

27.4.2022

155/04.01.01/2022

Sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen
sanna.pekkari@eduskunta.fi

HE 62/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksessä ehdotetaan uutta muutosturvakokonaisuutta 55 vuotta täyttäneelle henkilölle, joka on irtisanottu taloudellisella tai tuotannollisella irtisanomisperusteella tämän oltua saman työnantajan palveluksessa viisi vuotta. Kokonaisuus muodostuu yhden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvarahasta ja arvoltaan kahden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvakoulutuksesta. Uusi muutosturva-oikeus koskisi työntekijöiden lisäksi virkamiehiä ja viranhaltijoita. Oikeus uuteen muutosturvaan edellyttäisi ilmoittautumista työnhakijaksi 60 päivän kuluessa irtisanomisesta. Esityksen mukaisesti työllistymisvapaata pidennettäisiin, ja tästä samoin kuin työnantajan veloitteesta informoida irtisanottua uudesta muutosturva-oikeudesta, säädettäisiin työ sopimuslaissa ja laissa kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoista.

Esityksen mukaisesti työttömyysturvalain mukaisista lisäpäivistä luovuttaisiin asteittain niin, että vuonna 1965 tai sen jälkeen syntyneillä ei enää olisi oikeutta työttömyyspäivärahan lisäpäiviin. Vuosina 1963 ja 1964 syntyneillä lisäpäiväoikeuden mahdollistavaa ikärajaa korotettaisiin.

Lisäksi esityksessä esitetään vahvistettavaksi 55 vuotta täyttäneiden oikeutta lyhennettyyn työaikaan työaikalakiin tehtävillä muutoksilla. Lyhennettyä työaika koskevan säännöksen mukaan työnantajan olisi ensisijaisesti järjestettävä työt niin, että työntekijä voi siirtyä varhennetulle vanhuuseläkkeelle, osatyökyvyttömyyseläkkeelle tai osittaiselle sairauslomalle. Lisäksi vastaava oikeus säädettäisiin 55 vuotta täyttäneille saman työnantajan palveluksessa vähintään kolme vuotta oleville työntekijöille.

Muutosturvamalli

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n näkemyksen mukaan uuden muutosturvamallin ehdot (palkansaajan ikä, työhistoria, irtisanomisperuste) ovat esityksen tavoitteen mukaisesti perusteltuja ja voivat edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa.

Muutosturvakoulutuksen sisältö, kesto ja järjestäminen

Esityksen mukaan muutosturvakoulutuksena järjestettävän koulutuksen tulee olla ammatillisia valmiuksia lisäävää tai yritystoimintaa tukevaa koulutusta, joka edistää irtisanotun henkilön nopeaa uudelleen työllistymistä. Muutosturvakoulutuksesta on sovittava työllistymissuunnitelmassa.

27.4.2022

155/04.01.01/2022

KT:n näkemyksen mukaan hyväksyttävän koulutuksen määritelmä koskien pelkäämään ammatillisia valmiuksia lisäävään tai yritystoimintaa tukevaan koulutukseen on liian rajattu. Muutosturvakoulutuksena tulisi hyväksyä myös tutkinnon osia esim. hoiva-avustajakoulutukseen sisältyviä koulutuskokonaisuuksia, joita voidaan myöhemmin hyväksyä osaksi lähihoitajan tutkintoa. Tämä parantaisi huomattavasti irtisanotun työntekijän työllistymismahdollisuutta sote- tai varhaiskasvatusalalle, jossa työvoiman tarve on yksi suurimmista.

Esityksen mukaan koulutuksen tai opintokokonaisuuden enimmäiskesto on kuusi kuukautta. Koulutus tai opintokokonaisuus voi olla yhdenjaksoinen tai koostua useammasta eri jaksosta. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT toteaa, että koulutuksen kestoja määräävämpää on koulutuksen työllistymismahdollisuuksia lisäävät vaihtokurssit. Tästä syystä koulutuksen kesto voisi olla perustellusta syystä, esim. alueellinen työvoimatarve, tarvittaessa pidempikin, jos koulutuksella voitaisiin helpottaa osaavan työvoiman ja työvoimatarpeen kohtaantoa. Ehdotukset koulutuksen kestosta ja sisällöstä rajaa pois monia työllistymistä edistäviä vaihtoehtoja.

Esityksen mukaan koulutus on järjestettävä siten, että irtisanottu henkilö voi aloittaa koulutuksen viimeistään kolmen kuukauden kuluessa palvelussuhteen päättymisestä. Perustellusta syystä koulutus saadaan järjestää myöhemminkin siten, että koulutuksen aloitus on viimeistään 12 kuukauden kuluessa palvelussuhteen päättymisestä.

KT toteaa, että nopean työllistymisen näkökulmasta on tärkeää, että koulutus alkaa mahdollisimman pian. Tästä syystä KT kannattaa ehdotusta, että muutosturvakoulutus voisi alkaa jo irtisanomisajalle sijoittuvan työllistymisvapaan aikana. Toisaalta kolmen kuukauden määräaika koulutuksen aloittamiseksi voi käytännössä osoittautua hankalaksi sopivan, työllisyyttä edistävän koulutuksen järjestämisessä.

Muutosturvan rahoitusvastuun kohdentuminen

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi kokonaan uusi 4 a luku, jossa säädettäisiin muutosturvamaksusta. Muutosturvamaksu muodostuisi irtisanovan työnantajan osasta yhteisestä osasta. Työnantajan muutosturvamaksun määrä vastaisi keskimäärin irtisanotun työntekijän kolmen kuukauden palkan määrää. Muutosturvamaksun kokonaisuus määriteltäisiin siten, että maksulla perittäisiin työnantajilta muutosturvaan oikeutettujen henkilöiden kolmen kuukauden palkkaa vastaava määrä. Lisäksi säädettäisiin työnantajan palkkasumman vaikutuksesta velvollisuuteen maksaa muutosturvamaksua. Irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun määrä ehdotetaan porrastettavaksi työnantajan koon mukaan vastavalla tavalla kuin omavastuumaksun määrä on porrastettu.

Muutosturvamaksun yhteinen osa ei olisi erillinen maksu vaan se olisi elementti, joka korottaisi työnantajan työttömyysvakuutusmaksua. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuun sillä ei olisi vaikutusta.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT toteaa, että ehdotettu uusi muutosturva lisää työnantajien rahoitusvastuuta ja kohdistuu suuriin työnantajiin. Useat kunnat, kuntayhtymät ja tulevat hyvinvointialueet ovat suuria työnantajia. Lisäksi muutosturvamalli lisää kuntien muita kustannuksia työnantajakustannusten lisäksi esim. velvoite-työllistämisen kautta. Vaikutusten arvioinnissa muutoksen vaikutuksia kuntiin on täydennetty. Siitä huolimatta KT nostaa esiin sen, että muutoksen rahoitusvastuu

27.4.2022

155/04.01.01/2022

painottuu julkiselle sektorille, kuntiin ja tuleville hyvinvointialueille ja niiden kustannusvaikutukset ovat todennäköisesti esityksessä arvioitua suuremmat.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, muutosturvamaksut lisäävät työnantajien kustannuksia vuositason keskimäärin arviolta noin 44 miljoonalla eurolla.

Työnantajakohtaisen muutosturvamaksun kerroin määräytyisi työnantajan palkkasumman mukaan, joten kustannukset painottuisivat jatkossakin suuriin työnantajiin. Esityksessä esitetyn arvion mukaan työnantajat, joiden palkkasumma ylittää 33 384 000 euron ylemmän palkkasummarajan maksaisivat arviolta 78 prosenttia työnantajakohtaisista muutosturvamaksuista (ko. työnantajat kattavat 40 % palkkasummasta) ja palkkasummarajojen välissä olevat työnantajat loput 22 prosenttia. Työnantajakohtaiset maksut olisivat esityksen mukaan vuositason arviolta hieman yli 22 miljoonaa euroa eli noin 50 prosenttia kustannuksista. Työnantajakohtaisen muutosturvamaksun lisäksi työnantajat maksaisivat muutosturvamaksun yleisen osan työnantajan työttömyysvakuutusmaksusta. Tämä osa korottaisi työnantajien keskimääräistä työttömyysvakuutusmaksua 0,03 prosenttiyksikköä suhteessa palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuun. Näin ollen kustannusvastuu mallista tulee kohdistumaan työnantajille ja työttömyysvakuutusmaksujen alentuminen tulevaisuudessa muutoksen seurauksena on epävarmaa.

Esityksen mukaan muutosturvamaksun yhteisen osan määrä laskettaisiin siten, että sen tuotolla voitaisiin kattaa se osa muutosturvamaksusta, jota ei saada katettua 14 a §:n mukaisen irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun tuotolla. Muutosturvamaksun yhteinen osa ei olisi erillinen maksu, vaan se korottaisi työnantajan työttömyysvakuutusmaksua ja perittäisiin työnantajan työttömyysvakuutusmaksun yhteydessä. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuun sillä ei olisi vaikutusta. Lisäksi irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun määrä ehdotetaan porrastettavaksi työnantajan koon ja palkkasumman mukaan vastaavalla tavalla kuin omavastuumaksun määrä on porrastettu.

Muutosturvamaksun yleisellä osalla olisi korottava vaikutus työnantajan työttömyysvakuutusmaksuun. Muutosturvamaksun arvioidaan nostavan työnantajan työttömyysvakuutusmaksua keskimäärin 0,03 prosenttiyksikköä.

KT toteaa, että esityksen mukaisella tavalla, rahoitusvastuu uudesta muutosturvamallista tulee kohdistumaan pääosin työnantajille, vastaavasti mallin kustannuksia vähentävät ja työllisyyttä lisäävät vaikutukset ovat osittain epävarmoja. Tästä syystä työnantajan kustannusvastuun näkökulmasta on keskeistä varmistaa, ettei samasta työntekijästä aiheudu kollektiivimaksuja irtisanovalle työnantajalle, vaan muutosturvamaksu vähennetään irtisanovan työnantajan maksuista tilanteesta, jos myöhemmin samasta työntekijästä aiheutuisi omavastuumaksuja.

Muutosturvarahan toimeenpano

Esityksen mukaisesti työttömyyskassat ja Kela olisivat muutosturvarahan toimeenpanijoina. Työttömyyskassassa vakuutettuna oleva työnhakija hakisi muutosturvarahaa siltä työttömyyskassalta, jonka jäsen hän on irtisanomispäivänä, ja muu työnhakija Kelalta.

27.4.2022

155/04.01.01/2022

KT:n näkemyksen mukaan esitys on perusteltu. Valmistelussa on arvioitu kattavasti eri vaihtoehtoja ja niihin liittyviä haasteita mm. toimivalta, osaaminen, hallinnollinen taakka.

Työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeuden asteittainen poistaminen

Esityksessä ehdotetaan lisäpäiväoikeuden ikärajan asteittaista korottamista ja oikeuden poistamista vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiltä ikäluokilta. Vuonna 1965 syntyneet voisivat saavuttaa nykylainsäädännön mukaisen lisäpäivien ikärajan vuonna 2027. Enimmäismaksuaika 500 päivää, joka voisi johtaa lisäpäiväoikeuden alkamiseen, olisi tässä tapauksessa alkanut vuonna 2025. Lisäpäiväoikeuden poistaminen ei vaikuttaisi ikääntyvien oikeuteen saada työttömyysturvan perus- tai ansiopäivärahaa lähtökohtaisesti samoin edellytyksin kuin muillakin työttömillä.

KT kannattaa lisäpäiväoikeuden asteittaista poistamista. Tämä tukee hallituksen esityksen mukaista tavoitetta edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta, kun lisäpäivien mahdollistama väylä varhaiseen poistumiseen työelämästä poistuu. Lisäksi uusi muutosturvamalli nostaa merkittävästi työnantajien kustannuksia ja osuutta työttömyysvakuutusmaksujen rahoituksesta. Siten on kohtuullista, että pääosin työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien lisäpäivien kustannukset myös vähenevät.

Työllistymisvapaan pidentäminen

Esityksen mukaisesti työllistymisvapaata pidettäisiin, jos työntekijä on irtisanomishetkellä täyttänyt 55 vuotta ja työsuhte on yhdenjaksoisesti tai yhteensä enintään 30 päivää kestävin keskeytyksin kestänyt vähintään viisi vuotta. Myös viranhaltijalla on sama oikeus työllistymisvapaaseen kuin työntekijällä työsopimuslain mukaan.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT suhtautuu kriittisesti työllistymisvapaan pidentämisen vaikuttavuuteen työllisyyttä edistävänä. Erityisesti pidempien irtisanomisaikojen kohdalla työllistymisvapaapäivien määrä (15 pv tai 25 pv) voi aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista taakkaa irtisanovalle työnantajalle. Pidentetty työllistymisvapaa voidaan myös kokea työpaikoilla muiden irtisanottavien taholta eriarvoistavana kohteluna. Kannatettavaa sen sijaan on esitys, että työllistymisvapaata voisi käyttää muutosturvakoulutuksen aloittamiseen tai osaamis- ja työkykykartoitukseen osallistumiseen.

55 vuotta täyttäneen mahdollisuus osa-aikatyöhön

KT näkee, että työaikalakiin esitetty säännös ei välttämättä edistä kaikissa tilanteissa yli 55-vuotiaiden tai tätä nuorempienkaan työllistymistä. Lisäksi säännös voi aiheuttaa työpaikalla/työyhteisössä epäselvyyttä ja arviointia tasapuolisesta kohtelusta, kun mahdollisuudet osa-aikatyön järjestelyyn voivat olla erilaiset eri tehtävissä. Lisäksi kovaa työvoimapulaa potevissa tehtävissä säännös voi ajaa siihen, että työnantajan on käytännössä ”pakko” sopia osa-aikatyöjärjestelystä, vaikka se ei itse asiassa olisi-kaan mahdollista.

KT pitää kuitenkin myönteisenä, että kyseessä ei ole subjektiivinen oikeus lyhentää säännöllistä työaikaa. Tähän liittyen KT kiittää, että KT:n asian valmistelussa ja aiemmassa lausunnossa esiin nostama tarkennus, työaikalain 15 § säädöstekstiin, on huomioitu ja pykälään on lisätty sana ”ensisijaisesti” epäselvyyksien välttämiseksi siitä, että osa-aikatyö ei ole työntekijän subjektiivinen oikeus.

27.4.2022

155/04.01.01/2022

Asiakkuuden kokeilukuntaan siirtämättä jättäminen

Esityksen työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 5 §:n 3 momentin mukaan henkilöä ei siirrettäisi kokeilualueen kunnan asiakkaaksi, jos hän täyttää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 a luvun 2 §:n 1 momentin 1—3 säädetty edellytykset. Mainitussa lainkohdassa säädettyjä edellytyksiä olisivat: henkilö on täyttänyt 55 vuotta, ollut saman työnantajan palveluksessa vähintään viisi vuotta ja irtisanottu tuotannollisella tai taloudellisella irtisanomisperusteella. Iän ja työhistorian tulisi täytyä viimeistään irtisanomispäivänä. Siirtämättä jättämisen perusteena olisi mahdollisimman sujuvan palveluprosessin takaaminen muutosturvan piiriin kuuluvalla asiakkaalla.

KT:n näkemyksen mukaan siirto tulisi mahdollistaa, jos kokeilukunnalla on tarjota asiakkaille sopivia työllisyyttä edistäviä palveluja. Kuntakokeiluissa kehitetään parhailaan alueellisia palvelukokonaisuuksia- ja prosesseja, jotka voisivat olla vaikuttavia myös tälle kohderyhmälle.

Muutosten muista vaikutuksista

Kuten hallituksen esitysluonnoksessakin todetaan, lisäpäivien poistuminen kasvattaisi todennäköisesti kuntien ns. velvoitetyöllistettävien määrää. Lisäpäiviin oikeutetut henkilöt eivät ole olleet kuntien velvoitetyöllistämisen piirissä, koska nämä ovat saaneet edelleen työttömyyspäivärahaa. Nyt esityksen mukaan, he siirtyisivät kunnan velvoitetyöllistämisen piiriin. Työntekomahdollisuus on järjestettävä kuuden kuukauden ajaksi.

Velvoitetyöllistämisen piiriin tulevien henkilöiden määrän kasvu lisää kuntien kustannuksia, vaikka kunnat saavatkin työllistämiseen palkkatukea. Kunnissa velvoitetyöllistämisen voi osoittautua vaikeaksi koronavirusepidemian aiheuttaman hoito-, palvelu- ja oppimisvelan, Ukrainan sodan aiheuttaman palvelutarpeen kasvun sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtymisen hyvinvointialueille aiheuttaman muutoksen vuoksi. Palvelutoiminnan ylikuormittuessa ja rakenneuudistuksen keskellä voi olla vaikea tarjota työllistettävälle yksilöllisesti sopivaa työtehtävää, ottaen huomioon hänen aikaisempi työkokemuksensa, koulutuksensa, työ- ja toimintakykynsä sekä mahdolliset poikkeustilanteen tuomat rajoitukset uusien henkilöiden työhön sijoittamisessa sekä palveluyksiköiden toiminnassa. Lisäksi pohjoismaisen työvoimapalvelumallin voimaantulo keväällä 2022 vaikuttaa TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeilussa mukana olevien kuntien mahdollisuuksiin muutoksen toimeenpanossa.

Voimaantulo ja muutosten vaikutusten seuranta

KT toteaa muutosten suunniteltuun voimaantuloon liittyen, että keväällä 2022 käynnistyvän pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönotto sitoo huomattavasti TE-toimistojen ja työllisyyden kuntakokeiluihin osallistuvien kuntien resursseja. Tämän lisäksi edellä mainitut koronavirusepidemian jälkihoito ja palvelurakenneuudistukset vaikeuttavat huomattavasti kuntien mahdollisuuksia toimeenpanna esitettyjä lakimuutoksia esitetystä aikataulusta.



27.4.2022

155/04.01.01/2022

Muutosten vaikuttavuutta 55 vuotta täyttäneiden työllisyyteen, julkiseen talouteen ja erityisesti työnantajien sekä kuntien kustannuksiin ja toimintaan tulee arvioida systemaattisesti.

KT toteaa, että työnantajan informointivelvollisuuden (oikeudesta uuteen muutosturvaan oikeutetuille palkansaajille) lisäksi tarvitaan myös yleistä viranomaisten ja toimeenpanijoiden tiedottamista uudesta muutosturvamallista.

KUNTA- JA HYVINVOINTIALUEYÖNANTAJAT KT

Neuvottelupäällikkö

Anna Kukka