

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:

PAM katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapa ei vastaa nykytyöelämän todellisuutta eikä monimuotoisesti työllistyvien asemaa. Esitys perustuu oletukseen, että palkkatyön ja yrittäjyyden yhdistäminen on yksilön oma valinta, vaikka käytännössä palkkatyötä järjestetään yhä useammin yrittäjämäisissä muodoissa työnantajasta johtuvista syistä. Näin esityksessä ei oteta riittävästi huomioon työmarkkinoiden rakenteellista epätasapainoa, jossa palkkatyötä järjestetään yhä useammin kevytyrittäjyyden tai muun yrittäjämäisen muodon kautta.

Huomioiden yksityiset palvelualat ja niillä tehtävän epätyypillisen työn, PAM katsoo, että yhdistelmävakuutuksen tässä muodossa riskinä on, että sillä pyritään vastaamaan myös sellaisiin työelämän ongelmiin, jotka kuuluvat ensisijaisesti työlainsäädännön eikä työttömyysturvalainsäädännön ratkaistaviksi. Näennäisyrittäjyys, työsuhteen ja yrittäjyyden rajanveto sekä työnantajaveloitteiden kiertäminen ovat ennen kaikkea työoikeudellisia ja valvonnallisia kysymyksiä. Niitä tulee pyrkiä ensin ratkaisemaan ennen kuin työttömyysturvaan rakennetaan uusia vakuutusmekanismeja, jotka käytännössä mukautuvat epäselviin työnteon muotoihin sen sijaan, että puututtaisiin niiden taustalla oleviin syihin.

PAM arvioi, että uudistus voi pahimmillaan vahvistaa työmarkkinoiden vääristymiä ja normalisoida sellaisia työnteon muotoja, joissa työnantajaveloitteita ja yritystoiminnan riskejä siirretään yksilön kannettavaksi. Tällöin pitkällä aikavälillä negatiiviset vaikutukset heijastuvat myös eläketurvaan.

Ilmiö ei ole teoreettinen. Itä-Suomen aluehallintoviraston kesällä 2025 toteuttamassa kesätyöpaikkavalvonnassa havaittiin noin 200 tarkastetulla työpaikalla, että kuudella työpaikalla nuoria oli järjestetty kevytyrittäjiksi, vaikka kyse oli tosiasiallisesti työsuhteesta, ja yhteensä 23 nuoren osalta työsuhteen tunnusmerkkien katsottiin täyttyvän. Tapaukset osoittavat, että erityisesti nuorten ja maahanmuuttajataustaisten kohdalla työtä järjestetään edelleen tavalla, joka heikentää sekä työehtoja että sosiaaliturvaa.

PAM korostaa, että työttömyysturvan tarkoitus ei ole kompensoida yritystoiminnan riskejä eikä tukea sellaisia järjestelyjä, joissa tosiasialliset työnantajavelvoitteet siirretään yksilön kannettavaksi. Tästä syystä PAM ei pidä ehdotettua yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapaa tarkoituksenmukaisena eikä katso, että siitä tulisi säätää ennen kuin työlainsäädännössä ratkaistaan työsuhteen ja yrittäjyyden rajapintaan liittyvät keskeiset ongelmat.

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 tosiasiallisesti yllä kuvattua pienempään joukkoon ihmisiä. Arviota yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä on avattu hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1 sekä luonnoksen liitteessä.

Kommenttine koskien yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiriä:

PAM kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan yhdistelmävakuutuksen vaikutusarvioinnissa käytetty potentiaalinen kohdejoukko on noin 110 000 henkilöä. Tästä joukosta vain enintään noin 14

000 on sellaisia, joille ei nykyisin kerry palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto, ja jotka voisivat yhdistelmävakuutuksen myötä siirtyä perusturvalta ansioturvan piiriin. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomata, että kyse on henkilöistä, joiden sekä palkansaaja- että yrittäjätulot ovat niin pienet, etteivät ne yksinään riitä täyttämään työssäoloehto. Tästä seuraa, että vaikka yhdistelmävakuutus mahdollistaisi heille pääsyn ansioturvan piiriin, myös heidän ansiopäivärahansa taso jäisi lähtökohtaisesti melko matalaksi. Näin ollen valtaosalle, noin 96 000 henkilölle, yhdistelmävakuutuksen pääasiallinen merkitys olisi ansiopäivärahan tason nostaminen, ei pääsy ansioturvan piiriin.

Lisäksi esityksessä todetaan, että laajemmasta, noin 178 000 henkilön taustajoukosta noin 70 prosenttia kuuluu jo nykyisin joko palkansaajan tai yrittäjän työttömyyskassaan. PAMin näkökulmasta tämä nostaa esiin olennaisen kohdentumiskysymyksen: uudistus näyttää painottuvan ennen kaikkea tilanteisiin, joissa jo valmiiksi vakuutettujen asemaa parannetaan, samalla kun ne pienituloisemmat ja katkonaisemmin työllistyvät henkilöt, jotka nykyisin jäävät ansioturvan ulkopuolelle, muodostavat suhteellisesti varsin pienen joukon ja hyötyvät esityksestä rajallisesti. PAM katsoo, että näin laaja ja hallinnollisesti raskas järjestelmämuutos ei ole oikeasuhtainen, jos sen keskeinen vaikutus on jo vakuutettujen ja tyypillisesti vahvemman tulopohjan omaavien etuustason korottaminen, eikä se samalla ratkaise ansioturvan ulkopuolelle jäävien monimuotoisesti työllistyvien rakenteellisia ongelmia. PAM pitää puutteena sitä, että esityksessä ei arvioida riittävän täsmällisesti ja kattavasti, keitä uudistus tosiasiallisesti hyödyttää ja miten hyödyt kohdentuvat eri ryhmien välillä.

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 liittyessä 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:

PAM pitää hyvänä ja perusteltuna, että yhdistelmävakuutus on vakuutetulle vapaaehtoinen. Vapaaehtoisuuden tosiasiallinen toimivuus edellyttää kuitenkin, että vakuutuksen ehdot, vaikutukset ja soveltamisala ovat vakuutetuille riittävän selkeitä ja ennakoitavia. Muussa tapauksessa on olemassa riski, että valinta johtaa informaatioloukkuihin, alivakuuttamiseen tai virheellisiin käsityksiin omasta vakuuttamistarpeesta. Tämä korostuu erityisesti näennäsyrittäjyyden kaltaisissa tilanteissa, joissa henkilö ei välttämättä itse tunnista asemaansa yrittäjäksi, vaan pitää itseään palkansaajana. Tällöin henkilö ei ymmärrä yhdistelmävakuutuksen merkitystä oman työttömyysturvansa kannalta, vaikka hänen asemansa sosiaaliturvajärjestelmässä voisi tosiasiallisesti edellyttää juuri tämän tyyppistä vakuuttamista.

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 työssäoloehtoä käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.2.

Kommenttinne yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta:

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto on lähtökohtaisesti perusteltu. PAM korostaa kuitenkin, että työssäoloehdon toimivuus riippuu viime kädessä siitä, onko sääntely vakuutetun näkökulmasta riittävän täsmällistä ja ennakoitavaa. Tulonlähteiden huomioon ottamisen, tulorajan ja kertymä sääntöjen tulee olla selkeitä, jotta järjestelmä ei lisää epävarmuutta eikä altista tulkintariidoille. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa työn luokittelu palkkatyöksi, yrittäjyydeksi tai omaksi työksi on epäselvä.

Vaikutukset omaishoitajiinEsityksen 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:

Ei lausuttavaa.

Ansiopäivärahan rahoitusYhdistelmävakuutukseen 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:

PAM pitää tärkeänä, että palkansaajien ja yrittäjien työttömyysturvan rahoitusmallit säilyvät nykyjärjestelmän mukaisina ja niiden erillisuus turvataan myös jatkossa. Esityksen mukaan yhdistelmävakuutusta tarjoavissa työttömyyskassoissa muodostuisi kaksi jäsenmaksua ja kaksi tasoitusrahastoa: palkkatuloon perustuva etuuden osa rahoitettaisiin työttömyysvakuutusmaksuista sekä kassan jäsenmaksuista, kun taas yrittäjätuloon, perhehoidon hoitopalkkioon ja työskentelyapurahaan perustuva osa rahoitettaisiin jäsenmaksuilla.

PAM ei kuitenkaan hyväksy esitykseen sisältyvää poikkeusta rahoituksen erillisyyteen. Esityksen mukaan tilanteessa, jossa yritystulon vakuuttamiseen kohdistuvat varat eivät riittäisi työttömyyskassan vastuiden kattamiseen, alijäämää voitaisiin kattaa palkkatulon vakuuttamiseen kohdistuvilla varoilla. Tämä luo ristisubvention riskin, heikentää rahoituksen läpinäkyvyyttä ja järjestelmän hyväksyttävyyttä palkansaajajäsenten näkökulmasta. Työttömyysturvan rahoitusjärjestelmä on rakentunut sille periaatteelle, että palkansaajien ja yrittäjien vakuuttamiseen liittyvät rahoitusvastuut pidetään erillään. Nyt esitetty poikkeus murentaa tätä periaatetta.

PAM korostaa lisäksi, että rahoitusmalli on käytännössä hallinnollisesti raskas. Kahden jäsenmaksun, kahden tasoitusrahaston sekä varojen ja sijoitustoiminnan eriyttäminen lisää järjestelmän monimutkaisuutta ja hallintokuluja suhteessa kohderyhmän kokoon. Erytyisesti niille palkansaajakassoille, jotka ryhtyisivät tarjoamaan yhdistelmävakuutusta, muutos merkitsisi uusia vaatimuksia rahoituksen ja riskienhallinnan näkökulmasta. PAM pitää epärealistisena, että palkansaajakassat voisivat lyhyessä ajassa kerryttää erillisen yritystulokannan tasoitusrahaston riittävälle tasolle ilman vaikutuksia jäsenmaksujen tasoon. Tämän seurauksena on olemassa riski, että yhdistelmävakuutuksen yrittäjätuloon perustuva osa muodostuu vakuutetulle kalliiksi, ellei järjestelmälle osoiteta riittävää alkuvaiheen rahoitusta. Esityksessä ei arvioida riittävän täsmällisesti, miten yhdistelmävakuutuksen edellyttämä rahastointi toteutettaisiin käynnistysvaiheessa, eikä alkuvaiheen rahoitustarvetta tarkastella vaihtoehtoisena tai välttämättömänä edellytyksenä uudistuksen toimeenpanolle.

PAM katsoo, että rahoituksen erillisyyden tulee olla tosiasiallisesti pitävä, eikä palkkatulon vakuuttamiseen kohdistuvia varoja tule käyttää yritystuloon liittyvien riskien kattamiseen. Alijäämätilanteissa yritystulokannan vajeus tulee kattaa yritystulokannan omilla mekanismeilla nykyjärjestelmän peruseriaatteiden mukaisesti.

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:

Ks. em. kohta rahoituksesta.

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 työttömyyskassaan. 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:

PAM korostaa, että vakuutuskantojen luovuttaminen ja sulkeminen voi käytännössä vaikuttaa merkittävästi työttömyyskassojen väliseen kilpailuun ja kassakentän rakenteeseen. Menettely voi luoda kannustimia vakuutuskantojen keskittämiseen suurille toimijoille, mikä voi pitkällä aikavälillä heikentää järjestelmän monimuotoisuutta ja kaventaa vakuutettujen tosiasiallisia valinnanmahdollisuuksia. Keskittymisen riskinä on myös se, että jäsenmaksujen taso ja vakuutusehdot alkavat määräytyä yhä vahvemmin muutaman toimijan kautta, mikä voi heikentää hinnoittelun ja palvelujen läpinäkyvyyttä sekä vaikeuttaa pienempien kassojen toimintaedellytyksiä. PAM vaatii, että nämä kilpailu- ja keskittymisvaikutukset on arvioitava ennakolta ja kattavasti, jotta uudistus ei johda epätoivottuun keskittymiseen. PAM korostaa, että tällainen kehitys olisi omiaan murentamaan nykyisen hajautetun työttömyyskassajärjestelmän perusajatusta.

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 työssäolohtoa 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:

PAM ei kannata mallia, jossa yrittäjien ja palkansaaajien työttömyyskassojen välinen selkeä jako puretaan. Nykyinen kassajako on sekä sisällöllisesti että rahoituksellisesti perusteltu, ja sen purkaminen lisäisi kustannuksia, hallinnollista taakkaa ja epävarmuutta ilman, että muutos tuottaisi vastaavaa lisäarvoa vakuutetuille tai järjestelmän toimivuudelle.

Yrittäjien määrä on palkansaaajiin verrattuna huomattavasti pienempi, kun taas palkansaaajakassoja on useita ja monet niistä toimialakohtaisesti erikoistuneita. Jos sama työttömyyskassa voi vakuuttaa sekä palkansaaajia että yrittäjiä, yrittäjäjäsenyys todennäköisesti hajaantuisi useisiin eri kassoihin. Tämä heikentäisi edellytyksiä ylläpitää ja kehittää vahvaa yrittäjyyteen keskittyvää osaamista, neuvontaa ja yhdenmukaista soveltamiskäytäntöä. Työttömyyskassa ei ole pelkkä rahoitusmekanismi, vaan myös neuvonnan, tulkinnan ja etuuskien toimeenpanon keskeinen toimija. Jos yrittäjien vakuuttaminen hajautuu useisiin kassoihin, yrittäjiä koskevat erityiskysymykset uhkaavat jäädä aiempaa hajanaisemman osaamisen varaan. Tämä voi heikentää palvelun laatua, lisätä epäselvyyttä vakuuttamisen vaihtoehtoista sekä heikentää kokonaisvaltaista näkemystä yrittäjien työttömyysvakuutuksen kehittämisestä.

PAM korostaa myös, että yrittäjien vakuuttaminen edellyttää erillistä rahoitus- ja riskienhallintaa. Jos useat palkansaaajakassat ryhtyvät vakuuttamaan yrittäjätuloa, jokainen niistä joutuisi rakentamaan omat prosessinsa ja hallinnolliset rakenteensa verrattain pienelle jäsenryhmälle. Tämä tarkoittaa muun muassa erillisiä tasoitusrahastoja, tulon seurannan ja työssäoloehdon laskennan järjestämistä sekä koulutuksen, ohjeistuksen ja valvonnan vahvistamista jne. Tällainen ratkaisu nostaa kustannuksia jäsentä kohden ja lisää byrokratiaa ilman, että syntyy todellisia mittakaavaetuja.

Samalla palkansaaajien ja yrittäjien työttömyysturvan rahoitus- ja riskiperusteet ovat olennaisesti erilaisia. Palkansaaajien ansiopäivärahan ansio-osa rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla ja kassan jäsenmaksuilla, kun taas yrittäjäturva rahoitetaan käytännössä jäsenmaksuilla ja siihen liittyy korkeampi varautumisvaatimus tasoitusrahastojen kautta. Jos kassajako puretaan, kasvaa riski siitä, että näiden kahden järjestelmän rahoituslogiikat alkavat hämärtyä. Tämä voi käytännössä johtaa

joko rahoitusperusteiden sekoittumiseen ja ristisubvention riskiin tai siihen, että yrittäjävakuutus muodostuu niin kalliiksi ja ehdolliseksi, ettei se ole houkutteleva eikä tosiasiallisesti toimiva.

PAM katsoo lisäksi, että kassajaon purkaminen ei yksinkertaista järjestelmää, vaan voi tehdä siitä entistä epäselvemmän sekä vakuutetuille että kassoille. Suomessa työttömyyskassajärjestelmä perustuu hajautettuun, vapaaehtoiseen ja ammattialakohtaiseen kassamalliin, jossa työttömyysturvan toimeenpano on jaettu usean eri toimijan kesken. Jos kassajaon purkaminen johtaa siihen, että vain harvat tai käytännössä yksi suuri kassa ryhtyy laajasti vakuuttamaan sekä palkansaajia että yrittäjiä, jäsenyys, osaaminen ja toimeenpano alkavat keskittyä tähän tai näihin toimijoihin. Tällöin järjestelmä voi tosiasiallisesti ajautua kohti keskitettyä mallia, vaikka esityksessä ei tätä avoimesti tunnisteta. PAMin näkemyksen mukaan tällainen kehitys olisi ristiriidassa hajautetun kassajärjestelmän alkuperäisen tarkoituksen kanssa. Esityksessä ei myöskään arvioida riittävästi sitä riskiä, että kassajaon purkaminen voi pitkällä aikavälillä murentaa nykyisen monikassajärjestelmän rakenteen.

PAM esittää, että kassajaon purkamisen sijaan mahdolliset uudet vakuuttamistarpeet toteutetaan yhteistyömallilla, jossa ne palkansaajakassat, jotka haluavat tarjota yhdistelmävakuutusta, toteuttavat ne yhteistyössä yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan kanssa. Tällainen malli hyödyntäisi olemassa olevaa yrittäjävakuuttamisen osaamista, prosesseja ja riskienhallintaa, vähentäisi päällekkäisen hallinnollisen rakenteen rakentamista useisiin kassoihin sekä pienentäisi toimeenpanon kustannuksia ja järjestelmämuutosten tarvetta. Samalla se parantaisi rahoituksen läpinäkyvyyttä, vähentäisi rahoitusperusteiden sekoittumisen riskiä ja säilyttäisi paremmin hajautetun kassajärjestelmän peruslogiikan.

Taloudelliset vaikutukset Valtiovarainministeriön tekemän mallinnuksen mukaan yhdistelmävakuutuksen piiriin hakeutuisi vakuutuksen käynnistämävaiheessa 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:

PAM pitää ongelmallisena, että esityksen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat suhteellisen laajoina julkiseen talouteen ja työttömyysvakuutusjärjestelmään, vaikka uudistuksen tosiasiallinen hyöty kohdistuu varsin rajattuun joukkoon. Esityksen mukaan yhdistelmävakuutuksen käynnistämävaiheessa muodostuva vakuutuspiiri olisi noin 30 000 henkilöä, joista vain noin 2 000 olisi sellaisia, jotka eivät täytä nykyisiä palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehtoja. Valtaosalle kyse olisi siten lähinnä nykyisen turvan täydentämisestä tai etuustason korottamisesta, ei kokonaan uudesta pääsystä ansioturvan piiriin. Samalla esityksessä arvioidaan, että jo tämä suhteellisen pieni vakuutuspiiri kasvattaa työttömyysetuuksien menoja staattisesti noin 5,5 miljoonalla eurolla vuodessa ja dynaamiset

vaikutukset huomioiden julkisen talouden negatiivinen kokonaisvaikutus voi nousta noin 11,5 miljoonaan euroon vuodessa. PAM katsoo, että kustannusvaikutukset eivät ole oikeassa suhteessa siihen, kuinka pieni osa kohderyhmästä tosiasiallisesti siirtyy uuden turvan piiriin.

PAM kiinnittää huomiota myös siihen, että esityksessä ei ole arvioitu lainkaan sitä, millaisia taloudellisia vaikutuksia yhdistelmävakuutuksella voi olla näennäisyrittäjyyden yleistymisen kautta. Jos malli käytännössä madaltaa kynnyistä järjestää työtä yrittäjämäisessä muodossa myös tilanteissa, joissa kyse on tosiasiallisesti työsuhteesta, seurauksena voi olla työnantajavastuiden ja sosiaalivakuuttamisen kustannusten siirtymistä yksilöille ja osin julkisen talouden kannettavaksi. Tämä koskee työttömyysturvan ohella myös yrittäjien eläketurvaa, jonka tiedetään monissa tilanteissa jäävän matalaksi vakuutetun työtulon alimitoituksen vuoksi. PAM katsoo, ettei työttömyysturvaa tule kehittää tavalla, joka välillisesti normalisoi näennäisyrittäjyyttä ja johtaa siihen, että yrittäjyyteen liittyviä taloudellisia ja sosiaalisia riskejä katetaan muiden kuin yrittäjän rahoilla. Tältä osin esityksen taloudelliset vaikutukset voivat olla arvioitua laajemmat ja pidempikestoisemmat.

Vaikutukset kuntiinYhdistelmävakuutuksesta 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:

Ei lausuttavaa.

Kotitalousvaikutukset, muut ihmisvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutuksetEsitysluonnoksessa 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 henkilöllä, 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:

PAM korostaa, että esityksen kotitalousvaikutuksia koskevat arviot perustuvat oletukseen, että yhdistelmävakuutettu on työttömyyden alkaessa oikeutettu työttömyysetuuteen. Tämä ei kuitenkaan ole pelkästään vakuutustekninen kysymys, vaan riippuu ratkaisevasti työvoimapolitiittisista lausunnoista ja niihin liittyvästä harkinnasta. Hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, ettei yhdistelmävakuutuksen yhteydessä ole tarkoitus muuttaa työttömyysturvan työvoimapolitiittisia edellytyksiä, vaikka juuri niillä on keskeinen merkitys siihen, syntyykö vakuutetulle tosiasiallista oikeutta etuuteen.

PAM pitää tätä merkittävänä puutteena. Työ- ja elinkeinoministeriön omassa selvityksessä todetaan, että yrittäjien työttömyysturva koetaan yleisesti epäselväksi ja että työvoimapolitiittista arviointia on pidetty epäyhtenäisenä ja jopa epäoikeudenmukaisena, erityisesti tilanteissa, joissa henkilö on katsottu päätoimiseksi yrittäjäksi vähäisestäkin toiminnasta huolimatta. Selvityksessä kiinnitetään huomiota myös siihen, että lausuntojen perustelut ovat paikoin olleet puutteellisia, todellista työmäärää ei ole aina arvioitu asianmukaisesti, kokonaisharkinta on ollut osin vajavaista ja asiakkaiden neuvonnassa sekä selvityspyynnöissä on kehittämistarpeita.

PAMin näkemyksen mukaan tämä merkitsee sitä, että vaikka henkilö olisi vakuuttanut itsensä yhdistelmävakuutuksella, hänelle ei välttämättä synny tosiasiallista oikeutta työttömyysturvaan. Lisäksi PAMin kokemuksen mukaan työvoimapolitiittista arviota voidaan tehdä myös takautuvasti, jolloin henkilön työllisyysstatus arvioidaan uudelleen vasta pitkän ajan kuluttua ja jo maksettuja etuuksia voidaan periä takaisin jopa vuosien jälkeen. Tämä on yksilön kannalta kohtuutonta ja korostaa järjestelmän ennakoimattomuutta erityisesti silloin, kun yhdistelmävakuutuksen kohderyhmänä ovat jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa olevat monimuotoisesti työllistyvät.

Tällaisessa tilanteessa esityksen arvioidut myönteiset kotitalousvaikutukset voivat jäädä toteutumatta juuri niissä tapauksissa, joissa turvan tarve on suurin. PAM katsoo, että ilman työvoimapolitiittisten lausuntojen epävarmuuden vähentämistä, yrittäjyyden pää- ja sivutoimisuuden arvioinnin selkeyttämistä sekä takautuvien lausuntojen käytön rajaamista yhdistelmävakuutus ei tarjoa riittävän ennakoitavaa eikä luotettavaa turvaa monimuotoisesti työllistyville.

Vaikutukset Ahvenanmaan maakuntaan
Ahvenanmaan 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:**

Ei lausuttavaa.

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

PAM katsoo, että esityksen vaikutukset toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin ovat merkittävät, mutta niitä ei arvioida riittävän perusteellisesti. Esityksen mukaan yhdistelmävakuutuksen toimeenpano lisäisi Kelan, työttömyyskassojen, Finanssivalvonnan, Työllisyysrahaston ja työvoimaviranomaisten työmäärää. Tästä huolimatta erityisesti työttömyyskassojen toimeenpanokustannuksista, tietojärjestelmämuutoksista ja hallinnollisesta lisätyöstä ei esitetä riittävää kokonaisarviota.

PAM korostaa, että vaikutusarvioinnista puuttuu erityisesti yhdistelmävakuutuksen toimeenpanoon liittyvien hallinnollisten haasteiden sekä yrittäjätuloihin liittyvän alkuvaiheen rahoitustarpeen arviointi. Palkansaajien työttömyyskassat eivät käytännössä voi tarjota yhdistelmävakuutusta ilman riittävää alkupääomaa ja erillistä varautumista. Vaikka esityksessä arvioidaan vakuutuspiirin kokoa ja vakuutuksen kysyntää, siinä ei tarkastella riittävästi yhdistelmävakuutuksen pitkäaikaisia vaikutuksia kassojen hallinnolliseen työhön, riskienhallintaan eikä jäsenmaksujen kehitykseen.

Vaikutukset muutoksenhakuasteiden toimintaan
Vaikutuksia muutoksenhakuasteiden toimintaan käsitellään hallituksen esityksen luvussa 4.2.6.

Kommenttinne vaikutuksista muutoksenhakuasteiden toimintaan:

Ei lausuttavaa.

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:

Ei lausuttavaa.

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muut kommenttinne esityksestä:

PAM katsoo, että yhdistelmävakuutus on merkittävä ja pitkään odotettu uudistus, mutta esitettyyn toteutustapaan liittyy edelleen olennaisia epäselvyyksiä ja merkittäviä rakenteellisia haasteita. Yhdistelmävakuutus voisi aidosti hyödyttää niitä henkilöitä, jotka omasta tahdostaan yhdistävät palkkatyötä ja yrittäjyyttä. Esitetty malli ei kuitenkaan riittävästi huomioi niitä henkilöitä, joiden niin sanottu yrittäjyys ei perustu omaan valintaan, vaan työn teettäjän pyrkimykseen siirtää työnantajavelvoitteita ja riskejä yksilölle esimerkiksi alustatyön tai kevytyrittäjyyden muodossa.

PAM pitää tärkeänä, että monimuotoisesti työllistyville luodaan mahdollisuus vakuuttaa itsensä siten, että tulot voidaan huomioida nykyistä paremmin kokonaisuutena. Tätä ei kuitenkaan tule toteuttaa tavalla, joka heikentää työttömyysturvajärjestelmän perusperiaatteita. PAM ei pidä hyväksyttävänä mallia, jossa palkansaajien rahoitusta ryhdytään käyttämään yrittäjyyteen liittyvien riskien kattamiseen tai jossa työttömyyskassajaon purkaminen murentaa nykyisen hajautetun kassajärjestelmän rakennetta suhteellisen pienen kohderyhmän vuoksi.

PAM korostaa lisäksi, että yhdistelmävakuutusta tulee kehittää ennen kaikkea niiden henkilöiden näkökulmasta, jotka jäävät nykyisin ansioturvan ulkopuolelle, koska heidän tulonsa ovat pienet, katkonaiset tai jakautuvat useisiin työnteon muotoihin siten, etteivät he käytännössä voi vakuuttaa itseään tarkoituksenmukaisesti palkansaaja- tai yrittäjäkassassa. Nykyisessä esityksessä painopiste näyttää kuitenkin olevan enemmän niiden henkilöiden turvan parantamisessa, jotka ovat jo vakuutettuja ja joilla yhdistelmävakuutus ennen kaikkea kasvattaisi ansiopäivärahan tasoa. Tältä osin PAM katsoo, että esityksen kohdentumista ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava vielä uudelleen.

Lehtimäki Nora
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry