

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?**

Osittain

#### **Mahdollisuus perusteluihin:**

Luovat ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Hallituksen esityksessä ehdotettu yhdistelmävakuutus on oikeansuuntainen uudistus, joka voi parantaa niiden henkilöiden asemaa, jotka työskentelevät samanaikaisesti tai vuorotellen palkansaajina ja yrittäjinä. Malli vastaa osaltaan työelämän monimuotoistumiseen ja voi helpottaa erityisesti niiden työntekijöiden tilannetta, joiden tulot muodostuvat useista eri lähteistä.

Samalla yhdistelmävakuutus ratkaisee vain osan monimuotoisesti työllistyvien henkilöiden toimeentuloturvan ongelmista. Luovilla aloilla toimeentulo on usein epäsäännöllistä, pienituloista ja koostuu useista eri tulomuodoista, kuten palkkatuloista, yrittäjätuloista, tekijänoikeustuloista ja apurahoista, jolloin moni ei täyttäisi yhdistelmävakuutuksen kriteereitä. Osan tulot ovat niin pienet ja työllistyminen niin pirstaleista, että he eivät täytä euroistettua työssäoloheitoa, jolloin he jäävät tämänkin uudistuksen jälkeen perusturvan varaan.

Vielä keskeisempi ongelma on työttömyysturvajärjestelmän liian jäykkä jako työttömien, palkansaajien ja yrittäjien välillä. Luovien alojen ammattilaisten kohdalla yrittäjyyden pää- ja sivutoimisuuden arviointi voi käytännössä johtaa tilanteisiin, joissa henkilö katsotaan päätoimiseksi yrittäjäksi, vaikka toiminta vaatisi vain vähäistä työmäärää tai se ei olisi ansiotarkoituksessa

harjoitettua työtä, joka johtaisi tuloihin. Yrittäjäksi tai omassa työssään työllistyväksi tulkitaan herkästi myös henkilö, jolla ei ole Y-tunnusta tai YEL-vakuutusta.

Myös työ- ja elinkeinoministeriö on todennut tuoreessa selvityksessään työvoimapolitiisista lausunnoista, että tulkinnoissa on esiintynyt vaihtelua. Tunnistetut ongelmat on ratkaistava, jotta yhdistelmävakuutus voi toimia hallituksen esityksen tavoitteiden mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö on keväällä 2026 antanut KEHA-keskukselle suosituksia työttömyysturvalain tulkintojen yhdenmukaistamiseksi ja korostanut, että yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnissa keskeistä on toiminnan vaatima työmäärä sekä se, estääkö toiminta kokoaikaisen työn hakemisen ja vastaanottamisen. Ministeriön selvityksen mukaan tulkinnoissa on kuitenkin ollut merkittävää vaihtelua, mikä lisää epävarmuutta työnhakijoiden keskuudessa.

Yhdistelmävakuutuksen käyttöönoton yhteydessä työttömyysturvalainsäädäntöä tulisi siksi täsmentää niin, että pää- ja sivutoimisuuden arviointi perustuu selkeisiin ja ennakoitaviin tuloperusteisiin kriteereihin. Pelkkä yritystoiminta, luova työskentely, apurahojen hakeminen tai muu tuloton ammatillinen toiminta ei saa estää henkilön katsomista työttömäksi työnhakijaksi, jos toiminnasta ei synny elämiseen riittävää toimeentuloa. Uudistuksen tavoitteena tulee olla väliinpuotoamistilanteiden poistaminen ja sen varmistaminen, että työn vastaanottaminen ja oman ammatillisen toiminnan ylläpitäminen on aina kannattavaa.

Luoville aloille on keskeistä, että työttömyysturvajärjestelmä tukee mahdollisuutta työllistyä uudelleen. Tämä edellyttää, että työnhakija voi tehdä työtä sivutoimisesti, ylläpitää osaamistaan ja hakea aktiivisesti uusia toimeksiantoja ilman, että tämä johtaa työttömyysturvan menettämiseen. Työllistymisen edistämiseksi pitäisi olla selkeät kriteerit, joiden avulla tällainen toiminta erotetaan selkeästi yrittäjyydestä.

Apurahansaajien osalta esitetty ratkaisu on ristiriitainen. Esityksessä muutettaisiin lainsäädäntöä kaikkien apurahansaajien osalta niin, että jatkossa apurahakausi olisi työssäoloehto kerryttävää työskentelyä.

Nykyisin apuraha on hyväksyttävä syy olla poissa työmarkkinoilta, jolloin apurahakausi pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Näin ei jatkossa olisi kenenkään osalta. Tätä laajaa muutosta ei voi pitää perusteltuna tapana toteuttaa yhdistelmävakuutuksen edellyttämiä muutoksia työttömyysturvaan. Muutos heikentäisi erityisesti niiden ihmisten asemaa, jotka yhdistävät palkkatöitä apurahakausiin ja joiden työttömyysturva olisi parempi ilman apurahojen huomiointia turvan tasoa määritettäessä.

Olisikin perusteltua rajata esitetty muutos vain henkilöihin, jotka ovat ottaneet yhdistelmävakuutuksen. Näin vältettäisiin negatiiviset vaikutukset muihin apurahansaajiin, mutta samalla mahdollistettaisiin työttömyysturvan kerryttäminen henkilöille, jotka eivät ilman apurahojen huomiointia täyttäisi esimerkiksi työssäoloehto lainkaan. Tällöin esitys parantaisi niiden ihmisten asemaa, joille ei ole tarjolla riittävästi oman alan palkkatöitä ja joille apurahat ovat merkittävä tulonlähde. Esimerkiksi kuvataiteilijalle apuraha voi tarkoittaa merkittävästi tavallista parempaa ja varmempaa toimeentuloa apurahakauden ajaksi. Musiikkialalla taas moni joutuu työskentelemään yrittäjänä, jolloin he ovat joka tapauksessa palkansaajaa heikommassa asemassa. Näille kohderyhmille olisi parannus, mikäli he voisivat jatkossa vakuuttaa myös apurahojen kautta saadun tulon.

Esityksen taustatöissä esitellään valmisteluvaiheessa harkittuja vaihtoehtoja apurahojen osalta. Yksi vaihtoehto olisi, että työssäoloehdon kertyminen apurahoista koskettaisi vain niitä ihmisiä, jotka ottavat yhdistelmävakuutuksen. Muille apurahakausi olisi edelleen hyväksyttävä syy olla poissa työmarkkinoilta, eli heidän tilanteensa ei muuttuisi (eikä siten myöskään heikkenisi) tämän uudistuksen myötä.

HE:n ainoa argumentti tällaista hienojakoisempaa mallia vastaan on, että malli olisi monimutkainen. Tämä ei kuitenkaan ole riittävä peruste rakentaa mallia, jonka vaikutukset ovat tarpeettoman laajat ja ulottuvat kauas yhdistelmävakuutuksen henkilöpiirin ulkopuolelle. Esitetty malli ei huomioi apurahansaajien tilanteiden vaihtelevuutta riittävällä tavalla. Ei ole perusteltua muuttaa kaikkien apurahansaajien asemaa yhdistelmävakuutuksen tähden, vaan muutos tulisi rajata vain yhdistelmävakuutuksen ottaviin henkilöihin.

**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:**

Yhdistelmävakuutuksen kohderyhmä on määritelty siten, että se mahdollistaa useiden työllistymisen muotojen yhtäaikaisen vakuuttamisen. Tämä vastaa työelämän muutokseen, jossa yhä useampi henkilö yhdistää palkkatyötä, yrittäjyyttä ja muita työnteon muotoja.

Luovilla aloilla toimeentulo muodostuu usein useista eri tulonlähteistä, kuten palkkatuloista, yrittäjätuloista, tekijänoikeustuloista ja apurahoista. Tästä näkökulmasta yhdistelmävakuutuksen perusajatus on kannatettava ja voi parantaa osan monimuotoisesti työllistyvien henkilöiden asemaa.

Arvio yhdistelmävakuutuksesta hyötyvien henkilöiden määrästä vaikuttaa kuitenkin melko rajalliselta suhteessa siihen, kuinka laajasti monimuotoinen työnteko on eri aloilla yleistynyt. Luovilla aloilla merkittävä osa työntekijöistä toimii tilanteessa, jossa tulot ovat epäsäännöllisiä ja usein myös määrältään pieniä. Tällöin työssäoloehdon täyttyminen voi olla haastavaa, vaikka työskentelyä tapahtuisi useissa eri muodoissa.

Onkin todennäköistä, että yhdistelmävakuutuksesta hyötyy ennen kaikkea se joukko monimuotoisesti työllistyviä henkilöitä, joiden tulot jo nyt lähestyvät työssäoloehdon täyttyminen tasoa. Sen sijaan osa pienituloisista tai epäsäännöllisesti työskentelevistä henkilöistä jää edelleen järjestelmän ulkopuolelle.

Tästä syystä yhdistelmävakuutuksen käyttöönoton rinnalla on tärkeää tarkastella laajemmin työttömyysturvan työssäoloehdon kertymistä ja pää- ja sivutoimisuuden arviointia siten, että järjestelmä huomioi nykyistä paremmin monimuotoisen ja pirstaleisen työnteon muodot. Arvioinnin kriteerien on oltava selkeät, riittävän tarkat ja julkiset, jotta ihminen pystyy ennakoimaan toimintansa vaikutuksia työttömyysturvaan.

**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 liittyttäessä 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 vapaaehtoisuus on lähtökohtaisesti perusteltu ratkaisu. Monimuotoisesti työllistyvien henkilöiden tulot vaihtelevat usein huomattavasti sekä määrältään että ajallisesti ja mahdollisuus itse päättää vakuuttamisesta sekä vakuutettavien tulojen laajuudesta lisää järjestelmän joustavuutta.

Luovilla aloilla toimeentulo muodostuu tyypillisesti useista eri tulonlähteistä, kuten palkkatuloista, yrittäjätuloista, tekijänoikeustuloista ja apurahoista. Tulojen epäsäännöllisyys ja usein myös suhteellisen matala taso voivat tehdä vakuutusmaksujen ennakoimisesta haastavaa. Tämän vuoksi on tärkeää, että yhdistelmävakuutuksen kustannukset pysyvät kohtuullisina ja että vakuutuksen ehdot ovat monimuotoisesti työllistyville selkeitä ja ennakoitavia.

Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuuden vuoksi sen toimivuus riippuu myös siitä, kuinka ymmärrettävä ja käytännössä saavutettava vakuutus on monimuotoisesti työllistyville. Selkeä viestintä, riittävä neuvonta sekä ennakoitavat vakuutusehdot ovat keskeisiä, jotta vakuuttaminen koetaan mielekkääksi vaihtoehdoksi.

Järjestelmän toimivuuden kannalta on lisäksi tärkeää, että työttömyyskassoilla on käytännössä riittävät edellytykset tarjota yhdistelmävakuutusta jäsenilleen. Uudistuksen toimeenpano voi edellyttää kassoilta uusia hallinnollisia ratkaisuja sekä tietojärjestelmämuutoksia. On tärkeää varmistaa, että yhdistelmävakuutuksen käyttöönotto on työttömyyskassoille toteuttamiskelpoinen ja että kassoilla on riittävät edellytykset ottaa uusi vakuutusmuoto käyttöön.

Vapaaehtoisen vakuutuksen toimivuuden kannalta keskeistä on, että vakuuttaminen koetaan taloudellisesti järkeväksi. Mikäli yhdistelmävakuutuksen kustannukset jäävät pitkälti työttömyyskassojen ja jäsenmaksujen varaan, tämä voi heikentää vakuutuksen houkuttelevuutta erityisesti epäsäännöllisiä ja pienituloisia tuloja saaville henkilöille.

**Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto** Esityksessä 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 täytyisi, 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:

-

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 vaihtoehtojen toteuttamistapojen osalta luvun 5.1.2 alaluvuissa.

Kommenttinne siitä, että omaishoidon hoitopalkkiota ei voisi vakuuttaa yhdistelmävakuutuksessa:

Luovat ry ei edusta omaishoitajia eikä sillä ole erityistä asiantuntemusta omaishoitajien työttömyysturvaa koskevasta kysymyksestä, eikä siksi ota kantaa tähän kohtaan.

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:

Luovat ry pitää tärkeänä, että yhdistelmävakuutuksen rahoitusmalli on kestävä ja että vakuutusmaksut pysyvät kohtuullisina myös monimuotoisesti työllistyville henkilöille.

Luovilla aloilla toimeentulo muodostuu usein epäsäännöllisistä ja suhteellisen pienistä tulovirroista, jotka koostuvat esimerkiksi palkkatuloista, yrittäjätuloista, tekijänoikeustuloista ja apurahoista. Tämän vuoksi vakuutusmaksujen taso ja niiden ennakoitavuus ovat keskeisiä tekijöitä sen kannalta, kuinka laajasti monimuotoisesti työllistyvät henkilöt käytännössä voivat ja haluavat vakuuttautua.

Ehdotetussa mallissa yrittäjän vakuutustuloon ja työskentelyapurahaan perustuva ansiopäivärahan ansio-osa rahoitettaisiin kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksuilla. On tärkeää varmistaa, ettei tämä johda tilanteeseen, jossa vakuutusmaksut muodostuvat epäsäännöllisiä ja pienituloisia työntekijöitä ajatellen liian korkeiksi. Muutoin vaarana on, että yhdistelmävakuutus jää käytännössä vain rajallisen joukon hyödynnettäväksi.

Järjestelmän tavoitteena tulisi olla, että myös monimuotoisesti ja pienituloisesti työllistyvillä henkilöillä on todellinen mahdollisuus vakuuttautua ansiopäivärahan varalle.

**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:**

Luovat ry pitää perusteltuna, että palkkatuloon ja yrittäjätuloon perustuvat rahoituslähteet pidetään työttömyyskassoissa erillään.

Samalla on tärkeää huolehtia siitä, että rahoitusjärjestelmän rakenteesta ei muodostu tarpeettoman monimutkaista tai hallinnollisesti raskasta. Yhdistelmävakuutuksen toimivuuden kannalta keskeistä on, että järjestelmä on käytännössä toteuttamiskelpoinen työttömyyskassoille eikä lisää kohtuuttomasti hallinnollisia kustannuksia.

Tämä korostaa sitä, että järjestelmän on oltava työttömyyskassoille käytännössä toteuttamiskelpoinen.

On hyvä ottaa myös huomioon, että jos yhdistelmävakuutuksen kustannukset jäävät pääosin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla rahoitettaviksi, tämä voi nostaa vakuutuksen hintaa. Tällöin on vaarana, että yhdistelmävakuutus muodostuu monimuotoisesti työllistyville kalliiksi suhteessa saatavaan turvaan, mikä voi heikentää vakuutuksen houkuttelevuutta erityisesti epäsäännöllisiä ja pienituloisia tuloja saaville henkilöille.

On tärkeää, että kassaan liittyessään ihminen tietää eri vaihtoehtojen erot ja osaa valita itselleen toimivimman vaihtoehdon. Tämä edellyttää viestinnän ja neuvonnan tehostamista.

**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 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:**

Luovat ry pitää ymmärrettävänä, että työttömyyskassoille jätetään mahdollisuus luopua yksittäisen vakuutuslajin järjestämisestä esimerkiksi vakuutuskannan sulkemisen tai siirtämisen kautta. Kassojen toiminnan järjestämisessä on tärkeää säilyttää riittävä joustavuus.

Samalla on kuitenkin tärkeää varmistaa, että vakuutettujen jäsenten oikeusturva toteutuu kaikissa tilanteissa. Vakuutuskannan sulkeminen tai luovuttaminen ei saa heikentää jo vakuutettujen jäsenten oikeuksia tai luoda epävarmuutta heidän työttömyysturvansa kannalta.

Yhdistelmävakuutuksen uskottavuuden ja houkuttelevuuden kannalta on keskeistä, että vakuutuksen ottavat henkilöt voivat luottaa järjestelmän vakauteen. Tämän vuoksi on tärkeää, että mahdolliset muutokset vakuutuksen järjestämisessä toteutetaan siten, että vakuutettujen asema säilyy selkeänä ja turvattuna.

**Työttömyyskassajaon purkaminen** Nykytilassa työttömyyskassa voi vakuuttaa joko vain palkansaajia tai vain yrittäjiä. Esityksessä ehdotetaan, että tästä jaosta luovuttaisiin. Jatkossa työttömyyskassa voisi vakuuttaa joko vain palkansaajia tai vain yrittäjiä taikka sekä palkansaajia 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 palkansaajana tai yrittäjänä, eikä palkansaajan ja yrittäjän työssäoloehtoita tai ansiopäivärahan rahoitusta esitetä muutettavaksi.

**Jaon purkamista vain palkansaajia 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:**

Luovat ry pitää työttömyyskassajaon purkamista perusteltuna muutoksena. Nykyinen jako vain palkansaajia tai vain yrittäjiä vakuuttaviin työttömyyskassoihin perustuu työelämän rakenteeseen, jossa työnteon muodot olivat selkeämmin toisistaan erillisiä. Työelämän monimuotoistuksessa yhä useampi henkilö yhdistää palkkatyötä, yrittäjyyttä ja muita työnteon muotoja.

Luovilla aloilla on tavallista, että sama henkilö toimii eri aikoina tai samanaikaisesti palkansaajana, yrittäjänä ja muissa työnteon muodoissa. Tästä näkökulmasta mahdollisuus vakuuttaa sekä palkansaajia että yrittäjiä samassa työttömyyskassassa tukee paremmin nykyisen työelämän todellisuutta ja helpottaa monimuotoisesti työllistyvien asemaa.

**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:**

Luovat ry haluaa tuoda esiin, että jos merkittävä osa yhdistelmävakuutukseen liittyvistä kustannuksista jää työttömyyskassojen ja niiden jäsenten rahoitettavaksi, tämä voi nostaa vakuutuksen jäsenmaksuja. Korkeat kustannukset voivat puolestaan heikentää vakuutuksen houkuttelevuutta.

Esityksessä arvioidaan, että yhdistelmävakuutuksen piiriin hakeutuisi alkuvaiheessa noin 30 000 henkilöä. On kuitenkin mahdollista, että vakuutukseen hakeutuvien määrä jää tätä pienemmäksi, jos vakuuttamisen kustannukset muodostuvat korkeiksi tai jos vakuutuksen käytännön toteutus työttömyyskassoissa osoittautuu raskaaksi. Tällöin uudistuksen vaikutukset monimuotoisesti työllistyvien sosiaaliturvaan voivat jäädä arvioitua vähäisemmiksi.

Lisäksi on tärkeää huomioida yhdistelmävakuutuksen käytännön toteutus työttömyyskassoissa. Uuden vakuutusmuodon käyttöönotto voi edellyttää kassoilta merkittäviä hallinnollisia ja tietojärjestelmiin liittyviä muutoksia. Mikäli toteutus jää pääosin työttömyyskassojen vastuulle, on syytä arvioida myös sitä, kuinka laajasti kassat ovat valmiita investoimaan uuden vakuutusmuodon käyttöönottoon.

Näiden seikkojen ohella monella sivutoimisella yrittäjällä voi olla huolena turvan ennakoimattomuus: tällä hetkellä yrittäjän on vaikea ennakoida, että saavatko he työttömyysturvaan oikeuttavan työvoimapolitiittisen lausunnon vai tulkitaanko heidän toimintaansa tavalla, joka johtaa turvan epäämiseen. Hinta yhdistettynä tähän epävarmuuteen saattaa rajata henkilöpiirin huomattavasti VM:n mallinnuksen tuottamaa arviota suppeammaksi, jolloin käynnistämävaiheessa taloudelliset vaikutukset jäisivät selkeästi arviota vähäisemmiksi.

**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 kestoa pidentävä vaikutus, arvioidaan jäävän vähäiseksi.

**Vaikutuksia kuntiin käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1.3. Kommenttinne esityksen vaikutuksista kuntiin:**

Luovat ry:llä ei ole erityistä lausuttavaa esityksen kuntavaikutuksista.

**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 henkilöillä, 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 henkilöillä 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:**

Luovat ry pitää myönteisenä, että yhdistelmävakuutus voi parantaa monimuotoisesti työllistyvien henkilöiden toimeentuloturvaa tilanteissa, joissa työllistyminen jatkuu osittain työttömyyden aikana. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että osalla vakuutetuista työttömyysetuus nousisi nykyisestä, mikä voi parantaa joidenkin kotitalouksien taloudellista asemaa.

Luovilla aloilla toimeentulo muodostuu usein useista eri tulonlähteistä ja tulot vaihtelevat merkittävästi ajallisesti. Tästä näkökulmasta yhdistelmävakuutus voi helpottaa erityisesti niiden henkilöiden asemaa, jotka yhdistävät palkkatyötä ja yrittäjyyttä tai muuta itsensä työllistämistä. Yhdistelmävakuutuksella voi siis parhaimmillaan olla laaja myönteinen vaikutus luoviin aloihin sekä suomalaiseen kulttuuriin.

Samalla on kuitenkin huomattava, että suuri osa luovien alojen tekijöistä työskentelee epäsäännöllisesti ja usein suhteellisen pienillä tuloilla. Tällöin työssäoloehdon täytyminen voi olla haastavaa, vaikka työtä tehdään useissa eri muodoissa. Lisäksi työvoimapoliittisten lausuntojen kriteereissä on vielä paljon selkiyttämisen tarvetta, kuten toisaalla lausunnossa on tuotu esiin. Yhdistelmävakuutus ei siten yksin ratkaise kaikkia monimuotoisesti työllistyvien toimeentuloturvaan liittyviä ongelmia.

Luovat ry pitää tärkeänä, että työttömyysturvajärjestelmä kokonaisuudessaan tukee työn vastaanottamista ja aktiivista ammatin harjoittamista myös tilanteissa, joissa työ on epäsäännöllistä tai koostuu useista eri tulonlähteistä.

**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 kuuluu, 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:**

Luovat ry:llä ei ole erityistä lausuttavaa esityksen 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:**

Luovat ry kiinnittää huomiota siihen, että yhdistelmävakuutuksen käyttöönotto voi lisätä toimeenpanijoiden, erityisesti työttömyyskassojen, hallinnollista työtä. Esityksessä todetaan, että uusi vakuutusmuoto edellyttää muutoksia esimerkiksi työttömyyskassojen tietojärjestelmiin sekä etuuksien käsittelyyn ja rahoituksen seurantaan.

On tärkeää varmistaa, että uudistuksen toimeenpano on työttömyyskassoille käytännössä toteuttamiskelpoinen. Jos yhdistelmävakuutuksen käyttöönotto edellyttää kassoilta merkittäviä investointeja tietojärjestelmiin tai hallinnollisiin prosesseihin, tämä voi vaikuttaa siihen, kuinka laajasti kassat ovat valmiita tarjoamaan yhdistelmävakuutusta jäsenilleen.

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

**Kommenttinne vaikutuksista muutoksenhakuasteiden toimintaan:**

Yhdistelmävakuutuksen toimivuus nojaa sivutoimisten yrittäjien mahdollisuuteen saada työvoimapolitiittinen lausunto, joka puoltaa mahdollisuutta saada työttömyysturvaa. Siksi on keskeisen tärkeää, että työvoimapolitiittinen arviointi tehdään onnistuneesti, perustelut ovat riittävän kattavat ja mahdolliset virheet saadaan tunnistettua ja korjattua tehokkaasti.

Arvioinnissa on kuitenkin monenlaisia ongelmia yrittäjien kannalta, mikä käy ilmi myös työ- ja elinkeinoministeriön tuoreesta selvityksestä. Siksi moni yrittäjä ei ajattele hyötyvänsä vapaaehtoisesta vakuutuksesta työttömyyden varalta. Luottamusta ei ole myöskään siihen, että työvoimapolitiittisen arvion mahdolliset puutteet saataisiin riittäväällä varmuudella oikaistua. Täten työvoimapolitiittisen arvion ja sitä koskevan muutoksenhakuprosessin puutteet heikentävät olennaisesti yhdistelmävakuutuksen toimivuutta.

Työvoimapolitiittiseen arvioon pitäisi voida hakea muutosta muulta taholta kuin KEHA-keskukselta, jotta virheet saadaan paremmalla varmuudella tunnistettua ja oikaistua. Mahdollisuus valittaa arviosta kolmannelle taholle on myös omiaan parantamaan arvioiden laatua nykyisestä.

Tällä hetkellä vain työttömyyskassan tekemästä ratkaisusta voi valittaa. On kuitenkin tyyppillistä, että kassa toimii työvoimapoliittisen arvion mukaisesti, jolloin valituksen on vaikea menestyä, ellei työvoimapoliittista arviota korjata. Lopullisesti asian ratkaisee vakuutusosoikeus, jonka päätöksistä ei voi valittaa hallinto-oikeuteen. Kokonaisuus on siis omiaan ruokkimaan tilannetta, jossa virheiden oikaiseminen on hakijalle erityisen vaikeaa, mikä syö järjestelmän toimivuutta ja oikeudenmukaisuutta.

**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:**

Luovat ry pitää perusteltuna, että yhdistelmävakuutuksen voimaantulolle varataan riittävästi valmistelu-aikaa. Uuden vakuutusmuodon käyttöönotto edellyttää työttömyyskassoilta muutoksia muun muassa tietojärjestelmiin ja hallinnollisiin käytäntöihin.

On tärkeää varmistaa, että kassoilla ja muilla toimeenpanijoilla on riittävät edellytykset valmistautua uudistukseen ennen sen voimaantuloa. Riittävä siirtymäaika tukee myös sitä, että yhdistelmävakuutuksesta voidaan viestiä selkeästi monimuotoisesti työllistyville henkilöille ennen vakuutuksen käyttöönottoa.

Siirtymäaikana on lisäksi varmistettava, että työttömyysturvaa koskevat soveltamisohjeet ja tulkintakäytännöt ovat valtakunnallisesti yhtenäiset ja selkeät. Erityisesti pää- ja sivutoimisuuden arviointiin sekä monimuotoiseen työntekoon liittyvät ohjeistukset tulee saattaa kuntoon ennen uudistuksen voimaantuloa.

**Muuta lausuttavaa esityksestä**

**Muut kommenttinne esityksestä:**

-

Kaira Lauri  
Luovan työn tekijät ja yrittäjät - Luovat ry