STM/Maisonlahti, Grimm-Vikman

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

HE 138/2020 vp, HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAINSÄÄDÄNNÖKSI TYÖTTÖMYYSKASSOJEN TALOUDELLISTEN TOIMINTAMAHDOLLISUUKSIEN TURVAAMISESTA

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esitys muodostuu kolmesta kokonaisuudesta. Ensimmäisessä kokonaisuudessa ehdotetaan nostettavaksi lain tasolle Finanssivalvonnan ohje- ja määräyskokoelmasta täsmälliset säännökset työttömyyskassojen tasoitusrahastojen vähimmäis- ja enimmäismääristä, ja lakiin lisättäväksi säännös työttömyyskassan talouden tervehdyttämissuunnitelmasta. Muutosten ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian. Tarkoitus olisi, että Finanssivalvonta voisi jo nyt syksyllä soveltaa säännöksiä vahvistaessaan työttömyyskassojen jäsenmaksut vuodelle 2021.

Toinen kokonaisuus muodostuu työttömyyskassojen taloudellisten toimintamahdollisuuksien turvaamiseen tähtäävistä elementeistä. Tässä tarkoituksessa esitykseen sisältyy kaksi ehdotusta. Ehdotukset koskevat 1) kriteereitä, joiden perusteella vuoden 2020 II lisätalousarviossa jo myönnetyt, työttömyyskassojen kasvaneisiin hallintokustannuksiin kohdistuvat rahat jaettaisiin työttömyyskassoille ja 2) säännöksiä, joiden perusteella vuoden 2020 IV lisätalousarviossa jo myönnetyt, palkansaajakassojen omalla vastuulla olevan etuusmenon rahoitusosuuteen kohdistuvat rahat myönnettäisiin työttömyyskassoille. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi vuoden 2020 VII lisätalousarvioesitykseen sisällytettävän, yrittäjäkassan omalla vastuulla olevan etuusmenon rahoitusosuuteen kohdistuvan valtion osuuden väliaikaisen lisäyksen perusteesta.

Mainittujen II ja IV lisätalousarvioissa myönnettyjen rahojen ja VII lisätalousarvioesitykseen sisällytettävien rahojen osalta on todettava, että näitä rahoja ei ole mahdollista työttömyyskassoille myöntää ilman säännöksiä siitä, mihin varat (valtion rahoitusosuuden lisäys) jaetaan tai myönnetään. Näin siitä huolimatta, että määrärahat II ja IV lisätalousarvioiden perusteella jo sisältyvät valtion vuoden 2020 budjettiin.

Muutosten ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian, jotta työttömyyskassat voisivat huomioida muutokset tehdessään Finanssivalvonnalle vuotta 2021 koskevan jäsenmaksuesityksen, minkä taustalla on kyseisen vuoden talousarvio. Vuoden 2020 tilinpäätöksen tilannetta koskeva arvio puolestaan vaikuttaa vuoden 2021 talousarvioon, ja tämän vuoksi työttömyyskassoille on merkitystä sillä, voivatko ne huomioida jo myönnetyt tai myönnettäväksi ehdotettavat rahat näissä taloutensa kannalta keskeisissä prosesseissa.

Vuoden 2020 II lisätalousarviossa myönnetyt, hallintokuluun kohdistuvat rahat

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassalakiin lisättäisiin väliaikaisesti voimassa oleva uusi 26 a §, jossa säädettäisiin hallintokuluihin kohdistettavan rahoitusosuuden jakoperusteista ja noudatettavasta menettelystä. Esityksen mukaan jaettava lisärahoitus olisi 20 milj. euroa. Lisärahoituksen jakaisi Työllisyysrahasto, joka saisi tehtävän hoitamista varten tarvittavat tiedot Finanssivalvonnalta.

Lisärahoituksen jakaminen perustuisi suoraan ehdotettuihin kriteereihin, eikä jakoperusteisiin sisältyisi harkinnan varaa.

Esityksen mukaan jakoperusteessa huomioitaisiin ansiopäivärahahakemuksissa ja ansiopäivärahaa koskevissa päätöksissä tapahtunut muutos. Aika, jolloin saapuneet hakemukset ja tehdyt päätökset (päätöksen antopäivä) huomioitaisiin, olisi 1.4.2020—30.9.2020. Molempia muutoksia verrattaisiin vuonna 2018 ja 2019 vastaavalla ajalla toteutuneiden ansiopäivärahahakemus- ja päätösmäärien keskiarvoon. Muutoksessa huomioitaisiin lukumäärien positiivinen erotus, eli vuoden 2020 toteutuneista luvuista vähennettäisiin vuosien 2018 ja 2019 toteutumien keskiarvo.

Hakemuksissa ei huomioitaisi kokonaan työttömien jatkohakemuksia, sillä niihin ei liity hallintokulua aiheuttavaa työtä. Huomioitavien päätösten tulee olla muutoksenhakukelpoisia. Päätöksissä ei huomioitaisi takaisinperintäpäätöksiä, mutta niiden taustalla oleva etuuspäätös huomioitaisiin, eikä myöskään lailla 1311/2019 kumotun niin kutsutun aktiivimallin vuoksi annettuja päätöksiä.

Näin saadut muutokset toimisivat jakokriteerinä siten, että hakemusten perusteella määräytyvä lisärahoitusosuus laskettaisiin työttömyyskassan hakemusten suhteellisena osuutena kaikkien työttömyyskassojen hakemuksista. Vastaavasti päätösten perusteella määräytyvä lisärahoitusosuus laskettaisiin työttömyyskassan päätösten suhteellisena osuutena kaikkien työttömyyskassojen päätöksistä. Työttömyyskassan lopullinen osuus valtion lisärahoituksesta laskettaisiin hakemusten ja päätösten perusteella määräytyvästä lisärahoitusosuudesta siten, että hakemusten painoarvona olisi 40 prosenttia ja päätösten painoarvona 60 prosenttia. Työttömyyskassan osuus lisärahoituksesta voisi olla kuitenkin enintään 5 milj. euroa.

Vuoden 2020 IV lisätalousarviossa myönnetyt ja VII lisätalousarvioesitykseen sisältyvät, etuusmenoon kohdistuvat rahat

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin lisättäisiin uusi, väliaikaisesti voimassa oleva 25 § ja että työttömyyskassalakiin lisättäisiin uusi, väliaikaisesti voimassa oleva 25 c §, joissa säädettäisiin työttömyyskassan omalla rahoitusvastuulla olevaan etuusmenoon kohdistuvan lisärahoituksen määrästä. Esityksen mukaan palkansaajia vakuuttavien työttömyyskassojen rahoitusosuus laskisi väliaikaisesti 5,5 %:sta 3,5 %:iin ansio-osasta. Muutosta sovellettaisiin ajalta 1.4.2020-31.12.2020 maksettavaan ansiopäivärahaan, ei kuitenkaan lisäpäivien ajalta maksettavaan ansiopäivärahaan. Yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan omalla vastuulla oleva rahoitusosuus laskisi vastaavalla tavalla.

Muut väliaikaiset muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassojen tukikassan jäsenmaksu vuonna 2021 olisi 0 euroa. Samoin ehdotetaan, että vuonna 2021, jos vuoden 2020 tuloksen perusteella yksi tai useampi palkansaajia vakuuttava työttömyyskassa joutuisi vajauksen täyttämiseksi kääntymään Tukikassan puoleen, varojen jakamisessa ei noudatettaisi voimassa olevaa jaettavien varojen enimmäismäärää. Lisäksi ehdotetaan, että valtion etukäteinen lisärahoitus huomioiden, jos edelleen edellä todetun vajauksen täyttämisen jälkeen kassan tulos osoittaisi vajausta, valtio ei osallistuisi alijäämän täyttämiseen, vaan vajaus siirtyisi palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan omista varoista tulevina vuosina täytettäväksi.

Taloudelliset vaikutukset

Esitys lisäisi valtion työttömyysturvaan kohdistuvia kustannuksia aiempien lisätalousarvioiden perusteella 60 milj. euroa ja VII lisätalousarvioesityksen perusteella 2,2 milj. euroa. Se vähentäisi työttömyyskassojen vastuulla olevia kustannuksia vastaavalla määrällä.

Perustuslaki ja säätämisjärjestys

Esitykseen sisältyvän, hallintokuluihin kohdistuvan lisärahoitusosuuden kassakohtaisen enimmäismäärän voidaan arvioida liittyvän perustuslain 6 §:ssä ja 15 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin. Lain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuussäännöksen osalta, perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannan (PeVL 37/2010 vp, s. 3) perusteella, kuitenkin vain sikäli kuin esityksen vaikutus kohdistuisi työttömyyskassojen jäseniin. Koska rahoitusosuutta koskeva rajoitus, erityisesti muut jäsenmaksun määrää ja määräytymistä koskevat säännökset sekä etuusmenoon kohdistuva muu lisärahoitus huomioiden, ei itsessään välittömästi voi johtaa yksittäisen työttömyyskassan jäsenen jäsenmaksun nousuun, rajoitusta ei olla pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena.

Hallintokuluihin kohdistuvan lisärahoituksen kassakohtaista enimmäisosuutta on perustuslain 15 §:n osalta arvioitu sekä työttömyyskassan jäsenten, että työttömyyskassan kannalta. Koska työttömyyskassan jäsenyys ja sen myötä jäsenmaksun maksaminen on vapaaehtoista, esityksen, jos kassakohtaisella enimmäisosuudella edes katsottaisiin olevan välitöntä vaikutusta jäsenmaksun määrään, ei voida katsoa loukkaavan työttömyyskassan jäsenten oikeutta hallita, käyttää tai määrätä omaisuudestaan. Koska kyseessä on vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuva jäsenmaksu, johon työttömyyskassalla ei ennakkoon voida katsoa olevan oikeutta, jäsenyyttä ja tulevaa jäsenmaksua, odotusta, koskevana kysymyksenä enimmäismäärä ei loukkaa myöskään työttömyyskassan 15 §:ssä tarkoitettuja oikeuksia.

Muuta esityksestä

Kuten edellä on todettu, esityksen keskeisin sisältö koskee niitä säännöksiä, jotka lainsäädäntöön tulisi lisätä, jotta käyttötarkoitukseen varatut rahat on mahdollista työttömyyskassoille myöntää. Tältä osin todetaan, että esityksen taustalla olevia taloudellisia päätöksiä on tehty keväällä tilanteessa, jossa erityisesti lomautukset mutta myös muu työttömyys oli kääntynyt poikkeuksellisen jyrkkään kasvuun. Tilanne oli erittäin ennakoimaton, ja työmarkkinoiden reagointia oli vaikea ennustaa.

Kevään jälkeen, poikkeustilanteen vaikutusten lieventyessä ja yhteiskunnan avautumisen myötä, ansiopäivärahamenon kasvu on taittunut, mutta kokonaisuutena kaikkia työttömyyskassoja tarkasteltaessa ansiopäivärahan maksatus on edelleen merkittävästi korkeammalla tasolla kuin se oli vuonna 2019. Maksatus on myös korkeammalla kuin millaiseksi työttömyyskassat syksyllä 2019, myönteiseltä vaikuttavassa tilanteessa, vuoden 2020 etuusmenon ja tarvittavan jäsenmaksutuoton ennakoivat.