

Hallituksen esitys eduskunnalle lainsäädännöksi työttömyyskassojen taloudellisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyyskassalakia ja väliaikaisesti muutettavaksi työttömyyskassalakia ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia.

Työttömyyskassalakiin esitetään lisättäväksi Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelmaan sisältyvät edellytykset työttömyyskassan tasotusrahaston vähimmäis- ja enimmäismäärästä. Finanssivalvonnan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä vastaava säännös työttömyyskassan talouden tervehdyttämissuunnitelmasta lisättäisiin työttömyyskassalakiin.

Työttömyyskassalakiin ja lakiin työttömyysetuuksien rahoituksesta lisättäisiin väliaikaisesti voimassa olevat säännökset työttömyyskassoille suunnatun lisärahoituksen jakamisen perusteista ja toimeenpanosta. Muutokset liittyvät vuoden 2020 II lisätalousarviossa päätettyyn, työttömyyskassojen kasvaneisiin hallintokuluihin kohdennettavaan 20 miljoonan euron määrärahaan ja vuoden 2020 IV lisätalousarviossa päätettyyn 40 miljoonan euron määrärahaan, jolla korvataan ennakoiomatonta kasvua palkansaajia vakuuttavien työttömyyskassojen omalla vastuulla olevassa ansio-osan rahoitusvastuussa. Lisäksi hallitus esittää vuoden 2020 VII lisätalousarviossa erillistä palkansaajakassojen rahoitusvastuuseen osallistumista vastaavaa rahoitusosuutta yrittäjäkassalle. Tarkoitukseen varataan 2,2 miljoonaa euroa.

Esitys liittyy vuoden 2020 VII lisätalousarvioesitykseen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Työttömyyskassoille suunnattua lisärahoitusta koskevat säännökset olisivat voimassa 31.12.2020 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Nykytila.....	5
2.1.1 Hallintokulujen rahoittaminen	5
2.1.2 Ansiopäivärahamenon rahoittaminen.....	6
2.1.3 Työttömyyden, lomautusten ja työttömyysturvalain muutosten vaikutus työttömyyskassojen rahoitusvastuulla olevaan etuusmenoon ja hallintokuluun.....	7
2.1.4 Työttömyyskassan jäsenmaksu, tasoitusrahasto, tulos ja vajauksen kattaminen	9
2.2 Nykytilan arviointi	11
2.2.1 Etuusmenon ja hallintokulun vaikutus työttömyyskassan talouteen.....	11
2.2.2 Vuoden 2020 työttömyyskassan tuloksen alijäämän rahoittaminen ja vuoden 2021 jäsenmaksun vahvistaminen ja näiden vaikutus työttömyyskassan talouteen.....	12
2.2.3 Tukikassan rooli ja valtion viimesijainen rahoitusvastuu palkansaajia vakuuttavien työttömyyskassojen alijäämän kattamisessa	13
3 Tavoitteet	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	14
4.2.1 Vaikutukset työttömyyskassojen talouteen ja niiden toimintaan	14
4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen	15
4.2.3 Vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan.....	15
4.2.4 Muut vaikutukset.....	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	16
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	16
5.1.1 Hallintokulujen korvaaminen.....	16
5.1.2 Etuusmenoon kohdistuvan palkansaajakassan rahoitusvastuun väliaikainen keventäminen	19
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	19
6 Lausuntopalaute.....	20
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	22
7.1 Laki työttömyyskassalain muuttamisesta.....	22
7.2 Laki työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta	24
7.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	26
8 Voimaantulo	26
9 Suhde muihin esityksiin.....	27
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	27
LAKIEHDOTUKSET	30
1. Laki työttömyyskassalain muuttamisesta.....	30
2. Laki työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta	32
3. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta	34
LIITE	35

RINNAKKAISTEKSTI.....	35
1. Laki työttömyyskassalain muuttamisesta.....	35

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Kiinassa käynnistyi vuoden 2020 alussa uuden koronaviruksen aiheuttama covid-19-tartuntatauti-epidemia. Tauti levisi nopeasti Kiinan ulkopuolelle. Maaliskuun puoleenväliin mennessä tapauksia oli todettu yhteensä yli 150 000 maailmanlaajuisesti. Yhteensä 141 maata on raportoanut tartunnoista. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Epidemia ja sen leviämisen hidastamiseksi keväällä 2020 tehdyt rajoittamistoimet, vaikutukset rajat ylittäviin toimitusketjuihin sekä kansalaisten kokema pelko tautia kohtaan vähensivät merkittävästi taloudellista toimintaa yhteiskunnassa. Yritysten rahoitusasema ja taloudelliset toimintaedellytykset heikentyivät voimakkaasti hyvin lyhyen ajan kuluessa. Edellä sanotun johdosta työnantajien edellytykset tarjota työtä henkilöstölleen heikentyivät nopeassa tahdissa.

Yritykset eivät kyenneet sopeuttamaan toimintaansa muuttuneisiin olosuhteisiin ilman työvoiman vähentämistoimia. Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (334/2007) 48 §:ssä tarkoitettut ilmoitukset työ- ja elinkeinotoimistoille lähtivät nopeaan kasvuun maaliskuun alkupuoliskolla. Kesän kuluessa rajoitustoimia on asteittain purettu, mikä on vähentänyt myös uusien lomautusten tai työttömäksi joutuvien määrää. Pandemia ei kuitenkaan ole ohi, ja tilanteen kehitystä syyskauden alkaessa on vaikea ennustaa. Tämän ja yleisen taloudellisen kehityksen vaikutusta lomautusten tai työttömien määrään on tässä vaiheessa vaikea ennakoida.

Poikkeuksellisen suuri ja ennakoimaton työttömien ja lomautettujen määrän kasvu on aiheuttanut haasteita työttömyysturvan rahoitukseen. Työllisyysrahaston hallitus vetosi 25.3.2020 pääministeri Sanna Marinin hallitukseen Työllisyysrahaston maksuvalmiuden ja työttömyyspäivärahojen maksun turvaamiseksi¹ ja myös keskeiset työmarkkinajärjestöt tekivät hallitukselle yhteisen esityksen muun muassa Työllisyysrahaston maksuvalmiuden turvaamisesta.² Työllisyysrahaston rahoitusaseman turvaamiseksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia (555/1998) muutettiin väliaikaisesti lailla 505/2020 siten, että vuonna 2020 valtio osallistuu lomautuksen ajalta maksettavien ansiopäivärahojen rahoitukseen.

Maaliskuun esityksessä keskeiset työmarkkinajärjestöt ehdottivat myös, että työttömyyskassojen työmäärän voimakkaan kasvun vuoksi ratkaisutoimintaa tulisi tukea ylimääräisellä, kassojen hallintokuluihin kohdistuvalla rahoituksella. Tämä ylimääräinen 20 miljoonan euron lisärahoitus sisältyy vuoden 2020 II lisätalousarvioon.

Lisäksi hallitus esitti vuoden 2020 IV lisätalousarvioesityksessä palkansaajia vakuuttaville työttömyyskassoille väliaikaista lisärahoitusta, jolla pienennettäisiin niiden ansiopäivärahamenoon

¹ Työllisyysrahaston tiedote, 25.3.2020.

² Tilanteen ennakoimattomuutta kuvastaa osaltaan se, että työllisyyttä ja työttömyyttä sekä työttömyydestä aiheutuvaa ansiopäivärahamenoa koskevan ennusteen perusteella palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksuja oli myös alennettu vuodelle 2020 seuraavasti: palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu oli 1,5 prosenttia vuonna 2019, kun se on 1,25 prosenttia vuonna 2020. Työnantajan alempi työttömyysvakuutusmaksu oli 0,5 prosenttia palkkasummasta ja ylempi 2,05 prosenttia palkkasummasta vuonna 2019, kun alempi maksu on nyt 0,45 ja ylempi 1,75 prosenttia palkkasummasta.

kohdistuvaa omarahoitusosuutta. Myönnetyn lisärahoituksen taustalla on työttömien ja lomautettujen määrän ennakoimaton kasvu, mitä työttömyyskassat eivät ole voineet ottaa huomioon omissa vuotta 2020 koskeissa talousarvioissaan ja jo syksyllä 2019 päätetyissä jäsenmaksuissaan. Vuoden 2020 VII lisätalousarviossa hallitus tulee esittämään vastaavaa lisärahoitusta yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan omarahoitusosuuden keventämiseksi.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkатыönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu Elinkeinoelämän keskusliitto EK:ta, KT Kuntatyönantajia, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:tä, STTK:ta, Akavaa, Suomen Yrittäjät ry:tä, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:tä ja Työllisyysrahastoa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Hallintokulujen rahoittaminen

Työttömyyskassojen hallintokulut muodostuvat henkilöstökuluista, poistoista, toiminnan valvonnan kuluista, jäsenmaksukuluista ja muista hallintokuluista. Keskeisiä etuuksien maksamiseen liittyviä hallintokulua aiheuttavia henkilöstökuluja ovat etuuskäsittelytyötä tekevien ja etuuksien maksamiseen liittyviä työtehtäviä tekevien palkat ja palkkiot sekä suoraan tällaisesta työstä maksetun palkan perusteella määräytyvät henkilöstösivukulut. Välittömästi etuuksien maksamiseen liittyvät poistot koskevat etuuskäsittelyyn liittyvän aineellisen omaisuuden kuten koneiden hankintamenosta tehtäviä poistoja ja aineettomien oikeuksien kuten esimerkiksi maksatusta varten hankittavien tietojärjestelmien käyttöoikeuksien hankintamenosta tehtäviä poistoja. Muita etuuksien maksamiseen liittyviä hallintokuluja ovat etuuksien maksamiseen ja takaisinperintään liittyvät laskutettavat tietojärjestelmäkulut ja esimerkiksi päätösten lähettämisestä syntyvät kulut. Etuuksien maksamiseen voi liittyä myös muita toimistokuluja ja lisäksi tilakuluja.

Työttömyyskassojen hallintokulut rahoitetaan valtion ja Työllisyysrahaston osuuksilla hallintokuluihin sekä kunkin työttömyyskassan omista varoista. Hallintokuluihin osoitettavista valtion ja Työllisyysrahaston rahoitusosuuksista säädetään työttömyyskassalain (603/1984) 26 §:ssä. Hallintokuluihin kohdistuvana valtion osuutena ja Työllisyysrahaston osuutena maksetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun 1 §:ssä säädettyä peruspäivärahaa vastaava määrä kutakin alkavaa 100 jäsentä kohti ja 0,35 prosenttia niistä kassan viimeksi kuluneen kalenterivuoden aikana maksamista työttömyyspäivärahoista, vuorotteluvapaalaissa (1305/2002) tarkoitetuista vuorottelukorvauksista ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 9 luvun 1 §:n mukaisista kulukorvauksista, joihin suoritetaan valtion osuus tai Työllisyysrahaston osuus. Lisäksi Työllisyysrahaston osuutena suoritetaan palkansaajakassoille 2 euroa jokaista ansiopäivärahapäätöstä kohden. Hallintokuluihin kohdistuvat osuudet eivät yhteensä kuitenkaan saa olla enempää kuin neljä viidesosaa kassan kohtuullisista hallintokuluista.

Se osuus hallintokuluista, joka ei tule katetuksi edellä todetuilla valtion ja Työllisyysrahaston osuuksilla, rahoitetaan työttömyyskassan omista varoista. Tätä rahoitusvastuuta varten työttömyyskassa kerää työttömyyskassalain 19 §:n perusteella jäsenmaksua, joka on määrättävä siten, että jäsenmaksun tuotto palkansaajakassassa yhdessä valtionosuuden ja Työllisyysrahaston osuuden kanssa ja yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen. Sitoumuksilla tarkoitetaan paitsi toimeenpanosta muodostuvaa

hallintokulua, myös osiossa 2.1.2 kuvattua työttömyyskassan rahoitusosuutta ansiopäivärahamenosta.

Alla olevassa taulukossa on esitetty työttömyyskassojen tilinpäätösten mukaiset hallintokulut (kyseisen. vuoden rahassa) ja niiden rahoitus vuosilta 2017—2019. Vertailukohteena on käytetty hallintokuluja finanssikriisin ajoilta vuosina 2008—2010. Vuonna 2009—2010 näkyy finanssikriisin vaikutus työttömyyskassojen hallintokuluihin. Hallintokulut kasvoivat 20—30 prosentilla vuodesta 2008. Vastaavilla kasvuluvuilla vuoden 2020 hallintokulut nousisivat noin 110—115 milj. euroon.

Työttömyyskassojen hallintokulut ja rahoitus vuosina 2008—2010 ja 2017—2019, milj. e (%)*

	2008	2009	2010	2017	2018	2019	2020 <i>arvio</i>
Työttömyyskassojen hallintokulut yhteensä	65,6	80,1	83,8	86,5	86,2	89,7	
Työllisyysrahaston osuus hallintokuluista	7,0 (10,7)	10,1 (12,6)	10,8 (12,9)	10,9 (12,6)	9,6 (11,1)	8,8 (9,8)	
Valtion lisärahoitus							20,0
STM:n osuus hallintokuluista	5,5 (8,4)	7,8 (9,7)	8,6 (10,3)	8,9 (10,2)	7,4 (8,6)	6,6 (7,4)	
Työttömyyskassojen vastuulla oleva osuus hallintokuluista	53,1 (80,9)	62,2 (77,7)	64,4 (76,8)	66,7 (77,1)	69,2 (80,3)	74,3 (82,8)	

*sisältää yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan

2.1.2 Ansiopäivärahamenon rahoittaminen

Työttömyysturvalain mukaiset palkansaajien ansiopäivärahat rahoitetaan peruspäivärahan määrää vastaavalla valtionosuudella, Työllisyysrahaston keräämän työttömyysvakuutusmaksun tuotolla ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan työttömyyskassalle maksetaan valtionosuutena kustakin ansiopäivärahasta työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä. Työttömyyskassan rahoitusosuus on 5,5 prosenttia ansiopäivärahan ansio-osasta. Työllisyysrahasto rahoittaa valtion ja työttömyyskassan osuuksien vähentämisen jälkeen jäljelle jäävän erotuksen.

Yrittäjille maksettavan ansiopäivärahan rahoituksesta säädetään työttömyyskassalain 25 §:ssä. Yrittäjien ansiopäivärahat rahoitetaan peruspäivärahan määrää vastaavalla valtionosuudella ja ansiopäivärahan ansio-osan osalta kokonaisuudessaan yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan jäsenmaksuilla ja jäsenmaksujen tuotolla.

Kuten esityksen taustassa on todettu, valtio osallistuu poikkeuksellisesti vuonna 2020 lomautuksen perusteella maksettavan ansiopäivärahan rahoittamiseen. Tämä rahoitusosuus vähentää Työllisyysrahaston osuutta ansiopäivärahamenosta, mutta se ei pienennä työttömyyskassan osuutta rahoituksessa.

Alla olevassa taulukossa on esitetty työttömyyskassojen tilinpäätösten mukaiset maksetut etuuskulut (kyseisen vuoden rahassa) ja niiden rahoitus vuosilta 2017—2019. Vertailukohteena on käytetty etuuskulua finanssikriisin ajoilta vuosina 2008—2010. Vuonna 2009—2010 näkyy finanssikriisin vaikutus työttömyyskassojen maksamiin etuuskuluihin. Etuuskulut kasvoivat 45—60 prosentilla vuoden 2008 tasosta. Vastaavilla kasvuluvuilla vuoden 2020 etuuskulut nousisivat noin 2 500—2 750 miljoonaa euroon.³ Työllisyysrahaston sosiaali- ja terveysministeriölle 27.8.2020 toimittaman menoennusteen mukaan vuoden 2020 etuuskulut nousisivat noin 2 800 milj. euroon perusennusteen mukaan ja laskisivat hieman vuonna 2021. Myös sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan vuoden 2020 etuuskulut ovat noin 2 500—3 000 milj. euroa riippuen syksyn työttömyysetuusmenon kehityksestä.

Työttömyyskassojen etuuskulut ja rahoitus vuosina 2008—2010 ja 2017—2019, milj. e (%)**

	2008	2009	2010	2017	2018	2019	2020***
Työttömyyskassojen maksamat etuuskulut yhteensä	1 445	2 090	2 312	2 366	1 930	1 720	2 500- 3 000
Työllisyysrahaston osuus etuuskuluista	815 (56,4)	1 279 (61,2)	1 239 (53,6)	1 298 (54,8)	1 055 (54,6)	945 (54,9)	
STM:n osuus etuuskuluista	554 (38,4)	701 (33,5)	949 (41,0)	935 (39,5)	767 (39,7)	678 (39,4)	
Työttömyyskassojen vastuulla oleva osuus etuusmenoista	76 (5,3)	110 (5,3)	124 (5,4)	134 (5,6)	109 (5,7)	98 (5,7)	140-166 (5,7)

*valtion väliaikainen rahoitusosuus lomautusajan päivärahoista vuonna 2010

**sisältää vuorottelukorvauksen

***toukokuussa 2020 riskiskenaarion mukaiset etuuskulut jopa 4 000 milj. euroa, josta työttömyyskassojen osuus 216 milj. euroa. Erityisesti uusien lomautusten määrä on toukokuun jälkeen laskenut.

2.1.3 Työttömyyden, lomautusten ja työttömyysturvalain muutosten vaikutus työttömyyskassojen rahoitusvastuulla olevaan etuusmenoon ja hallintokuluun

Covid-19 epidemiaan liittyvä työttömyyden ja lomautusten merkittävä kasvu on johtanut ansiopäivärahahakemusten määrän kasvuun, ja tämä on lisännyt työttömyyskassojen työmäärää, hallintokulua ja etuusmenoja.

³ Toukokuussa 2020 arvioitujen riskiskenaaroiden mukaan etuuskulut voisivat nousta vuonna 2020 jopa 4 000 milj. euroon.

Alla olevassa kuviossa kuvataan TEM:n tilastoseurannan mukaista lomautusten ja työttömyysjaksojen lukumäärän kehitystä TE-toimistoissa 16.3.2020 lukien. Kuviosta nähdään kevään rajoituksia seurannut nopea kasvu erityisesti lomautuksissa. Huomattavaa on, että kevään nopean kehityksen jälkeen uusien työttömien ja lomautettujen määrän lisäys on kesän aikana laskenut vuoden 2019 tasolle. Tulevaa kehitystä on tässä vaiheessa vaikea ennakoita, koska siihen vaikuttaa pandemian levinneisyyden kehitys sekä maailmalla että Suomen sisällä syksyn aikana, pandemiatilanteesta johtuvat mahdolliset rajoitustoimet ja vaikutus kansalaisten kulutuskäytäytymiseen. Loppuvuoden ja tulevan vuoden etuuskulut riippuvat sekä jo alkaneiden lomautusten ja työttömyysjaksojen päättymisestä sekä uusien lomautus ja työttömyysjaksojen määrästä. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n mukaan ansiopäivärahakulun kasvu taittui elokuussa 2020, mutta etuusmeno oli edelleen 109 milj. euroa suurempi kuin elokuussa 2019.⁴

Myös yrittäjien ansiopäivärahamenon on arvioitu kasvaneen huolimatta siitä, että työmarkkina-tuen saannin mahdollisuuksia on yrittäjien osalta väliaikaisesti lievennetty lailla työttömyysturvalain väliaikaisesta muuttamisesta (192/2020), jonka voimassaoloa jatkettiin sittemmin lailla 492/2020 aina 31 päivään joulukuuta 2020 asti.



Hakija- ja hakemusmäärän kasvun lisäksi ansiopäivärahan saannin helpottamiseksi työttömyysturvalakiin tehdyt väliaikaisesti voimassa olevat muutokset ovat lisänneet työttömyyskassojen työmäärää, hallintokulua ja etuusmenoja. Koska väliaikaiset poikkeukset ovat voimassa vuoden loppuun saakka, niiden työmäärää lisäävä vaikutus jatkuu myös syksyllä, vaikka työttömien ja lomautettujen määrä ei enää kasvaisikaan. Hakemusten käsittelytyöstä syntyvän hallintokulun ja etuusmenon lisäksi lakimuutokset aiheuttavat hallinnollisia kustannuksia, jotka johtuvat tietojärjestelmämuutoksista, viestinnästä, kasvavasta neuvontatarpeesta ja henkilökunnan koulutamisesta.

⁴ Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, ajankohtaista 17.9.2020.

Palkansaajan ansiopäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon väliaikainen lyhentäminen 26 kalenteriviikosta 13 kalenteriviikkoon on tuonut ansiopäivärahan piiriin henkilöitä, jotka ilman muutosta olisivat hakeneet Kelasta peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea.⁵ Muutos on lisännyt hakemismäärää, kassan rahoitusvastuuta etuusmenosta ja hallinnollista kustannusta.

Jos nyt lomautettujen tai työttömäksi jääneiden työttömyys pitkittyy, muutos, jonka perusteella työttömyyspäivärahan enimmäisaika ei kulu 1.7.—31.12.2020, lisää etuusmenoa vuodesta 2021 alkaen.⁶ Vuonna 2020 muutos vaikuttaa etuusmenoon siltä osin kuin ansiopäivärahan saajan enimmäisaika muutoin olisi täyttynyt ajalla ennen 31.12.2020. Nämä muutokset koskevat sekä palkansaajia että yrittäjiä vakuuttavia työttömyyskassoja, ja etuusmenon lisäksi muutokset lisäävät hallinnollista kustannusta.

Omapastuu-aikaa koskeva väliaikaisesti voimassa oleva muutos on voinut lisätä lyhyiden lomautusten ajalta tehtävien hakemusten määrää ja hallintokulua, vaikka valtion rahoittaessa etuusmenon työttömyyskassojen rahoitusvastuu ei olekaan vastaavasti kasvanut. Lisäksi ennakko-maksumenettely edistämiseen liittyvä väliaikainen muutos on aiheuttanut kustannuksia muun muassa tietojärjestelmämuutosten vuoksi. Työttömyyskassan rahoitusvastuuseen vaikuttavia muutoksia on tehty myös työttömyysetuuden sovittelua koskeviin säännöksiin, kun suojaosaa on korotettu.

Lisäksi lomautusmenettelyä on nopeutettu ja lomautukset alkavat huomattavasti tavanomaista nopeammassa aikataulussa.

Kaikkien näiden väliaikaisten muutosten arvioituina yhteisvaikutuksina työttömyyskassojen etuusmenovastuiden on aiemmissa hallituksen esityksissä arvioitu kasvavan arviolta 14—21 miljoonalla eurolla. Vaikutuksesta suurin osa aiheutuu lomautusmenettelyn nopeuttamisesta. 16.3.2020 jälkeen alkanut työttömyysjaksojen ja lomautusten kasvu on kuitenkin arvioiden mukaan edelleen näitä väliaikaisia muutoksia merkittävämpi syy kasvaneille etuusmenovastuille.

2.1.4 Työttömyyskassan jäsenmaksu, tasoitusrahasto, tulos ja vajauksen kattaminen

Omalla vastuullaan olevan etuusmenon ja hallintokulun kattamiseksi työttömyyskassat perivät jäseniltään työttömyyskassalain 19 §:ssä tarkoitettua jäsenmaksua. Jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä palkansaajakassassa yhdessä valtionosuuden ja Työllisyysrahaston osuuden kanssa ja yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten eli keskeisesti etuusmenon ja toiminnan kustannusten täyttämiseen.⁷

Finanssivalvonta vahvistaa jäsenmaksut työttömyyskassan esityksen pohjalta, mutta se ei ole sidottu työttömyyskassan esitykseen. Finanssivalvonnan määräys ja ohjekokoelman mukaan maksuesitys ja talousarvio, johon esitys perustuu, on toimitettava Finanssivalvontaan lokakuun 15. päivään mennessä. Jäsenmaksun suuruuteen vaikuttava työttömyyskassan omalla vastuulla olevan menon määrä voi vaihdella suhdanteessa voimakkaasti. Jos seuraavan vuoden talousar-

⁵ Ennen väliaikaisesti voimassa olevia muutoksia työtön, jolla työttömyyskassan jäsenyysaikana on kertynyt vähintään 13 mutta enintään 25 kalenteriviikkoa työssäoloehdossa huomioitavaa työtä, olisi hakenut etuutta Kelasta.

⁶ Myös 30.6.2020 asti voimassa ollut poikkeus, jonka perusteella lomautuksen vuoksi maksettu ansiopäiväraha ei kuluttanut enimmäisaikaa, tulee lisäämään etuusmenoa.

⁷ Menettely perustuu työttömyyskassan talousarvion sisältävään arvioon kassan menoista ja tuloista.

viota valmisteltaessa arvio on, että työttömyyskassan tulos tulee olemaan voimakkaasti alijäämäinen, erityisesti tasoitusrahaston rahastointiastetta koskevaan vähimmäisedellytykseen nähden, työttömyyskassan jäsenmaksuun voi kohdistua merkittävä korotuspaine.

Korotuspaineen helpottamiseksi on muotoutunut käytäntö, jossa Finanssivalvonta voi vahvistaa jäsenmaksun siten, että työttömyyskassa ei seuraavana tilivuotena oman talousarvionsa mukaan saavuta tai säilytä tasoitusrahastolta edellytettyä vähimmäismäärää. Menettely on poikkeuksellinen, eikä se perustu lakiin. Menettely edellyttää, että työttömyyskassa esittää Finanssivalvonnalle talouttaan koskevan tervehdyttämissuunnitelman, jolla se näyttää, että kolmen vuoden kuluessa vähimmäisrahastoaste saavutetaan. Menettelyllä pyritään estämään työttömyyskassajärjestelmän kannalta epätarkoituksenmukaisen suuri jäsenmaksun äkillinen korottaminen.

Työttömyyskassalla on oltava tasoitusrahasto, joka tasaa taloudellisista suhdanteista johtuvaa normaalia jäsenmaksuvaihtelua, ja turvaa kassan rahoitusta ja maksuvalmiutta. Tasoitusrahastosta säädetään työttömyyskassalain 20 §:ssä. Tasoitusrahaston vähimmäis- ja enimmäismäärästä on päätetty Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelmassa määräyksenä. Palkansaajakassan kohdalla vähimmäismäärä on yhden vuoden omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä ja yrittäjäkassan kohdalla 2,5 vuoden omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä. Enimmäismäärä palkansaajakassan kohdalla on neljän vuoden ja yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan kohdalla seitsemän vuoden omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä. Jäsenmaksuesitystä valmisteltaessa ja jäsenmaksua vahvistettaessa tiedossa on vain edellisen tilivuoden tuloksen perusteella määrittyvä tasoitusrahaston arvo. Kuluvan vuoden ja seuraavan vuoden arvot ovat arvioita. Tilivuoden päättyä tasoitusrahaston määrä perustuu tilinpäätöstietoihin. Tasoitusrahastoon kuuluvat sijoitukset arvostetaan päättyneen toimintavuoden viimeisen päivän eli 31. joulukuuta arvoon. Arvostus heijastuu välittömästi tasoitusrahaston tilinpäätöksen mukaiseen euromäärään. Se vaikuttaa kuitenkin myös siihen, miten monen vuoden omalla vastuulla olevaa työttömyyskassan rahoitusosuutta tasoitusrahasto vastaa kulloinkin alkavan toimintavuoden osalta.

Vuotuinen työttömyyskassan tuloksen ylijäämä siirretään tasoitusrahastoon, ja työttömyyskassan vaje eli tuloksen alijäämä katetaan joko kokonaan tai osittain tasoitusrahastosta. Vajauksen kattamista koskevat säännökset eroavat palkansaajakassan ja yrittäjäkassan välillä. Yrittäjäkassan vaje, jota ei voida täyttää sen omasta tasoitusrahastosta, siirretään kassan seuraavan vuoden tilinpäätökseen täytettäväksi kassan varoista. Palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan vajauksen täyttämiseen käytetään työttömyyskassan omasta tasoitusrahastosta enintään 50 prosenttia. Jos palkansaajakassan tilinpäätös osoittaa tämän jälkeen edelleen vajeusta, saadaan vaje täyttää tukikassan varoista.

Tukikassasta, johon kaikki palkansaajakassat kuuluvat, säädetään työttömyyskassalain 21 §:ssä. Voimassa olevien säännösten mukaan Finanssivalvonta vahvistaa kunkin vuoden marraskuussa, eli työttömyyskassojen jäsenmaksujen vahvistamisen jälkeen, sen jäsenmaksun määrän, jonka työttömyyskassat suorittavat tukikassalle. Jäsenmaksu tulee määrätä siten, että tukikassan varat tarvittaessa riittävät työttömyyskassalain 22 §:n 2 momentin mukaiseen tasoitukseen. Tukikassan jäsenmaksun enimmäismäärä on kymmenesosa kassojen jäsenten keskimääräisestä jäsenmaksusta ja se on vahvistettava enimmäismääräiseksi aina, milloin työttömyyskassan tai kassojen vajauksen täyttämiseen joudutaan käyttämään valtion työttömyyskassalain 22 §:n mukaista lisäosuutta tai ilmeinen vaara siihen on olemassa. Tukikassan jäsenmaksu peritään työttömyyskassoilta vasta sen vuoden marraskuussa, jolle vuodelle maksu kohdistuu, ja jäsenmaksu on kassan menoa, joten se pitää mahdollisuuksien mukaan huomioida työttömyyskassan hallintokuluna, kun kassa valmistelee talousarviota ja jäsenmaksuesitystä.

Täytettäessä työttömyyskassan vajausta tukikassan varoja voidaan yhden kalenterivuoden aikana käyttää enintään puolet sen varojen määrästä kassojen vajausten suhteessa. Myös tukikassan varat arvostetaan sen tilinpäätöksessä tilivuoden viimeisen päivän arvoon. Koska työttömyyskassat maksavat tukikassan jäsenmaksun vasta jälkikäteen, jäsenmaksua ei huomioida jakokelpoisina varoina kun vahvistetaan, minkä verran tukikassan varoja voidaan käyttää työttömyyskassojen vajauksen rahoittamiseen. Viimesijaisena vajauksen kattajana toimii valtio, sillä jos palkansaajakassan vajausta ei voida täyttää sen omasta tasoitusrahastosta ja tukikassasta saatavien varojen avulla, vajausta täytetään valtion varoista kassalle myönnettävällä lisäosuudella.

Tukikassan taloudellinen tilanne on vahva ja sen jäsenmaksu on usean vuoden ajan voitu määrätä nolllaksi euroksi vuodessa, käytännössä jäsenmaksua on viimeksi peritty 1990-luvulla. Tämä johtuu siitä, että se on viimeksi joutunut maksamaan työttömyyskassalle alijäämän täydennystä vuonna 1998.

2.2 Nykytilan arviointi

2.2.1 Etuusmenon ja hallintokulun vaikutus työttömyyskassan talouteen

Työttömyyskassojen talousarviot ja jäsenmaksuesitykset vuodelle 2020 on valmisteltu ja jäsenmaksut on Finanssivalvonnan toimesta vahvistettu syksyllä 2019 tilanteessa, jossa työttömyyskassojen taloudellinen tilanne oli hyvä. Osa työttömyyskassoista pystyi jäsenistön työttömyyttä koskevan ennusteen ja talousarvionsa perusteella esittämään jäsenmaksun alentamista, ja Finanssivalvonta pystyi vahvistamaan alennettavaksi esitettyjä jäsenmaksuja. Kuten Työllisyysrahaston ja työttömyysvakuutusmaksujenkin kohdalla, ajankohtana ei ollut mahdollisuutta varautua covid-19-epidemiaan liittyvään, poikkeuksellisista olosuhteista ja lainsäädännön muutoksista johtuvaan hakemusmäärän ja siihen liittyvän etuusmenon ja hallintokulujen jyrkkään muutokseen. Työttömyyskassojen ei ole mahdollista kerätä tarvittavaa lisärahoitusta jäseniltään nopeasti, sillä jäsenmaksua ei ole mahdollista muuttaa kesken vuoden. Lisäksi niissä työttömyyskassoissa, joissa jäsenmaksu määräytyy prosentuaalisesti, jäsenen palkan perusteella, jäsenmaksutuotto voi pienentyä kesken vuoden lomautusten ja työttömyyden lisääntyessä.

Aiemmin 2000-luvulla tasoitusrahasto on suhdannevaihteluissa turvannut työttömyyskassojen toimintaa etuusmenon ja hallintokulun kasvaessa tai jäsenmaksutuoton laskiessa. Se on myös toiminut puskurina ja vaimentanut äkillisiä, jyrkkiä jäsenmaksumuutoksia. Tätä esitystä valmisteltaessa arvio on, että etuusmenon ja toimintakulujen äkillisen muutoksen ja vuonna 2019 vahvistetun jäsenmaksun tuoton epäsuhtaan vuoksi arviot työttömyyskassan tasoitusrahastojen suuruudesta vuoden 2020 päättyessä tulee usean työttömyyskassan kohdalla osoittautumaan liian korkeaksi. Työttömyyskassat saattavat joutua kuluttamaan tasoitusrahaston varoja erittäin poikkeuksellisella tavalla sekä työttömyyden ja lomautusten kasvun takia, että työttömyysturvan piiriin siirtyvien henkilöiden talouden turvaamiseksi tehtyjen lakimuutosten vuoksi.

Jäsenmaksujen ja tasoitusrahaston asteen suhta voi aiheuttaa korotuspainetta työttömyyskassojen jäsenmaksuihin vuodelle 2021 ja 2022. Poikkeustilanteen ja siitä seuraavan työttömyyden mahdollisesti pitkittyessä on lisäksi vaarana, että työttömyyskassojen talous kärsii pidemmälläkin aikavälillä merkittävästi. Jäsenmaksuihin kohdistuva korotuspaine voikin olla niin merkittävä, että sillä olisi vaikutusta työttömyyskassojen jäsenyyteen. Tilanteen poikkeuksellisuutta kuvastaa kuitenkin se, että keväällä ennakoitiin koronaviruksen aiheuttavan historiallisen syvää taloudellisen toimeliaisuuden täydellistä pysähdystä, jonka kesto ja vaikutus talouteen pitkällä aikavälillä oli mahdoton ennakoida. Vaikka tilanne näyttäisi tasoittuneen, tulevaa on edelleen hyvin vaikea ennakoida. On siis myös mahdollista, että loppuvuoden 2020 etuusmeno ja

hallintokulu vastaavat pitkälti vuoden 2019 vastaavia kustannuksia, jolloin vaikutukset työttömyyskassan tasoitusrahastoon ovat vähäisempiä tai niitä ei lainkaan synny.

Voimassa olevien rahoitusvastuun jakautumista koskevien säännösten vaikutusten lieventämiseksi, työttömyyskassojen toiminnan turvaamiseksi ja jäsenmaksujen työttömyyskassajärjestelmän toiminnan kannalta epätarkoituksenmukaisen jyrkkien mahdollisten jäsenmaksukorotusten lieventämiseksi työttömyyskassoille on suunnattu väliaikaista lisärahoitusta kasvavan hallintokulun rahoittamiseen ja työttömyyskassojen omalla vastuulla olevan etuusmenoon kohdistuvan rahoitusosuuden väliaikaisen alentamiseen. Näiden väliaikaiseksi tarkoitettujen lisärahoituselementtien jakamisen perusteista ei ole voimassa olevia säännöksiä. Jotta varat voidaan jakaa työttömyyskassoille, perusteista ja menettelystä tulee säätää lailla.

2.2.2 Vuoden 2020 työttömyyskassan tuloksen alijäämän rahoittaminen ja vuoden 2021 jäsenmaksun vahvistaminen ja näiden vaikutus työttömyyskassan talouteen

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että ainakin osa työttömyyskassoista voi joutua käyttämään vuoden 2020 aikana tasoitusrahaston varoja ennakoimattomasti ja poikkeuksellisen jyrkästi kasvavan etuusmenon ja hallintokulun rahoittamiseen ja tilivuoden päättyessä talousarvioon nähdessä ennakoimattoman suuren tuloksen alijäämän kattamiseen. Työttömyyskassan talouteen liittyy keskeisesti paitsi vakuutusmaksutuoton suhde etuusmenoon ja hallintokuluun, myös tasoitusrahaston varallisuuden arvon kehitys ja se, miten likvidejä sen tasoitusrahastossa olevat varat ovat. Arvonkehityksellä on vaikutusta siihen, miten tarkoituksenmukaista on kiireellisesti, kesken vuoden, purkaa työttömyyskassan sijoituksia, mahdollisesti kurssikehityksen kannalta ongelmallisena ajankohtana. Vaihtoehtoisena tilivuoden aikaisena toimenä osa työttömyyskassoista voi päättää rahoittaa kasvavaa etuusmenoa lainanotolla. Tämä menettely siirtää työttömyyskassan vastuulla olevasta kustannuksesta syntyvää taloudellista rasitetta. Nämä seikat vaikuttavat työttömyyskassan tasoitusrahaston euromäärään vuoden 2020 päättyessä.

Näiden työttömyyskassan taloudelliseen tilanteeseen vaikuttavien tekijöiden vuoksi työttömyyskassan tulee syys-lokakuussa 2020 vuoden 2021 talousarvion valmistelun yhteydessä arvioida, minkä suuruiseksi vuoden 2021 jäsenmaksu tulisi määrittää seuraavien tekijöiden perusteella:

- 1) arvio loppuvuoden 2020 etuusmenosta ja hallintokulumenosta ja näiden vaikutus työttömyyskassan tilinpäätökseen (yli- tai alijäämä) ja tasoitusrahaston euromäärään,
- 2) arvio sijoitusten arvosta ja mahdollisen otetun lainan vaikutuksesta,
- 3) arvio tukikassan jäsenmaksusta, ja
- 4) arvio tulevan vuoden työttömyyden ja siihen liittyvän etuusmenon kehityksestä ja hallintokulujen kehityksestä ja näiden edellyttämä jäsenmaksutuotolla kerättävä omarahoitusosuus ja vaikutus tasoitusrahaston rahoitusasteeseen.

Arvioinnissa tulee pyrkiä huomioimaan se, että työttömyyskassa saavuttaa riittävän suuruisen tasoitusrahaston rahastointiasteen vuoden 2020 mahdollisen alijäämän kattamisen jälkeen. Voimassa olevat säännökset saattavat johtaa hyvin jyrkkiin muutoksiin jäsenmaksujen tasossa.

Finanssivalvonta on päättänyt käytännön työssä siitä, milloin jäsenmaksun äkillisen ja määrällään merkittävän korotuspaineen tilanteessa jäsenmaksu voidaan poikkeuksellisesti määrätä niin, että Finanssivalvonnan päättämä rahaston vähimmäismäärä ei täyty yhden tilivuoden aikana. Myöskään tähän liittyvästä tervehdyttämissuunnitelmasta ei ole lain tai asetuksen tasolla

säännöksiä. Tätä asiantilaa ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, ja säännökset tulisikin sisällyttää työttömyyskassalakiin. Samalla säännöstä työttömyyskassojen tasoitusrahaston vähimmäis- ja enimmäismäärästä olisi tarpeellista täydentää Finanssivalvonnan ohje- ja määräyskoelmaan sisältyvillä rahoitusasteen vuosimenoa koskevilla edellytyksillä.

2.2.3 Tukikassan rooli ja valtion viimesijainen rahoitusvastuu palkansaajia vakuuttavien työttömyyskassojen alijäämän kattamisessa

Kuluvan vuoden marraskuussa tukikassan vuotta 2021 koskeva jäsenmaksu on määrättävä enimmäismääräiseksi, jos vuoden kolmannen neljänneksen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että ilmeinen vaara valtion lisäosuuden käyttämiselle on olemassa. Esitystä valmisteltaessa loppuvuoden etuusmenoon ja tästä seuraavaan työttömyyskassojen tulokseen liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä, vaikka onkin havaittavissa, että kesällä uusien etuusjaksojen alkavuus on laskenut ja vanhoja on päättynyt työllistymiseen. Tilanne, jossa työttömyyskassat joutuvat arvioimaan jäsenmaksuesityksensä taustaksi mahdollista tukikassan jäsenmaksua ja jossa samainen jäsenmaksu vuonna 2021 mahdollisesti rasittaisi muutoinkin alijäämää tekevän työttömyyskassan taloutta ja näin aiheuttaisi painetta työttömyyskassan jäsenmaksun korottamiseen, ei ole vallitsevassa tilanteessa tyydyttävä.

Tukikassan jäsenmaksun määräämiseen liittyy myös Tukikassan varojen jakamista koskeva rajoite, jonka perusteella työttömyyskassojen alijäämän kattamiseen voidaan käyttää enintään puolet Tukikassan varoista. Varojen arvostus puolestaan tapahtuu 31.12.2020 päivän arvostuksen perusteella. Samaan aikaan on syytä arvioida asiantilaa, jossa Tukikassan varojen jakamista koskeva säännös voi johtaa työttömyyskassan tai -kassojen vuoden 2020 alijäämän jälkikäteeseen kattamiseen valtion lisärahoitusosuudella myös sen jälkeen, että valtio on etupainotteisesti ottanut rahoittaakseen osan työttömyyskassojen omalla vastuulla olevasta etuusmenosta ja hallintokulusta. Riski valtion lisärahoitusosuuden käyttöön on esitystä valmisteltaessa arvioitu vähäiseksi, mutta arvio sisältää epävarmuustekijöitä. Kun valtio kuitenkin etupainotteisesti rahoittaa työttömyyskassoja poikkeuksellisessa tilanteessa, tätä laissa säädettyä viimesijaista rahoitusvastuuta on syytä tarkastella kriittisesti.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on säätää työttömyyskassojen maksaman ansiopäivärahan ja etuuskien toimeenpanon rahoitukseen covid-19-epidemian aiheuttamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa vuonna 2020 II ja VI lisätalousarvioissa myönnettyjen ja vuoden 2020 VII lisätalousarvioesityksessä hallituksen vuoden 2021 budjettiriihessä päättämällä tavalla myönnettäväksi esitettävien varojen jakoperusteista. Samoin esityksen tavoitteena on osaltaan turvata työttömyyskassojen jäsenmaksun kohtuullista kehitystä myös tilivuonna 2021 tilanteessa, jossa ei ole vielä varmuutta siitä, miten pitkäaikaisesti epidemiasta ja sen jälkihoidosta aiheutuvat poikkeukselliset olosuhteet vaikuttavat työttömien ja lomautettujen määrään ja näin työttömyyskassojen etuusmenoon ja hallintokulun määrään. Samalla lain tasolle nostettaisiin nykyistä tarkemmat säännökset tasoitusrahaston vähimmäis- ja enimmäismäärästä, ja lakiin lisättäisiin jäsenmaksun vahvistamisessa vakiintuneesti sovellettavat poikkeukselliset tervehdyttämissuunnitelmaa koskevat edellytykset.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassalakiin lisättäisiin uusi 20 a § työttömyyskassan talouden tervehdyttämissuunnitelmasta ja suunnitelmaa koskevista edellytyksistä. Lain 19 §:ää

muutettaisiin siten, että jäsenmaksun suuruudesta päättäessään Finanssivalvonta voisi ottaa huomioon tervehdyttämissuunnitelmassa hyväksytyn suunnitelman tasoitusrahaston vähimmäismäärän saavuttamisesta. Työttömyyskassalain 20 §:ää muutettaisiin siten, että siihen nostettaisiin Finanssivalvonnan ohje- ja määräyskokoelmaan määräyksenä sisältyvä päätös työttömyyskassojen tasoitusrahaston vähimmäismäärästä ja enimmäismäärästä.

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyskassalakiin lisättäisiin uusi väliaikaisesti voimassa oleva 26 a §, joka koskisi jakoperusteita, joita sovelletaan vuoden 2020 II lisätalousarviossa työttömyyskassojen hallintokulujen kasvun korvaamiseen myönnetyn 20 miljoonan euron suuruisen lisärahoituksen jakamiseen. Säännökseen sisällytettäisiin myös menettelyä koskevat säännökset. Poikkeuksellisesta lisärahoituksesta johtuen ja työttömyyskassojen vuotta 2021 koskevien talousarvioiden ja jäsenmaksuesitysten selkeyttämiseksi lakiin lisättäisiin myös uusi väliaikaisesti voimassa oleva 23 b §, jossa säädettäisiin poikkeuksesta tukikassan jäsenmaksun määräämiseen vuodelle 2021, tukikassan varojen käyttöön vuoden 2020 alijäämän kattamiseksi sekä valtion lisärahoitusosuuteen.

Työttömyysetuuskien rahoituksesta annettuun lakiin lisättäisiin uusi, väliaikaisesti voimassa oleva 25 §, joka koskisi vuoden 2020 IV lisätalousarviossa palkansaaajia vakuuttaville työttömyyskassoille ennakoiduttomasti kasvavan etuusmenon aiheuttaman taloudellisen rasituksen lieventämiseen myönnetyn lisärahoituksen perusteita. Hallitus on vuoden 2021 budjettiriihen yhteydessä päättänyt esittää vuoden 2020 VII lisätalousarviesityksessä yrittäjäkassojen omarahoitusosuuden alentamista suhteellisesti saman verran kuin palkansaaajakassojen omarahoitusosuutta alennettaisiin. Tähän esitykseen sisältyy ehdotus väliaikaisesti voimassa olevaksi työttömyyskassalain 25 c §:ksi tämän tavoitteen toteuttamiseksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset työttömyyskassojen talouteen ja niiden toimintaan

Useiden työttömyyskassojen taloutta rasittaa vuonna 2020 kasvanut lomautettujen ja työttömäksi jääneiden työttömyyskassan jäsenten määrä ja tästä seuraava kasvanut ansiopäiväraha- ja eläkemusten määrä, kassan omalla vastuulla oleva etuusmeno ja hallintokulu. Esityksellä toteutetaan työttömyyskassoille jo myönnetyn lisärahoituksen jakoperusteet. Koska väliaikaista lisärahoitusta esitetään jaettavaksi jo vuoden 2020 aikana, esityksellä turvataan työttömyyskassojen taloudellisia toimintamahdollisuuksia ja lievennetään kasvaneiden kustannusten vaikutusta kassan vuoden 2020 tulokseen. Tämä puolestaan voi lieventää jäsenmaksuihin kohdistuvaa korotuspainetta vuosille 2021 ja 2022 niin, että mahdollinen korotuspaine ei toteudu yhtä suurena kuin se ilman kyseistä vuonna 2020 jaettavaa lisärahoitusta voisi toteutua. Tämä edellyttää kuitenkin, että lisärahoitusta pystytään jakamaan työttömyyskassoille jo vuoden 2020 aikana ja että työttömyyskassat talousarviota valmistellessaan pystyvät hyödyntämään perusteltua arviota omasta osuudestaan, jolloin se olisi mahdollista huomioida vahvistettaessa työttömyyskassojen jäsenmaksuja vuodelle 2021.

Tukikassan jäsenmaksua koskevan esityksen taloudellinen merkitys työttömyyskassoille on vähäisempi kuin edellä todetun lisärahoituksen ja sen jakamisen ajankohdan. Esityksen keskeinen vaikutus olisi se, että työttömyyskassojen ei talousarvioissaan ja jäsenmaksuesityksissään tarvitsisi pyrkiä tekemään arviota omaan jäsenmaksuunsa vaikuttavan Tukikassan jäsenmaksun suuruudesta. Näin esitys vähentäisi niitä vaikeasti ennustettavassa työllisyyttä ja taloutta koskevassa tilanteessa muutoinkin olevia epävarmuustekijöitä, joiden vallitessa työttömyyskassat tekevät talousarvionsa ja jäsenmaksuesityksensä vuodelle 2021.

4.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitys lisäisi valtion työttömyysturvaan kohdistuvaa rahoitusta 62,2 miljoonaa euroa momentilla 33.20.50. Tästä 60 miljoonaa euroa on myönnetty aiemmin vuoden 2020 II ja IV lisätalousarvioissa päätetyllä tavalla. Lisäksi hallitus esittää vuoden 2020 VII lisätalousarviossa 2,2 miljoonan euron määrärahaa yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan taloudellisten toimintamahdollisuuksien tukemiseen työttömyyskassan omalla vastuulla olevan etuusmenon tuen kautta.

Valtion työttömyysturvamenoon syntyvä lisäkustannus vähentäisi vastaavassa määrin työttömyyskassojen rahoitusvastuulla olevaa menoa.

4.2.3 Vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan

Esityksen johdosta Työllisyysrahasto saisi tehtäväkseen vastata valtion etuusmenoon kohdistuvan lisärahoitusosuuden jakamisesta työttömyyskassoille. Tämä merkitsee väliaikaista muutosta siihen, miten Työllisyysrahasto jakaa ennakkoa työttömyyskassoille kuluvan toimintavuoden aikana. Työllisyysrahaston tehtäväksi tulisi myös väliaikaisen hallintokuluihin kohdistuvan korvauksen jakaminen työttömyyskassoille laskentakaavan perusteella. Uudet, väliaikaiset tehtävät lisäisivät jonkin verran Työllisyysrahaston työmäärää. Vaikutus olisi kuitenkin vain vuoden 2020 rahoitusosuuksia koskeva.

Työllisyysrahastolla olisi oikeus saada Finanssivalvonnalta hallintokuluihin kohdistuvan korvauksen jakamista varten tarpeelliset tiedot. Tietojen toimittaminen lisäisi Finanssivalvonnan työmäärää. Vaikutuksen arvioidaan olevan vähäinen.

Esitykset, joilla ehdotetaan säädettäväksi lain tasolla työttömyyskassan tasoitusrahaston vähimäis- ja enimmäismäärästä sekä tervehdyttämissuunnitelmasta eivät vaikuta Finanssivalvonnan työmäärään. Tukikassan jäsenmaksua koskeva ehdotus vähentäisi Finanssivalvonnan työmäärää vuonna 2020. Vaikutuksen arvioidaan kuitenkin olevan vähäinen.

4.2.4 Muut vaikutukset

Työttömyyskassojen talouden turvaamista koskevien ehdotusten arvioidaan vaikuttavan työttömyyskassojen vuosille 2021 ja 2022 vahvistettaviin jäsenmaksuihin lieventämällä muutoin mahdollista äkillistä ja jyrkkää jäsenmaksun korotuspainetta. Tätä kautta esitys voi osaltaan turvata myös työttömyyskassojen jäsenten asemaa ehkäistessään epätarkoituksenmukaisen korkeisiin jäsenmaksun korotuksiin mahdollisesti liittyvää jäsenpakoa. Jäsenpaolla tarkoitetaan tässä yhteydessä tilannetta, jossa maksukykyiset, työlliset jäsenet siirtyisivät pois työttömyyskassoista, joiden jäsenmaksun korotus koettaisiin liian suureksi. Näin siitä huolimatta, että työttömyyskassan jäsenmaksu on verotuksessa huomioitava vähennys. Jäsenyytensä päättävä ei myöskään välttämättä liittyisi uuteen työttömyyskassaan. Tämä puolestaan lisää riskiä peruspäivärahan saannin kasvuun, jos kassasta eronnut jäsen jää työttömäksi tai lomautetaan. Tämä kehitys ei ole toivottavaa yksilön toimeentuloturvan kannalta, kun kokonaistarkastelussa huomioidaan paitsi mahdollisen riskin toteutumiseen liittyvä taloudellisen turvan heikentyminen myös tähän liittyvä mahdollinen muun sosiaaliturvan (asumistuki, toimeentulotuki) tarpeen kasvu.

Esitys, jolla väliaikaisesti poikettaisiin Tukikassan varoista jaettavien varojen enimmäismäärästä ja valtion viimesijaisesta rahoitusvastuusta työttömyyskassan tehdessä alijäämää, ehkäisee tilanteen, jossa etukäteisestä valtion lisärahoituksesta huolimatta alijäämää edelleen jäisi valtion rahoitettavaksi. Vaikka esitystä valmisteltaessa tällaisen tilanteen syntymisen arvioidaan olevan epätodennäköinen, valtion kannalta muutos lisäisi ennustettavuutta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Hallintokulujen korvaaminen

Esityksen valmistelun yhteydessä selvitettiin useita erilaisia vaihtoehtoja ja niiden yhdistelmiä hallintokulujen ennakoidun kasvun taloudellisten vaikutusten korvaamiseen kohdistuvan valtion ylimääräisen rahoitusosuuden jakoperusteiksi. Valmistelun yhteydessä arvioitiin myös hallintokulukorvauksen maksamisen ajankohtaa koskevia vaihtoehtoja ja toimeenpanoa koskevia vaihtoehtoja.

Valmistelun aluksi arvioitiin jäsenmäärää ja etuusmenoa ja näiden muutosta toimintavuosien välillä perusteena jakaa hallintokustannuksiin suunnattua korvausta. Molemmat kriteerit olisivat selkeitä ja tieto saataisiin tilastotiedosta, jota Finanssivalvonta jo nyt kerää ja käsittelee. Varhaisessa vaiheessa valmistelua kuitenkin todettiin, että ne eivät kuvasta hallintokulun muutoksen taustalla olevaa työttömyyskassan kasvanutta työmäärää.

Työttömyyskassan jäsenmäärä itsessään tai jäsenmäärän muutos ei lainkaan kuvasta sitä, miten moni työttömyyskassan jäsen on tullut lomautetuksi tai jäänyt työttömäksi covid-19-epidemiaan liittyvien syiden vuoksi. Tämän vuoksi jäsenmäärä tai sen muutos ei kuvaa työttömyyskassalle syntyvän työmäärän muutosta. Jakoperusteena jäsenmäärä voisi ohjata korvausta kassoille, joilla työmäärä ei ole muuttunut covid-19-epidemian vuoksi.

Etuusmenon muutos puolestaan heijastaa jossakin määrin lomautuksissa ja työttömyyden alkamisessa tapahtuvaa muutosta ja näin ollen myös työttömyyskassan työmäärän muutosta. Se kuitenkin vääristää työmäärän muutoksesta syntyvää kuvaa. Tämä johtuu kahdesta syystä. Ensinnäkin kokonaan työttömille etuutta maksavan kassan etuusmeno on suurempi kuin soviteltua päivärahaa maksavan kassan etuusmeno, vaikka kassoilla olisi yhtä paljon uusia etuudenhakijoita ja vaikka soviteltuna maksettavan ansiopäivärahan pohjana oleva täytenä maksettava ansiopäiväraha olisi molemmissa työttömyyskassoissa yhtä suuri. Toiseksi työttömyyskassan toimiala, käytännössä missä ammateissa työskenteleviä kassa vakuuttaa, vaikuttaa jäsenistön palkkatason ja palkkatason kautta ansiopäivärahan suuruuteen ja etuusmenoon. Kahdella eri alalla toimivalla työttömyyskassalla voisi olla sama määrä etuudensaajia, mutta palkkatasoissa olevien erojen vuoksi toisen kassan etuusmeno olisi merkittävästi toista suurempi.

Valmistelussa arvioitiin erilaisia hakemustyyppejä koskevien tilastotietojen soveltuvuutta työmäärän muutoksen kuvaajana. Vaihtoehdot olivat yksinomaan niin kutsuttujen ensihakemusten⁸ käyttäminen jakoperusteena, sekä ensihakemusten että soviteltua työttömyysetuutta koskevien jatkohakemusten käyttäminen jakoperusteena ja kaikkien hakemusten käyttäminen jakoperusteena (kokonaan työttömien jatkohakemukset mukaan lukien).

Hakemustyypeistä on saatavissa kattavaa tilastotietoa. Ensihakemuksiin ja soviteltua työttömyysetuutta koskeviin jatkohakemuksiin liittyy pääsääntöisesti asiantuntijan tekemää käsittelytyötä, jolloin hakemusten määrässä tapahtunut muutos kuvastaa työttömyyskassan muuttunutta työmäärää. Hakemusmäärää koskeva kriteeri on myös selkeä, ja siihen ei liity juurikaan tulkin-

⁸ Ensihakemus on hakemus, josta annettavaan ratkaisuun liittyy työssäoloehdon täyttyminen. Kyse ei ole lomaketyypistä, vaan tilanteesta, jossa etuutta haetaan. Kyse voi olla hakemuksesta, jonka yhteydessä tutkitaan työssäoloehdon täyttyminen uudelleen.

nanvaraa. Hakemustyyppiä on kuitenkin mahdollista ja joskus välttämätöntä muuttaa hakemuskäsittelyn aikana. Kokonaan työttömien jatkohakemusten käsittelyyn ei liity merkittävää työmäärää.

Hakemusmäärän muutos merkitsee työmäärän muutosta työttömyyskassassa. Työmäärän muutos ei kuitenkaan yksinään merkitse sitä, että työttömyyskassan hallintokulu olisi kasvanut. Rajoitukset hallintokuluvaikutuksen kuvaajana liittyvät siihen, onko kasvanut hakemusmäärä tosiasiallisesti saatu käsiteltyä. Jos käsittelytyössä ei edetä muuttuneen hakemusmäärän edellyttämällä tavalla, voidaan kysyä, onko työttömyyskassan toiminnassa tapahtunut sellaista muutosta, jonka perusteella sille olisi syntynyt covid-19-epidemiaan liittyvää hallintokulun kasvua.

Toisin kuin saapuvien hakemusten määrä, erilaiset työttömyyspäivärahahakemuksiin annetut muutoksenhakukelpoiset päätökset kuvastavat käsittelytyön etenemistä. Vaihtoehtoina arvioitiin seuraavia päätöstyyppien kokonaisuuksia ja niissä tapahtuvaa muutosta: alkavat päätökset⁹, kaikki päätökset pois lukien kielteiseen työvoimapolitiittiseen lausuntoon perustuvat päätökset ja kaikki päätökset.

Alkavia päätöksiä koskevaa tietoa ei saada suoraan olemassa olevista tilastotiedoista. Tilastotieto rajoittuu koskemaan päätöksiä, joissa tulisi asetettavaksi omavastuu-aika. Tästä seuraa, että työssäoloehdon täyttymisen tutkimista edellyttävä hakemus, jossa työttömyysturvalain säännösten vuoksi ei tulisi asetettavaksi omavastuu-aikaa vaikka etuuden enimmäisaika alkaisi alusta, ei tulisi huomioitavaksi alkavana päätöksenä. Muutoin päätöksiä koskevat tilastotiedot ovat saatavissa jo nyt kerättävistä tilastoista.

Valmistelun aikana selvitettiin, onko työttömyyskassojen välillä merkittäviä eroja erilaisten, vähäistä työmäärää edellyttävien päätösten kuten kielteisten työvoimapolitiittisten päätösten suhteellisessa osuudessa kaikista päätöksistä. Koska merkitsevää eroa ei havaittu, valmistelun aikana katsottiin, että ei ole tarkoituksenmukaista erotella erilaisia päätöstyyppisiä hallintokulukorvauksen jakokriteereissä. Tästä lähtökohdasta poiketen vuoden 2020 alusta kumotun niin kutsutun aktiivimallin perusteella vuosina 2018 ja 2019 annetut päätökset kuitenkin vähennettäisiin, jotta niiden määrä ei vääristäisi päätösten vertailtavuutta suhteessa vuoteen 2020.

Valmistelun aikana arvioitiin myös mahdollisuutta muodostaa työttömyyskassan todellisissa hallintokuluissa tapahtuva muutos hallintokulukorvauksen jakokriteeriksi. Vaihtoehtoja oli esillä kaksi: kaikkien hallintokulujen huomioiminen, jolloin kriteerissä vaikuttaisi myös sellaisten hallintokulujen muutokset, joilla ei ole välitöntä yhteyttä etuuskäsittelyyn, ja toisena vaihtoehtona valikoitujen, välittömästi etuuskäsittelyyn liittyvien hallintokulujen kuten etuuskäsittelijöiden palkkakulujen muutos.

Molemmissa vaihtoehdoissa keskeinen haaste on aikataulu. Jos korvauksen jakoperusteeksi haluttaisiin koko vuoden hallintokulujen kehitys, korvauksen jakoperusteen tiedot valmistuisivat lopullisesti vasta työttömyyskassan tilinpäätöksen yhteydessä keväällä 2021. Tätä aiempi ajankohta edellyttäisi joko keskeneräisen tilinpäätöksen hyödyntämistä, tai, jos korvaus halutaan jakaa jo vuoden 2020 puolella, välitilinpäätöksen tekemistä. Menettelyä pidettiin raskaana toteutttaa.

⁹ Alkavalla päätöksellä tarkoitetaan päätöstä, jossa on tutkittu työssäoloehdon täytyminen ja ansiopäivärahan enimmäisaika alkaa alusta.

Viimeisenä yksittäisenä kriteerinä arvioitiin hakemusten käsittelyajassa tapahtuvaa muutosta. Käsittelyaikaa koskeva tieto saadaan tilastotiedoista, joita Finanssivalvonta kerää jo nyt. Kriteeri olisi myös selkeä eikä se sisältäisi harkinnanvaraa. Hakemusten saapumisessa on kuitenkin eroja työttömyyskassojen välillä, kuten myös siinä, haetaanko etuutta neljän kalenteriviikon vaiko kuukauden hakurytmeissä. Pienilläkin eroilla, jotka eivät liity työttömyyskassan toimintaan vaan jäsenten työttömyystilanteeseen, olisi vaikutusta siihen, miten kriteeri käytännössä vaikuttaisi korvauksen jakamisessa. Tätä ei pidetty perusteltuna linjana.

Yksittäisten kriteereiden arvioinnin lisäksi valmistelun aikana otettiin kantaa siihen, onko mikään yksittäinen kriteeri niin selkeä, että ylimääräisen hallintokustannusten muutokseen suunnatun rahoituksen jakoperuste voisi toimia ainoana kriteerinä. Tältä osin valmistelussa todettiin, että kahden kriteerin yhdistelmä tuottaa parasta tietoa siitä, miten työttömyyskassan työmäärä on muuttunut ja miten työttömyyskassa on — erilaisilla hallinnollisilla ja hallinnollista kustannusta aiheuttavilla ratkaisuilla — onnistunut hallitsemaan muuttuvaa työmäärää.

Valmistelun aikana arvioitiin myös, mille toimijalle ylimääräisen hallintokuluihin kohdistettavan korvauksen toimeenpano annettaisiin tehtäväksi. Työllisyysrahaston lisäksi arvioitavana oli sosiaali- ja terveysministeriö sekä Valtiokonttori. Valtiokonttori ei osallistu tällä hetkellä työttömyysetuuskien tai niiden toimeenpanosta syntyvän hallintokulun rahoitusprosessiin, ja tällä perusteella Valtiokonttori suljettiin pois arvioinnista. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa työttömyyskassojen lopulliset valtion rahoitusosuudet kunkin tilivuoden tilinpäätöksen vahvistamisen jälkeen. Päätösten toimeenpano tapahtuu Työllisyysrahaston toimesta. Kesken toimintavuoden sosiaali- ja terveysministeriö ei tee kassakohtaisia rahoitusosuuksia koskevia päätöksiä. Työllisyysrahastolla on käytäntö ja tekniset mahdollisuudet myös kesken toimintavuoden tapahtuvien rahoitustapahtumien toimeenpanoon. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysministeriön osallistumista hallintokulujen lisäkorvauksen toimeenpanoon ei pidetty perusteltuna.

Valmistelun aikana arvioitiin, tulisiko työttömyyskassojen erikseen hakea ylimääräistä hallintokuluihin kohdistuvaa korvausta. Työllisyysrahasto arvioi, että esityksessä ehdotettuun verrattuna hakemusmenettely lisäisi sen työmäärää. Kun Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n arvion mukaan kaikki työttömyyskassat myös korvausta hakisivat, ja kun jakokriteereistä esitetään säädettäväksi riittävän tarkkarajaisesti ilman harkinnanvaraa, esityksessä on päädytty ehdottamaan korvauksen jakamista työttömyyskassoille säädettävien kriteereiden perusteella, ilman hakemusmenettelyä.

Viimeisenä arvioinnin kohteena oli ajankohta, jolloin hallintokulujen korvaamiseen suunnatut varat jaettaisiin työttömyyskassoille. Valitun vaihtoehdon lisäksi arvioitiin korvauksen jakamista koko jakson 1.4.—31.12.2020 muutosten perusteella, jolloin hallintokulujen korvaukseen tarkoitetut varat voitaisiin jakaa työttömyyskassoille vuonna 2021. Lisäksi arvioitiin vaihtoehtoa, jossa osa korvauksesta jaettaisiin syksyllä 2020 ajan 1.4.—30.9.2020 muutoksen perusteella ja loput korvauksesta jaettaisiin vuonna 2021 joko jakson 1.10.2020—31.12.2020 muutoksen perusteella tai vaihtoehtoisesti, ensimmäistä maksuerää täydentäen, jakson 1.4.—31.12.2020 muutoksen perusteella. Valmistelun aikana katsottiin, että hallintokulukorvauksen merkitys työttömyyskassojen talouteen ja vuoden 2021 jäsenmaksun valmisteluun on luonteeltaan niin merkittävä, että jälkipainotteinen korvauksen jakaminen vuonna 2021 ei ole tarkoituksenmukainen tapa korvauksen jakamiselle.

Kassakohtaisen enimmäismäärän osalta arvioitiin sen tarvetta. Koska esityksessä jaettaisiin kiinteää euromäärää, ja koska hakemus- ja päätösmäärä eivät yksin kuvaa pienemmän työttömyyskassan työmäärän kasvua, on esitystä valmisteltaessa arvioitu kohtuulliseksi rajoittaa yhden työttömyyskassan osuutta jaettavasta rahasta enintään 25 %:iin ehdotuksen mukaan jaettavissa olevasta summasta.

5.1.2 Etuusmenoon kohdistuvan palkansaajakassan rahoitusvastuun väliaikainen keventäminen

Esityksen valmistelun yhteydessä arvioitiin mahdollisuutta osoittaa valtion lisärahoitus yksinomaan lomautuksen perusteella maksettavaan ansiopäivärahaan. Työttömyyskassojen välillä on kuitenkin eroa siinä, edellyttääkö työtuntien vähentäminen lomautusmenettelyä, vai voiko vähentyminen toteutua suoraan työsopimuksen ehtojen perusteella (esimerkiksi tarvittaessa töihin kutsuttavat ja eräät muut osa-aikatyöntekijät), minkä vuoksi kohdennusta yksinomaan lomautuksen perusteella maksettavaan ansiopäivärahaan ei pidetty perusteltuna.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu myös, tulisiko valtion lisärahoitusosuus kohdistaa myös niin kutsuttujen ansiopäivärahan lisäpäivien rahoitukseen. Koska ansiopäivärahan enimmäisaika ei kulu väliaikaisen lain perusteella, vuonna 2020 lisäpäivistä syntyvä ansiopäivärahameno ei ole kasvanut covid-19-epidemian vuoksi.

Lisäksi, vaikka varat on jo myönnetty vuoden 2020 IV lisätalousarviossa, valmistelun aikana on arvioitu vaihtoehtoa, jossa palkansaajakassan rahoitusvastuulle kuuluvaa etuusmenoa ei oltaisi väliaikaisesti osittain siirretty valtion rahoitettavaksi. Vaihtoehto merkitsisi kevään arvion mukaan riskiä siitä, että usealla työttömyyskassalla jäsenmaksun korotuspaine tervehdyttämissuunnitelmista huolimatta olisi merkittävä, jopa mahdollisesti jäsenkatoon johtava. Työttömyyskassojen tasoitusrahastot saattaisivat heikentyä merkittävästi, ja tämä, tervehdyttämissuunnitelmista huolimatta voisi vaikeuttaa työttömyyskassan mahdollisuuksia vastata vuosina 2021 ja 2022 syntyviin kassan vastuisiin. Arvio on tehty tilanteessa, jossa työttömyyden ja lomautusten määrän kehitystä vuoden 2020 loppupuolella ja vuonna 2021 oli mahdotonta luotettavasti ennustaa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Kansalliset erot työttömyysajan taloudellisen turvan järjestämisessä poikkeavat merkittävästi EU-maiden välillä, ja työttömyyskassajärjestelmää vastaava tapa ansioturvan järjestämiseen on käytössä Tanskassa ja Ruotsissa. Näistä Ruotsissa työttömyyskassojen ennakoimattomasti kasvaneita hallintokuluja on korvattu erillisellä hallintokuluihin kohdistuneella rahoituksella, jonka määrä on 100 miljoonaa kruunua.¹⁰

Malli perustuu hakemusmääriin viikolta 1—11 vuonna 2019 ja tätä hakemusmäärää on verrattu hakemusmääriin vastaavilta viikoilta vuonna 2020. Näin saatua, suhdannevaikutuksesta puhdistettua lukua käytetään tämän jälkeen arvioitaessa saapuvien hakemusten määrää viikoilta 12—20 vuonna 2020. Näin saatu arvio saapuvista hakemuksista ja todellisista saapuneista hakemuksista on peruste korvauksen jakamisessa käytettävälle kassakohtaiselle arviolle epidemian ja siitä johtuvan kriisin vuoksi vireille tulleista hakemuksista. Näin lasketusta kassakohtaisesta hakemusmäärän kasvusta vähennetään sillensä jätetyt ja tutkimatta jätetyt ja hylkäysasiat, joihin vähennystä ei tehdä täysimääräisesti. Näissä tilanteissa hakemuksen ei katsota synnyttävän työmäärää ja siihen liittyvää hallinnollista kuluja, mikä myönteisesti ratkaistusta hakemuksesta syntyisi. Muutoin päätösmäärää ei mallissa huomioida. Mallissa ei huomioida myöskään jäsenmäärää, etuudensaajien määrää taikka lisäselvityspyyntöjen määrää. Etuudensaajien/päätösten määrää ei huomioida mallissa siksi, että hakemusten käsittelyajat vaihtelevat kassojen välillä.

¹⁰ <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/03/regeringen-starker-forutsattningarna-att-mota-en-okande-arbetsloshet/>

Malli poikkeaaakin tässä esityksessä ehdotetusta erityisesti sen osalta, miten juuri päätösmäärän muutoksen katsotaan kytkeytyvän hallintokulun toteutuvaan ja toteutuneeseen muutokseen.

Ruotsissa päätettyä lisäkorvauksen jakoperustetta koskee sama, tulevaa aikaa koskeva haaste kuin tässä esityksessä ehdotettua jakoperustetta. Malli huomioi hakemismäärän muutoksen vain viikon 22 loppuun saakka. Tämän jälkeen tapahtuvat muutokset eivät vaikuta korvausosuuteen. Tässä esityksessä ehdotetaan huomioitavaksi hakemus- ja päätösmäärät 30.9.2020 asti, eli pidemmältä ajalta kuin Ruotsissa. Näin aika, jolle kohdistuvat mahdolliset työttömien ja lomautettujen määrää koskevat muutokset eivät vaikuta korvauksen jakoperusteeseen, on merkittävästi lyhyempi esitetyssä mallissa kuin Ruotsissa valitussa jakoperusteessa.

6 Lausuntopalaute

Esitys on laadittu kiireellisesti varmistamaan työttömyysetuuksien rahoitusta varten vuoden 2020 II ja VI lisätalousarvioissa myönnettyjen varojen ja vuoden 2020 VII lisätalousarvioesityksessä esitettäväksi päätettyjen varojen jakoperusteet poikkeuksellisissa olosuhteissa. Valmisteluajatauluun on vaikuttanut myös valmistelussa tarvittavan työttömyyskassojen tilannetta kuvaavan tilastotiedon kertymisen aikataulu. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksesta voidaan jättää kirjalliset lausunnot pyytämättä vain perustellusta syystä. Esitykseen sisältyvät ehdotukset vaikuttavat palkansaaja- ja yrittäjäkassoihin niiden talouden kautta. Työttömyyskassoja on yhteensä 25. Esityksen valmistelun aikana on kuultu Työttömyyskassojen yhteisjärjestö ry:tä. Esitykseen sisältyvien ehdotusten toimeenpanoa koskevat vaikutukset kohdistuvat Työllisyysrahastoon ja Finanssivalvontaan. Esityksen valmistelun aikana on kuultu Finanssivalvontaa, ja Työllisyysrahastolle on varattu mahdollisuus kommentoida esitystä. Esitykseen sisältyvät ehdotukset vaikuttavat myös vakuutettuihin jotka kuuluvat työttömyyskassoihin. Esityksen valmistelun aikana on kuultu Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK:ta, STTK:ta ja Akavaa. Lisäksi valmistelun aikana on kuultu Elinkeinoelämän keskusjärjestö EK:ta, KT Kuntatyönantajia ja Suomen Yrittäjät ry:tä.

Varsinaista lausuntokierrosta ei ole ollut mahdollista järjestää johtuen valmisteluajataulusta. Käsillä olevia olosuhteita on pidettävä poikkeuksellisina, minkä lisäksi keskeiset tahot, joita lausuntokierroksella olisi kohdennetusti kuultu, ovat tulleet kuulluiksi valmistelun aikana. Näin ollen on katsottava, että lausuntokierroksesta poikkeamiselle on olemassa perustellut syyt. Vaikka varsinaista lausuntokierrosta ei olla järjestetty, valmistelun aikaisen kuulemisen lisäksi edellä todetuille toimijoille on kuitenkin varattu mahdollisuus kommentoida esitystä.

Kommentit saatiin Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:ltä, Työttömyyskassojen tukikassalta, Finanssivalvonnalta, Työllisyysrahastolta, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK:lta, KT Kuntatyönantajilta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä ja Akavalta. Lisäksi Yleinen Työttömyyskassa YTK kommentoi esitystä.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry ilmoittaa työttömyyskassojen kannattavan esitystä toden kuitenkin, että Yleinen Työttömyyskassa antaa omat kommenttinsa. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry. toteaa pitävänsä hallintokulukorvauksen jakamisen kriteereitä selkeinä ja tietojärjestelmistä suoraan saatavien tietojen hyödyntämistä hyvänä. Erillinen hakemusmenettely olisi ollut tarpeeton, koska työttömyyskassat olisivat joka tapauksessa korvausta hakeneet.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry. toteaa, että sen verkkosivuilta löytyy kuukausikohtaista tilastotietoa työttömyyskassojen etuusmenon, saajien ja päivien kehityksestä elokuulle 2020 asti ja lisäksi aiempia vuosia koskevat vertailutiedot kassakohtaisine tietoineen. Valmisteluajataulun vuoksi tekstiä on lyhyesti täydennetty ja viite lähteeseen on lisätty esitykseen alaviitteeksi.

Hallintokulujen toteutuman muutosta Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n tilastomateriaaliin ei vaikuta sisältyvän.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry. ja Tukikassa huomauttavat, että esitykseen ei sisälly viimesijaista säännöstä palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan alijäämän kattamisesta. Molemmat pitävät säännöksen tarvetta epätodennäköisenä. Esitystä on tältä osin täydennetty viimesijaisella alijäämän kattamista koskevalla säännöksellä, joka vastaa yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan alijäämän käsittelyä.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry ja Tukikassa pitävät tärkeänä, että ehdotus saataisiin mahdollisimman nopeasti eteenpäin ja että työttömyyskassojen olisi mahdollista huomioida lisärahoitus vuoden 2021 jäsenmaksuesitysten valmistelussa.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:llä ja STTK ry:llä ei ole lisättävää esitykseen, ja ne viittaavat 18.3.2020 työmarkkinajärjestöjen hallitukselle tekemään ehdotukseen työttömyyskassojen tukemisesta 20 miljoonalla eurolla. Korvauksen jakamisen kriteerit ovat esityksessä selkeät ja tietojärjestelmistä suoraan saatavien tietojen hyödyntäminen kannatettavaa. Erillinen hakemusmenettely olisi ollut tarpeeton, koska työttömyyskassat olisivat joka tapauksessa korvausta hakeneet. SAK ja STTK pitävät tämän lisäksi ehdotettua 40 miljoonan euron lisätukea työttömyyskassoille tarkoituksenmukaisena ja toivovat esityksen mahdollisimman pikaista etenemistä.

Akava yhtyy Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n kommentteihin. Hallintokulukorvauksen osalta Akava on alun perin kannattanut hakemusmenettelyä, mutta toteaa, että kaikki työttömyyskassat todennäköisesti tukea hakisivat. Ehdotetut jakoperusteet eivät sisällä harkintaa, jolloin erillistä tarvetta tukikelpoisuuden osoittamiselle ei ole. Akava toivoo esityksen mahdollisimman pikaista etenemistä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK toteaa pitävänsä edelleen tarkoituksenmukaisena, että työttömyyskassat hakisivat hallintokulukorvausta erikseen ja hakemuksen yhteydessä osoittaisivat kelpoisuutensa kyseisen korvauksen santiin. Elinkeinoelämän keskusliitto EK pitää työttömyyskassojen etuusmenoon kohdistettavaa 40 miljoonan euron lisärahoitusta epätarkoituksenmukaisena ja esittää sitä poistettavaksi esityksestä. Se katsoo, että yleisistä verovaroista tai verotuoton sijaan lainanotosta työttömyysturvajärjestelmään kohdistettava tuki ei ole perusteltu ratkaisu ja pitää tällaista kohtelua yhdenvertaisuutta loukkaavana. Elinkeinoelämän Keskusliitto EK katsoo, että kassojen jäsenten tulee pystyä rahoittamaan jäsenmaksuillaan kassan lakisääteinen osuus etuusmenosta. Se pitää muuta menettelyä osoituksena työttömyyskassajärjestelmän kestämättömyydestä.

KT Kuntatyönantajat toteaa, että hallitus teki työmarkkinakeskusjärjestöjen esityksen pohjalta keväällä 2020 päätöksen tukea vuoden 2020 aikana 20 miljoonalla eurolla työttömyyskassojen toimintaa erikseen sovittavien periaatteiden mukaan. KT Kuntatyönantajat pitää tärkeänä, että yhteisesti sovituista linjauksista pidetään kiinni. Hallituksen päättämä ylimääräinen 40 miljoonan euron lisärahoitus palkansaajakassojen omarahoitusosuuden väliaikaiseksi pienentämiseksi ei sisältynyt työmarkkinajärjestöjen yhteisiin esityksiin ja KT Kuntatyönantajat pitää määrää suurena. Esitettyjä lisärahoituksen jakokriteereitä KT Kuntatyönantajat pitää perusteltuina.

Työllisyysrahasto pitää hallituksen esityksen aikataulua tiukkana. Muutosten toimeenpano tulee vaatimaan nopeaa työskentelyä ja joustavaa yhteistyötä Työllisyysrahaston sekä Finanssivalvonnan välillä. Hallintokulukorvauksen toimeenpanoon vaikuttaa aikataulu, jossa Finanssival-

vonta toimittaa hallintokulukorvauksen jakamista varten tarvittavat tiedot. Työllisyysrahasto toteaa, että etuusmenoon kohdistuvaa lisärahoitusta työttömyyskassojen tulee hakea lisäennakkohakemuksella. Tältä osin esitystä on täsmennetty.

Yleinen Työttömyyskassa YTK toteaa, että se ei pidä perusteltuna asettaa hallintokulukorvauksen jakokriteereihin ehdotettua 5 miljoonan euron työttömyyskassakohtaista enimmäisosuutta, ja pitää ehdotusta tältä osin hallintolain 6 §:n ja perustuslain 6 §:n tasa-arvoisen kohtelun vaatimuksen ja lisäksi perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan vastaisena. Ehdotettu rajoitus ei ole tarkoituksenmukainen jakoperusteen kaavamaisuuden vuoksi, ja yli- tai alikompensointi perusteluna on keinotekoinen. Tältä osin todetaan, että esitystä valmisteltaessa ei ole käytössä tilastotietoa siitä, miten esityksessä ehdotettu jakokriteeri ajan 1.4.2020—30.9.2020 tilastotietojen perusteella käytännössä jakaisi hallintokulujen korvaamiseen tarkoitettut varat, eli tiedossa ei ole, tarvitaanko kyseistä enimmäisosuutta koskevaa säännöstä käytännössä. Muilta osin Yleinen Työttömyyskassa YTK:n kommenttia on tarkemmin käsitelty osiossa 10.

Lisäksi Yleinen Työttömyyskassa YTK katsoo, että takaisinperintäpäätösten määrä on kasvanut päätösmäärän muutoinkin kasvaessa, ja ne tulisi ottaa huomioon jakokriteerissä. Tältä osin todetaan, että takaisinperintäpäätöksen taustalla on aina etuusoikeutta koskeva päätös, ja etuuspäätösten määrän muutos heijastaa näin ollen myös takaisinperintäpäätösten määrän muutosta. Nämä etuuspäätökset huomioidaan jakokriteerissä.

Finanssivalvonta esitti kommentteissaan eräitä lähinnä esityksen selkeyttä ja yksiselitteisyyttä edistäviä teknisiä kommentteja, jotka on huomioitu esityksen viimeistelyssä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

19 §. Jäsenmaksut. Pykälässä säädetään jäsenmaksun määräämisestä. Pykälään lisättäisiin viittaus uuteen 20 a §:ään työttömyyskassan taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelmasta. Samalla vanhentunut Vakuutusvalvontaviraston nimike muutettaisiin Finanssivalvonnaksi. Muilta osin pykälä säilyisi ennallaan, eikä vakiintunutta soveltamiskäytäntöä ole tarkoitus muuttaa. Kuten nykyisin, Finanssivalvonta voisi edelleen jäsenmaksua vahvistaessaan arvioida jäsenmaksun pohjalla olevat tulot ja menot myös toisin kuin työttömyyskassa on esittänyt. Lisäksi Finanssivalvonnalla on jäsenmaksuesitystä valmisteltaessa ja jäsenmaksua vahvistettaessa tiedossa vain edellisen tilivuoden tuloksen perusteella määrittyvä tasoitusrahaston arvo, eli vahvistettaessa vuoden 2021 jäsenmaksua sillä on tiedossa tilivuoden 2019 perusteella määräytyvä arvo. Tämän vuoksi ja osittain suhdannesyistä jäsenmaksua vahvistettaessa sen riittävyttä koskevassa laskennassa Finanssivalvonta voi ottaa huomioon kassan edeltävän vuoden tulot ja menot ja kuluvan vuoden ja tulevan vuoden arviot tuloista ja menoista.

20 §. Tasoitusrahasto. Finanssivalvonta on tehnyt sosiaali- ja terveysministeriölle aloitteen siitä, että Finanssivalvonnan ohje- ja määräyskokoelmaan määräyksenä sisältyvä päätös työttömyyskassojen tasoitusrahaston vähimmäismäärästä ja enimmäismäärästä siirrettäisiin lain tasolle. Tässä tarkoituksessa muutettaisiin lain 20 §:ää niin, että sen nykyinen 1 momentti jaettaisiin kahteen osaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edelleen työttömyyskassan tasoitusrahastosta ja siitä, että työttömyyskassan vuotuinen ylijäämä siirretään tasoitusrahastoon.

Pykälän 2 momenttiin siirrettäisiin 1 momentista tasoitusrahaston vähimmäismäärän tarkoitus ja määrä. Määrä puolestaan määriteltäisiin Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelman mukaisesti ja perustuisi työttömyyskassan omalla vastuulla olevaan etuusmenoon ja hallintokuluun. Palkansaajakassan tasoitusrahastossa tulisi olla yhden vuoden ja yrittäjäkassan tasoitusrahastossa kahden ja puolen vuoden omalla vastuulla olevia arvioituja menoja vastaava määrä (100 prosentin suuruinen tasoitusrahasto ja 250 prosentin suuruinen tasoitusrahasto).

Nykyisessä 2 momentissa oleva tasoitusrahaston enimmäismäärän tarkoitus siirtyisi 3 momentiksi. Myös enimmäismäärä määriteltäisiin vastaamaan Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelman mukaisia edellytyksiä, ja palkansaajakassan kohdalla se olisi enintään neljän vuoden ja yrittäjäkassan kohdalla enintään seitsemän vuoden omalla vastuulla olevia arvioituja menoja vastaava määrä (400 prosentin suuruinen tasoitusrahasto ja 700 prosentin suuruinen tasoitusrahasto).

Molempien momenttien kohdalla tarkoitus on, että vakiintunutta soveltamiskäytäntöä ei muutettaisi.

Asetuksenantovaltuus siirtyisi 4 momenttiin.

20 a §. *Taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelma.* Pykälä on uusi. Pykälässä säädettäisiin Finanssivalvonnan aloitteen perusteella Finanssivalvonnan vakiintuneeseen toimintatapaan perustuen työttömyyskassan jäsenmaksun poikkeuksellisesta määrittämisestä ja tähän liittyvästä tervehdyttämissuunnitelmasta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin työttömyyskassan jäsenmaksun poikkeuksellisesta määräytymisestä ja työttömyyskassan taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelmasta. Esityksen mukaan, jos työttömyyskassan jäsenmaksu nousisi kohtuuttomasti kuluvalle tilivuodelle vahvistettuun jäsenmaksuun nähden, Finanssivalvonta voisi poiketa lain 19 ja 20 §:ssä säädetystä ja vahvistaa työttömyyskassan jäsenmaksun matalammaksi kuin mainitut lainkohdat edellyttävät. Muutoksen kohtuullisuutta tai kohtuuttomuutta arvioitaessa tarkoitetaan merkittävää muutosta. Arviointi tapahtuisi Finanssivalvonnan toimesta, sen määrittämien kriteereiden ja nykyistä soveltamislinjaa vastaavien arvioiden mukaisesti. Menettely edellyttäisi, että työttömyyskassa toimittaisi Finanssivalvonnalle jäsenmaksuesityksen yhteydessä työttömyyskassan taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelman. Työttömyyskassan tulisi osoittaa tervehdyttämissuunnitelmassa keinot, joilla se kolmen vuoden kuluessa sen vuoden alusta lukien, jolle jäsenmaksu vahvistetaan, saavuttaa tasoitusrahaston vähimmäistason. Kesto laskettaisiin siten, että vahvistettaessa jäsenmaksua tervehdyttämissuunnitelmaan perustuen esimerkiksi vuodelle 2021, vuosien 2021 ja 2022 jäsenmaksu voisi perustua tervehdyttämissuunnitelmaan ja näin olla realistisesti arvioiden alempi kuin millä tasoitusrahaston vähimmäistaso saavutettaisiin. Vahvistettaessa jäsenmaksua vuodelle 2023 noudatettaisiin kuitenkin normaalia jäsenmaksun määrittelyä.

Tervehdyttämissuunnitelmaan tulisi keinona sisällyttää ainakin jäsenmaksua ja sen tuottoa koskeva arvio, ennuste, tervehdyttämissuunnitelman keston ajalta. Muina keinoina työttömyyskassan talouden tervehdyttämissuunnitelmassa voitaisiin huomioida esimerkiksi selvitys siitä, miten työttömyyskassan hallintokuluihin vaikuttamalla taloutta tervehdytetään tasoitusrahaston vähimmäismäärän saavuttamiseksi. Työttömyyskassa voisi esittää tervehdyttämissuunnitelmassa myös muuta, talouttaan koskevaa selvitystä ja esimerkiksi elementtejä, joita sisältyy vakuutuskassalain (1164/1992) 83 e §:ssä tarkoitettuun tervehdyttämissuunnitelmaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että Finanssivalvonta voisi tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä tervehdyttämissuunnitelman laatimisesta ja toimittamisesta. Tältä osin pykälä vastaisi vakuutuskassalakiin sisältyviä säännöksiä.

Vakuutuskassalaissa säädetyistä eroten työttömyyskassoille ei säädettäisi velvollisuutta esittää lyhyen aikavälin rahoitussuunnitelmaa maksuvalmiuden turvaamiseksi. Ero vakuutuskassoja koskevaan lainsäädäntöön johtuu työttömyyskassatoiminnan luonteesta. Valtaosa työttömyyskassojen maksuvalmiuteen vaikuttavasta rahoituksesta kertyy valtion ja työllisyysrahaston niille tilittämistä rahoitusosuuksista. Lisäksi työttömyyskassatoiminnan aikajänne poikkeaa vakuutuskassojen toiminnan aikajänteestä. Tämän vuoksi jäsenmaksuun vaikuttavaa tervehdyttämissuunnitelmaa ei voisi tehdä kesken vuoden, vaan ainoastaan jäsenmaksuesityksen yhteydessä.

7.2 Laki työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta

23 b §. *Lain väliaikainen soveltaminen tukikassaan ja kassan vajauksen täyttämiseen.* Pykälä olisi uusi ja se sisältäisi väliaikaisen poikkeuksen lain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tukikassan jäsenmaksuun ja lain 22 §:ssä tarkoitettuun työttömyyskassan vajauksen eli alijäämän täyttämiseen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta tukikassan jäsenmaksuun. Esityksen mukaan, sen estämättä mitä lain 21 §:n 1 momentissa säädetään, tukikassan jäsenmaksua ei tarvitsisi vahvistaa vuodelle 2021. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta tukikassan varojen käyttöön. Esityksen mukaan tukikassan varojen käyttämisessä työttömyyskassan vajauksen täyttämiseen ei sovellettaisi 22 §:n 2 momentin toisen virkkeen rajoitusta, kun täytettäisiin vajuusta vuodelta 2020. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, poikkeuksesta valtion lisäosuuteen. Esityksen mukaan työttömyyskassan vajauksen täyttämiseen ei myönnettäisi valtion varoista lisäosuutta täytettäessä kassan vajuusta vuodelta 2020. Vajaus, jota ei voida täyttää 2 momentissa mainitulla tavalla, siirretään kassan seuraavan vuoden tilinpäätökseen täytettäväksi kassan varoista.

25 c §. *Väliaikainen valtion lisärahoitusosuus yrittäjän ansiopäivärahan rahoittamiseen.* Pykälä on uusi, ja se on tarkoitettu sovellettavaksi väliaikaisesti vuoden 2020 loppuun asti. Pykälässä säädettäisiin yrittäjiä vakuuttavalle työttömyyskassalle ennakoidusta kasvavan etuusmenon aiheuttaman taloudellisen rasituksen lieventämiseen myönnettävästä valtion lisärahoitusosuudesta. Esityksen mukaan, sen lisäksi, mitä lain 25 §:ssä säädetään, valtionosuutena maksettaisiin yrittäjäkassan työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n nojalla maksamista päivärahoista osuus, joka vastaa 36 prosenttia päivärahojen ansio-osasta, eli peruspäivärahan osuuden ylittävää osasta. Työttömyyskassa rahoittaisi 64 prosenttia ansio-osasta syntyvästä kustannuksesta. Rahoitusosuus tilitettäisiin työttömyyskassalle normaalin valtionosuuden yhteydessä, takautuvalla ajalla mahdollisimman pian lain tultua hyväksytyksi.

26 a §. *Valtion lisärahoitus hallintokuluihin.* Pykälä on uusi, ja se on tarkoitettu sovellettavaksi väliaikaisesti vuoden 2020 loppuun asti. Pykälässä säädettäisiin niistä jakoperusteista, joita sovelletaan työttömyyskassojen hallintokulujen kasvun korvaamiseen myönnetyn lisärahoituksen jakamiseen.

Esityksen mukaan valtio osallistuisi covid-19-epidemian vuoksi nousseiden työttömyyskassojen hallintokulujen rahoitukseen lisärahoitusosuudella, jonka suuruus on 20 miljoonaa euroa. Tämä lisärahoitusosuus tulisi sen hallintokulurahoituksen lisäksi, jota työttömyyskassat saavat työttömyyskassalain 26 §:n 1 ja 2 momentin perusteella. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lisärahoitusosuuden maksamista koskevasta menettelystä. Lisärahoituksen toimeenpanisi Työllisyysrahasto. Työllisyysrahastolla olisi oikeus saada toimeenpanoa varten tarvitsemansa tiedot Finanssivalvonnalta, jolla olisi velvollisuus toimittaa tiedot viivytyksettä ne työttömyyskassoilta saatuaan. Lisärahoitus tulisi jakaa työttömyyskassoille 30 päivän kuluessa siitä, kun rahasto on kyseiset tiedot saanut. Muilta osin hallintokuluihin kohdentuvan lisärahoituksen maksamisessa menetettäisiin vastaavasti kuin hallintokulukorvauksen maksamisessa työttömyyskassoille nykyisin toimitaan.

Pykälän 3 momentti koskisi lisäkorvauksen jakoperusteita. Jakoperusteet määriteltäisiin siten, että niiden mukaan kunkin työttömyyskassan lisärahoitusosuus määräytyisi yksikäsitteisesti. Työttömyyskassan lisärahoitusosuuden määrään ei siten sisältyisi harkintavaltaa, vaan se olisi kaavamaisen laskennan lopputulos. Perusteessa huomioitaisiin sekä ansiopäivärahahakemuksissa että ansiopäivärahaa koskevissa päätöksissä tapahtunut muutos. Aika, jolloin saapuneet hakemukset ja tehdyt päätökset (päätöksen antopäivä) huomioitaisiin, olisi 1.4.2020—30.9.2020. Hakemuksissa ei huomioitaisi kokonaan työttömien jatkohakemuksia, sillä niihin ei liity hallintokulua aiheuttavaa työtä. Huomioitavien päätösten tulee olla muutoksenhakukelpoisia.

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. Vertailua tehtäessä vuonna 2018 ja 2019 annettujen päätösten määrästä vähennettäisiin takaisinperintää koskevat päätökset eli päätökset, joilla on ratkaistu perinnän määrä, ja lailla 1311/2019 kumotun niin kutsutun aktiivimallin vuoksi annetut päätökset. Päätöksistä, joita ei huomioida, säädettäisiin 9 momentissa. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että jos hakemusten tai päätösten erotus olisi negatiivinen, kyseisessä kohdassa käytettäisiin arvona nollaa. Näin vältetään tilanne, jossa jonkin työttömyyskassan osuus jaettavasta lisärahoituksesta olisi negatiivinen.

Pykälän 5—7 momentissa säädettäisiin siitä, miten 3 momentin perusteella laskettua muutosta käytettäisiin laskettaessa työttömyyskassan osuutta lisärahoituksesta. Hakemusten perusteella määräytyvä lisärahoitusosuus laskettaisiin työttömyyskassan hakemusten suhteellisenä osuutena kaikkien työttömyyskassojen hakemuksista. Vastaavasti päätösten perusteella määräytyvä lisärahoitusosuus laskettaisiin työttömyyskassan päätösten suhteellisenä 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 lisärahoitusosuus, eli osuus myönnettävän lisärahoituksen kokonaismäärästä 20 miljoonaa euroa, voisi kuitenkin olla enintään 5 miljoonaa euroa. Mikäli työttömyyskassan 3—7 momentin perusteella määräytyvä lisärahoitusosuus olisi yli 5 miljoonaa euroa, jaettaisiin ylittävä osuus muiden työttömyyskassojen kesken niiden lopullisten lisärahoitusosuuksien suhteessa. Tästä säädettäisiin pykälän 8 momentissa.

Edellä todetulla kassan osuuden suhteuttamisella kaikkien työttömyyskassojen hakemus- ja päätösmääriin ehkäistään pienen toimijan työmäärän muutoksen yli- tai alikompensointi jakoperusteessa. Kassakohtaisen jako-osuuden enimmäismäärällä turvataan pienempien työttömyyskassojen osuutta lisärahoituksesta.

7.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

25 §. *Lain väliaikainen soveltaminen palkansaajan ansiopäivärahan rahoittamiseen.* Esityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin lisättäisiin lailla 542/2012 kumotun 25 §:n tilalle uusi, väliaikaisesti voimassa oleva pykälä, joka koskisi palkansaajia vakuuttaville työttömyyskassoille ennakoiduttomasti kasvavan etuusmenon aiheuttaman taloudellisen rasituksen lieventämiseen myönnettyä valtion lisärahoitusosuutta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että poiketen siitä, mitä lain 4 §:ssä säädetään, ansiopäivärahaan, jota maksetaan ajalta 1 päivä huhtikuuta 2020 tai sen jälkeen, työttömyyskassan osuus kustakin ansiopäivärahasta on 3,5 prosenttia, jollei kyseisen pykälän 1 ja 2 momentin säännöksistä muuta johdu. Työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:ssä tarkoitettujen lisäpäivien ajalta työttömyyskassan osuus olisi kuitenkin nykytilaa vastaavasti 5,5 prosenttia. Edelleen nykytilaa vastaavasti, jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisesti korotettuna, työttömyyskassan osuus lasketaan kuitenkin mainitun pykälän 1 momentin mukaan määräytyvästä ansiopäivärahasta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtion väliaikaisesta lisärahoitusosuudesta. Valtion lisärahoitusosuutena kustakin ansiopäivärahasta maksettaisiin se erotus, joka muodostuu vähentämällä ansiopäivärahan ansio-osasta voimassa olevan 4 §:n 4 momentin mukainen Työllisyysrahaston osuus ja väliaikaisesti alennettu työttömyyskassan rahoitusosuus.

Rahoitusosuus tilitettäisiin työttömyyskassalle normaalin valtionosuuden yhteydessä, takautuvalla ajalta mahdollisimman pian lain tultua hyväksytyksi.

Työllisyysrahaston osuus säilyisi ennallaan.

8 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Esityksen tavoitteena on turvata työttömyysetuuksien rahoitusta ja työttömyyskassojen taloudellisia toimintamahdollisuuksia covid-19-epidemian aiheuttamissa poikkeusoloissa. Poikkeusoloista johtuva ansiopäivärahahakemusten määrä ja seurannut etuusmenon ja hallintokustannusten merkittävä ja nopea kasvu on näkynyt aikaisintaan huhtikuun 2020 etuusmenossa. Tämän johdosta lakeja ehdotetaan sovellettavan 1.4.2020 ja sen jälkeen maksettujen ansiopäivärahojen rahoitukseen.

Laissa työttömyyskassalain muuttamisesta esitetään lain tasolla säädettäväksi työttömyyskassan tasoitusrahaston vähimmäis- ja enimmäismäärästä ja lakiin lisättäväksi säännös työttömyyskassan tervehdyttämissuunnitelmasta. Esityksen tavoitteena on, että Finanssivalvonta voisi soveltaa muutoksia jo vahvistaessaan jäsenmaksut vuodelle 2021.

Työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain 25 c §:ää sovellettaisiin 1 päivästä huhtikuuta 2020 alkavalta ja 31 päivään joulukuuta 2020 kestävältä ajalta maksettujen ansiopäivärahojen rahoitukseen. Valtionosuuden tilittämiseen sovellettaisiin mitä valtionosuuksien tilittämisessä muutoin noudatetaan. Takautuvalla ajalta valtionosuus tilitettäisiin työttömyyskassalle kuitenkin mahdollisimman pian lain tultua hyväksytyksi. Menettely perustuu lisäsäennäköön hakemiseen. Lain 26 a §:ää sovellettaisiin vuonna 2020. Laki olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2021 asti.

Lakia työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta sovellettaisiin 1 päivästä huhtikuuta ja sen jälkeen maksettujen ansiopäivärahojen rahoitukseen. Valtionosuuden tilittämiseen sovellettaisiin mitä valtionosuuksien tilittämisessä muutoin noudatetaan.

Takautuvalta ajalta valtionosuus tilitettäisiin työttömyyskassalle kuitenkin mahdollisimman pian lain tultua hyväksytyksi. Menettely perustuisi lisäennakon hakemiseen. Laki olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2020 asti.

Hallitus pitää tärkeänä, että lait tulevat voimaan mahdollisimman pian erityisesti huomioiden laissa työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta ja laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta ehdotetut muutokset, jotka vaikuttavat työttömyyskassojen taloudelliseen asemaan vuonna 2020 ja voivat vaikuttaa vuodelle 2021 vahvistettaviin jäsenmaksuihin.

9 Suhde muihin esityksiin

Esitys liittyy vuoden 2020 II ja VI lisätalousarvioihin, joissa myönnettyjen rahojen jakoperusteista esityksessä säädettäisiin. Esitys liittyy vuoden 2020 VII lisätalousarvioesitykseen.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 6 §:ssä ja 15 §:ssä säädettyihin perusoikeuksiin.

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysetuuksia ovat työmarkkinatuki ja työttömyyspäiväraha. Työttömyyspäivärahan maksaminen ansiopäivärahana edellyttää kuulumista työttömyyskassaan. Työttömyyskassat rahoittavat työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa ja työttömyyskassalaissa tarkemmin säädetyllä tavalla osan etuusmenosta ja hallintokuluista. Työttömyyskassa saa näihin menoihin kohdistettavat varat jäsentensä sille maksamista jäsenmaksuista ja työttömyyskassan tasoitusrahastossa olevien varojen sijoittamisesta kertyvistä tuotoista.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 1 momentti ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Säännös sisältää mielivallan kiellon ja se sisältää vaatimuksen samalaisesta kohtelusta samanlaisessa tilanteessa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samankaltaisia (HE 309/1993 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut kantaa yhdenvertaisuussäännöksen soveltamisalaan todeten, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee vain ihmisiä (PeVL 37/2010 vp, s. 3).

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 kuitenkaan ole tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema ja varallisuus (HE 309/1993 vp, s. 43—44, myös esim. PeVL 53/2016 vp ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi vuoden 2020 II lisätalousarviossa myönnetyn hallintokuluihin kohdistuvan lisärahoitusosuuden jakamisen kriteereistä. Lisärahoitusosuus ehdotetaan jaettavaksi tilastotietoihin perustuvien kriteereiden perusteella kuitenkin siten, että poikkeuksellista työttömyyskassojen hallintokuluun kohdistuvaa valtion lisärahoitusosuutta jaettaessa työttömyyskassan enimmäisosuus jaettavaksi ehdotetusta 20 miljoonan euron lisärahoituksesta voisi olla enintään 5 miljoonaa euroa. Tältä osin esityksessä ehdotettu korvauksen jakoperuste

poikkeaisi siitä lähtökohdasta, että korvaus jaettaisiin työttömyyskassan saamien hakemusten ja tekemien päätösten suhteessa kaikkien työttömyyskassojen saamiin hakemuksiin ja päätöksiin niin, että työttömyyskassan osuudessa ei huomioitaisi muita työttömyyskassaa tai sen toimintaa koskevia kriteereitä.

Työttömyyskassojen jäsenmaksut vahvistetaan siten, että talousarvioon ja aiempia vuosia koskevaan toteutumaan perustuen voidaan arvioida, että työttömyyskassa pystyy vastaamaan omalla vastuullaan olevasta etuusmenosta ja hallintokuluista. Koska työttömyyskassan jäsenten työllisyystilanne ja työttömyysriski vaikuttavat näihin työttömyyskassan omalla vastuulla oleviin kustannuksiin, työttömyyskassan jäsenmaksut ovat työttömyyskassakohtaisia ja niissä on merkittäviäkin eroja. Vaikka esitystä valmisteltaessa ei ole käytössä tietoa jonka perusteella voitaisiin todeta, että hallintokuluihin kohdistuvan lisärahoitusosuuden kassakohtaista enimmäisosuutta koskeva rajoitus vaikuttaisi jonkin työttömyyskassan saamaan euomäärään, kassakohtaista enimmäisosuutta koskevan ehdotuksen tarkoitus on jako-osuuksia vahvistettaessa vaikuttaa siihen, saisiko jokin työttömyyskassa hakemus- ja päätösmääräänsä vastaavan osuuden lisärahoituksesta ilman rajoituksia vai leikkaisiko enimmäisosuutta koskeva poikkeus tätä osuutta. Jos enimmäisosuutta koskeva kriteeri myös käytännössä vaikuttaisi työttömyyskassan osuuteen, kriteerien perusteella jaettava osuus ei paranna työttömyyskassan vuoden 2020 tulosta yhtä paljon kuin se vaikuttaisi ilman ehdotettua enimmäisosuuden rajoitusta.

Koska lisärahoitus vaikuttaisi työttömyyskassan tulokseen, lisärahoitusosuuden rajoittaminen voi vaikuttaa työttömyyskassan jäsenmaksuun vuodelle 2021. Vaikutusta on kuvattu tarkemmin tämän esityksen osiossa 2.2.2. Tämän vaikutuksen syntyminen edellyttäisi kuitenkin, että työttömyyskassa, sen jälkeen kun se on ottanut huomioon myös ehdotetun, tulostaan parantavan valtion poikkeuksellisen lisärahoituksen työttömyyskassan etuusmenoon ja esitykseen sisältyvän mahdollisuuden työttömyyskassan talouden tervehdyttämissuunnitelman jäsenmaksun perusteena, päättäisi esittää Finanssivalvonnalle rajoituksen vaikutuksen täysimääräistä tai osittaista siirtämistä suoraan vuoden 2021 jäsenmaksuun. Esitys ei kuitenkaan velvoita työttömyyskassaa toimimaan näin. Koska enimmäisosuutta koskevalla rajoituksella ei ole välitöntä vaikutusta vuoden 2021 jäsenmaksun määrään ja mahdolliseen muutokseen vuoteen 2020 verrattuna, ei sillä ole myöskään välitöntä vaikutusta työttömyyskassan jäsenten yhdenvertaiseen kohteluun perustuslain 6 §:n tarkoittamalla tavalla.

Esityksessä ehdotettu kokonaisuus huomioiden voidaan lisäksi todeta, että mahdollinen välillinen vaikutus puolestaan perustuisi työttömyyskassan omaan esitykseen, ja koska talousarvion ja jäsenmaksuesityksen valmistelu samoin kuin tervehdyttämissuunnitelman valmistelu tehdään työttömyyskassan hallituksen toimesta, ja työttömyyskassan hallitus voi voimassa olevan laisäädännön perusteella koostua ainoastaan työttömyyskassan jäsenistä, lähtökohtaisesti välillinen vaikutus voi syntyä ainoastaan työttömyyskassan jäsenten omasta päätöksestä vaikka Finanssivalvonta arvioikin jäsenmaksun riittävyyden. Vastaava tilanne voi syntyä myös voimassa olevan lain aikana, jos työttömyyskassa talousarvion perusteella päättäisi vahvistaa tasoitusrastoon ja tässä tarkoituksessa korottaisi jäsenmaksuaan.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuluvaan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2). Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuudensuojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan.

Tässä esityksessä omaisuuden suojaa koskeva vaikutus kohdentuisi nimenomaan työttömyyskassojen jäseninä oleviin luonnollisiin henkilöihin jäsenmaksun määrän kautta. Työttömyyskassan jäsenyys on kuitenkin vapaaehtoista, ja perustuu yksilön omaan jäseneksi hakeutumiseen (työttömyyskassalaki 1 § 1 mom., 3 § 1 ja 8 mom.). Työttömyyskassan jäsenellä on myös oikeus erota työttömyyskassasta, eikä eroamiselle tarvitse esittää perusteluita. Eroamisen jälkeiseltä ajalta jäsenmaksua ei Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelman mukaan kuulu periä, vaikka työttömyyskassalla olisi käytössä vuosijäsenmaksu. Vaikka työttömyyskassasta eroaminen voi merkitä ansiopäivärahaoikeuden menettämistä, ellei henkilö pysty siirtymään jäseneksi toiseen työttömyyskassaan, katsotaan, että oikeus hallita, käyttää tai hyödyntää omaisuuttaan tai määrätä siitä haluamallaan tavalla liittyy yksilön oikeuteen päättää työttömyyskassan jäsenyyden hakemisesta, työttömyyskassaan kuulumisesta tai jäsenyydestä eroamisesta, eikä esitys näin ollen vähennä tai rajoita työttömyyskassan jäsenen oikeutta hallita, käyttää tai hyödyntää omaisuuttaan tai määrätä siitä haluamallaan tavalla.

Omaisuuden suojaa on mahdollista arvioida myös oikeushenkilön, työttömyyskassan, kannalta, odotettavissa olevan jäsenmaksutuoton näkökulmasta. Valtion vuoden 2020 hallintokuluihin kohdistuva poikkeuksellisella lisärahoitusosuudella voi edellä todetulla tavalla olla liittymäkohta työttömyyskassalle vuodelta 2021 suoritettavien työttömyyskassan jäsenmaksujen määrään. Jos työttömyyskassan osuus kyseisistä hallintokuluihin tarkoitetuista rahoista jäisi enimmäisosuutta koskevan ehdotuksen vuoksi 5 miljoonaan euroon, ja jos tämä erotus vaikuttaisi työttömyyskassan jäsenmaksun suuruutta korottavasti, kyse olisi työttömyyskassan tulevasta jäsenmaksun tuotosta. Koska kyseiset jäsenmaksut siirtyvät oikeushenkilön, työttömyyskassan, varoiksi ja sen hallittavaksi omaisuudeksi vasta jäsenmaksujen tultua maksetuiksi, esityksellä ei puututa työttömyyskassalle lähtökohtaisesti kuluvaan valtaan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla tai valtaa määrätä siitä, eikä kyse ole myöskään näiden oikeuksien vähentämisestä tai rajoittamisesta.

Edellä esitetyillä perusteilla hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työttömyyskassalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 19 ja 20 §, sellaisena kuin niistä on 19 § osittain laissa 913/2000 ja 20 § laeissa 556/1998 ja 913/2000, sekä
lisätään lakiin uusi 20 a § seuraavasti:

19 §

Jäsenmaksut

Jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä palkansaajakassassa yhdessä valtionosuuden ja Työllisyysrahaston osuuden kanssa ja yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen. Jäsenmaksut vahvistaa Finanssivalvonta kassan tekemän esityksen pohjalta ottaen huomioon, mitä 20 §:ssä säädetään tasoitusrahastosta ja 20 a §:ssä säädetään työttömyyskassan taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelmasta.

Jäsenmaksun vahvistamisen yleisistä perusteista säädetään tarkemmin asetuksella.

20 §

Tasoitusrahasto

Työttömyyskassalla tulee olla tasoitusrahasto, johon vuotuinen ylijäämä siirretään.

Kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan tasoitusrahastossa tulee olla vähintään vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä, ja yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan tasoitusrahastossa tulee olla vähintään kahden ja puolen vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä.

Taloudellisista suhdanteista johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi palkansaajia vakuuttava työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasoitusrahastoa enintään neljän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaavan määrän, ja yrittäjiä vakuuttava työttömyyskassa enintään seitsemän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaavan määrän.

Tasoitusrahastosta säädetään erikseen asetuksella.

20 a §

Taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelma

Jos työttömyyskassan jäsenmaksu nousisi kohtuuttomasti kuluvalle tilivuodelle vahvistettuun jäsenmaksuun nähden, Finanssivalvonta voi vahvistaa työttömyyskassan jäsenmaksun poiketen siitä, mitä 19 §:ssä säädetään jäsenmaksun määräytymisestä ja 20 §:ssä tasoitusrahastosta edellyttäen, että työttömyyskassa jäsenmaksuesityksen yhteydessä toimittaa Finanssivalvonnan hy-

väksyttäväksi työttömyyskassan taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelman. Tervehdyttämissuunnitelmassa on osoitettava, että työttömyyskassan tasoiusrahasto jäsenmaksutuottoa lisäämällä tai muulla keinoin kolmen vuoden kuluessa sen vuoden alusta lukien, jolle jäsenmaksu vahvistetaan, saavuttaa tasoiusrahaston vähimmäistason.

Finanssivalvonta antaa tarvittaessa tarkemmat määräykset 1 momentissa tarkoitettun suunnitelman laatimisesta ja toimittamisesta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ . Sitä sovelletaan ensimmäisen kerran vahvistettaessa työttömyyskassan jäsenmaksua vuodelle 2021.

2.

Laki

työttömyyskassalain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työttömyyskassalakiin (603/1984) väliaikaisesti uusi 23 b § ja 26 a § seuraavasti:

23 b §

Lain väliaikainen soveltaminen tukikassaan ja kassan vajauksen täyttämiseen

Sen estämättä mitä 21 §:n 1 momentissa säädetään, tukikassan jäsenmaksu vuonna 2021 on nolla (0) euroa.

Täytettäessä työttömyyskassan vajausta vuodelta 2020, varojen jakamisessa ei sovelleta 22 § 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitettua käytettävien varojen enimmäismäärää koskevaa rajoitusta.

Täytettäessä työttömyyskassan vajausta vuodelta 2020 vajauksen täyttämiseen ei myönnetä valtion varoista lisäosuutta. Vajaus, jota ei voida täyttää 2 momentissa mainitulla tavalla, siirretään kassan seuraavan vuoden tilinpäätökseen täytettäväksi kassan varoista.

25 c §

Väliaikainen valtion lisärahoitusosuus yrittäjän ansiopäivärahan rahoittamiseen

Sen lisäksi, mitä 25 §:ssä säädetään, valtionosuutena maksetaan yrittäjäkassan työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n nojalla maksamista päivärahoista osuus, joka vastaa 36 prosenttia päivärahojen ansio-osasta.

26 a §

Valtion lisärahoitus hallintokuluihin

Sen lisäksi, mitä 26 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, valtio osallistuu covid-19-epidemian vuoksi nousseiden vuotta 2020 koskevien hallintokulujen rahoitukseen lisärahoitusosuudella, jonka suuruus on 20 miljoonaa euroa.

Lisärahoitusosuuden jakamisesta työttömyyskassoille vastaa Työllisyysrahasto. Työllisyysrahastolla on oikeus saada Finanssivalvonnalta tarpeelliset tiedot lisärahoitusosuuden jakamisessa huomioitavien ansiopäivärahahakemusten ja muutoksenhakukelpoisten ansiopäivärahaa koskevien päätösten määrästä viivytyksettä sen jälkeen kun työttömyyskassat ovat kyseiset tiedot Finanssivalvonnalle toimittaneet. Työllisyysrahasto jakaa lisärahoitusosuuden työttömyyskassoille 30 päivän kuluessa tietojen saamisesta.

Lisärahoitusosuutta laskettaessa lasketaan työttömyyskassakohtaisesti seuraavat luvut:

1) ajalla 1.4.2020—30.9.2020 vireille tulleiden ansiopäivärahahakemusten määrä, josta on vähennetty kokonaan työttömien jatkohakemukset, vähennettynä vastaavien hakemusten määrän keskiarvolla vuosilta 2018 ja 2019; ja

2) ajalla 1.4.2020—30.9.2020 annettujen muutoksenhakukelpoisten ansiopäivärahaa koskevien päätösten määrä vähennettynä vastaavien päätösten määrän keskiarvolla vuosilta 2018 ja 2019.

Mikäli 3 momentin 1 tai 2 kohdassa erotus on negatiivinen, käytetään kyseisessä kohdassa työttömyyskassalle arvoa nolla.

Hakemusten määrään perustuva osuus valtion lisärahoituksesta lasketaan työttömyyskassan 3 momentin 1 kohdan mukaisena osuutena kaikkien työttömyyskassojen 3 momentin 1 kohdan mukaisten lukujen summasta.

Päätösten määrään perustuva osuus valtion lisärahoituksesta lasketaan työttömyyskassan 3 momentin 2 kohdan mukaisena osuutena kaikkien työttömyyskassojen 3 momentin 2 kohdan mukaisten lukujen summasta.

Työttömyyskassan lisärahoitusosuus saadaan laskemalla yhteen 40 prosenttia työttömyyskassan 5 momentin mukaisesta luvusta ja 60 prosenttia työttömyyskassan 6 momentin mukaisesta luvusta.

Työttömyyskassan osuus lisärahoituksesta voi olla korkeintaan 5 miljoonaa euroa. Mikäli 7 momentin mukainen työttömyyskassan lisärahoitusosuus on yli 5 miljoonaa euroa, jaetaan ylittävä osa muiden työttömyyskassojen kesken niiden 7 momentin mukaisten lisärahoitusosuuksien suhteessa.

Edellä 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen päätösten määrässä ei huomioida takaisinperintäpäätöksiä eikä lailla 1311/2019 kumotun aktiivimallin perusteella annettuja päätöksiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 ____ ja se on voimassa 31 päivään joulukuuta 2021 saakka.

Lain 25 c §:ää sovelletaan ansiopäivärahaan, jota maksetaan 1 päivän huhtikuuta 2020 ja 31 päivän joulukuuta 2020 väliseltä ajalta. Valtionosuuden tilittämiseen sovelletaan mitä valtionosuuksien tilittämisessä muutoin noudatetaan. Takautuvalta ajalta valtionosuus tilitetään työttömyyskassalle mahdollisimman pian lain tultua hyväksytyksi.

3.

Laki

työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin (555/1998) väliaikaisesti uusi
25 § seuraavasti:

25 §

Väliaikainen valtion lisärahoitusosuus palkansaajan ansiopäivärahan rahoittamiseen

Jollei 4 §:n 1 ja 2 momentista muuta johdu, työttömyyskassan osuus kustakin ajalta 1 päivänä huhtikuuta tai sen jälkeen maksettavasta ansiopäivärahasta on

1) 5,5 prosenttia, kun kyse on työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:ssä tarkoitetuista lisäpäivistä;
ja

2) 3,5 prosenttia, kun kyse on muusta ansiopäivärahasta.

Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisesti korotettuna, työttömyyskassan osuus lasketaan kuitenkin mainitun pykälän 1 momentin mukaan määräytyvästä ansiopäivärahasta.

Valtion osuutena työttömyyskassalle maksetaan kustakin ansiopäivärahasta 4 § 1 momentissa tarkoitettu määrä lisättynä osuudella, joka vastaa 4 §:n 4 momentissa tarkoitetun Työllisyysrahaston osuuden ja tässä tarkoitetun työttömyyskassan osuuden erotusta.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____ ja se on voimassa 31 päivään joulukuuta 2020 saakka.

Lakia sovelletaan ajalta 1 päivänä huhtikuuta 2020 ja sen jälkeen maksettavan ansiopäivärahan rahoitukseen. Valtionosuuden tilittämiseen sovelletaan mitä valtionosuuksien tilittämisessä muutoin noudatetaan. Takautuvalta ajalta valtionosuus tilitetään työttömyyskassalle mahdollisimman pian lain tultua hyväksytyksi.

Helsingissä 1.10.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Sosiaali- ja terveysministeri Aino-Kaisa Pekonen

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

työttömyyskassalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 19 ja 20 §, sellaisena kuin niistä on 19 § osittain
laissa 913/2000 ja 20 § laeissa 556/1998 ja 913/2000, sekä
lisätään lakiin uusi 20 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

19 §

Jäsenmaksut

Jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä palkansaajakassassa yhdessä valtionosuuden ja työttömyysvakuutusrahaston osuuden kanssa ja yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen. Jäsenmaksut vahvistaa Vakuutusvalvontavirasto kassan tekemän esityksen pohjalta ottaen huomioon, mitä 20 §:ssä säädetään tasoitusrahastosta.

Jäsenmaksun vahvistamisen yleisistä perusteista säädetään tarkemmin asetuksella.

20 §

Tasoitusrahasto

Työttömyyskassalla tulee olla tasoitusrahasto, johon vuotuinen ylijäämä siirretään. Kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi tasoitusrahastossa tulee olla Vakuutusvalvontaviraston vahvistama vähimmäismäärä.

Taloudellisista suhdanteista johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasoitusrahastoa enintään Vakuutusvalvontaviraston vahvistamaan enimmäismäärään.

19 §

Jäsenmaksut

Jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä palkansaajakassassa yhdessä valtionosuuden ja *Työllisyysrahaston* osuuden kanssa ja yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen. Jäsenmaksut vahvistaa *Finanssivalvonta* kassan tekemän esityksen pohjalta ottaen huomioon, mitä 20 §:ssä säädetään tasoitusrahastosta ja 20 a §:ssä säädetään työttömyyskassan taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelmasta.

Jäsenmaksun vahvistamisen yleisistä perusteista säädetään tarkemmin asetuksella.

20 §

Tasoitusrahasto

Työttömyyskassalla tulee olla tasoitusrahasto, johon vuotuinen ylijäämä siirretään.

Kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi *palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan* tasoitusrahastossa tulee olla vähintään vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä, ja yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan tasoitusrahastossa tulee olla vähintään kahden ja puolen vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaava määrä.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tasotusrahastosta säädetään erikseen asetuksella.

Taloudellisista suhdanteista johtuvien jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi palkansaajia vakuuttava työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasotusrahastoa enintään *neljän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaavan määrän, ja yrittäjiä vakuuttava työttömyyskassa enintään seitsemän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa ja hallintokulua vastaavan määrän.*

Tasotusrahastosta säädetään erikseen asetuksella.

20 a §

Taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelma

Jos työttömyyskassan jäsenmaksu nousisi kohtuuttomasti kuluvalle tilivuodelle vahvistettuun jäsenmaksuun nähden, Finanssivalvonta voi vahvistaa työttömyyskassan jäsenmaksun poiketen siitä, mitä 19 §:ssä säädetään jäsenmaksun määräytymisestä ja 20 §:ssä tasotusrahastosta edellyttäen, että työttömyyskassa jäsenmaksuesityksen yhteydessä toimittaa Finanssivalvonnan hyväksyttäväksi työttömyyskassan taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelman. Tervehdyttämissuunnitelmassa on osoitettava, että työttömyyskassan tasotusrahasto jäsenmaksutuotoa lisäämällä tai muulla keinoin kolmen vuoden kuluessa sen vuoden alusta lukien, jolle jäsenmaksu vahvistetaan, saavuttaa tasotusrahaston vähimmäistason.

Finanssivalvonta antaa tarvittaessa tarkemmat määräykset 1 momentissa tarkoitetun suunnitelman laatimisesta ja toimittamisesta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sitä sovelletaan ensimmäisen kerran vahvistettaessa työttömyyskassan jäsenmaksua vuodelle 2021.