



VA, SU/Markus Palomurto, Eeva Poutiainen 8.3.2018

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö  
Neuvotteleva virkamies Marjaana Maisonlahti

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lausuntopyyntö STM012:00/2018

## **Lausuntopyyntö muistiosta yhdistelmävakuutukseksi**

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskuksesta lausuntoa muistiosta, joka sisältää hallituksen esityksen muotoon tehdyn ehdotuksen niin kutsutun työttömyysturvan yhdistelmävakuutuksen toteuttamisesta. Muistiossa on selvitetty yhdistelmävakuutusmallia, joka toteutuessaan parantaisi työttömyysturvaa niille henkilöille, jotka toimivat vaihtelevasti yrittäjänä ja palkansaajana. Muistio sisältää selvityksen yhdistelmävakuutuksen erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista, arvion valitun mallin kustannus- ja muista vaikutuksista sekä ehdotuksen rahoitusta koskeva vaihtoehto. Nyt lausunnolla oleva muistio perustuu selvityshenkilöiden Löfgren ja Hellstén joulukuussa 2016 työ- ja elinkeinoministeriölle luovuttamaan selvitykseen ja siinä tehtyihin ehdotuksiin.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan yrittäjän mahdollisuus liittyä ansiosidonnaista työttömyysturvaa tarjoavan työttömyyskassan jäseneksi tai saada työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa on sidottu yrittäjän eläkelain (YEL) mukaisen vakuutuksen voimassaoloon. Lisäksi työttömyysturvan edellytyksenä olevan YEL-vakuutuksen työtulolle on asetettu pakollisen YEL-vakuuttamisen alarajaa korkeampi raja (12 576 €/v vuonna 2018). Muistiossa esitetty yhdistelmävakuutus parantaisi useissa tilanteissa sekä samanaikaisesti palkansaajana ja yrittäjänä työskentelevän henkilön että satunnaisesti yrittäjänä työskentelevän henkilön työttömyysturvaa. Ehdotettu malli ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton, jos arvioidaan koko sosiaalivakuuttamisen selkeyden kannalta yrittäjäasemassa tehdyn työn vakuuttamista. Esitetyt muutokset vaikuttavat myös työeläkkeen karttumiseen ja eläkejärjestelmän rahoitukseen. Seuraavassa tarkastellaan muistiossa ehdotettua mallia siltä osin kuin ne koskevat YEL-vakuuttamista, sen kehittämistä sekä työeläkkeen karttumista ja sen rahoitusta.

### **Yrittäjätoiminnan vakuuttaminen, vakuutuksen piiriin kuuluminen ja työtulo**

Voimassa olevan lain mukaan yrittäjän ottama YEL-vakuutus ja sen työtulo määrittävät paitsi yrittäjälle karttuvan työeläketurvan niin myös useiden Kelan maksamien etuuksien tason ja myös oikeuden olla työttömyyskassan jäsen sekä työttömyysturvan tason. Yrittäjän sosiaaliturvan hoitamista niin yrittäjän itsensä kuin sosiaaliturvan tuottajien näkökulmasta selkeyttää se, että yrittäjäasema ja etuuksiin vaikuttava työtulon määrä ("vakuutettava ansio") määritellään yhteen lakiin (yrittäjän eläkelaki) perustuen.



VA, SU/Markus Palomurto, Eeva Poutiainen 8.3.2018

Nyt muistiossa esitetyssä yhdistelmävakuutuksessa yrittäjätoiminnan osuus voitaisiin vakuuttaa sekä pakollisen että vapaaehtoisen YEL- tai MYEL-vakuutuksen työtulon perusteella tai lisäksi suoraan työttömyyskassaan ilmoitetun vakuutustulon perusteella (ehdotettu muutos työttömyysturvalain 15 §:än ja ehdotettu uusi työttömyyskassalain 3 a §). Muistiossa viitataan myös siihen, että mahdollisesti myös Kelan maksamat etuudet voisivat joissakin tapauksia perustua tähän työttömyyskassaan ilmoitettuun vakuutustuloon. Käytännössä tällainen yrittäjätoiminnan vakuuttaminen useammalla eri tavalla määritellyn työtulon (vakuutustulon) ja mahdollisesti myös erilaisten yrittäjäkäsitteiden avulla ei ole Eläketurvakeskuksen käsityksen mukaan ongelmatonta yrittäjien tai vakuutuksen myöntäjien näkökulmasta.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on syksyllä 2017 käynnistänyt YEL-vakuuttamisen kehittämistä koskevan selvitystyön. Tämän puitteissa tarkastellaan mm. vaihtoehtoisia tapoja määrittellä YEL-työtulo ja tähän olennaisesti vaikuttavina seikkoina myös YEL-vakuuttamiselle nykyisin asetettujen yritystoiminnan kestoja ja laajuutta koskevien aika- ja ansiorajojen muuttamista. YEL-vakuutuksen uudistaminen esimerkiksi alentamalla vakuutuksen piiriin kuulumiselle vaadittua yrittäjäaika- ja -työpanosta koskevia ehtoja ei sinällään poistaisi muistiossa kuvatun yhdistelmävakuutuksen tarvetta. Jos YEL-vakuutusta päädytään uudistamaan, on mahdollista, että yhdistelmävakuutuksessa vakuutettavaa pienimuotoista yrittäjätoimintaa varten ei olisi tarvetta luoda uutta erillistä ”yrittäjän työttömyyskassan vakuutustuloa”. Eläketurvakeskus pitää tärkeänä, että tämän YEL-vakuuttamista koskevan selvitystyön tulokset otetaan huomioon muistiossa kuvattua yhdistelmävakuutusta kehitettäessä.

### **Ansioperusteinen vakuuttaminen, ”euroistaminen”**

Muistio pohjautuu joulukuussa 2016 jätettyyn selvitykseen, jossa tuodaan esille mahdollisuus hyödyntää vuodesta 2019 alkaen maksetuista ansioista tulorekisteriin reaaliaikaisesti tallennettavaa tietoa arvioitaessa yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon täyttymistä ja esitetään tämän vaihtoehdon selvittämistä, jos palkansaajan työssäoloehdossa luovuttaisiin kalenteriviikkokohtaisesta työajan seurannasta. Muistiossa viitataan niihin mahdollisiin ongelmiin, joita voi ilmetä, jos käytössä on useita erilaisia työssäoloehtoja.

Tulorekisteri otetaan käyttöön vajaan vuoden kuluttua. Vuoden 2019 alusta lukien palkansaajan ansiot ovat rekisteristä saatavissa viiden päivän kuluessa ansion maksamisesta. Eläketurvakeskuksen käsityksen mukaan niissä tilanteissa, joissa yhdistelmävakuutusta käytetään, voi olla vakuutetun kannalta selkeintä ja luontevinta seurata työssäoloehdon täyttämistä ansioperusteisesti. Osalle yrittäjistä, mutta ei kaikille, on tulorekisteristä saatavissa tieto yrittäjälle maksetuista työkorvauksista.

### **Vaikutukset eläkkeen karttumiseen ja eläkejärjestelmän rahoitukseen**

Ansiosidonnaisista työttömyysetuuksista karttuu eläkettä etuusansion perusteella. Etuusansio lasketaan etuuden perusteesta, joka on se työansio, jonka mukaan työttömyysetuuden määrä on laskettu. Jos etuutta maksetaan soviteltuna tai vähennettynä, etuusansiota vähennetään vastaavasti eläkettä laskettaessa. Tulevan ajan eläkkeessä huomioidaan ansiosidon-



VA, SU/Markus Palomurto, Eeva Poutiainen 8.3.2018

naisten etuuksien lisäksi myös työttömyysturvalain mukainen peruspäiväraha, työmarkkina-tuki ja näiden jälkeen myönnettävä saman suuruinen sairauspäiväraha tai Kelan kuntoutus-raha.

Jos muistiossa kuvattu yhdistelmävakuutusmalli toteutettaisiin, muistiossa esitettyjen arvioi-den mukaan sen piirissä voisi olla noin 65 000 henkilöä. Jos näiden henkilöiden mahdollis-ten työttömyysetuuksien perusteena olevat ansiot yhdistelmämallin myötä nousisivat, kas-vaisi myös näistä etuuksista karttuvan eläkkeen ja tulevan ajan eläkkeen määrä. Osa henki-löistä olisi muistion arvioiden mukaan sellaisia, jotka nyt eivät ole työttömyysetuuksien pii-rissä lainkaan, joten näiden henkilöiden kohdalla mahdollisesta työttömyysetuudesta kart-tuva eläke tulisi nykyjärjestelmään verrattuna uutena. Yhdistelmävakuutusmallilla voisi muistion mukaan olla merkitystä myös sairausvakuutuslain mukaan myönnettävien etuuk-sien perusteena olevan ansiopäivärahan tasoon. Myös tämä voisi lisätä palkattomilta ajoilta karttuvan eläkkeen ja tulevan ajan eläkkeen suuruutta. Koko eläkejärjestelmän tasolla lisäys karttuviin eläkkeisiin voidaan arvioida suhteellisen pieneksi. Kaikkien eläkkeensaajille mak-settujen palkattomilta etuusajoilta karttuneiden eläkeosien kustannukset jaetaan kustannus-tenjaossa vakuutettujen palkkasummien suhteessa eri eläkelakien kustannettavaksi. Palkat-tomilta ajoilta saatava tulevan ajan eläke jakautuu eläkettä laskettaessa eläkkeensaajan tule-van ajan ansioiden suhteessa eläkelaeille. Siten eläkemenon mahdollinen lisäys näkyisi myös valtion menoja korottavasti, koska valtio maksaa joidenkin työeläkelakien mukaisten työeläkkeiden kustannuksia.

Yhdistelmävakuutusmallissa vakuutettu voisi yhdistää työssäoloehdon sekä palkansaaja-työstä että yrittäjätoiminnasta. Tämä johtaisi siihen, että yrittäjätoiminnan ansioperuste voisi olla nykyistä työttömyysturvaan oikeuttavaa YEL-työtuloa matalampi eli alle 12 576 euroa vuodessa. Työssäoloehto kartuttava työtulo voisi olla myös YEL:n vakuuttamisen alarajaa 7 656,26 euroa matalampi. Tällöin vakuutettu ei olisi kyseisestä yrittäjätoiminnasta vakuut-tamisvelvollinen YEL:n mukaan. Eläkettä ei siten välttämättä karttuisi kyseisestä yrittäjätoi-minnasta nykyisillä vakuuttamisen alarajoilla, vaikka mahdollisesta työttömyysetuudesta eläkettä karttuaisikin.

Ansiosidonnaisten työttömyys- ja koulutusaikojen sekä vuorotteluvapaiden perusteella kart-tuvasta eläketurvasta aiheutuvia kuluja katetaan työnantajien ja palkansaajien työttömyysva-kuutusmaksulla rahoitettavalla Työttömyysvakuutusrahaston eläkejärjestelmälle maksa-malla maksulla. Kulut rahoitetaan etuuksien karttumishetkellä. Työttömyysvakuutusrahas-ton maksua ei makseta yrittäjien ansiosidonnaisten etuusaikojen perusteella, koska yrittäjät eivät maksa työttömyysvakuutusmaksua. Jos muistiossa kuvattu yhdistelmävakuutusmalli toteutettaisiin ja se vaikuttaisi etuuksien perusteena olevia ansioita korottavasti, muutos nä-kyisi palkansaajien etuuksien osalta myös Työttömyysvakuutusrahaston maksua korotta-vasti. Yrittäjätoiminnasta karttuneiden ja tulevasta ajasta saatavien eläkekarttumien lisäyk-set, joista ei saada Työttömyysvakuutusrahaston maksua, jäisivät työeläkemaksuilla kustan-nettavaksi.



VA, SU/Markus Palomurto, Eeva Poutiainen 8.3.2018

Nyt käytettävissä olevan tiedon mukaan muistiossa kuvattu yhdistelmävakuutus ei aiheuta huomattavia muutoksia työeläkejärjestelmän rekistereihin tai työttömyyskassojen ja työeläkejärjestelmän väliseen tietoliikenteeseen.

## **Yhteenvedo**

Työmarkkinoiden muutos, etenkin työnteon pirstaloituminen, luo tarpeen kehittää työttömyysvakuuttamista. Lausunnolla olevassa muistiossa hahmoteltu yhdistelmävakuutus parantaa työttömyysturvaa sellaisten henkilöiden osalta jotka joko rinnakkain tai nopeassa tempossa peräkkäin työskentelevät työsuhteessa ja yrittäjinä.

Muistiossa esitettyyn malliin yhdistelmävakuutuksesta liittyy YEL-vakuuttamisesta ja YEL-työtulosta poikkeava ”vakuutustulo”, Tällaisen uuden yrittäjätoiminnan vakuuttamiseen liittyvän käsitteen kytkeminen yrittäjän sosiaalivakuuttamiseen ei ole ongelmatonta yrittäjän tai sosiaaliturvan järjestäjän kannalta. Eläketurvakeskuksen mielestä olisi tarkoituksenmukaisempaa kehittää YEL-vakuutusta ja sen työtulon määrittelyä siten, että se nykyistä paremmin kattaa ja soveltuu yrittäjän sosiaalivakuutuksen perustaksi kaikkien eri sosiaalivakuutuslajien osalta. Tällöin erillisiin ”vakuutustuloihin” yms. ei olisi tarvetta työttömyysvakuutuksen tai mahdollisten muiden sosiaaliturvaetuuksien osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnissä selvitystyö koskien YEL-vakuuttamisen kehittämistä. On tärkeätä, että tämän työn tulokset otetaan huomioon ja hyödynnetään kehitettäessä yhdistelmävakuutusta ja etenkin pohdittaessa yrittäjän työttömyysturvaan liittyvän työssäoloehdon muutoksia.

Jos yhdistelmävakuutus johtaa siihen, että nykyistä useammille henkilöille syntyy oikeus ansiosidonnaiseen tai peruspäivärahaan ja ansiosidonnaisten etuuksien perusteena olevat ansiot kasvaisivat, vastaisten eläkkeiden taso hieman nousisi. Lisäksi palkansaajien ansiopäivärahojen mahdollisen korotuksen osalta muutos nostaisi eläkejärjestelmälle maksettavaa Työttömyysvakuutusrahaston maksua, joka kattaa ansiosidonnaisten työttömyys- ja koulutusaikojen sekä vuorotteluvapaiden perusteella karttuvaa eläketurvaa. Sosiaali- ja eläketurvan menoja kasvattavat vaikutukset on syytä noteerata mahdollisessa muutostyössä. Kokonaisuudessaan nämä vaikutukset voidaan eläkemenojen osalta kuitenkin arvioida suhteellisen pieniksi.

Eläketurvakeskus

Mikko Kautto

Markus Palomurto