

20.3.2018

kirjaamo@stm.fi

cc:marjaana.maisonlahti@stm.fi

Viite STM/637/2018, STM012:00/2018

## Työttömyysvakuutusrahaston lausunto

### Yleistä

Työttömyysvakuutusrahastolta on pyydetty lausuntoa muistiosta, joka sisältää arviointia varten mallinnuksen työttömyysturvan niin kutsutun yhdistelmävakuutuksen toteuttamisesta. Yhdistelmävakuutusta koskeva muistio perustuu selvityshenkilöiden Löfgren ja Hellstén ehdotukseen yhdistelmävakuutuksesta. Muistioon sisältyy selvitys kyseisen ehdotuksen toteutusvaihtoehtoista, arvio valitun mallin kustannus- ja muista vaikutuksista, ehdotus rahoitusta koskevaksi ratkaisuksi ja ehdotus muista tarvittavista lainmuutoksista. Muistio on laadittu hallituksen esityksen muotoon.

Lausuntopyynnössä on esitetty kysymykset 1-5, joihin on pyydetty lausunnonantajien kantaa.

Työttömyysvakuutusrahasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa asiassa.

### 1 Lausuntopyynnössä esitetyt kysymykset

#### 1.1 Yhdistelmävakuutuksen tarvearviointi

Työttömyysvakuutusrahasto pitää tärkeänä, että työttömyysturvajärjestelmä vastaa työn muutoksen ja murroksen esiin tuomiin haasteisiin ja tarpeisiin ansioperusteisen työttömyysturvan tavoitteiden toteuttamiseksi.

Työttömyysvakuutusrahaston tehtävänä on työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuksien rahoituksen järjestäminen. Työttömyysvakuutusrahaston tehtävänä tässä roolissa ei ole ottaa kantaa siihen, millä perusteella sen rahoitettavaksi säädettyt etuudet määräytyvät.

#### 1.2 Sääntelyn riittävyys

Kohdassa 1.1. todetusta syystä Työttömyysvakuutusrahasto ei ota kantaa yhdistelmävakuutuksen sisällöllisiin kysymyksiin. Työttömyysvakuutusrahasto pitää kuitenkin tärkeänä, että työttömyysetuuksien rahoitusosuuksia koskevat

### Työttömyysvakuutusrahasto

säännökset ovat selkeitä ja mikäli muutoksia rahoitettaviin etuuksiin tosiasiallisesti tai välillisesti tehdään, ne perustuvat riittäviin tietoihin muutosten taloudellisista vaikutuksista kaikille työttömyysetuuksien rahoittajille, ei pelkästään työttömyyskassoille ja etuudensaajille. Tämä on tarpeen siksi, että Työttömyysvakuutusrahasto voi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) säädetyllä tavalla huolehtia lakisääteisestä rahoitustehtävästään.

### 1.3 Työssäoloehdot koskeva sääntely a) ymmärrettävyys ja b) toimeenpantavuus

Työttömyysvakuutusrahasto ei toimeenpane työttömyysetuuksien maksatusta työttömyysetuuksien saajille, joten sillä ei ole lausuttavaa muistioon tältä osin.

Työttömyysvakuutusrahasto kiinnittää huomioita työttömyysetuuksien rahoittajana siihen, että tehokas toimeenpantavuus vähentää toimeenpanokustannuksia ja on sen johdosta rahoitusjärjestelmän kannalta kannatettavaa.

### 1.4 Rahoituksen

#### a) tarkoituksenmukaisuus vuoroin ja rinnan palkansaajana ja yrittäjänä toimivan kannalta

Kohdassa 1.1 todetusta syystä Työttömyysvakuutusrahasto ei voi ottaa kantaa siihen, kuinka tarkoituksenmukainen rahoitus on vuoroin ja rinnan palkansaajana ja yrittäjänä toimivan henkilön kannalta.

#### b) kestävyys etuuksien rahoittamisen kannalta

Työttömyysvakuutusrahasto kiinnittää huomioita muistion nykytilan kuvauksen osalta siihen, että tällä hetkellä vuoroin ja rinnan palkansaajana ja yrittäjänä toimivan henkilön yritystulo ei kerrytä henkilön palkkatuloon perustuvaa ansiosidonnaista työttömyysturvaa, koska sen perusteella ei ole myöskään maksettu työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuja eikä se ole voimassaolevan työttömyysvakuutusjärjestelmän mukaisesti vakuutettua työtä. Näin ollen yritystulon jääminen palkkatuloon perustuvan ansiosidonnaisen työttömyysetuuden määrittelyn ulkopuolelle on nykyisestä työttömyysetuuksien rahoitusjärjestelmästä johtuva perusteltu syy.

Työttömyysvakuutusmaksujen veroluonteisuus puolestaan ilmenee siinä, ettei palkkatulo, josta on maksettu palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksu välttämättä perusta oikeutta saada ansioperusteista työttömyysetuutta, jos etuuden saamisen lakisääteiset edellytykset eivät täyty.

Nykyisessä järjestelmässä palkkatyö, joka ei ylitä työttömyysturvalaissa säädettyjä työssäoloehdot, ei tuota oikeutta ansioperusteiseen työttömyysetuuteen. Esityksessä tätä periaatetta on tarkoitus muuttaa silloin, kun henkilöllä on muutakin tuloa kuin palkkatuloa. Pelkkää palkkatuloa saavien osalta tällainen työ ei jatkossakaan tuota oikeutta työttömyysetuuteen. Esitys tosiasiallisesti laajentaa nykyistä työttömyysvakuutusmaksuin rahoitettavaa työttömyysetuuksien osuutta ja näin ollen järjestelmän rahoitusperustaa muutetaan

yhdistelmävakuutuksen osalta siten, että yhdistelmävakuutus lisäisi etuusmenoja ilman, että rahoitus lisääntyisi.<sup>1</sup>

Ansioturvan kertyminen vuoroin ja rinnan palkansaajana ja yrittäjänä toimivan henkilön kohdalla molempien ansiomuotojen osalta yhtä aikaa edellyttää siistävällä tai toisella muutoksia nykyisen työttömyysturvajärjestelmän rahoituksen perusteisiin.

Kohdassa 1.1 esitetyin perustein Työttömyysvakuutusrahasto ei ota kantaa siihen, onko tämä muutos muistiossa esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellista. Työttömyysvakuutusrahaston lakisääteisenä tehtävänä on huolehtia työttömyysetuuksien rahoituksen järjestämisestä kulloinkin laissa säädettyssä laajuudessa. Viimekädessä mahdollinen rahoituksen kestävyysvaje heijastuu palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksujen tasoon ja ennustettavuuteen.

Työttömyysvakuutusrahasto pitääkin tärkeänä, että mahdollisesta yhdistelmävakuutuksesta säädettäessä järjestelmässä pystytään

- yhtäältä luotettavasti ennakoimaan ja arvioimaan kulloinkin rahoitettavien etuuksien määrää riittävän työttömyysvakuutusmaksutason määrittämiseksi sekä
- toisaalta seuraamaan eri rahoitusosuuksia sen varmistamiseksi, että yhteisestä työttömyysvakuutusmaksukertymästä rahoitetaan ainoastaan sellaisia ansioturvaetuksia, jotka perustuvat ansioihin, joista on maksettu palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksu.

Muistiossa esitetyin perustein arvioidaan, että yhdistelmävakuutus tulee lisäämään Työttömyysvakuutusrahaston menoja. Työttömyysvakuutusrahasto ei ole tehnyt vertailulaskelmia muistiossa esitettyjen tietojen valossa, josta syystä rahasto ei ota kantaa esitettyjen taloudellisten vaikutusten suuruuteen.

Siltä osin, kuin yhdistelmävakuutuksen kustannukset tulisivat työttömyyskassojen perimin jäsenmaksuin katettavaksi, viitataan jälleen kohdassa 1.1 todettuun. Koska yhdistelmävakuutuksen tarjoamista ei esityksen mukaan säädettäisi työttömyyskassoille pakolliseksi, voi työttömyyskassan vastattavaksi tulevat menot riippua jatkossa myös siitä, kuinka paljon sen rahoitettavaksi tulee yhdistelmävakuutuksen perusteella maksettavia etuuksia. Muistiossa ei ole otettu kantaa siihen, vaikuttaisiko tämä ja miten työttömyyskassalain 19 a §:ssä säädetyn jäsenmaksuntasauksen laskentaperusteisiin. Tältä osin Työttömyysvakuutusrahasto pitää tärkeänä, ettei muutoksella ole jäsenmaksun tasauksen periaatteisiin ennakoimattomia vaikutuksia.

---

<sup>1</sup> Todettu muistion sivulla 32

### 1.5 Voimaansaattamisen aikataulu

Voimaansaattamisen aikataulu on merkityksellinen työttömyysvakuutusmaksuesityksen antamista koskevan aikataulun näkökulmasta, jotta lakiesityksestä mahdollisesti johtuvat taloudelliset vaikutukset voidaan ottaa huomioon maksuesitystä annettaessa. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että esityksen taloudelliset vaikutukset alkavat toteutua vasta sitä mukaa, kun palkkatuloon perustuvaa ansioturvaetuutta ryhdytään maksamaan yhdistelmävakuutuksen perusteella.

### 2 Muut Työttömyysvakuutusrahaston huomiot ja yhteenveto

Työttömyysvakuutusrahasto kiinnittää huomioita siihen, että muistion nykytilan kuvauksen työttömyysetuuksien rahoitusta kuvaava osa on muilta, kuin työttömyyskassojen oman rahoitusosuuden 5,5 % osalta melko suppea. Selkeän kokonaiskuvan saamiseksi rahoitusjärjestelmästä ja rahoitusosuuksista, esitystä olisi syytä täydentää tältä osin.

*Työttömyysvakuutusrahastolla ei ole edellä todetun lisäksi muuta lausuttavaa muistiosta.*

Työttömyysvakuutusrahasto



Janne Metsämäki

Toimitusjohtaja