

16.3.2018

Sosiaali- ja terveysministeriö  
Marjaana Maisonlahti

STM012:00/2018

---

## Lausunto muistiosta, joka sisältää arviointia varten mallinnuksen työttömyysturvan niin kutsutun yhdistelmävakuutuksen toteuttamisesta

---

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Suomen Yrittäjiltä lausuntoa otsikon asiassa, minkä johdosta esitämme seuraavaa:

Hallituksen esityksen muotoon laadittu muistio perustuu selvityshenkilöiden joulukuussa 2016 työ- ja elinkeinoministeriölle luovuttamaan selvitykseen, jossa ehdotettiin työttömyysturvalakia muutettavaksi niin, että työttömyysturvajärjestelmässä voisi päivärahan ns. työssäoloehto kerrytettäessä yhdistää yritystoimintaa ja palkkatyötä. Yhdistelmävakuutuksen myötä palkkatuloa ja yritystoiminnassa työllistymisen tuloa voisi yhdistää myös ansiopäivärahan määrän laskennassa. Muistioon sisältyy selvitys kyseisen ehdotuksen toteuttamisvaihtoehdoista, arvio valitun mallin kustannus- ja muista vaikutuksista, ehdotus rahoitusta koskevaksi ratkaisuksi ja ehdotus muista tarvittavista lainmuutoksista.

Muistiossa arvioidaan, että toteutuessaan yhdistelmävakuutus parantaisi vaihtelevasti palkansaajana ja yrittäjänä työskentelevien työttömyysturvaa. Se mahdollistaisi nykyistä useammalle ansiopäivärahan työssäoloehdon kertymisen. Näin yhdistelmävakuutus voisi lieventää sellaisia koettuja ja tosiasiallisia riskejä, jotka yritystoiminnan harjoittamiseen liitetään työttömyysturvan kohdalla. Jos yhdistelmävakuutus toteutuisi, se parantaisi työttömyysaikaista toimeentuloa mahdollistamalla osalle nykyisin työmarkkinatuen saajiksi jäävistä henkilöistä ansioperusteisen työttömyysturvan saannin.

Ehdotuksen mukaan yhdistelmävakuutus koskisi lisäksi niitä jo nykyisin työssäoloehdon täyttäviä palkansaajia, jotka sivutyönään harjoittavat yritystoimintaa ja niitä jo nykyisin työssäoloehdon täyttäviä yrittäjiä, jotka sivutyönään ovat palkansaajia. Näiden henkilöiden kohdalla yhdistelmävakuutus parantaisi ansiopäivärahan tasoa.

Ehdotuksen mukaan malli koskisi yritystoimintaa sen harjoittamisen oikeudellisesta muodosta riippumatta, jolloin se kattaisi työttömyysturvalain tarkoittamat yrittäjät eli sekä henkilöt, joita julkisessa keskustelussa usein kutsutaan itsensä työllistäjiksi, että myös yrittäjät, jotka toimivat esimerkiksi osakeyhtiömuotoisesti.

Työttömyysturvan rahoituspohjaan taikka lakisääteisten vakuutusmaksujen varsinaiseen käyttötarkoitukseen ei muistiossa ehdoteta muutoksia.

Muistio ei sisällä vaihtoehtojen taikka taloudellisten ja muiden vaikutusten arviointia muun etuuslainsäädännön osalta. Keskeiset järjestelmät, joihin yhdistelmävakuutuksella olisi toteutuessaan heijastusvaikutuksia, ovat sairausvakuutuksen päivärahaetuudet ja eläkejärjestelmä.

Muistiota on valmisteltu yhteistyössä keskeisten työmarkkinajärjestöjen, Suomen Yrittäjien ja työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Muistio ei kuitenkaan ole valmisteluun osallistuneiden tahojen taikka pääministeri Sipilän hallituksen ehdotus toteuttamistavasta, vaan sen tarkoitus on yksinomaan kuvata vaihtoehtoja selvityshenkilöiden tekemän työn pohjalta ja lisäksi arvioida palkkatyön ja yritystoiminnan yhdistämisestä työttömyysturvassa syntyviä kustannuksia eri osapuolille. Muistio ei myöskään sisällä sen valmisteluun osallistuneiden osapuolten näkemyksiä tai arvioita muistion sisältöön nähden.

Suomen Yrittäjät vastaa lausuntopyyntöissä esitettyihin viiteen kysymykseen seuraavasti:

1. Onko muistiossa mallinnetun kaltaiselle yhdistelmävakuutukselle mielestänne tarve?

Yhdistelmävakuutus on periaatteena hyvä ja kannatettava. On tärkeää, että myös työttömyysturvan kertymisen kannalta on mielekästä ottaa kaikenlaista työtä vastaan. Työttömyysturva on tällä hetkellä ainoa sosiaalivakuutuksen laji, jossa vuoroin tai rinnan palkansaajana ja yrittäjänä toimiva henkilö ei voi kerryttää ansiosidonnaista turvaa. Sosiaalivakuutuksen järjestelmän yhtenäisyyden ja kannustavuuden vuoksi onkin erittäin tärkeää, että tällainen vaihtoehto sisällytetään myös työttömyysturvaan. Muistiossa mallinnetun kaltaiseen yhdistelmävakuutukseen sisältyy kuitenkin tiettyjä ongelmia. Nykyjärjestelmän päälle rakennettuna yhdistelmävakuutus on varsin vaikeasti hahmotettava ja sen hyötyjä on vaikea arvioida. Mallin vaikutuksia olisikin voitava arvioida tarkemmin, jotta voidaan ottaa paremmin kantaa siihen, onko muistiossa mallinnetun kaltainen yhdistelmävakuutus tarkoituksenmukainen ratkaisu.

2. Onko muistiossa mallinnettu ehdotus riittävä toteuttamaan yhdistelmävakuutusta koskevan tarpeen?

Muistiossa mallinnettu ehdotus on sinällään ansiokas ja se toisi järjestelmään mahdollisuuden kerryttää turvaa myös työttömyyden varalle rinnakkaisella yrittäjä- ja työsuhteisella työllä. Muistiossa esitetyt vaikutusarviointit ovat kuitenkin ongelmallisia. Uuden vakuutuslajin mahdollista käyttäjäjoukkoa ei ole valmistelussa tavoitettu, joten on täysin mahdotonta sanoa, että onko mallinnetun vakuutuksen rakentaminen taloudellisesti järkevää ja perusteltua toisaalta vakuutetun ja toisaalta järjestelmän näkökulmasta. Riskinä on, että vakuutus ei ole va-

kuutetun näkökulmasta kannattava. Näin voi olla, jos etuudet jäävät yhdistelmävakuutuksesta huolimatta siinä määrin pieneksi, ettei vakuutusmaksujen maksaminen ole vakuutetun yksilön näkökulmasta taloudellisesti mielekästä. Järjestelmän kannalta ei ole taloudellisesti järkevää tehdä suuria muutoksia potentiaalisesti varsin pienelle käyttäjäryhmälle.

3. Onko muistiossa mallinnettu työssäoloehdot koskeva sääntely

- a. vuoroin tai rinnan palkansaajana ja yrittäjänä työskentelevän kannalta ymmärrettävä?

Malli ei ole yksinkertainen eikä helposti ymmärrettävä mallin ajatellun käyttäjäryhmän näkökulmasta. Tämä johtuu kuitenkin eniten työttömyysturvajärjestelmän yleisestä vaikeudesta ja siitä, että uusi vakuutusmalli rakennetaan nykyisen järjestelmän päälle ja sisälle. Yrittäjätoiminnan ja työsuhteessa tehtävän työn vakuuttamista koskevat säännökset eroavat siinä määrin merkittävästi toisistaan, että niiden yhteensovittamisesta ei lähtökohteisesti voi saada mahdollisen vakuutetun näkökulmasta kovinkaan selkeää.

- b. Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen kannalta toimeenpantavissa kohtuullisin kustannuksin?

Toimeenpanon kustannusten kohtuullisuus on sidoksissa vahvasti arvioon siitä, miten suuri joukko uutta vakuutuslajia ryhtyisi käyttämään. Tältä osin vastausta ei voida ennen kuin uuden vakuutuslajin mahdollinen käyttäjäjoukko on tarkemmin tavoitettu.

4. Onko muistiossa mallinnettu rahoitusta koskeva ehdotus

- a. vuoroin tai rinnan palkansaajana ja yrittäjänä työskentelevän kannalta tarkoituksenmukainen?

Nykyjärjestelmän päälle uutta mallia rakennettaessa ei ole syytä muokata rahoitusta. Rahoituksella on merkittävä vaikutus uuden vakuutusmallin arvioidun käyttäjäryhmän vakuuttamishalukkuuteen. Koska mahdollista käyttäjäjoukkoa ei ole tavoitettu, ei ole mahdollista arvioida tarkoituksenmukaisuutta heidän näkökulmastaan. On kuitenkin mahdollista, että nykyisellä rahoitusmallilla vakuuttamisesta saatava hyöty ei ole niin suuri, että mahdollinen käyttäjäryhmä ryhtyisi laajamittaisesti työskenteleensä järjestelmässä vakuuttamaan.

- b. etuuksien rahoittamisen kannalta kestävä?

Rahoitusta koskeva ehdotus lienee kestävä etuuksien rahoituksen kannalta, mutta järjestelmälle mallin toimeenpanosta aiheutuvien kustannusten osalta ei ehkä niinkään. Tämä edellyttäisi tarkempaa käyttäjäryhmän haarukointia.

5. Missä aikataulussa muistiossa mallinnettu muutos olisi mielestänne mahdollista saattaa voimaan?

Muutosta ei pidä saattaa voimaan ennen tarkempia vaikutusarviointeja.

Kunnioitavasti

Suomen Yrittäjät

Janne Makkula  
työmarkkinajohtaja

Albert Mäkelä  
asiantuntija