Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö
Toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskus

21.11.2023

Kela 116/010/2023

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta 21.11.2023 / Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp)

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa edellä mainitusta hallituksen esityksestä.

Palkansaajan työssäoloehtoa koskevat muutokset

Palkansaajan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahaoikeuden kertymisen perusteeksi tulisi esityksen mukaan nykyisen kalenteriviikkokohtaisen työtuntimäärän ja palkkaedellytyksen sijasta palkansaajan palkkatyöstä työtai virkasuhteessa saama vakuutuksenalainen vakiintunut tulo. Kela kannattaa muutosta, sillä se selkeyttää työttömyyspäivärahan määräytymisperusteita ja edistää digitalisaation hyödyntämistä työttömyysetuushakemusten käsittelyssä. Lisäksi muutos vähentää osittaisen työajan erilaisesta ajoittumisesta aiheutuvaa sattumanvaraisuutta työssäoloehdon kertymisessä.

Esityksen mukaan tuloperusteinen työssäoloehto kertyisi pääsääntöisesti maksuperusteisesti. Kelan näkemyksen mukaan juuri maksuperusteinen tuloperusteinen työssäoloehto mahdollistaa digitalisaation edistämistä ja järjestelmän selkeyttämistä koskevien tavoitteiden toteutumisen.

Esityksessä ehdotetaan joitakin poikkeuksia puhtaan maksuperusteisesta työssäoloehdon tarkastelusta. Kela toteaa, että poikkeustilanteiden tunnistaminen ja huomioiminen edellyttävät etuuskäsittelyssä hieman enemmän työtä kuin puhtaan maksuperusteinen työssäoloehdon tarkastelu. Toisaalta poikkeukset ovat ymmärrettäviä ja niiden voidaan katsoa lisäävän ehdotetun mallin hyväksyttävyyttä.

Työssäoloehdon pidentäminen kuudesta kahteentoista kuukauteen tarkoittaa, että nykyistä harvempi henkilö pääsee ansiopäivärahalle. Vastaavasti työmarkkinatuen saajamäärä kasvaa. Siten muutos lisää Kelan työmäärää. Työssäoloehdon muuttaminen tuloperusteiseksi puolestaan vähentää Kelan arvion mukaan työssäoloehdon tutkimisen edellyttämää työmäärää. Vaikutus ei kuitenkaan näkyisi heti voimaantulon jälkeen, koska uuden toimintatavan omaksuminen kestää jonkin aikaa ja koska osalla hakijoista joudutaan seuraamaan myös nykyistä kalenteriviikkokohtaista työssäoloehtoa lain voimaantuloa edeltävältä ajalta.

Työssäoloehtoa koskevia muutoksia alettaisiin soveltaa 2.9.2024 alkaen. Kela toteaa, että muutokset ovat toimeenpantavissa tässä aikataulussa, jos työssäoloehdon euroistaminen toteutetaan esitysluonnoksessa ehdote-

Kela
PL 450, 00056 Kela
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

FPA
PB 450, 00056 FPA
Telefon 020 634 11
fornamn.efternamn@fpa.fi

tussa muodossa. Siinäkin tapauksessa aikataulu on tiukka, koska euroistaminen on merkittävä periaatteellinen muutos, joka edellyttää mittavia tietojärjestelmämuutoksia.

Omavastuuajan pidentäminen ja lomakorvauksen jaksottaminen

Omavastuuajan pidentäminen ei lisää työttömyysturvan etuuskäsittelyn vaatimaa työmäärää pysyvästi. Muutos ei myöskään edellytä laajamittaista kouluttamista tai muutoksia käsittelyprosessiin. Omavastuuajan pidentäminen on myös tietojärjestelmämuutoksena melko yksinkertainen.

Lomakorvauksen jaksottaminen pidentää työttömyysturvan ensimmäisten hakemusten käsittelyaikaa ja lisää siten Kelan työmäärää. Kelan tavoitteena on, että suurimmassa osassa tapauksia jaksotus pystytään tekemään tulorekisterin tietojen avulla, mutta väistämättä eteen tulee myös tilanteita, joissa joudutaan pyytämään lisäselvityksiä työnantajalta tai etuuden hakijalta.

Suojaosan ja lapsikorotuksen poistaminen

Suojaosan poistaminen ei vaikuta yksittäisen etuushakemuksen käsittelyn edellyttämään työmäärään, koska sovitellun etuuden määrä lasketaan ohjelmallisesti. Muutos kuitenkin lisää Kelan työmäärää pysyväisluonteisesti siten, että annettavien sovittelupäätösten määrä kasvaa. Suojaosan poistaminen koskisi sellaisia työttömyysetuuden hakujaksoja, jotka alkaisivat 1.4.2024 tai sen jälkeen. Siirtymäsäännös on sekä etuuskäsittelyn että tietojärjestelmämuutosten näkökulmasta toimiva. Lisäksi tuensaajien näkökulmasta voidaan pitää selkeänä, että suojaosan poisto tulisi voimaan samaan aikaan kuin ehdotettu yleisen asumistuen ansiotulovähennyksen poisto.

Lapsikorotuksen poistaminen kyetään toteuttamaan ohjelmallisesti, joten se ei edellytä etuuskäsittelijöiden manuaalityötä. Esityksen mukaan lapsikorotuksen poisto tapahtuisi etuuden hakujakson sijoittumisesta riippumatta 1.4.2024 alkaen. Kela toteaa, että tämä on toimeenpanon kannalta yksinkertaisin vaihtoehto.

Vaikutukset muiden etuuksien toimeenpanoon

Muutoksilla on vaikutusta myös yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen hakemusmääriin ja toimeenpanoon. Yleisen asumistuen toimeenpanossa muutokset vaikuttavat muun muassa siihen, mikä työttömyysetuus asumistuen saajan tulona tulisi ottaa huomioon ja mille ajalle työttömyysetuus otetaan yleisessä asumistuessa tulona huomioon. Perustoimeentulotukeen voi Kelan arvion mukaan tulla muutosten seurauksena noin 10 000 uutta saajakotitaloutta.

Muut vaikutukset

Siltä osin kuin muutokset lisäävät Kelan etuuksien saajamääriä, ne lisäävät pysyvästi myös asiakaspalveluun tulevien yhteydenottojen määrää. Lisäksi lainmuutoksille on tyypillistä, että ne voimaantulovaiheessaan lisäävät yhteydenottojen määrää väliaikaisesti. Vaikutus korostuu nyt, kun samanaikaisesti ehdotetaan useampia työttömyysturvalain muutoksia, joilla on myös heijastusvaikutuksia yleiseen asumistukeen ja perustoimeentulotukeen. Lisäksi sekä asumistukeen että toimeentulotukeen on tulossa lainmuutoksia. On mahdollista, että muutosten yhteisvaikutuksena Kelan asiakaspalvelu ruuhkautuu paikoin tulevan vuoden aikana.

Muutokset todennäköisesti lisäävät muutoksenhakutapausten määrää jonkin verran siirtymävaiheen aikana. Erityisesti lomakorvausten jaksottaminen todennäköisesti lisää muutoksenhakutilanteita myös pysyvämmin.

Ennen voimaantuloaan muutokset edellyttävät Kelassa käsittelyprosessien ja lomakemuutosten suunnittelua, muutoksia sähköiseen asiointipalveluun, etuusohjeiden laatimista, etuuskäsittelijöiden kouluttamista sekä tietojärjestelmämuutoksia. Myös asiakasviestintään tulee kiinnittää erityistä huomiota, kun lyhyen ajan kuluessa tapahtuu useita ihmisten toimeentuloon vaikuttavia muutoksia.

Lopuksi

Kela pitää hallituksen esitykseen kirjattua tavoitetta tasapainottaa julkista taloutta ja edistää työllisyyttä ymmärrettävänä ja painavana perusteluna sosiaaliturvan muutoksille.

Kela kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2023 aikana on valmisteltu rinnakkain useita sosiaaliturvaa ja toimeentuloa turvaavia etuuksia koskevia muutoksia varsin nopealla aikataululla. Muutokset on suunniteltu tulemaan voimaan porrastetusti vuoden 2024 aikana. Kela pitää ensi vuoden näkymää kokonaisuutena toimeenpanon kannalta haasteellisena mutta arvioi, että jos ehdotettujen muutosten sisältöihin ja aikatauluihin ei tule merkittäviä muutoksia, kokonaisuus voidaan viedä toimeenpanossa läpi. Kela toivoo mahdollisuutta arvioida asiaa toimeenpanon näkökulmasta uudelleen, jos esityksen sisältöön tai aikatauluihin tulisi lainsäädäntöprosessin aikana vähäistä suurempia muutoksia.

Ehdotetuille työttömyysturvaa koskeville muutoksille on voitu tutkimuskirjallisuuteen tukeutuen laskea työllisyyttä edistävä vaikutus. Kela toteaa, että yksilötasolla joillakin etuudensaajilla on kuitenkin paremmat tosiasialliset mahdollisuudet työllistyä tai edistää työllistymistään kuin toisilla. Mahdollisuuksiin vaikuttavat esimerkiksi henkilön työkyky, koulutus ja osaaminen sekä avointen työmahdollisuuksien määrä omalla asuinseudulla. Sen vuoksi Kela pitää tärkeänä, että palvelujärjestelmän edellytyksiä vastata asiakkaiden tarpeisiin kehitetään etuusmuutosten rinnalla.

Pasi Pajula
toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen päällikkö