

Asia: VN/10556/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi**

### **Lausunnonantajan lausunto**

#### **1. Yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta**

Mikro- ja yksinyrittäjät ry (MYRY) pitää perusturvan yksinkertaistamista ja yhden etuuden mallia oikeansuuntaisena tavoitteena. Työelämä on monimuotoistunut, ja myös sosiaali- ja työttömyysturvan on vastattava tähän muutokseen. Yleistuki voi parhaimmillaan selkeyttää etuusjärjestelmää ja vahvistaa sosiaaliturvan saavutettavuutta niille, joille työssäoloehdon täyttäminen ei ole mahdollista tai jotka jäävät ansioturvan ulkopuolelle.

Esityksen keskeinen ongelma on kuitenkin se, että se nojaa edelleen perinteiseen käsitykseen työmarkkinoista, jossa ihminen on joko palkkatyöntekijä TAI yrittäjä TAI työtön. Yrittäjyyden, kevytyrittäjyyden ja palkkatyön yhdistelmät, itsensätyöllistäminen, alustatyö ja muut epätyypilliset työnteon muodot jäävät esityksessä täysin käsittelemättä. Tämä on huomattava puute. Näin merkittävää uudistusta tehtäessä pitäisi fokus olla nimenomaan tämän päivän ja tulevaisuuden työmarkkinoissa, eikä katse menneessä.

Yleistuki esitetään toimeentuloa turvaavana, tarveharkintaisena etuutena, mutta esityksessä ei käsitellä lainkaan sitä, miten järjestelmä tosiasiallisesti toimii henkilöille, joiden oikeus etuuteen määräytyy edelleen työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella. Tämä on erittäin merkittävä puute, joka vaarantaa yleistuen kattavuuden muuttuneessa työelämässä.

Nykykäytännössä työvoimapolitiittinen arvio tehdään työttömyysturvalain 5 §:n nojalla, jonka mukaan työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssään - vaikka tuloja ei olisi lainkaan. Pykälässä 5 § (28.12.2012/1001) todetaan:

"Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään... (29.12.2016/1457) ja "Henkilön katsotaan työllistyvän päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle." (20.12.2013/1049)

Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että henkilö voi jäädä kokonaan ilman tukea, eikä saa työttömyysetuutta, eikä pahimmillaan edes toimeentulotukea, vaikka hänellä ei olisi ansiotuloja lainkaan. Työvoimapolitiittinen lausunto ei useinkaan huomioi henkilön omaa tilannearviota, eikä se perustu todellisiin tuloihin vaan harkinnanvaraiseen arvioon 'työllistävästä työmäärästä'.

Esityksessä tarveharkintaa ja työvoimapolitiittista arviota käsitellään rinnakkaisina yleistuen edellytyksinä, mutta niiden keskinäistä dynamiikkaa ei ole lainkaan avattu. Tämä on keskeinen epäkohta: tarveharkinta ei poista työvoimapolitiittisen lausunnon vaikutusta, vaan henkilö voi täyttää tarveharkinnan taloudelliset ehdot mutta silti menettää oikeuden tukeen, jos työvoimapolitiittinen arvio katsoo hänen olevan yrittäjä.

Tämä vanhanaikainen lainsäädäntö tuottaa jatkuvasti kohtuuttomia tilanteita, eikä tähän epäkohtaan olla nyt esityksessä puuttumassa, mikä on erittäin valitettavaa ja toivomme, että tämä vielä huomioitaisiin. On ilmeistä, että yleistuki ei tällä esityksellä tule tavoittamaan riittävästi niitä, jotka muuttuvassa työelämässä kipeimmin tarvitsevat turvaa, esimerkiksi konkurssimenettelyä läpikäyviä yrittäjiä, hyvin epävarmoissa työ- ja toimeksiantosuhteissa olevia kevytyrittäjiä ja alustatalouden yrittäjiä, erilaisia luovien alojen freelancereita, tai hybridimuotoisesti työllistyviä henkilöitä.

MYRY korostaa, että yleistuen valmistelussa on välttämätöntä huomioida monimuotoisesti työskentelevät ihmiset ja varmistaa, ettei aktiivisuus, yritteliäisyys tai omatoiminen toimeentulon etsiminen johda sosiaaliturvan menettämiseen. Tämä ei ole pelkästään oikeudenmukaisuuskysymys, vaan myös kannustin- ja työllisyyspolitiikan uskottavuuden ydinkysymys.

Lisäksi yleistuen tulee olla rakenteellisesti yhteensopiva yhdistelmävakuutuksen kanssa, jotta mahdollisuus ansiosidonnaiseen turvaan toteutuu niille, joiden toimeentulo rakentuu samanaikaisesti palkkatyöstä ja yrittäjyydestä. Ellei tätä perusajatusta oteta huomioon jo nyt yleistuen pohjarakenteessa, se estää yhdistelmävakuutuksen aidosti toimivan toteuttamisen myöhemmin.

Lisäksi olemme huolissamme, ettei esityksen vaikutusarvioinnissa ole otettu huomioon moninkertaista siirtymätilannetta: samanaikaisesti uudistuvat yleistuki, työvoimapalvelut, seuraamusjärjestelmä sekä mahdollisesti toimeentulotuki ja asumistuki. Näiden yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi, ja erityisesti pitkäaikaistyöttömien, osatyökykyisten ja yksinyrittäjien sekä itsensä työllistäjien asemaan liittyy riskejä, joita ei ole tuotu esiin.

MYRY korostaa, että nyt avautuva uudistuksen mahdollisuus tulee käyttää sosiaaliturvan päivittämiseen 2020-luvun todellisuuteen, ei pelkkään hallinnolliseen yhdenmukaistamiseen. Yleistuen tulee olla aidosti oikeudenmukainen, saavutettava ja yksilön todellista tilannetta huomioiva turva.

**- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista kotitalouksiin**

-

**- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista toimeenpanijoihin**

Esityksessä yleistuen toimeenpano jakautuu Kelan ja työvoimaviranomaisten (kuntien) kesken. MYRY näkee riskinä sen, että erilliset tarveharkinnan ja työvoimapolitiittisen lausunnon prosessit voivat johtaa ristiriitaisiin päätöksiin, pitkittyneisiin käsittelyihin ja viranomaisvastuun siirtelyyn, erityisesti silloin, kun kyse on monimuotoisesti työskentelevistä, yrittäjistä tai freelancereista.

Lisäksi aktivointijaksojen määrämuotoisuus voi kuormittaa kuntien työllisyyspalveluja tarpeettomasti. Tämä heikentää palvelun kohdentamista niihin työnhakijoihin, jotka tarvitsisivat eniten ohjausta ja tukea.

**- Lausuttavaa esityksen muista vaikutuksista**

MYRY huomauttaa, että esityksessä ei ole arvioitu riittävästi samanaikaisten sosiaaliturvauudistusten yhteisvaikutuksia yksilön näkökulmasta. Tämä lisää epävarmuutta ja riskiä virheellisistä tulkinnoista erityisesti henkilöille, joiden työllistyminen on epätyypillistä tai jaksottaista.

Jos yleistuki ei tunnista aktiivisuuden eri muotoja kuten osa-aikatyötä, tilapäisiä toimeksiantoja tai yrittäjyyden ja palkkatyön yhdistelmiä, se voi johtaa kannustinloukkuihin ja passivoitumiseen. Aktiivisuus ei saa johtaa oikeuden menetykseen. Yleistuen on tuettava työhön kiinnittymistä myös muuttuvassa ja monimuotoisessa työelämässä.

**- Lausuttavaa yleistukilain yleisistä säännöksistä (1 luku)**

MYRY pitää tärkeänä, että yleistuen soveltamisala määritellään riittävän joustavasti, jotta se kattaa myös monimuotoisesti työskentelevät mukaan lukien osa-aikaiset yrittäjät, kevytyrittäjät ja itsensätyöllistäjät. Lain 1 luvun määritelmät ja tavoitteet eivät tällä hetkellä tunnista riittävästi muuttuneen työelämän todellisuutta, jossa tulot voivat muodostua useasta lähteestä ja vaihdella hyvin merkittävästi kuukausittain tai kausittain.

MYRY esittää, että lain tavoitteisiin lisättäisiin erikseen maininta sosiaaliturvan selkeyden ja saavutettavuuden parantamisesta monimuotoisille työn tekemisen muodoille. Tämä olisi linjassa hallitusohjelman tavoitteen kanssa sujuvoittaa ja yksinkertaistaa perusturvaa.

Olisi myös mielestämme tärkeää, että jo alkuperäisissä määritelmissä huomioidaan tai pohjataan yhdistelmävakuutuksen periaatteet.

#### **- Lausuttavaa yleistuen saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä (2 luku)**

MYRY katsoo, että esityksen 2 luvussa työvoimapolitiittisten edellytysten keskeisin ongelma on se, ettei se uudista nykyistä vanhentunutta tulkintaa työllistymisestä yrittäjänä tai omassa työssä (työttömyysturvalaki 1290/2002, 5 §). Tämä johtaa edelleen siihen, että esimerkiksi sivutoimisesti tai tilapäisesti yrittäjänä toimivat tai yritystoimintansa lopettaneet voivat jäädä kokonaan tuen ulkopuolelle, vaikka he olisivat täysin vailla ansiotuloja.

Työvoimapolitiittinen lausunto perustuu edelleen työhön käytettävään aikaan eikä tuloihin ja toimeentuloon, mikä on erityisen ongelmallista itsensä työllistäjien, freelancereiden, hybridisti työllistyvien tai yrittäjämäisesti (ilman y-tunnusta) toimivien kohdalla. Tämä ei vastaa muuttuvan työelämän vaatimuksia.

MYRY esittää, että yleistuen yhteydessä on aivan välttämätöntä tarkistaa myös työvoimapolitiittisten arvioiden kriteerit ja varmistaa, ettei aktiivinen työote, esimerkiksi osa-aikainen yrittäjyys tai työnhaku kevytyrittäjänä, johda automaattisesti tuen menetykseen. Tämä on edellytys kannustavalle ja oikeudenmukaiselle yleistuelle.

#### **- Lausuttavaa yleistuen määräytymisperusteista (3 ja 4 luvut)**

Mikro- ja yksinyrittäjät ry (MYRY) pitää tärkeänä, että yleistuen määräytymisperusteet ovat ennakoitavia, läpinäkyviä ja vastaavat monimuotoistuneen työelämän todellisuutta. Esityksessä todetaan, että yleistuki määräytyy pääasiassa kuukausittaisten tulojen perusteella, mutta ei selkeästi määritellä, mitä tuloksi katsotaan yrittäjän tai yrittäjämäisesti toimivan kohdalla.

Erityisesti on huomioitava, että esityksessä ei mainita lainkaan YEL-työtuloa, ei itse lakitekstissä eikä muutenkaan. Tämä on perusteltua, mikäli maininta on tarkoituksella jätetty pois, sillä YEL-työtulo ei kuvaa yrittäjän todellisia kuukausittaisia ansioita eikä sen missään nimessä tulisikaan olla yleistuen määräytymisen peruste. Nykyisen YEL-lain tulkinnan mukaan YEL-työtulo ei useinkaan vastaa yrittäjän tosiasiallisia tuloja eikä missään määrin vastaa tulojen vaihtelevuutta. On äärimmäisen tärkeää, että tämä selvennetään myös soveltamiskäytännössä eikä asiasta jää epäselvyyttä: tuen määräytymisen tulee aina perustua todellisiin ja todennettuihin tuloihin, ei laskennallisiin tai kaavamaisiin arvioihin tai etukäteen vahvistettuihin työtuloihin.

Lisäksi korostamme, että esityksessä ei käsitellä yrittäjien eikä freelancereiden tulojen vaihtelevuutta riittävästi. Esimerkiksi yksittäinen satunnainen laskutuskausi tai yksi lasku tai apuraha voi nostaa tulotasoa hetkellisesti, mutta ei kerro henkilön kokonaistoimeentulon tasosta. Ilman tulotason vaihteluiden joustavaa huomiointia voi syntyä tilanteita, joissa tuen maksaminen katkeaa tai alenee, vaikka kuukausittainen toimeentulo ei tosiasiassa riittäisi elinkustannuksiin.

Tämän vuoksi esitämme, että lain soveltamisohjeisiin kirjataan selkeät linjaukset yrittäjämäisten tulojen oikeudenmukaisesta ja realistisesta käsittelystä. Tulot on voitava arvioida esimerkiksi useamman kuukauden jaksolla, ottaen huomioon kausivaihtelut ja epäsäännöllinen laskutus.

Tällä on suora yhteys myös yhdistelmävakuutuksen toteuttamiskelpoisuuteen: jotta palkkatyön ja yrittäjyyden vuorotteluun perustuva ansioturva on mahdollista rakentaa oikeudenmukaisesti, on tulojen käsittelyn oltava yhdenmukaista ja todellisiin ansioihin perustuvaa, riippumatta työn tekemisen muodosta. Tämä tarkoittaa käytännössä "euroistamista", eli sitä, että kaikki työpanoksesta ansaittu tulo käsitellään samalla tavalla, oli se sitten palkkaa, laskutusta tai muuta ansiotuloa.

MYRY painottaa, että yleistuen määräytymiskriteerien selkeys ja yhdenvertaisuus ovat edellytys aidosti saavutettavalle ja kannustavalle perusturvalle, joka kohtaa oikein myös yrittäjyyttä ja palkkatyötä yhdistävät, freelancerit ja itsensätyöllistäjät.

#### **- Lausuttavaa yleistuen toimeenpanosta ja muutoksenhausta (5 ja 6 luvut)**

MYRY pitää tärkeänä, että yleistuen toimeenpanossa selkeytetään vastuunjako Kelan ja työvoimaviranomaisten välillä. Työvoimapolitiittisen lausunnon suuri painoarvo ilman riittäviä perusteluvetoja tai selkeitä muutoksenhaun mahdollisuuksia vaarantaa tuen oikeudenmukaisen toteutumisen erityisesti yrittäjien ja yrittäjämäisesti toimivien kohdalla.

MYRY esittää, että työvoimapolitiittisiin arvioihin liittyvää muutoksenhakua selkiytetään ja varmistetaan oikeusturva tilanteissa, joissa henkilö menettää tuen esimerkiksi yrittäjyyden luonteen tulkinnan vuoksi. Lisäksi on tärkeää, että yrittäjien tilanteisiin liittyvä asiantuntemus huomioidaan Kelan ja työvoimaviranomaisten ohjeistuksessa ja koulutuksessa, koska yrittäjyyden erilaiset muodot ja toimintatavat tulevat lisääntymään joka vuosi.

#### **- Lausuttavaa yleistuen tietojen saamista ja luovuttamista koskevista ehdotuksista (7 luku)**

MYRY korostaa, että tietojen luovutuksen ja käytön on oltava tarkkarajaista, tarkoituksenmukaista ja suojattava yksilön oikeusturvaa. Erityisesti yrittäjien, freelancereiden ja yrittäjämäisesti toimivien kohdalla tulotiedot voivat olla hyvin monimuotoisia yrittäjätuloista palkkatuloihin ja erilaisiin apurahiin, ja järjestelmien välillä tapahtuva tiedonsiirto ei aina anna oikeaa kuvaa henkilön todellisesta tilanteesta.

Esitämme, että tietojen käyttöön liittyviä viranomaisvastuita, tiedon oikeellisuuden tarkistamista ja yksilön kuulemista ennen mahdollisia etuuden katkaisuja täsmennetään lainsäädäntöön ja toimeenpano-ohjeisiin.

**- Lausuttavaa yleistuen rahoituksesta (8 luku)**

Mikro- ja yksinyrittäjät ry (MYRY) pitää perusteltuna, että yleistuki rahoitetaan valtion varoista, kuten muutkin perusturvaetuudet. Samalla esitämme, että yleistuen valmistelun yhteydessä on rohkeasti tarkasteltava koko työttömyysturvajärjestelmän kokonaisrahoitusta uudelleen, erityisesti tilanteessa, jossa yrittäjyyden ja palkkatyön raja jatkuvasti hämärtyy ja työelämä monimuotoistuu. Tämä olisi mahdollista nyt, kun yleistuen rahoituksesta säädetään oma lainsäädäntöpohja, jossa otetaan huomioon uuden etuuden rakenne.

Esitämme, että selvitetään mahdollisuus siihen, että myös yrittäjät voisivat osallistua työttömyysvakuutusmaksun maksamiseen. Tämä ei ole pelkästään rahoituksellinen kysymys, vaan mahdollistaisi oikeudenmukaisemman ja yhdenvertaisemman pääsyn työttömyysturvan piiriin myös niille, jotka työllistyvät oman työnsä kautta. Samalla se sitoisi etuudet kaikkien kohdalla selkeämmin ansiotuloihin, riippumatta siitä, miten euronsa ansaitsee.

Tämä tarkastelu on tärkeää myös yhdistelmävakuutuksen kehittämisen kannalta: jotta yrittäjien ja palkansaajien vuorottelua tulojen ja työn muotojen välillä voidaan turvata, on rahoituksen oltava rakenteellisesti kestävä ja sosiaalivakuutuksen oikeudenmukainen logiikka johdonmukainen kaikille työssäkäyville.

**- Lausuttavaa yleistukilain ehdotetusta voimaantulosta (9 luku)**

MYRY pitää esityksessä ehdotettua aikataulua melko tiukkana ottaen huomioon toimeenpanon laajuuden ja rinnakkaiset muutokset muussa sosiaaliturvalainsäädännössä. Voimaantulo edellyttää huolellista siirtymäsuunnittelua, selkeää viestintää ja riittävää koulutusta kaikille toimeenpanijoille. On tärkeää varmistaa, että kaikki etuuden saajaryhmät ymmärtävät oikeutensa ja velvollisuutensa selkeästi. Lisäksi tulee huolehtia, että järjestelmä on teknisesti ja hallinnollisesti valmis ennen voimaantuloa.

**- Muuta lausuttavaa ehdotetusta yleistukilaista**

-

**- Lausuttavaa peruspäivärahaa koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta**

-

**- Lausuttavaa työmarkkinatukea koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta**

-

- Muuta lausuttavaa työttömyysturvalakiin ehdotetuista muutoksista

-

- Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden jaksosta

-

- Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden sisällöstä

-

- Muuta lausuttavaa työvoimapaalveluiden järjestämislakiin ehdotetuista muutoksista

-

**Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta**

-

**Laki työttömyyskassalain muuttamisesta**

-

**Laki yleisestä asumistuesta annetun lain 12 §:n 2 momentin muuttamisesta**

-

**Laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annetun lain muuttamisesta**

-

**Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta**

-

**Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta**

-

**Laki takuueläkkeestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta**

-

**Laki kansaneläkelain muuttamisesta**

-

**Laki työntekijän eläkelain muuttamisesta**

-

**Laki yrittäjän eläkelain muuttamisesta**

-

**Laki maatalousyrittäjän eläkelain 32 ja 46 §:n muuttamisesta**

-

**Laki merimieseläkelain muuttamisesta**

-

**Laki julkisten alojen eläkelain muuttamisesta**

-

**Laki työtapaturma- ja ammattitautilain 141 §:n muuttamisesta**

-

**Laki maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain 97 §:n muuttamisesta**

-

**Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 7 §:n muuttamisesta**

-

**Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta**

-

**Laki maatalousyrittäjien lomituspalvelulain 4 §:n muuttamisesta**

-

**Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 7 §:n muuttamisesta**

-

**Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta**

-

**Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta**

-

**Laki työsopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta**

-

**Laki merityösopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta**

-

**Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 45 §:n muuttamisesta**

-

**Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 ja 31 a §:n muuttamisesta**

-

**Laki tuloverolain 93 §:n muuttamisesta**

-

**Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain 60 §:n muuttamisesta**

-

**Laki opintotukilain 6 §:n muuttamisesta**

-

**Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 20 ja 21 §:n muuttamisesta**

-

**Laki ulosottokaaren muuttamisesta**

-

**Laki oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta**

-

**4. Muuta lausuttavaa**

-

Hanén Liisa  
Mikro- ja yksinyrittäjät ry