

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?

-

Mahdollisuus perusteluihin:

Yrittäjäkassa pitää yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapaa vaikeaselkoisena niin toimeenpanon kuin vakuutetun näkökulmasta. Esitetty yhdistelmävakuutus on oma vakuutusmuotonsa, mutta se perustuu vahvasti kahden erillisen vakuutusmuodon, palkansaaja- ja yrittäjävakuutuksen mukaiselle jaottelulle. Yksinkertaisempi toteuttamistapa olisi mahdollista jo olemassa olevien vakuutusmuotojen yhdistämisellä ilman kolmatta vakuutusmuotoa.

Yhdistelmävakuutuksen järjestämisessä on lisäksi riskinä, että vakuutuksen käyttöaste saattaa jäädä matalaksi, jolloin tulee pohtia, kuinka tarkoituksenmukaista on toteuttaa kallis ja suuritöinen työttömyyskassajärjestelmää perustavanlaatuisesti muuttava uudistus. Yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoon liittyvä epävarmuus vakuutettujen määrästä lisää myös kassakohtaista riskiä. Mikäli yhdistelmävakuutuksen piiriin hakeutuukin arvioitua pienempi joukko, ja he jakautuvat useaan eri kassaan, voi uuden tasoisrahaoston riittävä kerryttäminen olla kassoille haastavaa.

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 tulonlähdettä 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 tosiasiaassa yllä kuvattua pienempään joukkoon ihmisiä.

Arviota yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä on avattu hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1 sekä luonnoksen liitteessä.

Kommenttinne koskien yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiriä:

Yrittäjäkassan näkemyksen mukaan ehdotettu kohderyhmä ja henkilöpiiri ovat riittävät kattamaan monimuotoista työtä tekevien henkilöiden työttömyysturvan.

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:

Yrittäjäkassa kannattaa ehdotusta yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuudesta vakuutetulle. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan oteta kantaa tilanteeseen, jossa yhdistelmävakuutettu henkilö siirtyy päivärahan saajaksi siten, että monimuotoinen työskentely päättyy, mutta jokin yksittäinen työskentelymuoto jatkuu. Epäselväksi jää, miten vakuuttaminen määräytyy tilanteessa, jossa henkilö jatkaa työskentelyä tavalla, joka kartuttaa joko palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto, mutta ei enää täytä yhdistelmävakuutuksen edellytyksiä.

Lainsäädännöstä tulisi käydä yksiselitteisesti ilmi, säilyykö yhdistelmävakuutus tällaisessa tilanteessa voimassa vai edellytetäänkö henkilön siirtyvän palkansaaja- tai yrittäjävakuutetuksi jäljelle jäävän työskentelymuodon mukaisesti, jos kassa tällaista vakuutusta tarjoaa.

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 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:

Lakiehdotus mahdollistaa tilanteen, jossa päätoimisena yrittäjänä toimivan henkilön olisi mahdollisuus kerryttää työssäoloehto 12 kuukaudessa, jos hänellä on yritystoiminnan lisäksi edes hyvin pienimuotoista palkkatyötä. Yrittäjäkassa katsoo, että yrittäjä- ja yhdistelmävakuutuksen eri pituiset työssäoloehdot johtavat epäyhdenvertaiseen tilanteeseen etenkin niiden henkilöiden kohdalla, jonka pääasiallinen työllistymismuoto on yritystoiminta.

Yrittäjän työssäoloehdon pituus on tällä hetkellä 15 kuukautta. Palkansaajan ja yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon pituus on 12 kuukautta. Yrittäjäkassa ehdottaa, että yrittäjän työssäoloehdon pituus yhdenmukaistetaan 12 kuukauden mittaiseksi ja työssäoloehdon kertymisen alarajaa laskettaisiin samalle tasolle (930 € / kk) kuin palkansaajalla tai yhdistelmävakuutetulla. Tällöin toimeenpano olisi yksinkertaisempaa ja erilaista työtä tekevät ihmiset tulisivat kohdelluksi yhdenvertaisesti. Lyhyempi yrittäjän työssäoloehto voisi lisäksi kannustaa useampia yrittäjiä vakuuttamaan itsensä työttömyyden varalta.

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:

-

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:

-

Muut ansiopäivärahan rahoitusta koskevat ehdotuksetTyöttömyyskassalla, joka järjestäisi sekä palkansaajan että yrittäjän ansioturvaa, tai joka järjestäisi jäsenilleen yhdistelmävakuutusta, tulisi olla palkkatuloon ja yrittäjätuloon (mukaan lukien perhehoitajan hoitopalkkio ja työskentelyapuraha) perustuvien etuuskassien 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:

1. Vajauksen kattaminen toisesta tasoitusrahastosta

Esitetyssä TKL 22 §:ssä sallittaisiin vakuutuslajin vajauksen kattaminen toisen vakuutuksen tasoitusrahastosta. Yrittäjäkassa pitää ehdotusta periaatteellisesti ongelmallisena, koska vakuutuksenottajat ovat jäsenmaksuja maksaessaan sitoutuneet ainoastaan ottamansa vakuutuksen kustannusten kattamiseen. Ehdotus poikkeaa merkittävästi esitysluonnoksessa olevasta lähtökohdasta, jonka mukaan työttömyyskassan varat tulisi pitää erillään eri vakuutusmuotojen välillä (TKL 19 b §). Mahdollisuutta varojen siirtämisestä vakuutuslajista toiseen voidaan pitää yleisestikin erikoisena ratkaisuna vakuutustoiminnassa. Myöskään vakuutus sopimuslain alaisissa

vakuutuksissa ei vakuutusperiaatteen mukaisesti sallita pääomien siirtämistä vakuutuslajista toiseen. Yrittäjäkassan mielestä esitetystä ehdotuksesta tulisi ensisijaisesti luopua.

Toissijaisesti Yrittäjäkassa ehdottaa, että esitykseen sisällytetään TKL 22 §:n 4 momenttia vastaava säännös myös tilanteeseen, jossa yrittäjiä vakuuttava työttömyyskassa vakuuttaa TKL 1 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja palkkatyöntekijöitä tai 1 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja yhdistelmävakuutettuja. Tällöin muusta kuin yrittäjävakuutuksesta syntyvä vaje tulisi voida kattaa vastaavasti yrittäjävakuutuksen tasoitusrahastosta.

Nykyisessä esitysluonnoksessa vakuutuslajin vajeuksen täyttäminen on mahdollistettu vain palkansaajavakuutuksen tasoitusrahastosta yrittäjävakuutuksen tasoitusrahastoon. Luonnoksen mukaan, jos palkkatyöntekijöitä vakuuttava työttömyyskassa vakuuttaa myös 1 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettuja yrittäjiä tai 1 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja yhdistelmävakuutettuja, muusta kuin palkkatyön vakuutuksesta syntyvä vaje saataisiin täyttää palkkatyön vakuuttamisesta syntyvästä tasoitusrahastosta.

Yrittäjäkassa pitää epäyhdenvertaisena tilannetta, jossa palkansaajakassat voivat hyödyntää jo kerryttämiään tasoitusrahastoja yhdistelmävakuutuksen rahoituksessa, mutta Yrittäjäkassalla ainoana yrittäjiä vakuuttavana kassana ei ole vastaavaa mahdollisuutta. Tämä asettaa Yrittäjäkassan olennaisesti heikompaan asemaan ja kasvattaa merkittävästi riskiä uusien vakuutusmuotojen käyttöönotossa.

Yrittäjäkassa ehdottaa lisäksi, että mahdollisuus toisen vakuutuslajin tasoitusrahaston hyödyntämiseen tulisi olla väliaikainen, uuden vakuutuslajin perustamisvaiheeseen liittyvä järjestely. Mahdollisuutta tulisi voida käyttää enintään viiden vuoden ajan uuden vakuutuslajin perustamisesta lukien. Toisen vakuutuslajin tasoitusrahaston hyödyntämistä voitaisiin rajata myös jollain muulla ehdolla, joka rajoittaisi tasoitusrahaston käytön vain erityistilanteisiin eikä se kattaisi normaaleja talouden vaihteluun liittyviä alijäämätilanteita.

Lisäksi on huomioitava, että TKL 22 §:n 2 momentti (Jos tilinpäätös osoittaa 1 momentissa tarkoitetun tasoitusrahaston enimmäiskäytön jälkeen edelleen vajeusta, saadaan palkkatyöntekijöitä vakuuttavan työttömyyskassan palkansaajan ansiopäivärahasta syntynyt vaje täyttää 21 §:n 1 momentissa tarkoitetun tukikassan varoista. Tukikassan varoja voidaan yhden kalenterivuoden aikana käyttää enintään puolet niiden määrästä kassojen vajeusten suhteessa) mahdollistaa tilanteen, jossa palkansaajia vakuuttavalla kassalla on mahdollisuus tasata kassavajetta tukikassan avulla myös silloin, kun kassavaje johtuu siitä, että palkansaajavakuutuksen tasoitusrahaston varoja on käytetty kattamaan yrittäjävakuutuksesta johtuvaa vajeusta. Tukikassan varoilla olisi siis mahdollista epäsuorasti täyttää myös yrittäjävakuutuksesta johtuvaa vajeusta.

Yrittäjävakuutuksen puolella ei ole vastaavaa rahoituksellista turvamekanismia, eikä näin ollen myöskään mahdollisuutta siirtää palkansaajavakuutuksen järjestämiseen liittyvää riskiä muulle taholle.

2. Tasoitusrahaston minimirajan nosto

Valtiontakaus tai mikään muukaan maksatuksen jatkumista turvaava mekanismi ei koske yrittäjävakuutusta. Pitkittyneen kriisitilanteen aikana on uhkana, että tasoitusrahaston varat eivät riitä kattamaan maksatuksesta syntyviä kuluja. Tämän vuoksi Yrittäjäkassa pitää nykyistä 250 prosentin tasoitusrahastoa riittämättömänä yrittäjävakuutuksen osalta. Esimerkiksi koronakriisin aikaan Yrittäjäkassassa nähtiin uhkana, että samanaikaisen etuusmenojen mahdollisen kasvun sekä sijoitusvarallisuuden laskun myötä kassan varat olisivat loppuneet.

Edellä mainitut yrittäjävakuutuksen rahoitukselliseen vakauteen liittyvät haasteet koskevat myös esitettyä yhdistelmävakuutusta. Yrittäjäkassa ehdottaa yrittäjävakuutuksen tasoitusrahaston minimirajan nostoa 400 prosenttiin, jotta varat riittävät yllättävässä ja nopeassa työttömyyden nousutilanteessa. Tasoitusrahasto reagoi nopeasti, ja sen määrään vaikuttavat juurikin etuusmenojen muutokset. Mikäli lisäksi on kriisitilanne, niin sijoitusten arvostukset ja tuotot laskevat, jolloin vaikutus on kaksinkertainen.

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:

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:

Yrittäjäkassa vastustaa kassajaon purkamista eikä näe esityksellä saavutettavan myönteisiä vaikutuksia. Yrittäjien työttömyysturva koskee jo lähtökohtaisesti suhteellisen pientä joukkoa. Kassajaon purkaminen johtaisi tämän joukon pirstaloitumiseen useisiin työttömyyskassoihin, mikä heikentäisi järjestelmän selkeyttä ja toimivuutta. Yrittäjäkassa pitää merkittävänä riskinä sitä, että yhdenvertainen kohtelu ei enää toteutuisi päiväraha hakemusten käsittelyssä. Kun yrittäjäjäseniä on useissa eri kassoissa vain vähän, yksittäisten kassojen yrittäjäjäsenten hakemusmäärät jäävät väistämättä alhaisiksi. Tämä vaikeuttaa yhtenäisen ja vakiintuneen soveltamiskäytännön ylläpitämistä.

Lisäksi kassajaon purkaminen kasvattaa rahoitukseen liittyviä riskejä. Mikäli yrittäjäjäsenten määrät jäävät kassoissa pieniksi, tasoitusrahastojen riittävä kerryttäminen voi muodostua haastavaksi. Tämä voi johtaa jäsenmaksujen nousuun ja pahimmillaan kohtuuttomaan maksurasitukseen jäsenille.

Kassajaon purkaminen myös monimutkaistaa entisestään jo valmiiksi vaikeaselkoista työttömyysturvajärjestelmää, eikä poista väärinvakuuttamisen riskiä. Uusi vakuutusjärjestelmä edellyttää jäseniltä entistä parempaa tietoisuutta omasta vakuuttamistilanteestaan. On todennäköistä, että jäsen voi virheellisesti olettaa olevansa ansioturvan piirissä pelkästään siksi, että kuuluu kassaan, joka tarjoaa useita vakuutusmuotoja. Nykytilanteessa, jossa kassajaottelu on selkeä, on pienempi riski esimerkiksi sille, että palkansaaajasta yrittäjäksi vaihtava henkilö erehtyisi luulemaan työssäoloehdon kertyvän palkansaaajakassassa.

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:

-

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 kestoa pidentävä vaikutus, arvioidaan jäävän vähäiseksi.

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

-

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. Ikäjakauksessa 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:

-

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:**

Yrittäjäkassan näkemyksen mukaan yhdistelmävakuutuksen toteutumisen yhteydessä tulisi tarkastella muutoksen vaikutusta myös yritystoiminnan työvoimapoliittiseen arviointiin. Riskinä on, että muutoin yhdistelmävakuutuksen ehdot täyttävä henkilö ei tule oikeutetuksi ansiopäivärahaan tilanteessa, jossa monimuotoinen työ päättyy, mutta yritystoiminta jatkuu.

Yrittäjiä koskevissa lausunnoissa on jo ennestään ollut epäjohtonmukaisuuksia ja tilanne uhkaa laajentua uuden vakuutusmuodon tullessa voimaan. Ennestään vaikeuksia aiheuttaneet tilanteet koskisivat myös uutta yhdistelmävakuutettujen joukkoa. Tämä on ongelmallista, sillä yhdistelmävakuutusta ottaessaan henkilöllä on perusteltu syy luottaa siihen, että järjestelmä tunnistaa ja käsittelee asianmukaisesti erilaiset työnteon muodot myös työvoimaviranomaisen ratkaisukäytännössä. Tämän vuoksi yritystoiminnan sivutoimisuuden arvioinnille tarvitaan selkeät ja kattavat linjaukset, jotta ratkaisut yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuudesta olisivat ennakoitavia ja yhdenmukaisia.

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

-

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:

Yrittäjäkassa esittää, että 20 % sääntö poistettaisiin (tarkemmin kohdassa Muuta lausuttavaa esityksestä). Mikäli sääntö jää kuitenkin voimaan, Yrittäjäkassa ehdottaa, että ehdotettu työttömyysturvalain 6 luvun 5 §:n (yrittäjän ansiopäivärahan perusteena oleva työtulo) muutos saatettaisiin voimaan mahdollisimman pian jo ennen muiden lakimuutosten voimaantuloa. Yrittäjän eläkelain 112 a §:n mukainen työtulon tarkistaminen koskee jo nykyään yrittäjävakuutettuja, jolloin on kohtuutonta, että 20 prosentin sääntö rajoittaa henkilön mahdollisuutta hyötyä nostosta

täysimääräisesti myös työttömyysturvavakuutuksen puolella tilanteessa, jossa hän ei itse voi vaikuttaa eläkevakuutuksensa työtulon korottamiseen.

Muuta lausuttavaa esityksestä

Muut kommentit esityksestä:

1. Vakuutustason nostamisen rajoitus

Nykyisen lainsäädännön mukaan yrittäjän vakuuttaman työtulon korotuksesta voidaan huomioida enintään 20 prosenttia ansiopäivärahan perusteena. Esitysluonnoksessa vastaavaa rajoitusta ehdotetaan sovellettavaksi myös yhdistelmävakuutukseen. Vakuutustason 20 prosentin rajan ylittävät korotukset vaikuttaisivat näin ollen täysimääräisesti ansiopäivärahaan vasta työssäoloehdon täyttymistä vastaavan ajanjakson jälkeen. Yhdistelmävakuutuksessa työssäoloehto täyttyy 12 kuukaudessa ja yrittäjävakuutuksessa 15 kuukaudessa, ja päiväraha määräytyy kyseistä ajanjaksoa edeltävien kuukausien vakuutustasojen keskiarvon perusteella.

Yrittäjäkassan näkemyksen mukaan 20 prosentin sääntö rajoittaa jäsenen mahdollisuutta vakuuttautua todellista eläkevakuutuksen mukaista työtuloaan vastaavasti. Rajoitus tulisi poistaa kokonaan sekä yhdistelmävakuutuksesta että yrittäjävakuutuksesta.

Kassa ei pidä merkittävänä riskinä sitä, että jäsenet pyrkisivät keinotekoisesti nostamaan työttömyyspäivärahaansa korottamalla vakuutustasoaan juuri ennen työttömyyttä. Kassan jäsenmaksujen ja YEL-/MYEL-vakuutusmaksujen kohoaminen tehtyä korotusta vastaavasti ehkäisevät osaltaan riskin toteutumista. Lisäksi ansiopäivärahan porrastus on vähentänyt tällaisen toiminnan houkuttelevuutta.

TyEL-vakuutetut yrittäjät eivät voi suoraan itse määrittää heille maksettavan työtulon määrään, jolloin 20 prosentin säännön soveltaminen heihin on kohtuutonta. Heidän tulonmuodostuksensa on rinnastettavissa palkansaajiin, joiden ansiopäivärahan määräytymistä ei rajoita vastaava sääntely.

Mikäli rajoitusta ei voida kokonaan poistaa, tulisi tarkastella enimmäiskorotusprosentin muuttamista. Toissijaisesti Yrittäjäkassa ehdottaa, että 20 prosentin sääntöä muutetaan siten, että rajoitus koskisi vasta yli 100 prosentin korotuksia. Tämä mahdollistaisi sen, että työttömyysturvan taso heijastaisi nykyistä paremmin henkilön todellista tulotasoa.

20 prosentin säännön poistamisella ei olisi vaikutusta valtiontalouteen, sillä yrittäjiä vakuuttava kassa rahoittaa ansiopäivärahan ansio-osan kokonaisuudessaan jäsenmaksuilla.

2. Vakuutustulon muuttaminen kerran vuodessa

Esitysluonnoksessa esitetään, että yhdistelmävakuutuksen työtuloa saa muuttaa vain kerran vuodessa (TKL 3 a §:n 3 momentti). Yrittäjäkassa vastustaa esitettyä rajoitusta. Rajoitukselle ei ole esitetty esitysluonnoksessa lainkaan perusteluja. Yrittäjäkassa ei koe, että rajoituksen poistumisella olisi toimeenpanon kannalta merkitystä, sillä kassat voivat omilla toimillaan vaikuttaa vakuutustason muutosten sujuvuuteen. Yrittäjäkassan näkemyksen mukaan rajoitus estää kohtuuttomasti jäsenen vapautta valita vakuutustasonsa kassassa. Rajoituksella on myös suora vaikutus päivärahan määrään. Erityisen ongelmallinen rajoitus on yhdistettynä yllä mainittuun 20 prosentin sääntöön.

Yrittäjävakuutuksessa ei ole vastaavaa rajoitusta, eikä Yrittäjäkassa ole havainnut, että jäsenet muuttaisivat vakuutustasoaan useita kertoja vuodessa. Ongelma on päinvastainen: jäsenen eläkevakuutuksen työtulon noustessa, ei jäsen välttämättä huomaa ilmoittaa asiasta erikseen kassaan, jolloin kassan vakuutustaso jää voimaan eläkevakuutusta matalammalle tasolle.

3. Myyntivoiton jaksotuksen poistaminen

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu yritysomaisuuden myyntivoiton jaksotuksen vaikutusta yhdistelmävakuutuksen toimeenpanoon. Yritystoiminnan päättyessä yritysomaisuudesta saatu myyntivoitto tulee jaksottaa (TTL 3 luku 7 §). Myyntivoiton jaksotus koskisi tällöin myös yhdistelmävakuutettuja, joiden yritystoiminta päättyy. Yritystoiminnan päättyessä yrityksen taloudellinen tilanne tutkitaan, mikäli yrityksen taseen loppusumma veloilla vähennettynä ylittää 20 000 euroa. Kyseinen euromääräinen raja on tarkistettu viimeksi vuonna 2014 ja on nykytilanteessa vähintään ajantasaistamisen tarpeessa. Pitkä tarkistamisväli yhdistettynä inflaation ja kustannustason nousuun ovat alentaneet rajan reaaliarvoa merkittävästi, minkä vuoksi tasoa voidaan pitää nykyisin liian alhaisena.

Yrittäjäkassa ehdottaa, että myyntivoiton jaksotuksesta luovuttaisiin kokonaan. Myyntivoiton selvittäminen on hallinnollisesti erittäin työlästä, sillä se edellyttää laajoja selvityksiä ja omaisuserien arvon määrittäminen on usein vaikeaa ja tulkinnanvaraista. Selvitystyö joudutaan tekemään käytännössä jokaisen yritystoiminnan lopettaneen päivärahanhakijan kohdalla.

Tästä huolimatta jaksotuspäätöksiä tehdään vain vähäinen määrä. Esimerkiksi vuonna 2025 päivärahan ensihakemuksia oli noin 850, kun taas myyntivoiton jaksotuspäätöksiä annettiin vain 38 (4,5 %). Näin ollen nykyinen menettely aiheuttaa huomattavan hallinnollisen työmäärän suhteessa saavutettuun hyötyyn.

Myyntivoiton jaksotus ei ole verrattavissa palkansaajia koskevaan taloudellisen etuuden jaksotukseen, sillä kyse ei ole ylimääräisestä tuloerästä, jonka yrittäjä yritystoiminnan lopettaessaan saa. Myyntivoitto on luonteeltaan normaalia yritystoiminnan tuloa, joka on kertynyt henkilölle

yrittöiminnan harjoittamisen aikana. Myöskään palkansaajan työttömyysturvassa ei jaksoteta työssäoloaikana kertyneitä palkkatuloja. Myyntivoiton jaksotus perustuu lisäksi osittain kassan omaan harkintaan omaisuuden arvon määrittämisessä, jolloin riski epäyhtenäiselle ratkaisukäytännölle suurenee, kun myyntivoittojaksotuspäätöksiä tekevien kassojen määrä lisääntyy.

4. Työkyvyttömyysajan huomioiminen yrittäjän ja yhdistelmävakuutetun työssäoloehdossa

Nykyisten työttömyysturvalain soveltamisohjeiden mukaan yrittäjän työssäoloehto ei kerry työkyvyttömyysajalta (5 luku 7 §). Vaikka henkilöllä on eläkevakuutus voimassa, esimerkiksi sairauspäivärahan maksaminen estää työssäoloehdon kertymisen.

Yrittäjäkassa ehdottaa, että jäsen voisi kerryttää työkyvyttömyysaikana yrittäjän tai yhdistelmävakuutetun työssäoloehto täysimääräisesti näissä tilanteissa. Muutos yhdenmukaistaisi palkansaajan ja yrittäjän kohtelua työssäoloehdon kertymisessä. Tällä tavoin välttäisiin myös tilanteilta, joissa jäsenen yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto kertyisi saman sairauden ajalta vain palkkatyön, mutta ei yrittöiminnan osalta.

5. Yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksu

Yrittäjäkassa pitää esitettyä yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksun määräytymistapaa jäseniä epäyhtenäisesti kohtelevana sekä osin uudistuksen tavoitteiden vastaisena. Eesityksen TKL 19 § koskeva muutosesitys pitää sisällään ajatuksen, että yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksu muodostuu laskelmalla yhteen kassan tarjoaman palkansaajavakuutuksen jäsenmaksu sekä yrittäjävakuutuksen jäsenmaksu. Mikäli kassa tarjoaisi vain toista näistä vakuutuksista, puuttuvan vakuutuksen osalta yhteenlaskussa käytettäisiin jäsenmaksua vastaavasti tämän vakuutuksen vastuut kattavaa jäsenmaksun osaa. Tämän jäsenmaksurakenteen etuna on yksinkertaisuus, mutta sen vuoksi yhdistelmävakuutettujen jäsenmaksut nousisivat tarpeettoman korkeiksi.

Kassan jäsenmaksulla katetaan etuuskulujen lisäksi kunkin jäsenen jäsenkohtainen hallintokuluosuus. Maksaessaan yhden jäsenmaksun sijaan kahta jäsenmaksua, tulevat yhdistelmävakuutetut maksaneeksi kahta jäsentä vastaavan osuuden hallintokuluista. Yrittäjäkassan näkemyksen mukaan tällainen rakenteellisesti muita vakuutettuja korkeammalle tasolle muodostuva jäsenmaksu ei kestä tarkastelua jäsenten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta. Yhdistelmävakuutettujen jäsenmaksun määräytyminen tulisi perustua vakuutuksesta syntyvien kuluviestien arviolle, kuten muidenkin vakuutettujen kohdalla.

Yhdistelmävakuutuksen keskeisenä riskinä on valmistelun aikana pidetty liian pieneksi jäävää vakuutuspiiriä, sekä kassakohtaisesti että koko järjestelmän tasolla. Vakuutuspiirin muodostuminen

taas riippuu keskeisesti siitä, kuinka korkeaksi yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksu käytännössä muodostuu. Yhdistelmävakuutuksen käynnistysvaiheessa kerättävän tasoitusrahastopääoman muutenkin nostaessa jäsenmaksutasoa, tulisi esitetystä jäsenmaksun määräytymistavasta yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksutasoa tarpeettomasti nostava rakenteellinen tekijä.

Yrittäjäkassa ehdottaa, että yhdistelmävakuutusta tarjoavan kassan tulisi voida tietyissä rajoissa huomioida hallintokulujen päällekkäisyyttä yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksussa. Rajoituksia tarvitaan, koska muuten yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksun riittävyttä ei voisi arvioida millään tavalla ja sen voisi asettaa täysin vapaasti muista vakuutuksista poiketen. Lähtökohtana voisi olla, että esityksessä olevasta palkansaaja- ja yrittäjävakuutuksen yhteenlasketusta jäsenmaksusta tulisi yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksun enimmäismäärä. Kassa voisi asettaa jäsenmaksunsa enintään yhden jäsenen hallintokulun verran tätä maksimitasoa alemmaksi, jolloin muodostuu jäsenmaksun vähimmäistaso. Kassa voi kuitenkin arvioida, haluaako se osittain huomioida yhdistelmävakuutuksen mahdollisesti korkeamman hallintokulutaakan ja asettaa jäsenmaksun jonnekin vähimmäistason ja enimmäistason väliin.

Jokinen Merja
Yrittäjän Työttömyyskassa