vähennystä työttömyysetuusmeno. Toimeentulotuen ja asumistuen vaikutuksen vuoksi niin kutsuttu nettovaikutus lapsiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin olisi arviolta 70 miljoonaa euroa.

Kuten esityksen osiossa 4.2.1.1, sivulta 44 alkaen lapsikorotuksen poistoa koskevassa osiossa kuvataan, lapsikorotuksen poistaminen lisää toimeentulotuen saantia niiden työnhakijoiden kohdalla ja niissä kotitalouksissa, joihin on jo ennen lapsikorotuksen poistamista maksettu perustoimeentulotukea. Tämä johtuu siitä, että lapsikorotus on toimeentulotuessa huomioitavaa tuloa, jonka poisto lisää toimeentulotuen tarvetta. Lapsikorotuksen poistaminen voi kuitenkin myös tuoda toimeentulotuen piiriin uusia työttömyysetuutta saavia työnhakijoita ja kotitalouksia. Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnoissaan PeVL 47/2017 vp ja PeVL 40/2018 vp pitänyt huolestuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin ja lausunnossaan PeVL 21/2016 vp valiokunta on asiakasmaksuja arvioidessaan katsonut, että perittävät maksut eivät saa johtaa siihen, että palvelut siirtyvät

niitä tarvitsevien ulottumattomiin, tai johtaa siihen, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan.

Lapsikorotuksen lakkauttamisella on vaikutus perheiden toimeentuloon. Lapsikorotuksen lakkauttaminen ei kuitenkaan luo väliinpuotoajaryhmiä sosiaaliturvassa, sillä lapsikorotuksen poistolla ei ole vaikutusta lähtökohtaiseen oikeuteen saada työttömyysetuutta työttömyysajalta. Lapsikorotuksen poistolla on vaikutus työttömyysetuuden määrään, mutta ilman lapsikorotustakin työttömyysturvan työmarkkinatuki, peruspäiväraha ja ansiopäivärahan perusosa ylittävät perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen toimeentuloturvan määrän, eikä muutos heikentäisi varsinaisen työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan määrää. Lapsikorotuksen lakkauttamisesta huolimatta lapset edelleen olisivat muiden perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamien etuuksien ja palveluiden piirissä. Lapsikorotuksen lakkauttamista esitetään sovellettavaksi 1.4.2024 lukien, mikä luo mahdollisuuden pyrkiä sopeutua muutokseen.

Lisäksi, vaikkakaan vaikutukset eivät kohdennu yksinomaan samoihin henkilöihin joilta esityksessä ehdotetaan lapsikorotus poistettavaksi, erillisellä hallituksen esityksellä tullaan toteuttamaan pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaiset lapsiperheiden toimeentulon parannukset nostamalla alle kolmevuotiaiden lapsilisää, lisäämällä lapsilisien yksinhuoltajakorotusta, kehittämällä opiskelijoiden huoltajakorotusta ja korottamalla lapsilisää monilapsisille perheille. Indeksijäädytyksen vaikutusta lukuun ottamatta nämä muutokset vähentävät toimeentulotuen tarvetta niissä perheissä, joissa sen tarve lisääntyisi lapsikorotuksen poiston vuoksi. Kokonaisuuden vaikutukseksi on hallitusohjelmassa arvioitu 70 miljoonaa euroa.

12.5 Vammaisten henkilöiden oikeudet

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohta vastaa sanoitukseltaan TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan kirjausta. TSS-sopimus on hyväksytty vuonna 1966 ja se on astunut kansainvälisesti voimaan 1976, jolloin myös Suomi on ratifioinut sopimuksen (SopS 6/1976). Sopimuksessa säädetään kaikkien sopimusvaltion oikeudenkäytön piirissä olevien ihmisten, ml. vammaisten henkilöiden, oikeudesta muun muassa yhdenvertaiseen kohteluun, työhön, sosiaaliturvaan, tyydyttävään elintasoon ja terveyteen. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea on lisäksi eksplisiittisesti vahvistanut myös vammaisten henkilöiden kuulumisen TSS-sopimuksen soveltamisalaan vuonna 1994 antamassaan vammaisia henkilöitä koskevassa yleis-kommentissa (E/1995/22).

Esityksessä ehdotetut työttömyysturvalain muutokset koskevat myös työmarkkinoille osallistuvien vammaisten työttömyysetuuksia. Kuten edellä osiossa 4.2.3.4 on kuitenkin tuotu esiin, ne työttömyysturvalain poikkeukset, jotka koskevat työkyvyttömyyseläkkeen tai osatyökyvyttömyyseläkkeen rinnalla työskenteleviä henkilöitä jäisivät kuitenkin edelleen voimaan. Lomakorvauksen jaksottamista ja omavastuuajan pidentämistä koskevien muutosten voidaan katsoa olevan vaikutukseltaan vähäiset, ja työttömyysetuuden suojaosan poistamisesta huolimatta, yhdistettäessä työtuloja ja työttömyysetuutta, palkan ja työttömyysetuuden yhteismäärä olisi jatkossakin suurempi kuin kokonaan työttömänä saatava työttömyysetuus.

Esitystä voidaan lisäksi arvioida suhteessa oikeuteen henkilökohtaiseen apuun. Suomen perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetään velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteuttaminen. Tätä velvoitetta toteuttaa vammaispalvelulainsäädäntö, sillä sen keskeisenä lähtökoh-

tana ja tavoitteena on edistää yhdenvertaisuuden toteutumista ja tukea henkilön itsenäistä elämää ja itsemääräämisoikeutta. Perustuslain 19 §:n 3 momentin riittäviä sosiaali- ja terveystalveluita koskevalla säännöksellä ei määritellä näiden palveluiden järjestämistapaa, vaan sillä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palveluiden saatavuus (HE 309/1993 vp, s. 71/I, ks. myös esim. PeVL 20/2004 vp, s. 2/II). Säännös ei sido sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämistä nykyiseen lainsäädäntöön, vaan edellyttää riittävien palvelujen turvaamista jokaiselle, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 71/II), eikä sen näin ollen voida katsoa myöskään sitovan näiden palveluiden järjestämistä nykyiseen osittain työllistyvien työttömyysturvan muodostumista koskevaan sääntelyyn erityisesti, kun esityksellä ei ehdoteta poistettavan osittain työllistyvän oikeutta soviteltuun työttömyysetuuteen, vaan esityksessä ehdotetaan tehtäväksi muutos siihen, miten etuus määräytyy.

12.6 Työllisyyden edistäminen

Perustuslain 18 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännöksessä tarkoitettu työllisyyden edistäminen merkitsee sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2).

Koska ehdotuksen mukainen työssäoloehdon kertyminen olisi neutraali suhteessa erilaisiin työaikajärjestelyihin ja siinä yksittäistenkin lisätyötuntien vastaanottaminen viikolla, jolla muuta työtä ei ole, voisi kerryttää oikeutta työttömyyspäivärahaan ja lisäksi työttömyyspäivärahaioikeuden syntyminen voisi perustua myös sellaiseen tuloon, jonka taustalla ei ole vähintään 18 tunnin työaika, esitetyn työssäoloehdon koskevan muutoksen on arvioitu parantavan työnteon taloudellisia kannustimia ja vähentävän työllisyys- ja tuloloukkuja. Näillä perusteilla ehdotettujen työssäoloehdon koskevien muutosten voidaan katsoa olevan perustuslain 18 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden ja edellytysten mukaisia.

Suojaosan poistoa koskeva esitys purkaisi kannustinloukkuja kannustamalla osa-aikatyötä ja niin kutsuttua keikkatyötä tekeviä ottamaan vastaan lisätyötunteja, kokoaikatyötä tai muutoin tekemään ratkaisuja, joiden myötä työtulojen määrä kasvaisi. Näin ollen sen lisäksi, että suojaosan poisto ei merkitse etuusoikeuden kohdalla sovitellun työttömyysetuuden ja palkkatulon yhteissumman heikentymistä vähäisemmäksi kuin kokonaan työttömän työmarkkinatuki, peruspäiväraha tai ansiopäivärahan perusosa taikka perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettu viimesijainen toimeentulon turva, se kannustaisi työnhakijoita lisätyöllistymiseen. Lomakorvauksen jaksottamista koskeva esitys estäisi sen, että työnhakija voisi saada samalta ajalta sekä lomakorvauksen että työttömyysetuutta, mutta samalla se, kuten myös omavastuuajan vähäinen pidentäminen, voi kannustaa työnhakijaa hakeutumaan aiempaa nopeammin työhön työttömyyden sijasta. Näiltä osin esitys olisi tavoitteiltaan myös perustuslain 18 §:n 2 momentin työllisyyden edistämistä koskevan säännöksen mukainen.

Suomi on ratifioinut Kansainvälisen työjärjestön, jäljempänä ILO, 1988 hyväksymän yleissopimuksen n:o 168, jäljempänä ILO:n yleissopimus 168, joka koskee työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa. Yleissopimuksen 168 johdanto-osassa korostetaan työnteon ja tuottavan työn tärkeyttä jokaisessa yhteiskunnassa sekä niiden yhteisölle antamien voimavarojen vuoksi, että myös niiden työntekijöille antaman toimeentulon ja yhteiskunnallisen roolin ja työntekijöiden niistä saaman omanarvontunnon vuoksi. Edelleen johdanto-osassa todetaan, että on tarpeen hyväksyä sellaisia uusia kansainvälisiä normeja, jotka koskevat täystyöllisyyden sekä tuottavan ja yksilön vapaaseen valintaan perustuvan työn edistämistä kaikilla tarkoituksenmukaisilla tavoilla, sosiaaliturva mukaan lukien.

Yleissopimuksen 168 tarkoitus on kirjattu sen 2 artiklaan, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion tulee ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin työttömyysturvajärjestelmänsä ja työllisyyspolitiikkansa yhteensovittamiseksi. Tässä tarkoituksessa sen tulee pyrkiä varmistamaan, että sen työttömyysturvajärjestelmä ja erityisesti työttömyysetuuksien myöntämistavat myötävaikuttavat osaltaan täystyöllisyyden sekä tuottavan ja yksilön vapaaseen valintaan perustuvan työn edistämiseen, eivätkä ole sellaisia, että ne ehkäisisivät työnantajia tarjoamasta tuottavaa työtä ja työntekijöitä hakeutumasta tuottavaan työhön.

Yleissopimuksen 168:n 10 artiklan mukaan työttömyysturvan piiriin tulee kuulua tilanne, jolloin henkilö on kokonaan työttömänä, työkykyinen, työmarkkinoiden käytettävissä. Artiklan 3 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion tulee pyrkiä järjestämään etuuksien maksaminen myös niille osa-aikatyöntekijöille, jotka hakevat kokoaikatyötä. Heidän osa-aikatyöstä saamiensa etuuksien ja ansioiden kokonaissumma voi olla sellainen, että se pitää yllä motivaatiota pyrkiä kokoaikatyöhön.

Yleissopimuksen 168:n 18 artiklan mukaan kokonaan työttömäksi jäävän henkilön osalta omavastuu aika, jolta etuutta ei makseta, ei saa ylittää seitsemää päivää. Esitetty omavastuuajan pidentäminen on artiklan 18 määrittämässä rajoissa.

Yleissopimuksen 168 hyväksymisen yhteydessä ILO on hyväksynyt myös sopimuksen täydentämistä koskevan suosituksen 176, joka on saatettu eduskunnan tiedoksi yleissopimuksen 168 ratifiointia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 239/1989). Suosituksen 176 mukaan taloudellisen kriisin aikoina sopeuttamispolitiikkaan tulisi määrätyin ehdoin sisällyttää toimenpiteitä sellaisten aloitteiden edistämiseksi, joiden avulla työvoiman käyttöaste saadaan mahdollisimman suureksi.

12.7 Lakia alemman asteinen sääntely

Hallituksen esitykseen sisältyy joitakin säännösehdotuksia, joilla valtioneuvosto valtuutetaan antamaan asetuksella tarkempia lakia täydentäviä säännöksiä. Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. PeVL 24/2021 vp, s. 2, PeVL 45/2016 vp s. 4 ja PeVL 38/2013 vp, s. 3/II–4/I). Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että perustuslain säännökset rajoittavat valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 10/2014 vp ja PeVL 58/2010 vp). Asetuksenannossa on siten aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetty vaatimukset, jotka

voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 26). Perustuslakivaliokunta on korostanut hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisten arvioinnin edellyttävän, että hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan riittävällä seikkaperäisyydellä asetuksenantovaltuuden tarkoitusta (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 27).

Asetuksenantovaltuudet koskevat työttömyysturvalain muutosehdotuksia (1. lakiehdotus). Uudet asetuksenantovaltuudet sisältyvät työttömyysturvalain 5 luvun 4 ja 4 b §:ään. Työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:n asetuksenantovaltuutta muutettaisiin. Lisäksi voimassa oleva työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n asetuksenantovaltuus poistettaisiin. Säännösehdoiksi sisältyvät asetuksenantovaltuudet on kuvattu hallituksen esityksen luvussa 8 ja asetusten sisältöä on avattu myös säännöskohtaisissa perusteluissa. Asetusluonnokset ovat hallituksen esityksen liitteenä.

Esitykseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet eivät sisällä valtuuksia antaa säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka kuuluisivat lainsäädännön alaan. Säännösten antaminen asetuksella on rajattu säännöspäätöksiksi lakia tarkentaviin säännöksiin ja valtuutuksessa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lueteltuihin seikkoihin perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

12.8 Yhteenveto

Aiemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti lausunut, ettei perustuslain tasolla voida säätää yksityiskohtaisesti riittävän turvan tasosta. Toimeentulon tasoa ei siis kansallisessa perustuslakiarvioinnissa arvioida esimerkiksi suhteessa yhteiskunnan tulotasoon tai tuen ostovoimaan vaan arviointi tehdään, ainakin perustuslain kontekstissa, järjestelmän sisällä. Tapauskohtaisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut, että lakiehdotuksen vaikutukset perusturvan tasoon ovat ”vähäisiä” ja siten hyväksyttäviä, perusoikeuteen puuttumattomia, kuten lausunnossa PeVL 17/1996, ja saman arviointiperustan se vahvistii lausunnossa PeVL 48/2006. Valiokunta on kuitenkin pitänyt selvänä, etteivät heikennykset saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.).

Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa mitään ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei sinänsä liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulokietuuksia heikennetään (mm. PeVM 25/1994 vp.). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentulurvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp., PeVL 21/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusoikeuksilla tavoitella tiettyjen etuuksien tason turvaamista. Tämän se on katsonut edellä todetusti koskevan myös esimerkiksi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua lapsilisää. Lisäksi se on lausunut, että sosiaaliturva on sidoksissa yhteiskunnan taloudellisiin voimavaroihin ja siten etuuksien mitoittamisessa on perusteltua huomioida julkisen talouden ja kansantalouden tila. Näin perusoikeuden tason arvioinnissa huomio kiinnittyy tuen saajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin.

Esityksen perusoikeusarvioinnin kannalta on tärkeää kyetä muodostamaan käsitys siitä, millaisia yhteisvaikutuksia useilla samaan aikaan annettavilla hallituksen esityksillä on etuuksia saaville henkilöille ja kotitalouksille. Tässä esityksessä kuvataan tähän esitykseen sisältyvien muutosehdotusten yhteisvaikutuksia kotitalouksiin. Kuten osiossa 4.2.1.1 on todettu, sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut syksyllä 2023 annettavista sosiaaliturvaa koskevista muutosehdotuksista niiden kotitalouksiin kohdistuvia yhteisvaikutuksia koskevan erillisen muistion.

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Julkisen talouden tilaa on merkittävästi vaikeuttanut se, että Suomen talouskasvu on ollut viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana heikkoa verrattuna aiempaan sekä muihin Pohjoismaihin ja EU:n keskiarvoon. Tulevina vuosina talouskasvun edellytyksiä heikentää väestökehitys. Julkinen taloutemme on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Ilman talouspolitiikan merkittävää muutosta velkasuhteen kasvu jatkuu 2020-luvulla. Vaikka valtion velanhoitokyky on edelleen hyvä, se heikkenee jatkuvasti, jos julkista taloutta ei vahvisteta. Tulevien vuosien mahdolliset kriisit voivat johtaa tilanteeseen, jossa julkinen valta ei kykene julkisen talouden rajoitusten vuoksi reagoimaan kriisiin asianmukaisesti. Tällöin jouduttaisiin liian äkillisesti säästämään julkisista menoista ja kiristämään verotusta.

Laskusuhdanteen ohella myös valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin toimeentuloetuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava, ja näin julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana. Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää työttömyysetuusmenoa ja parantaa työllistymisen kannustimia ja näin lisätä työllisyyttä, mikä myös vähentäisi työttömyysetuusmenoa.

Vaikka esitys heikentää joidenkin työttömyysetuuksien kokonaistasoa, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada työttömyysetuutta joko työmarkkinatukena, peruspäivärahana tai ansiopäivärahana sen perusosan osalta, eikä esitys heikennä näitä etuuden perusmääriä. Aiemman perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella osaa esityksen rajoituksista voidaan pitää vähäisinä (PeVL 16/1996 vp), tai rajoituksella on hyväksyttävä, työllisyyden edistämistä koskeva tavoite. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään (muun muassa etuuksien indeksijäädytyksiä koskevat perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp) arvioinut etuuden määrää suhteessa perustuslain 19 §:ssä säädettyyn oikeuteen perustoimeentulon turvaan ja suhteessa julkiselle vallalle asetettuun perusoikeuksien turvaamisen velvoitteeseen. Esityksen muille rajoituksille voi katsoa olevan hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste ja valittuja keinoja voinee pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotetuilla muutoksilla ei ole taannehtivia vaikutuksia. Perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä ei kuitenkaan ole johdettavissa sellaista kannanottoa lapsen huolenpidosta vastaaville annettavan taloudellisen tuen tasosta, että esityksen voitaisiin todeta kaikilta osin vastaavan perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja.

Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 2 §:n 2 momentti, 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 4 momentti, 6 luvun 6 §, 7 luvun 4 §:n 2 momentti ja 11 luvun 9 a §, sellaisina kuin ne ovat, 5 luvun 2 §:n 2 momentti, 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 4 momentti laissa 1318/2018, 6 luvun 6 § laissa 1217/2019, 7 luvun 4 §:n 2 momentti laissa 1188/2009 ja 11 luvun 9 a § laissa 585/2008,

muutetaan 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohta, 3 luvun 6 §:n 4 momentti, 4 luvun 5 §, 5 luvun 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti, 4 ja 4 a §, 5 §:n 3 momentti, 9 ja 11 §, 13 §:n 1 momentti, 6 luvun 4 §:n 1 ja 4 momentti, 7 luvun 10 §:n 1 momentti, 8 luvun 2 §:n 1 ja 3 momentti ja 10 luvun 5 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohta laissa 1380/2021, 3 luvun 6 §:n 4 momentti laissa 1005/2012, 4 luvun 5 § laeissa 1049/2013 ja 1035/2022, 5 luvun 2 §:n 1 momentti laissa 1318/2018, 5 luvun 3 §:n 1 momentti laissa 1049/2013, 5 luvun 4 § osaksi laeissa 1049/2013 ja 1457/2016, 5 luvun 4 a § laissa 1457/2016, 5 luvun 5 §:n 3 momentti laissa 1654/2015, 5 luvun 9 § laissa 361/2010, 5 luvun 11 § laissa 918/2012, 5 luvun 13 §:n 1 momentti ja 7 luvun 10 §:n 1 momentti laissa 1138/2017, 6 luvun 4 §:n 1 momentti laissa 1526/2016, 8 luvun 2 §:n 1 ja 3 momentti laissa 906/2017 ja 10 luvun 5 §:n 2 momentti laissa 1001/2012, sekä

lisätään 3 luvun 6 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1354/2007 ja 1005/2012, siitä lailla 1005/2012 kumotun 2 momentin tilalle uusi 2 momentti, 5 lukuun uusi 4 b § sekä 14 lukuun uusi 1 b ja 1 c § seuraavasti:

2 a luku

Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

10 §

Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa:

1) ollut työssäolo-ehdoton luettavassa työssä tai työssä, josta hän on ansainnut vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa 5 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla; tehty työ ja siitä maksettu palkka otetaan huomioon vain kerran;

3 luku

Etuuden saamisen yleiset rajoitukset

6 §

Muut rajoitukset

Yli kahden viikon pituisen kokoaikaisen työsuhteen päättyessä lain taikka työ- tai virkaehtosopimuksen mukaan maksettava lomakorvaus estää työttömyysetuuden myöntämisen ajalta, jolle etuus jaksotetaan työsuhteen päättymisestä lukien henkilön viimeisimmästä työsuhteesta saaman palkan perusteella. Jos lomakorvaus on maksettu työsuhteen päättymisen jälkeen, jaksotus voidaan tehdä lomakorvauksen maksamisajankohdasta lukien.

Edellä 1–3 momentissa tarkoitettu jaksotus tehdään jakamalla taloudellinen etuus, lomakorvaus tai rahakorvaus viimeisimmän työsuhteen päiväpalkalla. Palkka määritetään soveltuvien osin kuten ansiopäivärahan perusteena oleva palkka, mutta tuloista ei tehdä työntekijän eläkemaksusta ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksusta johtuvaa vähennystä. Jaksotusta varten 1 ja 2 momentissa tarkoitettut etuudet lasketaan tarvittaessa yhteen. Päiväpalkan määrittämisestä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

4 luku

Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

5 §

Etuuden määrä

Soviteltu työttömyysetuus lasketaan siten, että etuus ja 50 prosenttia saadusta tulosta voivat sovittelujakson aikana yhteensä nousta määrään, joka etuutena muutoin olisi voitu maksaa.

Sovittelun ansiopäivärahan määrä lasketaan siten, että se ja tulo sovittelujakson aikana yhteensä ovat enintään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suuruinen, kuitenkin vähintään niin paljon kuin henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahana.

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

2 §

Palkansaajan oikeus työttömyyspäivärahaan

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (*vakuutettu*), joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon.

3 §

Palkansaajan työssäoloehto

Palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) kerryttänyt yhteensä vähintään 12 työssäoloehtokuukautta.

4 §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Työssäoloehtokuukaudeksi luetaan sellainen kalenterikuukausi, jona henkilölle on maksettu vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 930 euroa. Työssäoloehtokuukaudeksi luetaan myös sellaiset kaksi erillistä kalenterikuukautta (*puolikas työssäoloehtokuukausi*), joiden kummankin aikana maksettu vakuutuksenalainen vakiintunut palkka on alle 930 euroa mutta vähintään 465 euroa.

Palkan on oltava työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaika-työn palkan on oltava vähintään 1 134 euroa kuukaudessa.

Työssäoloehtokuukauteen ei lueta:

- 1) palkkaa työstä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan;
- 2) henkilölle maksettua työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan palkkaa;
- 3) työaikapankkiin siirrettyyn työaikaan perustuvaa palkkaa tai korvausta.

Kukin työssäoloehtokuukausi luetaan työssäoloehtoon vain kerran.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin työssäoloehdossa huomioon otettavasta tulosta ja tulon kohdentamisesta.

4 a §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävässä palvelussa

Palkkatuetussa työssä työssäoloehtoon luetaan 75 prosenttia työssäoloehtokuukausista. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen työssäoloehtokuukauteen. Palkkatuettaa työtä koskevaa rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos palkkatuettu työ on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n nojalla.

Työssäoloehtoon luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työ- ja elinkeinotoimiston julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa. Kalenteriviikot muunnetaan laskennallisesti työssäoloehtokuukausiksi siten, että työssäoloehtokuukauteen sisältyy neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäoloehtokuukauteen kaksi kalenteriviikkoa.

4 b §

Palkansaajan työssäoloehtoaa koskevat poikkeukset

Jos kalenterikuukauden aikana maksetaan palkkaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poiketen kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta, palkka jaetaan vaikuttamaan maksukuukausi mukaan lukien yhtä monelle sitä edeltävälle tai seuraavalle kalenterikuukaudelle, jona palkkaa on ansaittu. Palkka kohdistetaan vaikuttamaan niille kalenterikuukausille, joiden aikana palkka on

ansaittu, jos henkilölle maksetaan kuukautta pidemmältä jaksolta ansaittua bonusta tai muuta tulokseen perustuvaa palkkaa taikka muuta vastaavaa palkkaa tai palkkiota.

Jos palkka maksetaan tavanomaista maksukuukautta myöhemmin työnantajasta johtuvasta viiveestä, palkka kohdistetaan vaikuttamaan sille kalenterikuukaudelle, jona palkka olisi tullut ilman viivästystä maksettavaksi.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa työssäoloehtokuukaudeksi luetaan kalenterikuukausi, jona henkilön ansaittu tai kalenterikuukaudelle kohdistettu tulo on 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu määrä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin työssäoloehdossa huomioon otettavan palkan kohdentamisesta.

Peruspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon työssäoloehtokuukaudeksi voidaan urheilutoiminnassa lukea kalenterikuukausi, jona henkilölle urheilemisesta maksettu veronalainen tulo on ollut vähintään 4 §:n 1 momentissa säädetyin mukainen määrä.

5 §

Palkansaajalle hyväksi luettavat työssäolo- ja vakuutuskaudet

Jos palkansaajakassan jäsen kassasta erottuaan kuukauden kuluessa liittyy uudelleen palkansaajakassaan, hänen hyväkseen luetaan hänen aiemman jäsenyytensä aikana kerryttämänsä työssäoloehto ja vakuutettunaoloaika.

9 §

Toisessa valtiossa täyttyneet vakuutus- ja työskentelykaudet

Jos Suomen tekemän sosiaaliturvasopimuksen taikka sosiaaliturva-asetuksen tai perusasetuksen säännösten mukaan muussa valtiossa täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet on luettava työssäoloehtoon, edellytyksenä niiden huomioon ottamiselle on, että henkilö on kerryttänyt työssäoloehtokuukauden tai henkilö on työskennellyt yrittäjänä vähintään neljä kuukautta Suomessa välittömästi ennen työttömyyttä.

11 §

Työssäoloehto eräissä tilanteissa

Henkilölle, joka on saanut tämän lain mukaista työttömyyspäivärahaa sosiaaliturva-asetuksen tai perusasetuksen mukaisesti aikana, jona hän on hakenut työtä toisesta jäsenvaltiosta, ja joka ei ole kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hän lähti maasta, palannut työnhakijaksi Suomeen, maksetaan työttömyyspäivärahaa uudelleen vasta, kun hän on:

- 1) kerryttänyt työssäoloehtokuukauden;
- 2) ollut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvussa tarkoitetussa työvoimakoulutuksessa neljä viikkoa; tai
- 3) opiskellut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 6 luvussa tarkoitettuja työttömyysetuudella tuettuja työnhakijan omaehtoisia opintoja neljä viikkoa

13 §

Ostavastuuauka

Työttömyyöspäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä seitsemää täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Ostavastuuauka asetetaan kerran 6 luvun 7 §:ssä säädettyä työttömyyöspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

6 luku

Työttömyyöspäivärahan määrä ja kesto

4 §

Palkansaajan ansiöpäivärahan perusteena oleva palkka

Palkansaajan ansiöpäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilölle työssäoloehdossa huomioitavina työssäoloehtokuukausina maksetun ja 5 luvun 4 b §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa työssäoloehtokuukautena ansaitun tai työssäoloehtokuukaudelle kohdistetun vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Jos työ ja siitä saatava palkkatulo on ollut kausiluonteista, ansioon suhteutettu päiväraha lasketaan vuositulosta. Päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa työssäoloehtokuukausissa huomioitavaan kalenterikuukauteen katsotaan sisältyvän 21,5 päivää, ja palkasta tai vuositulon työtulo-osuudesta vähennetään 60 prosenttia sairausvakuutuslain 18 luvun 21 §:n 1 momentissa tarkoitettun sairausvakuutusmaksun päivärahamaksun, työntekijän eläkelain 153 §:ssä tarkoitettun työntekijän työeläkevakuutusmaksun ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettun palkansaajan työttömyyösvakuutusmaksun yhteismäärästä, josta on vähennetty 2,68 prosenttiyksikköä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin vakiintuneesta palkkatulosta ja siinä huomioon otettavista tuloista, tulojen selvittämisestä sekä vuositulon määrittämisestä.

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

10 §

Ostavastuuauka

Työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä seitsemää täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana.

8 luku

Alueellisen liikkuvuuden tukeminen

2 §

Liikkuvuusavustuksen määrä

Liikkuvuusavustus on 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun peruspäivärahan suuruinen.

Oikeus 2 momentissa tarkoitettuun korotukseen ratkaistaan työn tai siihen liittyvän koulutuksen alkamisajankohdan mukaisesti.

10 luku

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

5 §

Työvoimakoulutusta koskevat erityissäännökset

Jos opiskelijalla on oikeus työttömyysetuuteen 1 momentin 1 kohdan perusteella, hänelle maksetaan koulutuksen ajalta peruspäivärahaa, ansiopäivärahan perusosaa tai työmarkkinatukea. Jos opiskelijalla on oikeus työttömyysetuuteen 1 momentin 2 kohdan perusteella, hänellä on oikeus myös 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaiseen ansiopäivärahan ansio-osaan.

14 luku

Erinäisiä säännöksiä

1 b §

Kansaneläkeindeksillä tehtävä tarkistus

Edellä 5 luvun 4 §:n 1 momentissa mainittuja määriä tarkistetaan vuosittain tammikuun alusta lukien kansaneläkeindeksistä annetun laissa tarkoitetulla kansaneläkeindeksillä.

Edellä 1 momentissa tarkoitetut määrät ovat vuoden 2023 tasossa. Määriä tarkistettaessa ne pyöristetään ne lähimpään euroon.

1 c §

Työssäolokuukauden laskennallinen muuntaminen kalenteriviikoiksi

Edellä 5 luvun 4 ja 4 b §:ssä tarkoitettuun työssäoloehtokuukauteen katsotaan sisältyvän neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäoloehtokuukauteen kaksi kalenteriviikkoa sovellettaessa 2 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohtaa, 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohtaa tai 7 luvun 2 §:n 3 momentin 1 kohtaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 3 luvun 6 §:n 2 ja 4 momenttia sovelletaan vuosilomakorvaukseen, joka maksetaan tämän lain voimaantultua päättyneen työsuhteen perusteella.

Työttömyysetuuden maksamiseen ennen 1 päivää huhtikuuta 2024 alkaneelta hakujaksolta sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olutta 4 luvun 5 §:ää.

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täyttyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon ja siihen perustuvan ansiopäivärahan määrään sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lain 5 luvun 3 §:n 1 momenttia sovelletaan työnhakijaan 2 päivästä syyskuuta 2024 alkaen sen jälkeen, kun työssäoloehdossa voidaan huomioida vähintään yksi 5 luvun 4 ja 4 b §:ssä tarkoitettu työssäoloehtokuukausi tai puolikas työssäoloehtokuukausi. Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 olevalta ajalta työssäoloehtoon huomioitavat kalenteriviikot muutetaan työssäoloehtokuukausiksi siten, että yhteensä kolme tai neljä työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa yhden työssäoloehtokuukauden, ja yksi tai yhteensä kaksi työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa puolikkaan työssäoloehtokuukauden. Työssäoloehto kerryttävät kalenteriviikot voidaan huomioida työssäoloehtokuukausissa vain kerran.

Lain 5 luvun 4 §:n 1 momenttia ei sovelleta palkkaan, joka on ansaittu ennen 2 päivää syyskuuta 2024 mutta maksetaan 2 päivä syyskuuta 2024 tai sen jälkeen.

Lain 5 luvun 13 §:n 1 momenttia ja 7 luvun 10 §:n 1 momenttia sovelletaan, jos omavastuu aika alkaa tämän lain tultua voimaan.

Kumottua lain 6 luvun 6 §:ää, 7 luvun 4 §:n 2 momenttia ja 11 luvun 9 a §:ää sovelletaan maksettaessa työttömyysetuutta 31 päivään maaliskuuta 2024 ja vastaavasti 8 luvun 2 §:n 1 momenttia sovelletaan maksettaessa työttömyysetuutta 1 päivästä huhtikuuta 2024.

Sen estämättä, mitä 6 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään, jos työssäoloehdossa on huomioitu työssäoloa 2.9.2024 edeltävältä ajalta, päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa 5 momentin perusteella muodostettuihin työssäoloehtokuukausiin katsotaan sisältyvän yhtä monta työpäivää kuin sisältyy kalenteriviikkoihin, jotka mainituissa työssäoloehtokuukausissa on huomioitu.

Lain 14 luvun 1 c §:ää sovelletaan 2 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyyn työttömyysturvaoikeuden palautumiseen ja 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyyn työssäolovelvoitteen lakkaamiseen siltä osin, kuin työ on tehty 2 päivänä syyskuuta 2024 tai sen jälkeen.

Lain 14 luvun 1 c §:ää sovelletaan 2 a luvun 14 §:n 2 momentissa, sellaisena kuin se on laissa 918/2012, säädettyyn työssäolovelvoitteen lakkaamiseen siltä osin, kuin työ on tehty 2 päivänä syyskuuta 2024 tai sen jälkeen.

Jos työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuetuun työhön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024 alkaen ja palkkatuettu työ luetaan palkansaajan työssäoloehtoon, työssäoloehdon pituuteen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 5 luvun 3 §:n 1 momenttia.

Jos kunnan velvollisuus järjestää palkkatuettua työtä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla on alkanut viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2024 ja palkkatuettu työ luetaan palkansaajan työssäoloehtoon, työssäoloehdon pituuteen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 5 luvun 3 §:n 1 momenttia.

Kumottua lain 5 luvun 2 §:n 2 momenttia, 3 §:n 2 momenttia ja 5 §:n 4 momenttia sovelletaan maksettaessa ansiopäivärahaa sellaiselle 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulle yrittäjän ei omistavalle perheenjäsenelle, jonka työssäoloehdossa huomioidaan vähintään yksi tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 5 luvun 3 §:n mukainen työssäoloehto kerryttävä kalenteriviikko.

2.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain 5 ja 7 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (385/2023) 5 luvun 4 a § ja 13 §:n 1 momentti sekä ja 7 luvun 10 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 385/2023, seuraavasti:

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

4 a §

Palkansaaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävässä palvelussa

Palkkatuetussa työssä työssäoloehtoon luetaan 75 prosenttia työssäolohtokuukausista. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen työssäolohtokuukauteen. Palkkatuettaa työtä koskevaa rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos palkkatuettu työ on järjestetty työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 108 §:n nojalla.

Työssäoloehtoon luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työvoimaviranomaisen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 108 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa. Kalenteriviikot muunnetaan laskennallisesti työssäolohtokuukausiksi siten, että työssäolohtokuukauteen sisältyy neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäolohtokuukauteen kaksi kalenteriviikkoa.

13 §

Ostavastuu aika

Työttömyyspäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaisessa yhteensä seitsemää täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Ostavastuu aika asetetaan kerran 6 luvun 7 §:ssä säädettyä työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

10 §

Ostavastuu aika

Työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaisessa yhteensä seitsemää täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 8 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 522/2018, seuraavasti:

8 §

Peruspäivärahan rahoitus

Työllisyysrahasto maksaa sosiaali- ja terveysministeriön välityksellä Kansaneläkelaitokselle 23 §:ssä tarkoitetun osuuden työttömyysturvalain mukaisten peruspäivärahojen ja niihin liittyvien korotusosien rahoitukseen. Muilta osin menot rahoitetaan Kansaneläkelaitokselle maksettavalla valtionosuudella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (387/2023) 8 §:n 1 momentti, seuraavasti:

8 §

Peruspäivärahan rahoitus

Työllisyysrahasto maksaa sosiaali- ja terveysministeriön välityksellä Kansaneläkelaitokselle 23 §:ssä tarkoitetun osuuden työttömyysturvalain mukaisten peruspäivärahojen ja niihin liittyvien korotusosien rahoitukseen. Muilta osin menot rahoitetaan Kansaneläkelaitokselle maksettavalla valtionosuudella ja peruspäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

5.

Laki

työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 25 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat
 1 momentti on laissa 971/2013 ja 2 momentti on laissa 1313/2019, seuraavasti:

25 §

Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus

Valtionosuutena maksetaan yrittäjäkassan työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n nojalla maksamista päivärahoista työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä. Lomautusajalta ja työnteon keskeytysajalta työttömyysturvalain 2 luvun 7 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdan nojalla maksettuihin ansiopäivärahoihin ei kuitenkaan makseta valtionosuutta.

Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä, valtionosuutena maksetaan se määrä, joka vastaa peruspäivärahan suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä työttömyyspäivärahasta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

työttömyyskassalain muuttamisesta annetun lain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain muuttamisesta annetun lain (388/2023) 25 §:n 1 momentti
 seuraavasti:

25 §

Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus

Valtionosuutena maksetaan yrittäjäkassan työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n nojalla maksamista päivärahoista kustakin ansiopäivärahasta työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä siihen saakka, kunnes henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyspäivärahaa yhteensä 100 päivältä. Tämän jälkeen valtionosuutena maksetaan peruspäivärahaa vastaava määrä vähennettynä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitetulla ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 11 luvun 1 §:n 3 momentti ja 2 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 11 luvun 1 §:n 3 momentti laissa 371/2023 ja 2 §:n 2 momentti laissa 1050/2013, seuraavasti:

11 luku

Työllistämisvelvoite

1 §

Kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestäminen

Jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettu työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvalaissa tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuetta työtä muun kuin kunnan palveluksessa 1 tai 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, hänen kotikuntansa on työ- ja elinkeinotoimiston osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus (työllistämisvelvoite). Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttyessä. Työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettävän työn tulee olla kestoaltaan sellainen, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon työn päättyessä.

2 §

Työllistämisvelvoitteen rajoitukset ja lakkaaminen

Työttömyysturvalaissa säädetyn työssäoloehdon tarkastelujakson kuluessa tehty työssäoloehdon luettava työ ja osallistuminen työssäoloehdon luettavaan työllistymistä edistävään palveluun vähentävät työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettävän työn kesto.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024 alkaen, työllistymistä edistävä palvelu ja palkkatuettu työ on järjestettävä kestoaltaan vähintään sellaisena, että palvelu tai työ täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon sellaisena kuin työssäoloehto oli laissa 1049/2013.

Jos kunnan velvollisuus järjestää palkkatuettua työtä lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla on alkanut viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2024, työllistämismelvoitteen keston sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 11 luvun 1 §:n 3 momenttia ja 2 §:n 2 momenttia.

Helsingissä 12.10.2023

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Arto Satonen

1.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 2 §:n 2 momentti, 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 4 momentti, 6 luvun 6 §, 7 luvun 4 §:n 2 momentti ja 11 luvun 9 a §, sellaisina kuin ne ovat, 5 luvun 2 §:n 2 momentti, 3 §:n 2 momentti ja 5 §:n 4 momentti laissa 1318/2018, 6 luvun 6 § laissa 1217/2019, 7 luvun 4 §:n 2 momentti laissa 1188/2009 ja 11 luvun 9 a § laissa 585/2008,

muutetaan 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohta, 3 luvun 6 §:n 4 momentti, 4 luvun 5 §, 5 luvun 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentti, 4 ja 4 a §, 5 §:n 3 momentti, 9 ja 11 §, 13 §:n 1 momentti, 6 luvun 4 §:n 1 ja 4 momentti, 7 luvun 10 §:n 1 momentti, 8 luvun 2 §:n 1 ja 3 momentti ja 10 luvun 5 §:n 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohta laissa 1380/2021, 3 luvun 6 §:n 4 momentti laissa 1005/2012, 4 luvun 5 § laeissa 1049/2013 ja 1035/2022, 5 luvun 2 §:n 1 momentti laissa 1318/2018, 5 luvun 3 §:n 1 momentti laissa 1049/2013, 5 luvun 4 § osaksi laeissa 1049/2013 ja 1457/2016, 5 luvun 4 a § laissa 1457/2016, 5 luvun 5 §:n 3 momentti laissa 1654/2015, 5 luvun 9 § laissa 361/2010, 5 luvun 11 § laissa 918/2012, 5 luvun 13 §:n 1 momentti ja 7 luvun 10 §:n 1 momentti laissa 1138/2017, 6 luvun 4 §:n 1 momentti laissa 1526/2016, 8 luvun 2 §:n 1 ja 3 momentti laissa 906/2017 ja 10 luvun 5 §:n 2 momentti laissa 1001/2012, sekä

lisätään 3 luvun 6 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 1354/2007 ja 1005/2012, siitä lailla 1005/2012 kumotun 2 momentin tilalle uusi 2 momentti, 5 lukuun uusi 4 b § sekä 14 lukuun uusi 1 b ja 1 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 a luku

2 a luku

Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely

10 §

10 §

*Jatkuva työnhakuun ja työvoimapolitiittisiin
liittyvä menettely*

*Jatkuva työnhakuun ja työvoimapolitiittisiin
liittyvä menettely*

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäoloelvoitteiden asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa:

1) ollut työssäoloelvoiteeseen luettavassa työssä;

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäoloelvoitteiden asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa:

1) ollut työssäoloelvoiteeseen luettavassa työssä tai työssä, josta hän on ansainnut vakuutuslainsäädännön mukaisesti palkkaa 5 luvun 4 §:n

1 momentissa tarkoitetulla tavalla; tehty työ ja siitä maksettu palkka otetaan huomioon vain kerran;

3 luku

Etuuden saamisen yleiset rajoitukset

6 §

Muut rajoitukset

Työnantajalta saatu taloudellinen etuus, joka perustuu työnantajan ja työntekijän väliseen, työsuhteen päättymiseen liittyvään sopimukseen tai muuhun vastaavaan järjestelyyn, estää työttömyysetuuden myöntämisen ajalta, jolle etuus jaksotetaan työsuhteen päättymisestä lukien henkilön viimeisimmästä työsuhteesta saaman palkan perusteella. Jos työnantajalta saatu taloudellinen etuus on maksettu työsuhteen päättymisen jälkeen, jaksotus voidaan tehdä taloudellisen etuuden maksamisajankohdasta lukien. Jaksotuksen on tällöin vastattava työsuhteen päättymisestä lukien tehtävää työsuhteen päättymisen jälkeen maksetun etuuden jaksotusta. Etuutena ei oteta huomioon työnantajan järjestämää tai hankkimaa koulutusta.

Kahden kuukauden kuluessa ennen kokoaikaisen lomautuksen alkamista tai sen aikana työaikapankista maksettu rahakorvaus estää työttömyysetuuden myöntämisen ajalta, jolle rahakorvaus jaksotetaan. Rahakorvaus jaksotetaan lomautusilmoituksen mukaisille lomautuspäiville. Jos rahakorvaus on maksettu lomautuksen aikana, jaksotus voidaan tehdä rahakorvauksen maksamisajankohdasta lukien.

Edellä 1 ja 3 momentissa tarkoitettu jaksotus tehdään jakamalla taloudellinen etuus tai rahakorvaus viimeisimmän työsuhteen päiväpalkalla. Palkka määritetään soveltuvin osin kuten ansiopäivärahan perusteena oleva

3 luku

Etuuden saamisen yleiset rajoitukset

6 §

Muut rajoitukset

Yli kahden viikon pituisen kokoaikaisen työsuhteen päättyessä lain taikka työ- tai virkaehtosopimuksen mukaan maksettava lomakorvaus estää työttömyysetuuden myöntämisen ajalta, jolle etuus jaksotetaan työsuhteen päättymisestä lukien henkilön viimeisimmästä työsuhteesta saaman palkan perusteella. Jos lomakorvaus on maksettu työsuhteen päättymisen jälkeen, jaksotus voidaan tehdä lomakorvauksen maksamisajankohdasta lukien.

Edellä 1–3 momentissa tarkoitettu jaksotus tehdään jakamalla taloudellinen etuus, lomakorvaus tai rahakorvaus viimeisimmän työsuhteen päiväpalkalla. Palkka määritetään soveltuvin osin kuten ansiopäivärahan perusteena oleva palkka, mutta tuloista ei tehdä työntekijän eläkemaksusta ja palkansaajan

Voimassa oleva laki

palkka, mutta tuloista ei tehdä työntekijän eläkemaksusta ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksusta johtuvaa vähennystä.

4 luku

Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

5 §

Etuuden määrä

Soviteltu työttömyysetuus lasketaan siten, että etuus ja 50 prosenttia saadun tulon siitä osasta, joka ylittää suojaosan, voivat sovittelujakson aikana yhteensä nousta määrään, joka etuutena muutoin olisi voitu maksaa.

Suojaosan määrä on:

1) 300 euroa kuukauden sovittelujakson aikana;

2) 279 euroa neljän peräkkäisen kalenteriviikon sovittelujakson aikana.

Sovittelun ansiopäivärahan määrä lasketaan siten, että se *mahdollisine lapsikorotuksineen* ja tulo sovittelujakson aikana yhteensä ovat enintään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suuruinen, kuitenkin vähintään niin paljon kuin henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahana.

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

2 §

Palkansaajan oikeus työttömyyspäivärahaan

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (*vakuutettu*), joka on ollut vakuutettuna vähintään 26 edellistä viikkoa ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon.

Ehdotus

työttömyysvakuutusmaksusta johtuvaa vähennystä. *Jaksotusta varten 1 ja 2 momentissa tarkoitetut etuudet lasketaan tarvittaessa yhteen. Päiväpalkan määrittämisestä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.*

4 luku

Soviteltu ja vähennetty työttömyysetuus

5 §

Etuuden määrä

Soviteltu työttömyysetuus lasketaan siten, että etuus ja 50 prosenttia saadusta tulosta voivat sovittelujakson aikana yhteensä nousta määrään, joka etuutena muutoin olisi voitu maksaa.

Sovittelun ansiopäivärahan määrä lasketaan siten, että se ja tulo sovittelujakson aikana yhteensä ovat enintään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suuruinen, kuitenkin vähintään niin paljon kuin henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahana.

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

2 §

Palkansaajan oikeus työttömyyspäivärahaan

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (*vakuutettu*), joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt 3 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon.

Vakuutetulla, joka ei ole 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettu yrittäjä, mutta joka työskentelee yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänen perheenjäsenensä on 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tai 2 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettu yrittäjä, on oikeus ansiopäivärahaan, jos hän on ollut vakuutettuna vähintään 12 sellaista edellistä kuukautta, joiden aikana hänellä ei ole ollut osuutta osakepääomasta tai osakkeiden tuotamasta äänimäärästä tai muutoin vastaavaa määräämisvaltaa ja näin vakuutettuna ollessaan on täyttänyt 3 §:n 2 momentin mukaisen työssäoloehdon.

(kumotaan)

3 §

Palkansaajan työssäoloehto

Palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) ollut vähintään 26 kalenteriviikkoa 4 §:ssä tarkoitetussa työssä.

Edellä 2 §:n 2 momentissa tarkoitetun vakuutetun kohdalla palkansaajan työssäoloehto täyttyy kuitenkin, kun henkilö 28 edellisen kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) on ollut vähintään 52 kalenteriviikkoa 4 §:ssä tarkoitetussa työssä.

3 §

Palkansaajan työssäoloehto

Palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) kerryttänyt yhteensä vähintään 12 työssäoloehtokuukautta.

(kumotaan)

4 §

Palkansaajan työssäoloehtoon luettava työ

Palkansaajan työssäoloehtoon luetaan kalenteriviikot, joina henkilö on ollut vakuutusenalaisessa työaika ja palkkaa koskevat edellytykset täyttävässä työssä. Kukin kalenteriviikko luetaan työssäoloehtoon vain ker-

Työaika koskevat edellytykset täyttyvät, kun henkilön työaika yhdessä tai useammassa työssä on yhteensä vähintään 18 tuntia tai kun jaksotyössä työsopimuksen mukainen säännöllinen työaika on tasoittumisjakson aikana keskimäärin yhteensä vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa. Työaikaan ei lueta sitä työaika, joka on säästetty työaikapankkiin.

4 §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Työssäoloehtokuukaudeksi luetaan sellainen kalenterikuukausi, jona henkilölle on maksettu vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 930 euroa. Työssäoloehtokuukaudeksi luetaan myös sellaiset kaksi erillistä kalenterikuukautta (puolikas työssäoloehtokuukausi), joiden kummankin aikana maksettu vakuutuksenalainen vakiintunut palkka on alle 930 euroa mutta vähintään 465 euroa.

Palkan on oltava työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, koko-aikatyön palkan on oltava vähintään 1 134 euroa kuukaudessa.

Työssäoloehtokuukauteen ei lueta:

Palkkaa koskevat edellytykset täyttyvät, kun palkka on työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoajan palkan on oltava vähintään 1 134 euroa kuukaudessa.

Työssäoloehdoton ei lueta työtä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan. Työssäoloehdoton ei myöskään lueta aikaa, jolta henkilölle on maksettu työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan palkkaa.

Viikoittaisesta työaikaedellytyksestä voidaan valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetyillä edellytyksillä poiketa:

- 1) opettajien;
- 2) kotityöntekijöiden;
- 3) urheilijoiden;
- 4) taiteilijoiden ja eräiden erityisryhmiin kuuluvien työntekijäin eläkelaisissa (662/1985) tarkoitettujen luovaa tai esityksellistä työtä tekevien henkilöiden; ja

5) muiden vastaavien työaikajärjestelyiltään epätavallisilla työaloilla työskentelevien osalta.

Edellä 5 momentissa tarkoitettu työaikaedellytyksen täyttyminen määritellään siten, että työtulojen tai työajan perustella määritellään toiminnan olennaisuus työttömyysturvan kannalta.

4 a §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävissä palvelussa

Palkkatuetussa työssä työssäoloehdoton luetaan 75 prosenttia niistä kalenteriviikoista, jotka henkilö on ollut 4 §:ssä tarkoitettussa työssä. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen kalenteriviikkoon. Jos palkkatuettu työ on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n nojalla, työssäoloehdoton luetaan kuitenkin kaikki työssäoloehdon täyttävät kalenteriviikot.

Työssäoloehdoton luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työ- ja elinkeinotoimiston

1) palkkaa työstä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan;

2) henkilölle maksettua työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan palkkaa;

3) työaikapankkiin siirrettyyn työaikaan perustuvaa palkkaa tai korvausta.

Kukin työssäoloehtokuukausi luetaan työssäoloehdoton vain kerran.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin työssäoloehdossa huomioon otettavasta tulosta ja tulon kohdentamisesta.

4 a §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävissä palvelussa

Palkkatuetussa työssä työssäoloehdoton luetaan 75 prosenttia työssäoloehtokuukausista. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen työssäoloehtokuukauteen. Palkkatuettua työtä koskevaa rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos palkkatuettu työ on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n nojalla.

Työssäoloehdoton luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työ- ja elinkeinotoimiston

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa.

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa. *Kalenteriviikot muunnetaan laskennallisesti työssäoloehtokuukausiksi siten, että työssäoloehtokuukauteen sisältyy neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäoloehtokuukauteen kaksi kalenteriviikkoa.*

4 b §

Palkansaajan työssäoloehdot koskevat poikkeukset

Jos kalenterikuukauden aikana maksetaan palkkaa tavanomaisesta palkanmaksujaksosta poiketen kuukautta pidemmältä ansaintajaksolta, palkka jaetaan vaikuttamaan maksumuutoksen mukana lukien yhtä monelle sitä edeltävälle tai seuraavalle kalenterikuukaudelle, jona palkkaa on ansaittu. Palkka kohdistetaan vaikuttamaan niille kalenterikuukausille, joiden aikana palkka on ansaittu, jos henkilölle maksetaan kuukautta pidemmältä jaksolta ansaittua bonusta tai muuta tulokseen perustuvaa palkkaa taikka muuta vastaavaa palkkaa tai palkkiota.

Jos palkka maksetaan tavanomaista maksukuukautta myöhemmin työnantajasta johtuvasta viiveestä, palkka kohdistetaan vaikuttamaan sille kalenterikuukaudelle, jona palkka olisi tullut ilman viivästystä maksettavaksi.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa työssäoloehtokuukaudeksi luetaan kalenterikuukausi, jona henkilön ansaittu tai kalenterikuukaudelle kohdistettu tulo on 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu määrä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin työssäoloehdossa huomioon otettavan palkan kohdentamisesta.

Peruspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon työssäoloehtokuukaudeksi voidaan urheilutoiminnassa lukea kalenterikuukausi, jona henkilölle urheilemisesta maksettu veronalainen tulo on ollut vähintään 4 §:n 1 momentissa säädetyn mukainen määrä.

5 §

Palkansaajalle hyväksi luettavat työssäolo- ja vakuutuskaudet

Jos palkansaajakassan jäsen kassasta erottuaan kuukauden kuluessa liittyy toiseen palkansaajakassaan, hänen hyväkseen luetaan hänen työssäoloaikansa ja vakuutettunaoloaikansa edellisessä kassassa.

Palkansaajan työssäoloehdot laskettaessa työssäoloehdottomaan luetaan vakuutetun valinnan perusteella työskentely joko 3 §:n 1 momentin tai sen 2 momentin perusteella. Työssäoloehdottomiin luettavaa työtä ei voida lukea yhteen.

9 §

Toisessa valtiossa täyttyneet vakuutus- ja työskentelykaudet

Jos Suomen tekemän sosiaaliturvasopimuksen taikka sosiaaliturva-asetuksen tai perusasetuksen säännösten mukaan muussa valtiossa täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet on luettava työssäoloehdottomaan, edellytyksenä niiden huomioon ottamiselle on, että henkilö on työskennellyt Suomessa välittömästi ennen työttömyyttä palkansaajana vähintään neljä viikkoa tai yrittäjänä vähintään neljä kuukautta.

11 §

Työssäoloehto eräissä tilanteissa

Henkilölle, joka on saanut tämän lain mukaista työttömyyspäivärahaa sosiaaliturva-asetuksen tai perusasetuksen mukaisesti aikana, jona hän on hakenut työtä toisesta jäsenvaltiosta, ja joka ei ole kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hän lähti maasta, palannut työnhakijaksi Suomeen, maksetaan työttömyyspäivärahaa uudelleen vasta, kun hän on ollut työssä tai julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvussa tarkoitetussa työvoimakoulutuksessa neljä viikkoa taikka opiskellut vastaavan ajan työttömyysetuudella

5 §

Palkansaajalle hyväksi luettavat työssäolo- ja vakuutuskaudet

Jos palkansaajakassan jäsen kassasta erottuaan kuukauden kuluessa liittyy uudelleen palkansaajakassaan, hänen hyväkseen luetaan hänen aiemman jäsenyytensä aikana kerryttämänsä työssäoloehto ja vakuutettunaoloaika. (kumotaan)

9 §

Toisessa valtiossa täyttyneet vakuutus- ja työskentelykaudet

Jos Suomen tekemän sosiaaliturvasopimuksen taikka sosiaaliturva-asetuksen tai perusasetuksen säännösten mukaan muussa valtiossa täyttyneet vakuutus- tai työskentelykaudet on luettava työssäoloehdottomaan, edellytyksenä niiden huomioon ottamiselle on, että henkilö on kerryttänyt työssäoloehtokuukauden tai henkilö on työskennellyt yrittäjänä vähintään neljä kuukautta Suomessa välittömästi ennen työttömyyttä.

11 §

Työssäoloehto eräissä tilanteissa

Henkilölle, joka on saanut tämän lain mukaista työttömyyspäivärahaa sosiaaliturva-asetuksen tai perusasetuksen mukaisesti aikana, jona hän on hakenut työtä toisesta jäsenvaltiosta, ja joka ei ole kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun hän lähti maasta, palannut työnhakijaksi Suomeen, maksetaan työttömyyspäivärahaa uudelleen vasta, kun hän on:

- 1) kerryttänyt työssäoloehtokuukauden;
- 2) ollut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvussa tarkoitetussa työvoimakoulutuksessa neljä viikkoa; tai

Voimassa oleva laki

tuettuja työnhakijan omaehtoisia opintoja mainitun lain 6 luvussa tarkoitetulla tavalla.

13 §

Omapastuuauka

Työttömyyspäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Omapastuuauka asetetaan kerran 6 luvun 7 §:ssä säädettyä työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

6 luku

Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

4 §

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilön vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Jos työ ja siitä saatava palkkatulo on ollut kausiluonteista, ansioon suhteutettu päiväraha lasketaan vuositulosta. Päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa palkasta tai vuositulon työtulo-osuudesta vähennetään 60 prosenttia sairausvakuutuslain 18 luvun 21 §:n 1 momentissa tarkoitetun sairausvakuutuksen päivärahamaksun, työntekijän eläkelain 153 §:ssä tarkoitetun työntekijän työeläkevakuutusmaksun ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun yhteismäärästä, josta on vähennetty 2,68 prosenttiyksikköä.

Ehdotus

3) opiskellut julkisesta työvoima- ja yritys-palvelusta annetun lain 6 luvussa tarkoitettuja työttömyysetuudella tuettuja työnhakijan omaehtoisia opintoja neljä viikkoa.

13 §

Omapastuuauka

Työttömyyspäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä seitsemää täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Omapastuuauka asetetaan kerran 6 luvun 7 §:ssä säädettyä työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

6 luku

Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

4 §

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilölle työssäoloehdossa huomioitavina työssäolohtokuukausina maksetun ja 5 luvun 4 b §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa työssäolohtokuukautena ansaitun tai työssäolohtokuukaudelle kohdistetun vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Jos työ ja siitä saatava palkkatulo on ollut kausiluonteista, ansioon suhteutettu päiväraha lasketaan vuositulosta. Päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa työssäolohtokuukausissa huomioitavaan kalenterikuukauteen katsotaan sisältyvän 21,5 päivää, ja palkasta tai vuositulon työtulo-osuudesta vähennetään 60 prosenttia sairausvakuutuslain 18 luvun 21 §:n 1 momentissa tarkoitetun sairausvakuutuksen päivärahamaksun, työntekijän eläkelain 153 §:ssä tarkoitetun työntekijän työeläkevakuutusmaksun

Voimassa oleva laki

Ehdotus

ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun palkan-saajan työttömyysvakuutusmaksun yhteis-määrästä, josta on vähennetty 2,68 prosent-tiyksikköä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tar-kemmin vakiintuneesta palkkatulosta ja siinä huomioon otettavista tuloista, tulojen selvittä-misestä *palkkatodistuksella tai verotustiedoin* sekä vuositulon määrittämisestä.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tar-kemmin vakiintuneesta palkkatulosta ja siinä huomioon otettavista tuloista, tulojen selvittä-misestä sekä vuositulon määrittämisestä.

6 §

Lapsikorotus

Työttömyyspäivärahan saajalle, jolla on huollettavanaan 18 vuotta nuorempi lapsi, maksetaan päiväraha korotettuna lapsikoro-tuksella, jonka suuruus yhdestä lapsesta on 5,23 euroa, kahdesta lapsesta yhteensä 7,68 euroa ja kolmesta tai useammasta lapsesta yhteensä 9,90 euroa.

(kumotaan)

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset sään-nökset

4 §

Työmarkkinatuen määrä

Työmarkkinatuen saajalle maksetaan lapsi-korotusta siten kuin 6 luvun 6 §:ssä sääde-tään.

(kumotaan)

10 §

Omavastuu aika

Työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä viittä

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset sään-nökset

10 §

Omavastuu aika

Työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa yhteensä *seitsemää* täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään

Voimassa oleva laki

Ehdotus

täyttää työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana.

kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana.

8 luku

8 luku

Alueellisen liikkuvuuden tukeminen

Alueellisen liikkuvuuden tukeminen

2 §

2 §

Liikkuvuusavustuksen määrä

Liikkuvuusavustuksen määrä

Liikkuvuusavustus on 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun peruspäivärahan suuruinen. Mitä mainitun luvun 6 §:ssä säädetään lapsikorotuksen maksamisesta työttömyyspäivärahan saajalle, sovelletaan myös liikkuvuusavustuksen saajaan.

Liikkuvuusavustus on 6 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun peruspäivärahan suuruinen.

Oikeus 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun korotukseen ratkaistaan työn tai siihen liittyvän koulutuksen alkamisajankohdan mukaisesti.

Oikeus 2 momentissa tarkoitettuun korotukseen ratkaistaan työn tai siihen liittyvän koulutuksen alkamisajankohdan mukaisesti.

10 luku

10 luku

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset

5 §

5 §

Työvoimakoulutusta koskevat erityissäännökset

Työvoimakoulutusta koskevat erityissäännökset

Jos opiskelijalla on oikeus työttömyysetuuteen 1 momentin 1 kohdan perusteella, hänelle maksetaan koulutuksen ajalta peruspäivärahaa, ansiopäivärahan perusosaa tai työmarkkinatukea sekä lapsikorotusta. Jos opiskelijalla on oikeus työttömyysetuuteen 1 momentin 2 kohdan perusteella, hänellä on oikeus myös 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaiseen ansiopäivärahan ansio-osaan.

Jos opiskelijalla on oikeus työttömyysetuuteen 1 momentin 1 kohdan perusteella, hänelle maksetaan koulutuksen ajalta peruspäivärahaa, ansiopäivärahan perusosaa tai työmarkkinatukea. Jos opiskelijalla on oikeus työttömyysetuuteen 1 momentin 2 kohdan perusteella, hänellä on oikeus myös 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaiseen ansiopäivärahan ansio-osaan.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 luku

Toimeenpano

9 a §

Lapsikorotuksen maksaminen Kansaneläkelaitokselle

Edellä 6 luvun 6 §:ssä tarkoitettu lapsikorotus maksetaan Kansaneläkelaitokselle sen pyynnöstä lapsen elatukseen käytettäväksi ajalta, jona lapselle maksetaan elatustukilain (580/2008) mukaista elatustukea työttömyysetuuden saajan laiminlyötyä lapsen elatusvelvollisuuden.

(kumotaan)

14 luku

Erinäisiä säännöksiä

1 b §

Kansaneläkeindeksillä tehtävä tarkistus

Edellä 5 luvun 4 §:n 1 momentissa mainittuja määriä tarkistetaan vuosittain tammi-kuun alusta lukien kansaneläkeindeksistä annetun laissa tarkoitettulla kansaneläkeindeksillä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettut määrät ovat vuoden 2023 tasossa. Määriä tarkistettaessa ne pyöristetään ne lähimpään euroon.

1 c §

Työssäolokuukauden laskennallinen muuntaminen kalenteriviikoiksi

Edellä 5 luvun 4 ja 4 b §:ssä tarkoitettuun työssäoloehtokuukauteen katsotaan sisältyvän neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäoloehtokuukauteen kaksi kalenteriviikkoa sovellettaessa 2 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohtaa, 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohtaa tai 7 luvun 2 §:n 3 momentin 1 kohtaa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 3 luvun 6 §:n 2 ja 4 momenttia sovelletaan vuosilomakorvaukseen, joka maksetaan tämän lain voimaantultua päättyneen työsuhteen perusteella.

Työttömyysetuuden maksamiseen ennen 1 päivää huhtikuuta 2024 alkaneelta hakujaksolta sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olutta 4 luvun 5 §:ää.

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täyttyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon ja siihen perustuvan ansiopäivärahan määrään sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lain 5 luvun 3 §:n 1 momenttia sovelletaan työnhakijaan 2 päivästä syyskuuta 2024 alkaen sen jälkeen, kun työssäoloehdossa voidaan huomioda vähintään yksi 5 luvun 4 ja 4 b §:ssä tarkoitettu työssäoloehtokuukausi tai puolikas työssäoloehtokuukausi. Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 olevalta ajalta työssäoloehtoon huomioitavat kalenteriviikot muutetaan työssäoloehtokuukausiksi siten, että yhteensä kolme tai neljä työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa yhden työssäoloehtokuukauden, ja yksi tai yhteensä kaksi työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa puolikkaan työssäoloehtokuukauden. Työssäoloehto kerryttävät kalenteriviikot voidaan huomioda työssäoloehtokuukausissa vain kerran.

Lain 5 luvun 4 §:n 1 momenttia ei sovelleta palkkaan, joka on ansaittu ennen 2 päivää syyskuuta 2024 mutta maksetaan 2 päivä syyskuuta 2024 tai sen jälkeen.

Lain 5 luvun 13 §:n 1 momenttia ja 7 luvun 10 §:n 1 momenttia sovelletaan, jos omavastuu aika alkaa tämän lain tultua voimaan.

Kumottua lain 6 luvun 6 §:ää, 7 luvun 4 §:n 2 momenttia ja 11 luvun 9 a §:ää sovelletaan maksettaessa työttömyysetuutta 31 päivään maaliskuuta 2024 ja vastaavasti 8 luvun 2 §:n 1 momenttia sovelletaan maksettaessa työttömyysetuutta 1 päivästä huhtikuuta 2024.

Sen estämättä, mitä 6 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään, jos työssäoloehdossa on huomioitu työssäoloa 2.9.2024 edeltävältä ajalta,

päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa 5 momentin perusteella muodostettuihin työssäoloehtokuukausiin katsotaan sisältyvän yhtä monta työpäivää kuin sisältyy kalenteriviikkoihin, jotka mainituissa työssäoloehtokuukausissa on huomioitu.

Lain 14 luvun 1 c §:ää sovelletaan 2 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyyn työttömyysturvaoikeuden palautumiseen ja 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyyn työssäolovelvoitteen lakkaamiseen siltä osin, kuin työ on tehty 2 päivänä syyskuuta 2024 tai sen jälkeen.

Lain 14 luvun 1 c §:ää sovelletaan 2 a luvun 14 §:n 2 momentissa, sellaisena kuin se on laissa 918/2012, säädettyyn työssäolovelvoitteen lakkaamiseen siltä osin, kuin työ on tehty 2 päivänä syyskuuta 2024 tai sen jälkeen.

Jos työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024 alkaen ja palkkatuettu työ luetaan palkansaajan työssäoloehtoon, työssäoloehdon pituuteen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 5 luvun 3 §:n 1 momenttia.

Jos kunnan velvollisuus järjestää palkkatuettua työtä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla on alkanut viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2024 ja palkkatuettu työ luetaan palkansaajan työssäoloehtoon, työssäoloehdon pituuteen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 5 luvun 3 §:n 1 momenttia.

Kumottua lain 5 luvun 2 §:n 2 momenttia, 3 §:n 2 momenttia ja 5 §:n 4 momenttia sovelletaan maksettaessa ansiopäivärahaa sellaiselle 2 §:n 2 momentissa tarkoitetulle yrittäjän ei omistavalle perheenjäsenelle, jonka työssäoloehdossa huomioidaan vähintään yksi tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 5 luvun 3 §:n mukainen työssäoloehto kerryttävä kalenteriviikko.

2.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain 5 ja 7 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (385/2023) 5 luvun 4 a § ja 13 §:n 1 momentti sekä ja 7 luvun 10 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 385/2023, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 luku

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

4 a §

4 a §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävissä palvelussa

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävissä palvelussa

Palkkatuetussa työssä työssäoloehtoon luetaan 75 prosenttia niistä kalenteriviikoista, jotka henkilö on ollut 4 §:ssä tarkoitetussa työssä. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen kalenteriviikkoon. Jos palkkatuettu työ on järjestetty työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 108 §:n nojalla, työssäoloehtoon luetaan kuitenkin kaikki työssäoloehdon täyttävät kalenteriviikot.

Työssäoloehtoon luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työvoimaviranomaisen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 108 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa.

Palkkatuetussa työssä työssäoloehtoon luetaan 75 prosenttia työssäoloehtokuukausista. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen työssäoloehtokuukauteen. Palkkatuettua työtä koskevaa rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos palkkatuettu työ on järjestetty työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 108 §:n nojalla.

Työssäoloehtoon luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työvoimaviranomaisen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 108 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa. Kalenteriviikot muunnetaan laskennallisesti työssäoloehtokuukausiksi siten, että työssäoloehtokuukauteen sisältyy neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäoloehtokuukauteen kaksi kalenteriviikkoa.

13 §

Ostavastuuuauka

Työttömyyspäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaisessa yhteensä viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Omavastuuuauka asetetaan kerran 6 luvun 7 §:ssä säädettyä työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

10 §

Ostavastuuuauka

Työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaisessa yhteensä viittä täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana.

13 §

Ostavastuuuauka

Työttömyyspäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaisessa yhteensä *seitsemää* täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Omavastuuuauka asetetaan kerran 6 luvun 7 §:ssä säädettyä työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

10 §

Ostavastuuuauka

Työmarkkinatukea maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaisessa yhteensä *seitsemää* täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2025.

3.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 8 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 522/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

8 §

Peruspäivärahan rahoitus

Peruspäivärahan rahoitus

Työllisyysrahasto maksaa sosiaali- ja terveysministeriön välityksellä Kansaneläkelaitokselle 23 §:ssä tarkoitetun osuuden työttömyysturvalain mukaisten peruspäivärahojen ja niihin liittyvien *lapsikorotusten sekä* korotusosien rahoitukseen. Muilta osin menot rahoitetaan Kansaneläkelaitokselle maksettavalla valtionosuudella.

Työllisyysrahasto maksaa sosiaali- ja terveysministeriön välityksellä Kansaneläkelaitokselle 23 §:ssä tarkoitetun osuuden työttömyysturvalain mukaisten peruspäivärahojen ja niihin liittyvien korotusosien rahoitukseen. Muilta osin menot rahoitetaan Kansaneläkelaitokselle maksettavalla valtionosuudella.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__.

4.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annetun lain (387/2023) 8 §:n 1 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 §

8 §

Peruspäivärahan rahoitus

Peruspäivärahan rahoitus

Työllisyysrahasto maksaa sosiaali- ja terveysministeriön välityksellä Kansaneläkelaitokselle 23 §:ssä tarkoitetun osuuden työttömyysturvalain mukaisten peruspäivärahojen ja niihin liittyvien *lapsikorotusten sekä* korotusosien rahoitukseen. Muilta osin menot rahoitetaan Kansaneläkelaitokselle maksettavalla valtionosuudella ja peruspäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

Työllisyysrahasto maksaa sosiaali- ja terveysministeriön välityksellä Kansaneläkelaitokselle 23 §:ssä tarkoitetun osuuden työttömyysturvalain mukaisten peruspäivärahojen ja niihin liittyvien korotusosien rahoitukseen. Muilta osin menot rahoitetaan Kansaneläkelaitokselle maksettavalla valtionosuudella ja peruspäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____.

5.

Laki

työttömyyskassalain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 25 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin niistä ovat
1 momentti on laissa 971/2013 ja 2 momentti on laissa 1313/2019, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

25 §

25 §

Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus

Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus

Valtionosuutena maksetaan yrittäjäkassan työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n nojalla maksamista päivärahoista työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa *ja lapsikorotusta* vastaava määrä. Lomautusajalta ja työnteon keskeytysajalta työttömyysturvalain 2 luvun 7 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdan nojalla maksettuihin ansiopäivärahoihin ei kuitenkaan makseta valtionosuutta.

Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä, valtionosuutena maksetaan se määrä, joka vastaa peruspäivärahan *ja lapsikorotuksen* suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä työttömyyspäivärahasta.

Valtionosuutena maksetaan yrittäjäkassan työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n nojalla maksamista päivärahoista työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä. Lomautusajalta ja työnteon keskeytysajalta työttömyysturvalain 2 luvun 7 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdan nojalla maksettuihin ansiopäivärahoihin ei kuitenkaan makseta valtionosuutta.

Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä, valtionosuutena maksetaan se määrä, joka vastaa peruspäivärahan suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä työttömyyspäivärahasta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta
20__.

6.

Laki

työttömyyskassalain muuttamisesta annetun lain 25 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain muuttamisesta annetun lain (388/2023) 25 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

25 §

25 §

Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus

Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus

Valtionosuutena maksetaan yrittäjäkassan työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n nojalla maksamista päivärahoista kustakin ansiopäivärahasta työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa ja lapsikorotusta vastaava määrä siihen saakka, kunnes henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyspäivärahaa yhteensä 100 päivältä. Tämän jälkeen valtionosuutena maksetaan peruspäivärahaa vastaava määrä vähennettynä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitetulla ansio-päivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

Valtionosuutena maksetaan yrittäjäkassan työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n nojalla maksamista päivärahoista kustakin ansiopäivärahasta työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä siihen saakka, kunnes henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyspäivärahaa yhteensä 100 päivältä. Tämän jälkeen valtionosuutena maksetaan peruspäivärahaa vastaava määrä vähennettynä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitetulla ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 11 luvun 1 §:n 3 momentti ja 2 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 11 luvun 1 §:n 3 momentti laissa 371/2023 ja 2 §:n 2 momentti laissa 1050/2013, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 luku

Työllistämisvelvoite

1 §

Kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestäminen

Jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettu työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvalaissa tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa 1 tai 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, hänen kotikuntansa on työ- ja elinkeinotoimiston osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus *kuuden kuukauden ajaksi (työllistämisvelvoite)*. Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä.

11 luku

Työllistämisvelvoite

1 §

Kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestäminen

Jos 1 tai 2 momentissa tarkoitettu työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvalaissa tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa 1 tai 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, hänen kotikuntansa on työ- ja elinkeinotoimiston osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus *(työllistämisvelvoite)*. Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä. *Työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettävän työn tulee olla kestoltaan sellainen, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon työn päättyessä.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Työllistämismääräytysten rajoitukset ja lakkaaminen

Työttömyysturvalaissa säädetyn työssä-
oloehdon tarkastelujakson kuluessa tehty
työssäoloehdoton luettava työ ja osallistuminen
työssäoloehdoton luettavaan työllistymistä
edistävään palveluun vähentävät kuuden kuu-
kauden työllistämismääräytystä vastaavasti.

2 §

Työllistämismääräytysten rajoitukset ja lakkaaminen

Työttömyysturvalaissa säädetyn työssä-
oloehdon tarkastelujakson kuluessa tehty
työssäoloehdoton luettava työ ja osallistuminen
työssäoloehdoton luettavaan työllistymistä
edistävään palveluun vähentävät työllistämismäärä-
ytteen perusteella järjestettävän työn
kesto.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Jos työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut vel-
vollisuus järjestää mahdollisuus työllisty-
mistä edistävään palveluun tai palkkatuetuun
työhön lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla
viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024 alkaen,
työllistymistä edistävä palvelu ja palkkatuettu
työ on järjestettävä kestoalta vähintään sel-
laisena, että palvelu tai työ täyttää työttö-
myyspäivärahan edellytyksenä olevan työssä-
oloehdon sellaisena kuin työssäoloehto oli
laissa 1049/2013.

Jos kunnan velvollisuus järjestää palkkatuet-
tua työtä lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin no-
jalla on alkanut viimeistään 1 päivänä syys-
kuuta 2024, työllistämismääräytteen keston
sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voi-
massa ollutta 11 luvun 1 §:n 3 momenttia ja
2 §:n 2 momenttia.

Valtioneuvoston asetus

työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti

muutetaan työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1332/2002) 1 §, 2 §:n 1 momentin johdantokappale ja 6 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 1 § asetuksessa 1277/2013, sekä

lisätään asetuksen 3 §:n 1 momenttiin uusi 21 d kohta seuraavasti:

1 luku

Palkansaajan työssäoloehdon ja ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittäminen

1 §

Vakiintunut palkkatulo

Päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa otetaan huomioon palkkatulot vähintään työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 3 §:ssä tarkoitetulta työssäoloehtoon vaadittavalta ajalta. Päivärahan perusteena olevat palkkatulot otetaan huomioon työttömyyttä välittömästi edeltäneeltä ajanjaksolta. Viimeisimmän työttömyyttä edeltävän palkkajakson päättymisen ja työttömyyden alkamisen välissä voi olla kuitenkin enintään 30 päivää.

Päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa otetaan huomioon palkkatulot, jotka on maksettu palkan määrittämisen ajanjaksolla. Työttömyysturvalain 5 luvun 4 b §:n 2 ja momentissa tarkoitetuissa tilanteissa päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa otetaan kuitenkin huomioon työssäoloehtokuukauden aikana ansaitut ja työssäoloehtokuukaudelle kohdistetut tulot.

Keskimääräinen päiväpalkka saadaan jakamalla 1 momentissa tarkoitettuna aikana maksettu palkka tähän ajanjaksoon sisältyvien laskennallisten työpäivien lukumäärällä siten, että työssäoloehtoon luettavaan kalenterikuukauteen katsotaan sisältyvän 21,5 työpäivää. Työssäoloehtoon luettavaan kalenterikuukauteen katsotaan sisältyvän 21,5 työpäivää myös silloin, kun työssäoloehdot kertyy puolikas työssäoloehtokuukausi. Työpäiviksi ei kuitenkaan lueta niitä päiviä, jolloin henkilö on ollut poissa työstä työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n 3 momentissa tarkoitettua hyväksyttävästä syystä saamatta tältä ajalta palkkaa. Työssäoloehtoon luettavaan kalenterikuukauteen katsotaan sisältyvän aina vähintään yksi työpäivä.

Jos työssäoloehto täyttyy yhdenjaksoisesta työstä ja peräkkäisistä työssäoloehtokuukausista, työssäoloehdot kerryttävän kuukauden työpäiviksi ei lueta niitä ensimmäiseen ja viimeiseen työssäoloehtoon luettavaan kalenterikuukauteen sisältyviä päiviä, jolloin työsuhte ei ole ollut voimassa tai jona henkilö on ollut kokoaikaisesti lomautettuna.

Edellä 4 momentissa tarkoitettussa tilanteessa työpäiviksi luetaan kuitenkin kaikki kuukauden työpäivät, jos henkilöllä on useampi työsuhte, joista vähintään yksi jää edelleen voimaan työssäoloehdon täyttävän kalenterikuukauden loppuun asti tai joista vähintään yksi on ollut voimassa ennen päättyvän työsuhteen alkamista. Työpäiviksi luetaan myös ne päivät, jotka henkilö on uudessa työsuhteessa, jonka hän aloittaa saman kalenterikuukauden aikana.

2 §

Huomioon otettavat palkkatulot

Työttömyysturvalain 5 luvun 4 ja 4 b §:ssä ja 6 luvun 4 §:ssä tarkoitettua vakiintunutta palkkaa tai siinä huomioon otettavaa tuloa ovat:

3 §

Muut tulot

Vakiintunutta palkkaa määritettäessä huomioon ei oteta työhön perustumatonta tuloa, pääomatuloa tai tuloa, jota ei voida pitää vakiintuneena. Tällaista tuloa on:

21 d) perhevapaiden ajalta alennettu palkka;

6 §

Palkkatodistus

Palkkaa koskeva selvitys annetaan ensisijaisesti palkanmaksajan tulotietojärjestelmään tallettamilla tiedoilla. Palkkaa koskeva selvitys voidaan tarvittaessa antaa myös palkkalaskelmalla tai työnantajan työsuhteen päättyessä tai lomautuksen alkaessa antamalla palkkatodistuksella. Palkkaa koskeva selvitys sisältää tiedot työsuhteen alkamis- ja päättymisajankohdista ja palkkatulotiedot vähintään työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:ssä tarkoitettua työssä-oloahtoon vaadittavalta ajalta tai, jos kysymyksessä on kausiluontoinen tai epäsäännöllinen työ, vähintään 12 työttömyyttä välittömästi edeltäneeltä kuukaudelta. Jos työsuhde on edellä mainittua lyhyempi, tiedot annetaan koko työsuhteen ajalta. Todistukseen merkitään erikseen lomaraha tai lomalta-paluuraha, lomakorvaus ja muut 3 §:ssä mainitut erät, joita ei voida pitää henkilön vakiintuneena palkkatulona sekä lisäksi palkattomat poissaolopäivät ja niiden syyt.

Tämä asetus tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____.

Valtioneuvoston asetus

työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen 2 luvun kumoamisesta

Valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä asetuksella kumotaan työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1330/2002) 2 luku.

Tämä asetus tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 .