

Asia: VN/14511/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle työttömyysturvan yhdistelmävakuutusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapa

Vastaako mielestänne hallituksen esityksessä ehdotettu työttömyysturvan yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapa työelämän ja monimuotoisesti työllistyvien henkilöiden tarpeisiin?

Ei

Mahdollisuus perusteluihin:

Yhdistelmävakuutus pyrkii vastaamaan tunnistettuun ongelmaan: työelämä on monimuotoistunut, eikä nykyinen järjestelmä mahdollista eri tulonlähteiden yhdistämistä ansiosidonnaisen työttömyysturvan perustaksi. Esitetty malli on perusajatukseltaan oikeasuuntainen, koska se mahdollistaa palkkatulon ja yrittäjätulon sekä apurahojen yhdistämisen työssäoloehdossa ja ansiopäivärahan perusteessa. Esitys ratkaisee kuitenkin ongelman vain pinnallisesti eikä huomioi nykypäivän muuttunutta työelämää ja työmarkkinoita.

Keskeisin puute on se, että työvoimapoliittiseen arviointiin ei esitetä muutoksia. Tämä tarkoittaa, että vaikka henkilö täyttäisi yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon ja maksaisi vakuutuksesta, oikeus etuuteen voi edelleen estyä nykyisillä yrittäjyyden ja omassa työssä työllistymisen tulkinnoilla. Esitys ei siten kohdistu ollenkaan siihen järjestelmän osaan, joka tosiasiallisesti ratkaisee oikeuden etuuteen.

Vaikutusarviot osoittavat lisäksi, että esityksen todellinen vaikuttavuus jää rajalliseksi. Yhdistelmävakuutus olisi vaikutusarvioiden mukaan potentiaalisesti mahdollinen noin 110 000 henkilölle, mutta enintään noin 14 000:lla olisi teoreettinen mahdollisuus siirtyä ansioturvan piiriin. Arvioiden mukaan vakuutuksen piiriin hakeutuisi alkuvaiheessa noin 30 000 henkilöä, joista vain noin 2 000 ei täytä nykyisiä työssäoloehdon edellytyksiä. Käytännössä uudistus kohdistuu lähinnä

henkilöihin, joilla on jo nykyisin pääsy ansioturvaan. Esitys toimii siis ensisijaisesti lisävakuutuksena jo järjestelmässä oleville, eikä ratkaisuna niille, jotka nykyisin jäävät ansioturvan ulkopuolelle.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry (MYRY) suhtautuu esitykseen varauksellisesti ja katsoo, että vaikka esitys on teknisesti pohdittu ratkaisumalli nykytilaan, se ei ole rakenteellinen eikä aidosti toimiva yhdistelmäratkaisu nykypäivän monimuotoisen työn ansioturvaan. Esitys ja sen ratkaisut nojaavat oletukseen selkeästä jaosta palkansaajiin ja yrittäjiin, vaikka valinta työn tekemisen muodosta ei useinkaan ole henkilön itsensä määriteltävissä ja työn oikeudelliset rajat ovat usein epäselviä myös viranomaisille. Tällaisessa tilanteessa jako muodostuu keinotekoiseksi eikä tarjoa kestäväää perustaa ansioturvan kehittämiseksi.

Yhdistelmävakuutuksen kohderyhmä ja arvio yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä
Yhdistelmävakuutuksen tavoitteena on mahdollistaa monimuotoisesti työllistyville usean työllistymisen tavan yhtäaikainen vakuuttaminen työttömyysvakuutusjärjestelmässä. Yhdistelmävakuutuksessa voisi vakuuttaa palkkatyötä, yritystoimintaa sen muodosta riippumatta, perhehoitajana toimimista ja työskentelyapurahalla työllistymistä.

Yrittäjänä itsensä voisi vakuuttaa maatalousyrittäjät, itsensä työllistäjät ja yksinyrittäjät sekä työnantajayrittäjät. Sillä, missä oikeudellisessa muodossa yritystoimintaa harjoitetaan, ei olisi merkitystä. Yhdistelmävakuutus kattaisikin esimerkiksi osakeyhtiömuodossa, avoimessa yhtiössä, kommandiittiyhtiössä ja toiminimellä toimimisen. Tämä vastaisi nykyistä yrittäjän työttömyysvakuutusta.

Edellytys olisi, että työllistyminen on monimuotoista. Monimuotoisuus, eli esimerkiksi palkkatyön ja yksinyrittäjyyden yhdistäminen, voisi olla rinnakkaista. Tämä tarkoittaa, että kumpaakin tulonlähdeä syntyy samoina kalenterikuukausina. Monimuotoisuus voisi muodostua myös kausista. Tämä tarkoittaa, että joinakin kuukausina voisi muodostua vain toisen tulonlähteen mukaista vakuutetun tulon saantia.

Yhdistelmävakuutuksen hankkiminen tulisi arvion mukaan mahdolliseksi noin 110 000 monimuotoisesti työllistyvälle henkilölle. Tästä joukosta enintään noin 14 000 henkilölle syntyisi yhdistelmävakuutuksen myötä mahdollisuus täyttää työssäoloehto ja siirtyä perusturvalta ansioturvan piiriin. Lopuille noin 96 000 henkilölle, jotka jo nyt kerryttävät tai voisivat kerryttää työttömyyskassan jäsenenä palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto, yhdistelmävakuutus tarjoaisi mahdollisuuden vakuuttaa nykyistä suuremman osuuden tuloista, ja osan kohdalla muutos voisi kannustaa työttömyyskassassa vakuuttautumiseen.

Yhdistelmävakuutuksen ottaminen olisi monimuotoisesti työllistyville vapaaehtoista. Tästä seuraa, että yhdistelmävakuutus vaikuttaisi tosiasiasa yllä kuvattua pienempään joukkoon ihmisiä. Arviota yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä on avattu hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1 sekä luonnoksen liitteessä.

Kommenttinne koskien yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiriä:

Pidämme yhdistelmävakuutuksen henkilöpiirin laajaa määrittelyä työelämän kehitystä vastaavana ja ehdottomasti tarpeellisena. On tärkeää, että järjestelmä tunnistaa monimuotoisen työn teon muodot ja mahdollistaa eri tulonlähteiden huomioimisen, kuten palkkatyön, yritystoiminnan, apurahatyön ja muun itsenäisen työn, yhtenä kokonaisuutena.

Samanaikaisesti esityksen vaikutusarviot tuovat esiin merkittävän ristiriidan tavoitteiden ja tosiasiallisen vaikuttavuuden välillä. Vaikka yhdistelmävakuutuksen potentiaalisesti kohderyhmäksi arvioidaan noin 110 000 henkilöä, vain hyvin rajallisen osan, noin 2 000 henkilön, arvioidaan pääsevän uutena ansioturvan piiriin.

Tämä osoittaa, että esitys ei käytännössä tavoita laajasti niitä henkilöitä, joiden asemaa sillä pyritään parantamaan, vaan kohdistuu suurelta osin henkilöihin, joilla on jo nykyisin mahdollisuus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan ja joille yhdistelmävakuutus merkitsee lähinnä etuustason korotusta.

Keskeinen syy tähän rajalliseen vaikuttavuuteen liittyy yrittäjätulon määrittelyyn ja siihen liittyviin rakenteellisiin rajoitteisiin. Yhdistelmävakuutuksessa palkkatulo huomioidaan suoraan todellisena, maksettuna ansiotulona. Sen sijaan yrittäjätulo ei perustu todellisiin ansioihin, vaan YEL-työtuloon tai sitä vastaavaan arvioon työpanoksen arvosta. Tämä tekee järjestelmästä epäsymmetrisen ja asettaa palkansaajat ja yrittäjät eriarvoiseen asemaan.

Yrittäjien ansioturvan kannalta keskeinen tulotason vaatimus on sidottu YEL-työtulon tasoon, joka on yli 15 000 euroa vuodessa. Tämä taso muodostaa käytännössä korkean kynnyksen, jonka alle jäävien yrittäjien tai yrittäjämäisesti toimivien on erittäin vaikea päästä ansiosidonnaisen turvan piiriin. Pienituloisille, itsensätyöllistäville tai epäsäännöllisesti työllistyville yrittäjille tämä tarkoittaa sitä, että vakuuttaminen edellyttää suhteettoman korkeaa maksutasoa heidän todellisiin tuloihinsa nähden, käytännössä satojen eurojen kuukausittaista YEL-vakuutusmaksua, jonka lisäksi maksettavaksi tulevat työttömyyskassan jäsenmaksut.

Niissä tilanteissa, joissa yrittäjällä tai omassa työssä työllistyvällä ei ole YEL-vakuutusta, tulo voitaisiin vakuuttaa erikseen. Tällöinkään kyse ei kuitenkaan ole todellisista ansiotuloista, vaan YEL-tyyppisestä arviosta työpanoksen arvosta, jossa vakuutettava tulo on rajattu alle pakollisen YEL-vakuutuksen alarajan. Tämä tekee vakuuttamisesta keinotekoista ja vaikeasti ymmärrettävää, ja edellyttää että henkilöltä kykyä ennakoida, toimiiko hän järjestelmän silmissä yrittäjänä vai palkansaajana.

Merkittävä osa monimuotoisesti työllistyvistä toimii niin sanotussa omassa työssä freelancereina tai työkorvaus- tai palkkioperusteisesti erilaisten toimeksiantojen tai esimerkiksi laskutuspalveluiden tai alustayritysten kautta. Näiden henkilöiden asema erityisesti jää edelleen epäselväksi suhteessa palkansaaja- ja yrittäjäkategorioihin, eikä esitys poista tähän liittyvää tulkinnanvaraisuutta. Tämä heikentää yhdistelmävakuutuksen kykyä tavoittaa juuri niitä ryhmiä, joille järjestelmää ensisijaisesti pitäisi olla rakentamassa.

Tämä kaksijakoinen ja yrittäjien osalta arvioon perustuva malli johtaa tilanteeseen, jossa pienituloisimmat yrittäjät eivät käytännössä pääse järjestelmään mukaan korkean kustannustason

vuoksi, yrittäjät asetetaan eriarvoiseen asemaan palkansaajien kanssa sekä myös keskenään riippuen vakuutustavasta. Järjestelmän kokonaislogiikka on hyvin vaikeasti hahmotettava.

Katsomme, että tällainen porrastettu ja osittain arvioon perustuva järjestelmä heikentää merkittävästi yhdistelmävakuutuksen saavutettavuutta ja vaikuttavuutta. Se ei vastaa monimuotoisesti työllistyvien todellisuutta, jossa tulot ovat usein pieniä, vaihtelevia ja useista lähteistä muodostuvia, ja käytännössä rajanveto yrittäjyyden, omassa työssä työllistymisen ja palkkatyön välillä hämärtyy jatkuvasti.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry korostaa, että yrittäjätulon määrittelyn tulisi perustua todellisiin ansiotuloihin samalla periaatteella kuin palkansaajilla. Ilman tätä muutosta yhdistelmävakuutus jää väistämättä rajatun joukon välineeksi eikä kykene vastaamaan laajasti niihin ongelmiin, joita varten se on valmisteltu.

Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuus vakuutetulle Suomessa ansioperusteisen työttömyysvakuutuksen edellytyksenä on, että henkilö kuuluu työttömyyskassaan. Kuten palkansaajalla ja yrittäjällä, myös monimuotoisesti työllistyvällä työttömyyskassajäsenyys yhdistelmävakuutettuna olisi vapaaehtoista, ja yhdistelmävakuutetuksi pitäisi itse hakea joko työttömyyskassaan liityttäessä taikka jäsenyyden aikana. Vapaaehtoisuus koskisi myös sitä, vakuuttaako henkilö kaikki monimuotoisen työllistymisensä tulot vai vain osan niistä. Työttömyyskassan jäseneksi voisi jatkossakin liittyä ja jäsenenä ollessa vakuuttaa itsensä esimerkiksi vain palkansaajana, vaikka henkilöllä olisi myös muuta, yhdistelmävakuutuksessa huomioitavaa tuloa kuten esimerkiksi yritystoiminnasta muodostuvaa vakuutustuloa.

Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuutta on kuvattu muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvuissa 4.1.2 ja 4.1.4.

Kommenttinne koskien yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuutta:

Yhdistelmävakuutuksen tavoitteena on parantaa monimuotoisesti työllistyvien asemaa ja laajentaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan kattavuutta. Vapaaehtoisuuteen perustuva malli voi periaatteessa tukea tätä tavoitetta, mutta esitettynä tällaisenaan se ei ole houkutteleva, ja johtaa hyvin rajalliseen kattavuuteen.

Vaikutusarviot osoittavat, että vaikka yhdistelmävakuutuksen potentiaalinen kohderyhmä on laaja, vakuutuksen piirissä olisi käytännössä vain pieni osa tästä joukosta. Vapaaehtoisuuden toimivuutta heikentää merkittävästi se, että yhdistelmävakuutukseen liittyy suurta epävarmuutta etuuden saamisesta. Työvoimapolitiittinen arviointi säilyy ennallaan, eikä vakuutuksen ottaminen takaa oikeutta etuuteen.

Vakuutus ei ole uskottava tuote tällaisenaan. Yksilöltä edellytetään maksamista järjestelmään, jonka lopputulokseen hän ei voi luottaa ja joka on vaikea ymmärtää. Erityisesti pienituloisten ja epäsäännöllisesti työllistyvien näkökulmasta tilanne on ongelmallinen, koska heidän maksukykynsä

on rajallinen, vakuutus kallis todellisiin tuloihin nähden, ja heidän on samalla vaikea ennakoida etuuden saamisen edellytyksiä. Tämä vähentää merkittävästi halukkuutta liittyä vakuutuksen piiriin.

Vapaaehtoisuuteen perustuva malli altistaa tällaisenaan järjestelmän tilanteelle, jossa vakuutukseen hakeutuvat keskimääräistä suuremmassa työttömyysriskissä ja korkeammalla tulotasolla olevat henkilöt, joilla on paremmat valmiudet arvioida vakuutuksen hyötyjä suhteessa kustannuksiin. Tämä kasvattaa kustannuksia ilman, että rahoituspohja laajenee vastaavasti. Samalla malli ei vastaa työelämän kehitystä, jossa yhä useampi liikkuu palkkatyön, yrittäjyyden ja muiden työn muotojen välillä ilman mahdollisuutta selkeästi valita työn tekemisen muotoa.

Mikro- ja yksinyrittäjät katsoo, että vapaaehtoisuuteen perustuva malli voi olla toimiva, mikäli vakuutus on selkeä, ennakoitava ja kustannuksiltaan kohtuullinen suhteessa saavutettavaan turvaan. Nyt esitetty malli ei täytä näitä edellytyksiä. Vakuutuksen ehdot, kustannukset ja etuuden saamiseen liittyvä epävarmuus muodostavat kokonaisuuden, joka ei kannusta laajaan osallistumiseen.

Korostamme, että pidemmällä aikavälillä työttömyysturvaa tulee kehittää suuntaan, jossa kaikki työn muodot huomioidaan mahdollisimman yhdenmukaisesti, rahoituspohja on laaja ja tasapuolinen, eikä oikeus turvaan ole riippuvainen vapaaehtoisesta, osalle kalliista lisävakuuttamisesta. Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuuteen perustuva malli ei vastaa tähän.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehtoesityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutetun, monimuotoisesti työllistyvän työttömyyskassan jäsenen ansiopäiväraha voisi jatkossa perustua palkkatyöstä saatavan tulon ja yrittäjän vakuutustulon yhdistelmään (yhdistelmävakuutetun työssäoloehto). Lisäksi yhdistelmävakuutetun työssäoloehdossa voitaisiin huomioida perhehoitajan samaa hoitopalkkio ja työskentelyapuraha.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto kerryttäisi jokainen sellainen kalenterikuukausi, jonka aikana yhteenlaskettu, huomioitava tulo olisi 930 euroa tai enemmän (vuoden 2025 tasossa). Tulorajaa tarkistettaisiin kuten palkansaajan työssäoloehdon tulorajaa tarkistetaan. Työssäoloehto täyttyisi, kun 28 kuukauden tarkastelujaksolla on koossa yhteensä 12 työssäoloehto kerryttävää kuukautta. Tarkastelujaksoa voitaisiin pidentää esimerkiksi päätoimisen opiskelun, työkyvyttömyyden ja perhevapaan perusteella, kuitenkin enintään seitsemällä vuodella. Yhdistelmävakuutetun ansiopäiväraha perustuisi työssäoloehdossa huomioituihin vakuutettuihin tuloihin.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.2.

Kommenttinne yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta:

Pidämme yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon perusajatusta oikeana: mahdollisuus yhdistää eri tulonlähteitä samaan työssäoloehtoon vastaa työelämän muutosta ja korjaa nykyjärjestelmän keskeistä puutetta. Eryteisesti 930 euron kuukausikohtainen tuloraja sekä palkansaajan työssäoloehto vastaava rakenne tekevät mallista parannuksen tilanteeseen, jossa työssäoloehto voi kertyä vain yhdestä tulonlähteestä kerrallaan.

Kuitenkin toteutustapa sisältää olennaisen rakenteellisen ongelman, joka heikentää sen toimivuutta, oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta. Yhdistelmävakuutuksessa palkkatulo huomioidaan todellisena ansiotulona, kun taas yrittäjätulo perustuu YEL-työtuloon tai sitä vastaavaan arvioon työpanoksen arvosta. Näin työssäoloehdon kertyminen ei perustu yrittäjien osalta todelliseen ansaintaan, vaan hallinnolliseen arvioon, joka voi poiketa merkittävästi todellisesta tulotasosta.

Tämä epäsymmetria johtaa tilanteeseen, jossa kaksi henkilöä, joilla on sama todellinen kuukausitulo ja täysin samansisältöinen työ, voivat olla eri asemassa työssäoloehdon täyttymisen kannalta riippuen siitä, onko tulo saatu palkkatyöstä vai yrittäjyydestä. Tämä ei ole sosiaalivakuutusjärjestelmässä perusteltua. Työn tekemisen muoto ei nykypäivänä ole useinkaan yksilön vapaasti itse valittavissa tai selkeästi määriteltävissä, vaan yhä useampi toimii samanaikaisesti tai peräkkäin erilaisissa työn muodoissa, ja samaa työtä voidaan tehdä sekä palkansaajana että yrittäjänä tai jossain välimuodossa ilman, että työn sisältö tai suoritus tapa olennaisesti muuttuu.

Työmarkkinoille syntyy jatkuvasti uusia työnteon muotoja, erityisesti alustataloudessa ja luovilla aloilla, joissa edes viranomaiset eivät kykene tekemään selkeitä rajanvetoja palkkatyön ja yrittäjyyden välillä. Tällaisessa tilanteessa ei ole realistista eikä kohtuullista odottaa, että yksilöt pystyisivät itse tekemään näitä rajanvetoja.

Ongelma korostuu erityisesti pienituloisten ja vaihtelevia tuloja saavien yrittäjien tai yrittäjämäisesti toimivien kohdalla. Heidän todellinen tulonsa voi ylittää työssäoloehdon edellyttämän 930 euron rajan, mutta jos YEL-työtulo on tätä matalampi tai YEL-vakuutusta ei ole, työssäoloehto ei kerry vastaavasti. Toisaalta työssäoloehdon kerryttäminen voi pakottaa YEL-työtulon nostamista tasolle, joka ei vastaa todellista tulotasoa ja johtaa taas kohtuuttomaan maksurasitukseen.

Jos YEL-vakuutusta ei pienimuotoisella toiminnalla ole, työssäoloehdon kertyminen perustuu YEL-tyyppiseen arvioon työpanoksen arvosta. Tämä tekee kriteereistä vaikeasti hahmotettavia ja heikentää järjestelmän ennakoitavuutta, sillä henkilön on vaikea arvioida etukäteen, milloin työssäoloehto täyttyy ja millä tasolla tulot tulisi vakuuttaa.

Esityksessä ehdotetaan myös mahdollisuutta vakuuttaa työskentelyapuraha työttömyysturvaa varten ilman, että sen asemaa muutetaan työvoimapolitiisessa arvioinnissa tai eläkevakuuttamisessa. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa samaa apurahatuloa käsitellään eri järjestelmissä eri tavoin. Apuraha ei ole yritystoimintaa eläkevakuutuksen näkökulmasta, mutta se voidaan vakuuttaa työttömyysturvassa yrittäjätulon kaltaisesti työpanoksen perusteella arvioituna, samalla kun työvoimapolitiinen arviointi perustuu edelleen omassa työssä työllistymistä koskeviin säännöksiin ja voi estää työttömyysturvan piiriin pääsyn kokonaan.

Tilanne on yksilön näkökulmasta poikkeuksellisen vaikeasti hahmotettava. Apurahan saajan tulisi samanaikaisesti ymmärtää, miten hänen tulonsa tulkitaan työttömyysvakuutuksessa, työvoimapolitiisessa arvioinnissa ja eläkevakuuttamisessa, vaikka nämä järjestelmät nojaavat eri käsitteisiin ja keskenään ristiriitaisiin määritelmiin. Käytännössä työssäoloehdon täyttyminen edellyttää kykyä ennakoida useiden rinnakkaisten ja toisistaan poikkeavien sääntelylogiikoiden lopputulos, joissa myös YEL- ja MYEL-järjestelmien piirissä olevia kohdellaan eri tavoin.

MYRY katsoo, että tällainen monikerroksinen ja toisistaan poikkeaviin määritelmiin perustuva järjestelmä heikentää merkittävästi työttömyys- ja ansioturvan selkeyttä, ennakoitavuutta ja ymmärrettävyyttä. Vakuuttamisen ja etuusoikeuden välinen yhteys jää epäselväksi, eikä vakuutettu voi mitenkään luotettavasti arvioida, miten hänen tulonsa vaikuttavat eri järjestelmissä. Tämä korostaa tarvetta yhtenäistää sosiaali- ja työttömyysturvan perusteita siten, että eri etuudet ja vakuuttaminen perustuvat samoihin tulokäsitteisiin ja ehtoihin.

Yhdistelmävakuutus ei sovellu yhteen nykyisen työttömyysturvalain rakenteen kanssa ja voi johtaa tilanteisiin, joissa henkilö täyttää vakuutuksen ehdot, mutta ei muita työttömyysturvan edellytyksiä. Tämä heikentää järjestelmän ennakoitavuutta ja luotettavuutta.

Katsomme, että työssäoloehdon perusajatus on oikea, mutta sen toteutus ei ole yhdenvertainen eikä millään tavoin selkeä eikä järjestelmä ole edes yhteensopiva itsensä kanssa. Työssäoloehdon tulisi perustua yhtenäiseen, selkeästi euroistettuun malliin, jossa kaikki ansiotulot huomioidaan samalla periaatteella. Ilman tätä muutosta yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto jää tekniseksi pintakorjailuksi, joka ei poista järjestelmän keskeisiä epäkohtia monimuotoisesti työllistyvien näkökulmasta ja todennäköisesti lisää hämmennystä.

Vaikutukset omaishoitajiin Esityksen valmistelun aikana arvioitiin mahdollisuutta vakuuttaa omaishoitajan palkkio työttömyyden varalle vastaavasti kuin perhehoitajan hoitopalkkio. Vakuuttamismahdollisuuden arvioitiin pääasiassa heikentävän omaishoitajien tilannetta. Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta, että omaishoitajana toimimisen voisi vakuuttaa työttömyyden varalle. Tämä tarkoittaa sitä, että omaishoitajien osalta tilanne säilyisi samana kuin nykyään.

Jos omaishoitajan palkkio huomioitaisiin yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdossa, omaishoito ei enää olisi hyväksyttävä syy työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämiselle kuten nykyisin. Lisäksi, jos omaishoitajan hoitopalkkio huomioitaisiin työssäoloehdon kertymisessä ja ansiopäivärahan perusteeksi huomioitavassa tulossa, ne huomioitaisiin myös työttömyysetuuden sovittelussa. Esimerkiksi omaishoidon tuen hoitopalkkion vähimmäismäärä pienentäisi maksettavan päivärahan määrää noin 12,31 euroa päivässä, eli noin 265 euroa kuukaudessa. Tätä korkeampi palkkio pienentäisi päivärahan tasoa vielä enemmän.

Omaishoitajien osalta nykytilaa kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 2.8.2.2 ja muutoin vaihtoehtoisten toteuttamistapojen osalta luvun 5.1.2 alaluvuissa.

Kommenttinne siitä, että omaishoidon hoitopalkkiota ei voisi vakuuttaa yhdistelmävakuutuksessa:

Pidämme perusteltuna, että omaishoitajien asemaa ei esityksessä heikennetä. Esityksessä kuvattu vaikutus, jossa omaishoidon palkkion huomioiminen voisi pienentää työttömyysetuutta ja poistaa tarkastelujakson pidennysmahdollisuuden, olisi ollut ongelmallinen.

Samanaikaisesti on kuitenkin todettava, että omaishoitajien jättäminen yhdistelmävakuutuksen ulkopuolelle kuvastaa laajempaa rakenteellista haastetta. Nykyinen järjestelmä ei kykene käsittelemään kaikkia työn ja toimeentulon muotoja yhdenmukaisesti, vaan eri tilanteisiin joudutaan rakentamaan poikkeuksia, jotta yksittäisten ryhmien asema ei heikkene.

Ansiopäivärahan rahoitus Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan rahoituksessa etuuden ansio-osaan kohdistuisi palkansaajien ja työnantajien vakuutusmaksun tuottoa siltä osin kuin ansio-osa perustuu palkkatuloon. Yrittäjän vakuutustuloon, työskentelyapurahaan tai perhehoitajan hoitopalkkioon perustuva yhdistelmävakuutetun ansio-osa rahoitettaisiin kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksulla. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan perusosa rahoitettaisiin palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahaa vastaavalla tavalla valtion ja päivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

Pelkkään perhehoitajan hoitopalkkioon ja työskentelyapurahaan perustuvan ansiopäivärahan ansio-osa rahoitettaisiin työttömyyskassan jäsenmaksulla.

Palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahan rahoitukseen ei esitetä muutoksia.

Rahoitukseen liittyviä ehdotuksia kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.5.

Kommenttinne ehdotukseen ansiopäivärahan rahoituksesta:

Mikro- ja yksinyrittäjät katsoo, että esitetty yhdistelmävakuutuksen rahoitusmalli on keskeisiltä osin ongelmallinen eikä tue uudistuksen vaikuttavuutta.

Esityksen mukaan palkkatuloon perustuva ansiopäivärahan osa rahoitettaisiin palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksuilla, kun taas yrittäjätuloon, apurahaan ja perhehoidon palkkioon perustuva ansio-osa rahoitettaisiin kokonaisuudessaan työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Yrittäjät vastaavat omasta ansioturvastaan suuremmassa määrin itse kuin palkansaajat. Yrittäjien työttömyysturvan rahoitus ei kuitenkaan perustu vastaavalla tavalla tulosidonnaisiin maksuihin kuin palkansaajilla. YEL-maksut eivät rahoita työttömyysturvaa, vaan yrittäjien osallistuminen perustuu käytännössä työttömyyskassan jäsenmaksuun, joka ei skaalaudu tulojen mukaan. Tämä luo epäsymmetrian etuuksien ja rahoituksen välille.

Vaikutusarvioiden mukaan yhdistelmävakuutuksen piirissä olisi käynnistysvaiheessa noin 30 000 henkilöä, ja järjestelmän staattinen kustannus olisi noin 5,5 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä noin 1,9 miljoonaa euroa kohdistuisi Työllisyysrahaston rahoitettavaksi ja noin 0,8 miljoonaa euroa valtion ja kuntien rahoitettavaksi. Järjestelmän toimivuus perustuisi kuitenkin merkittävältä osin vakuutettujen maksamiin jäsenmaksuihin, joiden kustannusneutraaliksi tasoksi on arvioitu noin 267 euroa vuodessa yhdistelmävakuutettujen osalta. On kuitenkin huomattava, että kyseessä on keskimääräinen arvio oletetussa tilanteessa, eikä se kuvaa yksittäisen vakuutetun todellista kustannusta, joka voi muodostua huomattavasti tätä korkeammaksi erityisesti pienituloisille yrittäjille.

MYRY kiinnittää huomiota siihen, että nämä arviot perustuvat aiempaan tilastoaineistoon ja oletuksiin työllisyys- ja työttömyystilanteesta, joka ei vastaa nykyistä kehitystä. Työttömyystilanne on heikentynyt ja kehityssuunta on epävarma, mikä todennäköisesti kasvattaa järjestelmän kustannuksia ja lisää painetta jäsenmaksujen korottamiseen. Tämä heikentää entisestään vakuutuksen houkuttelevuutta ja kaventaa sen käyttöä.

Rahoitusmalli luo järjestelmään rakenteellisen epäsymmetrian, jossa eri työn tekemisen muotoja kohdellaan eri tavoin ilman, että tälle erolle on nykypäivänä selkeää perustetta. Yrittäjät ja monimuotoisesti työllistyvät henkilöt osallistuvat julkisen talouden rahoitukseen yleisten verojen kautta, mutta eivät kuitenkaan osallistu työttömyysturvan rahoitukseen samalla tavalla kuin palkansaajat. Osin tästä johtuen, heidän mahdollisuutensa päästä ansiosidonnaisen turvan piiriin ovat heikommat ja kustannukset korkeammat.

Rahoitusmalli vaikuttaa suoraan yhdistelmävakuutuksen kattavuuteen. Koska yrittäjätuloon perustuva ansio-osa rahoitetaan jäsenmaksuilla, vakuutuksen hinta on kallis erityisesti niille henkilöille, joiden tulot ovat pieniä tai vaihtelevia. Tämä, yhdistettynä keinotekoisiiin YEL-rajoihin ja korkeisiin maksuihin suhteessa ansiotuloihin, vähentää halukkuutta vakuuttautua ja kaventaa vakuutuspiiriä entisestään. Vaikutusarviot tukevat tätä johtopäätöstä: vakuutuksen piiriin arvioidaan hakeutuvan vain rajallinen osa potentiaalisesta kohderyhmästä. Lisäksi vapaaehtoisuuteen perustuva rahoitus yhdistettynä korkeaan kustannustasoon voi altistaa järjestelmän valikoitumiselle.

Katsomme, että yksi keskeinen ongelma on se, että yrittäjät eivät osallistu työttömyysturvan rahoitukseen samoin periaattein kuin palkansaajat. Tämä luo tilanteen, jossa yrittäjien ansioturva rakentuu käytännössä erilliseksi ja kapeaksi lisävakuutukseksi sen sijaan, että se olisi osa yhtenäistä sosiaalivakuutusjärjestelmää.

Yrittäjien osallistuminen työttömyysturvan rahoitukseen laajemmin parantaisi myös järjestelmän toimivuutta. Kun kaikki työn muodot osallistuisivat rahoitukseen, poistuisi tarve tehdä jyrkkiä tulkintoja työn muodosta työttömyysturvan myöntämisen edellytyksenä. Tämä mahdollistaa työvoimapolitiittisen arvioinnin ja työttömyysturvalain kehittämisen aidosti universaaliin suuntaan, jossa painopiste on aina henkilön todellisessa tulotilanteessa eikä työn vaikeasti määriteltävissä olevissa oikeudellisissa muodoissa.

Mikro- ja yksinyrittäjät esittää, että työttömyysturvan rahoitusta tulee kehittää suuntaan, jossa myös yrittäjät osallistuvat järjestelmän rahoitukseen työttömyysvakuutusmaksulla suhteessa tuloihinsa. Tämä mahdollistaisi laajemman rahoituspohjan, alentaisi yksittäisten vakuutettujen kassan maksurasitusta ja parantaisi järjestelmän yhdenvertaisuutta sekä kestävyyttä kaikille.

Katsomme, että nykyinen esitys paljastaa lähinnä yhdistelmävakuutuksen keskeisen heikkouden: ilman laajempaa rahoituspohjaa ja isompaa rakenteellista uudistusta järjestelmä jää väistämättä rajatun joukon käyttöön eikä kykene toimimaan kestävässä ratkaisuna monimuotoisen työn ansioturvaan. Epävarmuus työmarkkinoilla ja korkeat työttömyysluvut eivät ole ohimeneviä ilmiöitä, vaan uusi normaali, jota varten tarvitaan kestävämpiä ja laajempia ratkaisuja.

Muut ansiopäivärahan rahoitusta koskevat ehdotukset Työttömyyskassalla, joka järjestäisi sekä palkansaajan että yrittäjän ansioturvaa, tai joka järjestäisi jäsenilleen yhdistelmävakuutusta, tulisi olla palkkatuloon ja yrittäjätuloon (mukaan lukien perhehoitajan hoitopalkkio ja työskentelyapuraha) perustuvien etuuksien rahoitusta varten erilliset jäsenmaksut ja erilliset tasoitusrahastot.

Työttömyyskassan tulisi erottaa palkkatuloon ja yritystuloon (mukaan lukien perhehoitajan hoitopalkkio ja työskentelyapuraha) perustuvien ansio-osan tai sen osien rahoituslähteet toisistaan jäsenmaksussa, tilinpäätöksessä ja tasoitusrahaston tasolla noudattaen, mitä laissa säädetään palkansaajan ansiopäivärahan tai yrittäjän ansiopäivärahan järjestämisestä. Tämä koskisi myös sijoitustoimintaa.

Rahoitukseen liittyviä ehdotuksia kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.5. Kommenttinne ehdotukseen rahoituksen erillisyydestä:

Rahoituksen eriyttäminen on teknisesti johdonmukaista suhteessa esityksen muuhun rahoituslogiikkaan, jossa eri tulonlähteisiin perustuva ansio-osa rahoitetaan eri tavoin. Kuten edellä on kuitenkin todettu, emme pidä tätä rahoituslogiikkaa kokonaisuutena toimivana. Rahoituksen eriyttäminen perustuu malliin, jossa eri työn muodot käsitellään erillisinä kokonaisuuksina, mikä on ristiriidassa yhdistelmävakuutuksen tavoitteen kanssa ja heikentää järjestelmän kestävyyttä.

Lisäksi rahoituksen eriyttäminen lisää järjestelmän monimutkaisuutta. Useat rinnakkaiset rahoituskanavat, erilliset jäsenmaksut ja tasoitusrahastot heikentävät järjestelmän selkeyttä ja läpinäkyvyyttä sekä vaikeuttavat sen ymmärtämistä vakuutettujen näkökulmasta.

MYRY katsoo, että sosiaalivakuutusjärjestelmää tulisi kehittää suuntaan, jossa rahoitus ja etuudet muodostavat yhtenäisemmän kokonaisuuden. Kun sama henkilö voi työelämässä toimia sekä palkansaajana että yrittäjänä yhtä aikaa tai vaihdellen, eikä työn oikeudellinen muoto ole selkeää tai vastaa aina tosiasiallista ansaintaa, rahoituksen tiukka eriyttäminen johtaa väistämättä monimutkaisuuteen ja hallinnollisesti raskaisiin ratkaisuihin. Tällaisen järjestelmän ylläpitäminen käy ajan myötä yhä vaikeammaksi perustella eikä se tarjoa kestävässä pohjaa työttömyysturvan kehittämiseksi, vaan voi jopa menettää toimivuutensa nopeasti.

Yhdistelmävakuutuksen vakuutuskannan luovuttaminen tai sulkeminen Työttömyyskassa, joka on päättänyt järjestää jäsenilleen yhdistelmävakuutuksen tai työttömyyskassa, joka on päättänyt järjestää sekä palkansaajan että yrittäjän työttömyysvakuutusta varalle, voisi myös luopua jonkin vakuutuslajin järjestämisestä. Tämä edellyttäisi kassan kokouksen päätöstä kassan sääntöjen muuttamisesta. Järjestämisestä luopumisessa olisi kaksi pääasiallista toimintatapaa.

Työttömyyskassa voisi ensinnäkin kassan kokouksen päätöksellä sulkea vakuutuskannan. Tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi palkansaajia ja yhdistelmävakuutettuja vakuuttava työttömyyskassa voisi sulkea yhdistelmävakuutuksen niin, että se ei enää vakuuttaisi uusia monimuotoisesti työllistyviä jäseniä

yhdistelmävakuutettuina. Jo yhdistelmävakuutettujen jäsenten jäsenyys ja siihen perustuvat oikeudet ja velvollisuudet jatkuisivat. Yhdistelmävakuutukseen perustuvaa ansiopäivärahaa maksettaisiin siihen saakka, mihin jäsenmaksutuotto ja tasoitusrahaston varat riittävät.

Toiseksi työttömyyskassa voisi luovuttaa vakuutuskannan toiselle työttömyyskassalle. Kyse olisi työttömyyskassan toiminnan osan luovuttamisesta, ja menettely poikkeaisi nykytilasta, jossa työttömyyskassa voi kokonaisuudessaan sulautua toiseen työttömyyskasaan. Yhdistelmävakuutuksen vakuutuskannan luovuttaminen edellyttäisi luovuttavan työttömyyskassan ja vastaanottavan työttömyyskassan kassan kokouksen myönteistä päätöstä ja Finanssivalvonnan hyväksyntää.

Yhdistelmävakuutuksen vakuutuskannan luovuttamista ja sulkemista kuvataan muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.4.

Kommenttinne ehdotukseen vakuutuskannan luovuttamisesta ja sulkemisesta:

Pidämme ehdotettua sääntelyä teknisesti perusteltuna osana työttömyyskassojen riskienhallintaa ja toiminnan järjestämistä.

Samanaikaisesti MYRY toteaa, että mahdollisuus vakuutuskannan sulkemiseen tai luovuttamiseen korostaa yhdistelmävakuutuksen luonnetta erillisenä ja osin epävarmana vakuutusratkaisuna esitetyssä muodossa. Järjestelmän toimivuus on riippuvainen riittävästä vakuutuspiiristä ja rahoituksen tasapainosta, mikä voi vaihdella ajan myötä.

Työttömyyskassajaon purkaminen Nykytilassa työttömyyskassa voi vakuuttaa joko vain palkansaaajia tai vain yrittäjiä. Esityksessä ehdotetaan, että tästä jaosta luovuttaisiin. Jatkossa työttömyyskassa voisi vakuuttaa joko vain palkansaaajia tai vain yrittäjiä taikka sekä palkansaaajia että yrittäjiä. Lisäksi työttömyyskassa voisi vakuuttaa monimuotoisesti työllistyviä eli yhdistelmävakuutettuja, jos se päättää mahdollistaa tämän säännöissään.

Siitä, keitä työttömyyskassa vakuuttaa, päätettäisiin kassan säännöissä, joiden muuttamisesta tai muuttamatta jättämisestä päätetään työttömyyskassan kassan kokouksessa. Muutoksella ei olisi vaikutusta siihen, ketä pidetään palkansaaajana tai yrittäjänä, eikä palkansaaajan ja yrittäjän työssäoloehtoita tai ansiopäivärahan rahoitusta esitetä muutettavaksi.

Jaon purkamista vain palkansaaajia tai vain yrittäjiä vakuuttaviin kassoihin käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvun 4.1 alaluvuissa sekä vaihtoehtoisissa toteuttamistavoissa luvussa 5.1.5.3.

Kommenttinne työttömyyskassajaon purkamisesta:

Pidämme työttömyyskassajaon purkamista lähtökohtaisesti perusteltuna ja järjestelmän joustavuutta lisäävänä muutoksena. Muutos vastaa työelämän kehitystä ja voi osaltaan jonkin verran parantaa järjestelmän kestävyyttä, sekä etenkin auttaa tarjoamaan selkeämpää ja kohdennetumpaa palvelua monimuotoisesti työllistyville, jotka tarvitsevat enemmän tukea ja mahdollisesti laajempia palveluita.

Samanaikaisesti on hyvä tiedostaa, että työttömyyskassojen rakenteella tai lukumäärällä ei ole sinällään keskeistä merkitystä monimuotoisesti työllistyvien kannalta. Keskeiset haasteet liittyvät tulon määrittelyyn, rahoitusmalliin sekä työvoimapolitiittiseen arviointiin.

Taloudelliset vaikutukset Valtiovarainministeriön tekemän mallinnuksen mukaan yhdistelmävakuutuksen piiriin hakeutuisi vakuutuksen käynnistämisvaiheessa noin 30 000 henkilöä, mikä nostaa maksettujen työttömyysetuuksien määrää staattisesti vuositasolla noin 5,5 milj. eurolla. Muutoksesta noin 1,9 milj. kohdistuu Työllisyysrahaston rahoitettavaksi, noin 0,8 milj. valtion ja kuntien, mutta pääasiassa valtion rahoitettavaksi. Loppuosa jää rahoitettavaksi yhdistelmävakuutusta tarjoavien työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Valtion ja kuntien sekä Työllisyysrahaston rahoitusosuudet ovat arvion mukaan hieman tätä korkeampia, mikäli myös yhdistelmävakuutuksen mahdolliset dynaamiset vaikutukset työttömyysjaksojen kestoihin huomioidaan.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvun 4.2.1 alaluvuissa. Kommenttinne esityksen taloudellisista vaikutuksista:

Mikro- ja yksinyrittäjät ry katsoo, että esityksen taloudelliset vaikutusarviot tuovat esiin yhdistelmävakuutuksen keskeisen ristiriidan: uudistus aiheuttaa lisäkustannuksia, mutta sen vaikutus ansiosidonnaisen työttömyysturvan kattavuuteen jää hyvin rajalliseksi.

Vaikutusarvioiden mukaan yhdistelmävakuutuksen piirissä olisi käynnistysvaiheessa noin 30 000 henkilöä, ja etuusmenot kasvaisivat noin 5,5 miljoonalla eurolla vuodessa. Valtaosa vaikutuksesta kohdistuu henkilöihin, joilla on jo nykyisin oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, ja uudistuksen keskeinen vaikutus on etuustason nousu, ei järjestelmän kattavuuden merkittävä laajeneminen. Tämä tarkoittaa, että julkisia menoja lisätään ilman, että järjestelmän ulkopuolella olevien asema paranee laajasti.

Lisäksi esityksessä arvioidaan, että yhdistelmävakuutuksella voi olla negatiivinen työllisyysvaikutus, joka johtuu työttömyysjaksojen mahdollisesta pidentymisestä. Työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan jopa satoja henkilötyövuosia negatiivinen. Tämä heikentää uudistuksen kokonaistaloudellista perusteltavuutta, erityisesti kun vaikutuspiiri jää rajalliseksi.

MYRY kiinnittää huomiota siihen, että vaikutusarviot perustuvat aiempaan tilastoaineistoon ja oletuksiin, jotka eivät välttämättä vastaa nykyistä tai tulevaa työmarkkinatilannetta. Työttömyys on viime aikoina kasvanut rajusti ja talouden näkymät ovat epävarmat, mikä voi lisätä järjestelmän kustannuksia ja kasvattaa sekä julkisen talouden että vakuutettujen maksuosuuksia arvioitua enemmän.

Lisäksi järjestelmän toimivuus on herkkä vakuutuspiirin koolle ja riskijakaumalle. Mikäli vakuutukseen hakeutuvat keskimääräistä suuremmassa työttömyysriskissä ja korkeammalla tulotasolla olevat henkilöt, joiden asema järjestelmässä on selkeämpi ja yksilöllinen hyöty suurempi, kustannukset kasvavat ja jäsenmaksupaine lisääntyy. Tämä voi edelleen kaventaa vakuutuksen käyttöä ja heikentää sen vaikuttavuutta.

MYRY katsoo, että esityksen taloudelliset vaikutukset osoittavat yhdistelmävakuutuksen rajallisen vaikuttavuuden suhteessa sen kustannuksiin. Uudistus ei ole kustannusvaikuttava tapa vastata monimuotoisen työn ansioturvan haasteisiin. Kokonaisuutena vaikutusarviot osoittavat, että järjestelmä ei kohdistu tehokkaasti siihen ryhmään, jonka asemaa sillä juuri pyritään parantamaan. Kyse on erityisesti sirpaleisessa työelämässä toimivista henkilöistä, joiden työ muodostuu useista tulonlähteistä ja joiden asema työmarkkinoilla on epävarma, kuten luovien alojen toimijoista, pätkätyötä tekevästä sekä välttämättömyysrytistä. Tämä korostaa tarvetta laajemmalle ja rakenteellisemmalle uudistukselle, jossa työttömyys- ja ansioturva perustuu yhdenmukaisesti todellisiin ansiotuloihin ja laajempaan rahoituspohjaan.

Vaikutukset kuntiin Yhdistelmävakuutuksesta seuraava ansiopäivärahan korotus yhdistelmävakuutuksen ottaneilla henkilöillä rahoitetaan lähes täysin Työllisyysrahaston ja valtion rahoitusosuuksista sekä vakuutettujen jäsenmaksuin. Kuntien osuuden tästä staattisesta vaikutuksesta sekä myös mahdollisesta dynaamisesta vaikutuksesta, jossa huomioidaan yhdistelmävakuutuksen mahdollinen työttömyysjaksojen kesto pidentävä vaikutus, arvioidaan jäävän vähäiseksi.

Vaikutuksia kuntiin käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1.3.

Kommenttinne esityksen vaikutuksista kuntiin:

Mikro- ja yksinyrittäjät ry katsoo, että tämä tukee vaikutusarvioista nousevaa kokonaiskuvaa, jonka mukaan uudistus ei merkittävästi laajenna ansiosidonnaisen työttömyysturvan kattavuutta eikä siten tuo olennaista muutosta myöskään kuntien näkökulmasta. Samalla on huomattava, että vaikutusarvioihin liittyy epävarmuutta nykyisessä työmarkkinatilanteessa, jossa työttömyys on kasvanut ja kuntien taloudellinen kuormitus on lisääntynyt merkittävästi.

Kotitalousvaikutukset, muut ihmisvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset Esitysluonnoksessa vaikutuksia kotitalouksien asemaan on arvioitu niin, että yhdistelmävakuutettu ei jäisi kokonaan työttömäksi vaan toinen työllistymisen laji (palkkatyö tai yritystoiminta) jatkuisi työttömyysaikana. Arvion mukaan työttömyysaikainen etuus muuttuisi yleistuesta ansiopäivärahaksi noin 1200 hlöllä. Tähän ryhmään kuuluvilla soviteltu työttömyysetuus nousisi keskimäärin 350 euroa kuukaudessa. Palkansaajan ansiopäivärahan on arvioitu muuttuvan yhdistelmävakuutuksen ansiopäivärahaksi noin 1400 hlöllä. Tähän ryhmään kuuluvilla hyöty olisi keskimäärin 344 euroa kuukaudessa. Yrittäjän ansiopäiväraha puolestaan muuttuisi yhdistelmävakuutuksen ansiopäivärahaksi noin 350 henkilöä, ja hyöty olisi keskimäärin 215 euroa/kk, kun soviteltu yrittäjän ansiopäiväraha muuttuisi sovitelluksi yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahaksi,

Esitysluonnokseen sisältyy arviointi muista ihmisvaikutuksista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Arvion mukaan yhdistelmävakuutuksen arvioidusta kustannusneutraalista noin 30 000 henkilön vakuutuspiiristä noin 52 % on miehiä ja 48 % naisia, eli kohdistumiseltaan ehdotus on melko neutraali sukupuolten välillä. Tästä vakuutuspiiristä noin 10 000 henkilöllä on huollettavia alaikäisiä lapsia, jolloin aiempaa parempi työttömyysetuus voi vähentää pienituloisuutta lapsiperheissä. Ikäjakaumassa korostuvat kuitenkin vanhemmat ikäluokat.

Kotitalousvaikutuksia käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1.1 ja muita ihmisvaikutuksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia luvun 4.2.2 alaluvuissa.

Kommenttinne esityksen muista ihmisvaikutuksista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista:

Mikro- ja yksityisrittäjät pitää esitettyjä kotitalousvaikutuksia yksittäisten henkilöiden näkökulmasta myönteisinä. Vaikutusarvioiden mukaan osa vakuutetuista siirtyisi perusturvalta ansioturvaan ja osa saisi silloin selvästi nykyistä korkeampaa etuutta. Tämä voi parantaa toimeentuloa erityisesti niillä henkilöillä, joiden tulot muodostuvat useista lähteistä ja jotka jäävät nykyjärjestelmässä turvan ulkopuolelle.

Samanaikaisesti on kuitenkin todettava, että myönteiset vaikutukset kohdistuvat hyvin rajattuun joukkoon. Vain noin 1 200 henkilöä siirtyisi perusturvalta ansioturvaan, ja valtaosa hyödyistä muodostuu etuustason noususta henkilöille, jotka ovat jo nykyisin ansiosidonnaisen työttömyysturvan piirissä.

Haluamme myös nostaa esiin sen tärkeän puuttuvan näkökohdan, että esityksessä arvioidaan etuustason muutoksia, mutta ei tarkastella vakuuttamisen kokonaiskustannuksia yksilön näkökulmasta. Erityisesti yrittäjien, yrittäjämäisesti toimivien ja omassa työssä työllistyvien kohdalla ansioturvan saavuttaminen edellyttää YEL-vakuuttamista tai YEL-tyyppistä vakuuttamista, mikä lisää merkittävästi yksilön kustannuksia korkeamman kassamaksun lisäksi. Tällöin etuuden kasvu voi jäädä suhteessa maksettuihin maksuihin vähäiseksi tai olla jopa negatiivinen suhteessa henkilön todellisiin ansiotuloihin. Katsomme, että tämä heikentää uudistuksen ihmisvaikutusta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta selvästi.

Esityksessä arvioidaan vaikutusten olevan sukupuolten välillä tasaisia ja mahdollisesti vähentävän pienituloisuutta osassa lapsiperheitä. MYRY pitää tätä myönteisenä, mutta korostaa, että vaikutusten rajallinen kohdentuminen vähentää niiden kokonaismerkitystä.

Katsomme, että monimuotoisesti työllistyvien aseman parantaminen edellyttää selvästi laajempaa uudistusta, jossa sosiaaliturva kohdistuu yhdenmukaisemmin kaikkiin työn muotoihin ja huomioi nykyistä paremmin epävarmassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden todellisen tulotilanteen. Vaikka yksittäisille kotitalouksille vaikutukset voivat olla merkittäviä ja selvästi positiivisia, järjestelmä ei laajasti paranna niiden henkilöiden asemaa, jotka toimivat sirpaleisessa työelämässä ja joilla ei ole nykyisin pääsyä ansiosidonnaiseen turvaan.

Vaikutukset Ahvenanmaan maakuntaanAhvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Itsehallintoa koskevan lainsäädännön tehtävänä on turvata ja taata maakunnan väestölle sen ruotsin kielen ja kulttuurin sekä paikallisten tapojen säilyttäminen ja sallia väestön niin itsenäisesti kuin mahdollista järjestää olonsa maakunnan valtio-oikeudellisen aseman rajoissa.

Itsehallintolain perusteella maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työllisyyden edistämistä maakunnan alueella, ja Ahvenanmaalla asuvan työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavan työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa mahdollisuuksiaan päästä tai palata työmarkkinoille turvataan maakuntalaissa Landskapslagen (2003:71) om tillämpning i landskapet

Åland av lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaan työllisyyden edistämistä koskevaan lainsäädäntöön. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu työttömyyden perusteella maksettavaa perusturvaetuutta koskeva lainsäädäntö. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluukin, miten esityksessä ehdotetut muutokset huomioidaan työttömyyden perusteella maksettavaa maakunnan lainsäädännön mukaista perusturvaa koskevassa lainsäädännössä.

**Vaikutuksia Ahvenanmaan maakuntaan käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.3.
Kommenttinne vaikutuksista Ahvenanmaan maakuntaan:**

-

Vaikutukset toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin
**Vaikutuksia toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.5.
Kommenttinne vaikutuksista toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin:**

Pidämme perusteltuna arviota siitä, että esitys lisää jossain määrin toimeenpanijoiden ja viranomaisten hallinnollista työmäärää uuden vakuutusmuodon käyttöönoton myötä.

Samanaikaisesti kiinnitämme huomiota siihen, että esitys ei yksinkertaista työvoimapolitiittista arviointia, vaan voi joiltain osin lisätä siihen liittyvää monimutkaisuutta ja arvioinnin tarpeita. Monimuotoisesti työllistyvien tilanteet edellyttävät jatkossakin tapauskohtaista arviointia, jossa yhdistellään eri tulonlähteitä ja työn muotoja.

Koska esityksessä ei ehdoteta muutoksia työvoimapolitiittisen arvioinnin keskeisiin periaatteisiin, jäävät nykyiset tulkintaongelmat pääosin ennalleen. Uusi vakuutusmuoto voi näin ollen lisätä arvioitavien tilanteiden määrää ilman, että arvioinnin ennakoitavuus tai yhdenmukaisuus paranee.

MYRY katsoo, että viranomaistyön sujuvuuden ja järjestelmän toimivuuden kannalta keskeistä olisi vähentää tulkinnanvaraisuutta ja siirtää painopistettä työn oikeudellisesta muodosta kohti henkilön todellista tulotilannetta.

Vaikutukset muutoksenhakuasteiden toimintaan
**Vaikutuksia muutoksenhakuasteiden toimintaan käsitellään hallituksen esityksen luvussa 4.2.6.
Kommenttinne vaikutuksista muutoksenhakuasteiden toimintaan:**

Katsomme, että esityksen vaikutukset muutoksenhakuasteiden toimintaan eivät todennäköisesti vähene, vaan voivat päinvastoin kasvaa.

Yhdistelmävakuutus lisää järjestelmän monimutkaisuutta, kun eri tulonlähteitä ja työn muotoja ja vakuuttamisen tasoja yhdistellään ja tämä väistämättä lisää tulkinnanvaraisuutta ja vaikeuttaa yksittäisten tapausten ennakoitavuutta.

MYRY pitää todennäköisenä, että muutoksenhakutarve kasvaa, kun järjestelmä monimutkaistuu eikä etuuden tai työttömyysturvan myöntämisen perusteita samalla selkeytetä.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2028 alusta. Työttömyyskassat voisivat ottaa jäsenekseen yhdistelmävakuutettuja vuoden 2028 alusta, jolloin yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahaa voitaisiin myöntää ensimmäisen kerran vuonna 2029.

Kommenttinne voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä:

Mikro- ja yksityisyritykset ry pitää esitettyä voimaantuloaikataulua teknisesti kyllä mahdollisena, mutta katsoo, että uudistuksen ajoitus on hyvin ongelmallinen.

Yhdistelmävakuutus perustuu keskeisesti siihen, miten yrittäjätulo määritellään ja vakuutetaan. Nämä kysymykset ovat parhaillaan uudelleenarvioinnin kohteena YEL-järjestelmän kehittämisen yhteydessä. Pidämme erittäin epätarkoituksenmukaisena, että yhdistelmävakuutusta koskeva sääntely viedään eteenpäin ennen kuin yrittäjien tulopohjan määrittelyä koskevat ratkaisut ovat valmiit.

On olemassa selvä riski, että YEL-järjestelmään tehtävät muutokset edellyttävät yhdistelmävakuutuksen avaamista uudelleen jo lyhyen ajan sisällä. Vaikka muutokset olisivat rajattuja, ne lisäävät väistämättä tulkinnanvaraisuutta ja heikentävät järjestelmän ennakoitavuutta.

Katsomme, että keskeisesti toisiinsa kytkeytyvät sosiaaliturvauudistukset tulisi ehdottomasti valmistella ja toteuttaa yhtenä kokonaisuutena. Eteneminen erillisinä kokonaisuuksina lisää hallinnollista kuormitusta, heikentää sääntelyn hallittavuutta ja kasvattaa riskiä päällekkäisistä tai keskenään ristiriitaisista ratkaisuista.

Olisi tarkoituksenmukaista ja jopa välttämätöntä, että yhdistelmävakuutuksen voimaantulo ajoitetaan yhteen yrittäjien eläke- ja sosiaaliturvaa koskevien keskeisten uudistusten kanssa. Mielestämme on erikoista, ettei näin ole toimittu.

Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että siirtymäsäännökset eivät sisällä erityisiä kevennyksiä tai siirtymävaiheen ratkaisuja, jotka helpottaisivat yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoa tai parantaisivat sen alkuvaiheen vaikuttavuutta.

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muut kommentit esityksestä:

Mikro- ja yksinyrittäjät ry pitää yhdistelmävakuutuksen tavoitetta sinänsä kannatettavana, mutta katsoo, että esitys ei riittävästi huomioi työelämän rakennemuutosta eikä sen vaikutuksia työttömyys- ja ansioturvajärjestelmän toimivuuteen kokonaisuutena. Uudistus jää tällaisenaan pinnalliseksi ja pidämme riskinä, että nyt toteutettava rajattu uudistus voi syrjäyttää laajemman kokonaisuudistuksen, jolle on kiistämätön tarve.

Työelämässä yhä useampi toimii samanaikaisesti tai vuorotellen palkansaajana, yrittäjänä, itsensä työllistäjänä ja monityön tekijänä. Apurahan saajissa on hyvin erilaisissa työelämän tilanteissa olevia. Monissa tilanteissa työn tekemisen muoto ei ole yksilön vapaasti valittavissa, vaan määräytyy työmarkkinoiden rakenteiden ja vaatimusten kautta. Välttämättömyysyrittäjyys on yleistynyt, jopa pakkoyrittäjyys, ja alustatalous sekä muut uudet työnteon muodot ovat hämärtäneet perinteisen jaon palkkatyöhön ja yrittäjyyteen siinä määrin, että rajanveto on haastavaa myös viranomaisille ja eri oikeusasteille.

Esitetty malli yhdistelmävakuutukseksi voi parantaa niiden henkilöiden asemaa, joilla on jo nykyisin riittävä tulotaso ja selkeä työmarkkina-asema ansioturvan piiriin pääsemiseksi. Samanaikaisesti se jättää suurelta osin ratkaisematta niiden monimuotoisesti työllistyvien tilanteen, joiden tulot ovat pienet, katkonaiset, vaihtelevat tai epävarmat. Tämä selittää myös näkemyseroja uudistuksen hyödyllisyydestä eri ryhmien välillä.

Korostamme, että työttömyys- ja sosiaaliturvajärjestelmän tulee kohdella eri työn muodoissa toimivia yhdenvertaisesti silloin, kun heidän tosiasiallinen tulotilanteensa ja toimeentuloriskinsä ovat samankaltaisia. Nyt esityksessä säilyvä malli, jossa palkkatulo huomioidaan todellisena ansiotulona mutta yrittäjätulo arvioon perustuvana YEL-työtulona, ei täytä tätä yhdenvertaisuuden vaatimusta. Tämä epäloogisuus korostuu myös siinä, että MYEL-vakuutusta ja sen tasoa ei kytketä työttömyysturvaan apurahojen osalta. Eläkevakuutuksen ja työttömyysturvan välinen kytkentä ei ole järjestelmällinen eikä looginen. On perusteltua kysyä, miksi yrittäjien ja yrittäjämäisesti toimivien ansioturva sidotaan keinotekoiseen YEL-työtuloon, eikä sitä voida rakentaa suoraan todellisten ansiotulojen pohjalta.

Pidämme valitettavana, että työvoimapolitiittisen arvioinnin keskeiset tulkinnat on rajattu esityksen ulkopuolelle. Käytännössä nämä tulkinnat ratkaisevat, onko henkilöllä ylipäätään oikeus työttömyysetuuteen. Ilman muutoksia tähän kokonaisuuteen yhdistelmävakuutus ei kykene ratkaisemaan keskeisimpiä työttömyysturvaan pääsyn ongelmia ja epäoikeudenmukaisuuksia.

Katsomme, että sosiaaliturvan rahoituspohjaa ja siihen liittyviä vakuuttamisen periaatteita on välttämätöntä ja vastuullista tarkastella nykyistä laajemmin ja kestävämmiin. Nykyinen malli johtaa tilanteeseen, jossa kapea ja osin valikoiva rahoitus- ja vakuuttamisrakenne heikentää sekä järjestelmän ymmärrettävyyttä, toimivuutta, kattavuutta että sen kestävyyttä.

Lopuksi Mikro- ja yksinyrittäjät ry korostaa, että yhdistelmävakuutuksen kehittäminen tulisi kytkeä tiiviisti yrittäjien eläke- ja sosiaaliturvaa koskevaan kokonaisuudistukseen, eli YEL-järjestelmän uudistamiseen. Nykyinen etenemisjärjestys, jossa keskeisesti toisiinsa kytkeytyviä uudistuksia valmistellaan erillään, lisää hallinnollista kuormitusta, kasvattaa tulkinnanvaraisuutta ja sisältää riskin sääntelyn nopeasta uudelleentarkastelusta.

Katsomme, että monimuotoisen työn sosiaaliturvan kehittäminen edellyttää kokonaisvaltaisempaa uudistusta, jossa järjestelmä perustuu todellisiin ansiotuloihin, kohtelee eri työn muotoja yhdenvertaisesti ja tarjoaa ennakoitavan ja selkeän turvan kaikille työelämässä toimiville.

Hanén Liisa
Mikro- ja yksinyrittäjät ry