

# YHDISTELMÄVAKUUTUS

## MUISTION PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Selvityshenkilöt Löfgren ja Hellstén luovuttivat joulukuussa 2016 työ- ja elinkeinoministeriölle selvityksen, 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. Muistio perustuu selvityshenkilöiden ehdotukseen ja on tehty hallituksen esityksen muotoon. Muistioon sisältyy selvityskyseisen ehdotuksen toteuttamisvaihtoehtoista, arvio valitun mallin kustannus- ja muista vaikutuksista, ehdotus rahoitusta koskeviksi ratkaisuksi ja ehdotus muista tarvittavista lainmuutoksista.

Toteutuessaan yhdistelmävakuutus parantaisi vaihtelevasti palkansaajana ja yrittäjänä työskentelevien työttömyysturvaa. Se mahdollistaisi nykyistä useammalle ansiopäivärahan työssäoloehdon kertymisen, ja 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. Malli kattaisi myös tieteellisen ja taiteellisen toiminnan silloin, kun sitä harjoitetaan työttömyysturvalain mukaisesti yrittäjänä.

Palkansaajan ansioperusteinen työttömyysturva rahoitetaan työnantajien ja palkansaajien lakisääteisillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtion peruspäivärahan suuruisella valtionosuudella ja työttömyyskassan jäsenmaksuilla. Yrittäjien ansioperusteinen työttömyysturva rahoitetaan valtion peruspäivärahan suuruisella valtionosuudella ja työttömyyskassan jäsenmaksuilla. Rahoitus pohjaan taikka lakisääteisten vakuutusmaksujen varsinaiseen käyttötarkoitukseen ei tässä muistiossa ehdoteta muutoksia.

Muistio sisältää myös ehdotukset yhdistelmävakuutuksen vuoksi tarpeellisista työttömyyskasalain muutoksista. Muistio ei sisällä ehdotuksia yritystoiminnan vaikutusten työvoimapolitiittisen arvioinnin muuttamisesta. 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 Yrittäjät ry:n 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.

## SISÄLLYS

MUISTION PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	3
JOHDANTO.....	5
1 NYKYTILA.....	5
1.1 Työttömyyspäivärahaoikeuden syntymisestä, määrästä ja kestosta.....	5
<i>Palkansaaja</i> .....	5
<i>Yrittäjä</i> .....	6
<i>Sekä palkansaajana että yrittäjänä työskentelevät henkilöt</i> .....	8
1.2 Työvoimapolitiittisista edellytyksistä.....	9
1.3 Työttömyyskassan toimialasta ja jäsenyyden ehdoista.....	9
1.4 Työttömyyssetuuksien rahoituksesta.....	10
<i>Rahoitusosuudet</i> .....	10
<i>Työttömyyskassan jäsenmaksu</i> .....	10
2 NYKYTILAN ARVIOINTI.....	11
<i>Yleistä</i> .....	11
<i>Peruspäivärahan ja ansiopäivärahan työssäoloehdosta</i> .....	12
<i>Ansiopäivärahan perusteeksi hyväksyttävästä tulosta</i> .....	13
<i>Työttömyyssetuuden sovittelusta</i> .....	14
<i>Kansainvälinen vertailu</i> .....	14
2.1 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	15
<i>Tavoitteet</i> .....	15
<i>Toteuttamisvaihtoehdot</i> .....	16
Yhdistelmävakuutuksen kattamasta henkilöpiiristä ja yritystoiminnan harjoittamisen muodosta.....	16
Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta.....	18
Yritystoiminnan tulosta yhdistelmävakuutuksessa.....	20
<i>Ansiopäivärahan ansio-osan rahoituksesta</i> .....	21
<i>Työttömyyskassojen toimialasta ja jäsenyydestä</i> .....	22
2.2 Keskeiset ehdotukset.....	23
<i>Yhdistelmävakuutus ja siihen perustuva perus- tai ansiopäiväraha</i> .....	23
<i>Yhdistelmävakuutukseen perustuvan perus- tai ansiopäivärahan rahoitus</i> .....	24
<i>Työttömyyskassan jäsenyys ja jäsenmaksun suuruus</i> .....	24
<i>Voimaantulosta</i> .....	25
2.3 Vaikutusarviot.....	26
<i>Yleistä</i> .....	26
2.4 Vaikutukset kansalaisten asemaan, ml. sukupuolivaikutukset.....	26
2.5 Taloudelliset vaikutukset.....	27
<i>Työttömyysvakuutuksen erityispiirteet</i> .....	27
<i>Yhdistelmävakuutuksen rahoitus</i> .....	28
<i>Yhdistelmävakuutuksen etuusmenot</i> .....	29
2.6 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	34
2.7 Aikataulua koskeva arviointi.....	34
<i>Rahoitussäännökset, työttömyyskassan jäsenyyttä koskevat ehdot sekä työttömyyskassan säännöt</i> .....	34
<i>Järjestelmämuutokset</i> .....	35

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT .....	36
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT .....	36
1.1 Työttömyysturvalaki .....	36
1 luku Yleiset säännökset .....	36
5 luku Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset.....	36
6 luku. Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto .....	39
1.2 Työttömyyskassalaki.....	41
1.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta .....	42
1.4 Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki.....	42
11 luku Työllistämisvelvoite sekä kunnalle myönnettävä lisätuki .....	42
LAKIEHDOTUKSET .....	43
1. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta .....	43
2. Laki työttömyyskassalain muuttamisesta.....	47
3. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta .....	49
4. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n muuttamisesta.....	50

## JOHDANTO

Pääministeri Juha Sipilän vuosien 2015—2019 hallitusohjelman yksi kärkihankkeista on kilpailukyvyn vahvistaminen yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla. Yrittäjyyden edellytysten parantaminen on yhteydessä työn vastaanottamista estävien kannustinloukkujen purkamista ja rakenteellisen työttömyyden alentamista selvittävään hallituksen kärkihankkeeseen. Yrittäjyyspakettiin sisältyvänä toimenpiteenä hallitus teetti selvityksen työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista. Hankkeen tarkoituksena oli selvittää keinoja, joilla mm. 1) kannustetaan itsensä työllistämiseen pää- tai sivutoimisesti, 2) otetaan nykyistä paremmin huomioon erilaiset työnteon muodot sekä 3) mahdollistetaan joustavat siirtymät yrittäjästä palkansaajaksi — ja päinvastoin. Oikeus- ja työministeri Jari Lindström nimesi hankkeeseen selvityshenkilöiksi johtaja Maria Löfgrenin (Akava ry) ja työmarkkina-asiaiden päällikkö Harri Hellsténin (Suomen Yrittäjät ry).

Selvityshenkilöt luovuttivat raporttinsa 15.12.2016. Selvityshenkilöt esittivät yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoa työttömyysvakuutukseen. Ehdotuksen mukaan yhdistelmävakuutus pohjautuisi mahdollisimman pitkälti nykyisiin palkansaajan ja yrittäjän työttömyysvakuutusta koskeviin säännöksiin. Oikeus etuuden saamiseen yhdistelmävakuutuksesta perustuisi työssä-oloehdon ansaintaan niin, että kummankin työmuodon osalta sitä voisi ansaita suhteellisella osuudella työmuodon täydestä työssäoloehdosta. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto täytyisi, jos yhteenlasketut osuudet olisivat vähintään 100 prosenttia.

Selvityshenkilöiden ehdotuksen mukaan yhdistelmävakuutus edellyttäisi kummankin työmuodon vakuuttamista. Vakuuttamisperiaate, rahoitusperiaate ja -osuudet sekä vakuutettuna olon kesto ja työssäoloehdon ansaintaa koskevat edellytykset pysyisivät perusteiltaan nykyisinä. Jatkovalmistelussa selvitetäisiin erityisesti, minkälaisia ansio- tai työtulojen vähimmäisrajoja tulisi asettaa, jotta yhdistelmävakuutuksen rahoitus olisi kestävällä pohjalla. Yhdistelmävakuutusta voisivat tarjota ja etuutta voisivat maksaa kaikki ne työttömyyskassat, joiden sääntöjen mukaan se olisi mahdollista.

Hallitus sisällytti yhdistelmävakuutuksen jatkoselvittämisen hallituksen ns. puoliväliriihen päätöksiin 25.4.2017 tavoitteena valmistella malli niin, että yhdistelmävakuutus olisi otettavissa käyttöön vuoden 2018 alusta lukien. Kustannusten ja rahoitustarpeen arvioinnin ja näitä koskevan ratkaisumallin valmistelun vuoksi tämä toivottu tavoite ei kuitenkaan ollut saavutettavissa, kun otetaan myös huomioon se, että yhdistelmävakuutusratkaisun kestävyys lisäksi edellyttää sääntömuutoksia ja jäsenmaksupäätöksiä työttömyyskassoissa ja näiden tietojärjestelmien laajahkoja muutoksia.

## 1 Nykytila

### 1.1 Työttömyyspäiväraha-oikeuden syntymisestä, määrästä ja kehosta

#### *Palkansaaja*

Palkansaajan ansiopäivärahaan on oikeus työttömyyskassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna yhdenjaksoisesti työttömyyskassassa 26 edellistä viikkoa ja vakuutettuna ollessaan täyttänyt työssäoloehdon. Työttömyyskassassa vakuutettuna oleminen tarkoittaa sitä, että henkilö on liittynyt työttömyyskassan jäseneksi.

Palkansaajan työssäoloehtoon luetaan jokainen työviikko, jolloin työtä on ollut vähintään 18 tuntia ja työstä on maksettu työehtosopimuksen mukainen palkka. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 187 euroa kuukaudessa vuonna 2017. Palkkaehtoa tarkistetaan vuosittain. Työssäoloehtoon luetaan työ, jota tehdään työsopimuslaissa tai merityösopimuslaissa tarkoitetun työsopimuksen tai oppisopimuksen perusteella. Työ, jota ei ole tehty työttömyysturvalaissa tarkoitetussa palvelussuhteessa, ei kerrytä palkansaajan työssäoloehtoa. Tällaista työtä on esimerkiksi omaishoito tai perhehoito. Yrittäjänä tehtyä työtä ei lueta palkansaajan työssäoloehtoon. Yritystoiminnan harjoittaminen ei kuitenkaan estä muun yhteisön lukuun palkansaaja-asemassa tehdyn työn lukemista työssäoloehtoon.

Työssäoloehdon on tullut täyttä 28 kuukauden tarkastelujakson aikana. Työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidennetään, jos henkilö sairauden, laitoshoidon, kuntoutuksen, asevelvollisuuden, siviilipalveluksen, päätoimisten opintojen, lapsen syntymän, enintään 3-vuotiaan lapsen hoidon, apurahakauden tai muun näihin verrattavan hyväksyttävän syyn johdosta on estynyt olemasta työmarkkinoilla. Tarkastelujaksoa pidennetään enintään seitsemällä vuodella.

Ansiopäiväraha koostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja palkansaaja-asemassa ansaitun palkan perusteella laskettavasta ansio-osasta. Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilön vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Palkkasummaa laskettaessa voidaan ottaa huomioon palkka usealta työnantajalta. Yritystoiminnan ansiota ei voida ottaa huomioon vakiintuneessa palkassa.

Ansio-osa on 45 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 95-kertainen perusosa, ansio-osa on tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia. Ansiopäiväraha lapsikorotuksineen voi olla enintään 90 prosenttia ansiopäivärahan perusteena olevasta päiväpalkasta. Ansiopäiväraha on kuitenkin vähintään mahdollisella lapsikorotuksella korotetun perusosan suuruinen.

Palkansaajalla, joka on täyttänyt työssäoloehdon, mutta ei työttömyyskassan jäsenyysehtoa, on oikeus työttömäksi jäädessään saada peruspäivärahaa.

Ansiopäivärahaa ja peruspäivärahaa maksetaan enintään 400 päivän ajan. Henkilölle, joka on ollut 17 vuotta täytettyään työssä yhteensä enintään kolme vuotta ennen työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamista, maksetaan päivärahaa 300 päivältä. Henkilölle, jonka työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla on työssäoloaika vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, maksetaan päivärahaa 500 päivältä. Päivärahan enimmäisaikaan lasketaan arkipäivät.

Palkansaaja, joka säännöllisesti työskentelee vähemmän kuin 18 tuntia viikossa, ei pääse työttömyyspäivärahan piiriin. Jos palkansaaja ei työttömäksi jäädessään ole täyttänyt työssäoloehtoa, voi hän saada työmarkkinatukea. Työmarkkinatuki on peruspäivärahan suuruinen. Työmarkkinatukea maksetaan myös niille henkilöille, joille on maksettu ansiopäivärahaa tai peruspäivärahaa enimmäisaika.

### *Yrittäjä*

Henkilö, joka harjoittaa pelkästään yritystoimintaa ei voi vakuuttautua palkansaajakassassa. Yrittäjällä on mahdollisuus vakuuttaa itsensä työttömyyden varalta yrittäjäkassassa. Henkilö, joka työskentelee sekä yrittäjänä että palkansaajana, voi vakuuttaa itsensä päätoimen mukaan joko yrittäjäkassassa tai palkansaajakassassa. Henkilö ei voi olla samanaikaisesti vakuutettuna sekä palkansaaja- että yrittäjäkassassa.

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjänä pidetään henkilöä, joka on yrittäjän eläkelain (1272/2006) 3 §:ssä tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) 3 §:ssä tarkoitettu yrittäjä<sup>1</sup>. Yrittäjiä voivat olla muutkin kuin osakeyhtiön tai muun yritysmuodon kautta yritystoimintaa harjoittavat henkilöt, kuten itsenäiset ammatinharjoittajat. Lisäksi yrittäjiksi katsotaan työntekijän eläkelain mukaisesti vakuutetut yrityksen osaomistajat ja yrittäjän perheenjäsenet. Yrittäjäksi työttömyysturvajärjestelmässä katsottavien joukko on määritelty työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä seuraavasti (muokattu pykälän teksti):

Yrittäjänä pidetään:

1) yrittäjän eläkelain (1272/2006) 3 §:ssä tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) 3—5 §:ssä tarkoitettua henkilöä

2) yrityksen osaomistajaa, jona pidetään henkilöä:

a) joka työskentelee johtavassa asemassa osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään on vähintään 15 prosenttia tai hänen perheenjäsenillään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään 30 prosenttia osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräämisvalta; tai

b) joka työskentelee osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään tai hänen perheenjäsenillään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään puolet osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräämisvalta; tai

c) joka edellä 1 tai 2 kohdassa säädetyllä tavalla työskentelee muussa yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänellä tai hänen perheenjäsenillään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa katsotaan olevan mainituissa kohdissa sanottua vastaava määräämisvalta.

Kun yrittäjämääritelmää sovelletaan, 2) kohdan omistusosuutta laskettaessa otetaan huomioon myös välillinen toisten yritysten ja yhteisöjen kautta tapahtuva omistaminen, jos henkilö tai hänen perheenjäsenensä tai henkilö yhdessä perheenjäsentensä kanssa omistaa väliyhteisöstä vähintään puolet tai heillä on vastaava määräämisvalta.

Edelleen yrittäjämääritelmää sovellettaessa henkilön katsotaan olevan johtavassa asemassa yrityksessä, jos hän on osakeyhtiön toimitusjohtaja tai hallituksen jäsen tai jos hän osakeyhtiössä tai muussa yrityksessä tai yhteisössä on vastaavassa asemassa. Perheenjäseneksi puoles-

---

<sup>1</sup> Yrittäjien eläkelain 3 §:ssä yrittäjästä säädetään seuraavasti: Yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuhteessa tai virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimituksessa.

Yrittäjänä pidetään avoimen yhtiön yhtiömiestä tai muun yhteisön tai yhtymän sellaista osakasta tai yhtiömiestä, joka on henkilökohtaisessa vastuussa yhteisön tai yhtymän velvoitteista ja sitoumuksista.

Yrittäjänä pidetään myös osakeyhtiössä johtavassa asemassa työskentelevää osakasta tai muussa yhteisössä johtavassa asemassa työskentelevää henkilöä, jos:

1) osakeyhtiön osakas omistaa yksin yli 30 prosenttia yhtiön osakepääomasta tai hänellä on yksin yli 30 prosenttia yhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä;

2) osakeyhtiön osakas omistaa yhdessä perheenjäsentensä kanssa yli 50 prosenttia yhtiön osakepääomasta tai heillä on yhdessä yli 50 prosenttia yhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä; tai

3) muussa yhteisössä johtavassa asemassa työskentelevällä henkilöllä on 1 tai 2 kohdassa tarkoitettua vastaava määräämisvalta yhteisössä.

Maatalousyrittäjien eläkelain 3 §:ssä puolestaan säädetään maatalousyrittäjästä seuraavasti: Maatalousyrittäjällä tarkoitetaan:

1) maatilatalouden harjoittajaa, joka omaan tai yhteiseen lukuun itse työhön osallistuen harjoittaa maatilataloutta vähintään viisi hehtaaria maatalousmaata käsittäväällä viljelmällä;

2) kalastajaa, joka olematta työsuhteessa harjoittaa ammattimaista kalastusta;

3) poronostajaa, joka omaan, perheenjäsenensä tai paliskunnan lukuun tekee poronhoitotyötä;

4) henkilöä, joka tekee 1, 2 tai 3 kohdassa mainittua työtä maatalousyrittäjän perheenjäsenenä;

5) henkilöä, joka tekee 1, 2 tai 3 kohdassa mainittua työtä ja jatkuvasti elää 1, 2 tai 3 kohdassa tai 5 §:n 4 momentissa tarkoitettua maatalousyrittäjän kanssa yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa (avopuoliso);

6) henkilöä, joka harjoittaa 1, 2 tai 3 kohdassa tarkoitettua toimintaa osakeyhtiössä tai muussa yhteisössä siten kuin 5 §:ssä säädetään.

taan katsotaan yrityksessä työskentelevän henkilön puoliso ja henkilö, joka on yrityksessä työskentelevälle henkilölle sukua suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa ja asuu henkilön kanssa samassa taloudessa.

Yrittäjän ansiopäivärahaan on oikeus yrittäjäkassan jäsenellä, joka on työskennellyt yrittäjänä vähintään 15 kuukautta ja ollut samanaikaisesti yrittäjäkassan jäsen. Yrittäjäkassan jäsenmaksu määräytyy sen työtulon perusteella, jonka yrittäjä on valinnut vakuutusastokseen. Vakuutustaso määritetään YEL- tai MYEL-vakuutuksen työtulon perusteella. YEL- ja MYEL-vakuutuksen työtulo puolestaan perustuu työpanoksen arvoon, eli se ei seuraa yrittäjän todellisia ansioita, vaikka työpanoksen arvon luonnollisesti olisi tarkoitus vastata tätä. Yrittäjän työssäoloaikaan luetaan aika, jolloin henkilö on työllistynyt yrityksessä siten, että hänen yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelain mukainen vuosityötulonsa on vähintään 12 564 euroa tai hänen työntekijän eläkelain alainen kuukausipalkkansa on vähintään 1 047 euroa vuonna 2017. Palkkarajaa tarkistetaan vuosittain. Jos yrittäjänä työskentelevän vuosityötulo jää alle mainitun rajan, ei yrittäjä pääse työttömyyspäiväraha-oikeuden piiriin. Työssäoloaikaan luetta-  
vien jaksojen tulee olla vähintään neljän kuukauden pituisia. Työssäoloaikaan tarkastelujakso on 48 kuukautta. Tarkastelujaksoa pidennetään, jos yrittäjä on ollut poissa työmarkkinoilta hyväksyttävästä syystä vastaavasti kuin palkansaajilla. Tarkastelujaksoa pidennetään enintään seitsemällä vuodella. Yrittäjän ansiopäivärahan enimmäismaksuajat ovat samat kuin palkansaajien ansiopäivärahassa.

Yrittäjän ansiopäiväraha määrätään sen työtulon perusteella, jonka mukaan yrittäjä on vakuuttanut itsensä yrittäjäkassassa yhteensä enintään 15 kuukauden ajan ennen työttömyyttä. Jos yrittäjä on työtulon määrittelyjaksolla nostanut tai laskenut työtulonsa määrää, lasketaan työtulosta painotettu keskiarvo. Työtulojen yli 20 prosentin korotusta ei kuitenkaan oteta huomioon. Yrittäjä voi siten yrittäjäkassaan liittyessään määritellä sen työtulon tason, jonka perusteella hänen ansiopäivärahansa lasketaan. Ansiopäivärahan perusteena olevaa työtuloa ei kuitenkaan saa määrätä suuremmaksi kuin henkilön yrittäjän eläkelain ja maatalousyrittäjän eläkelain mukaan vahvistettu työtulo sekä työntekijän eläkelain mukainen työansio ovat keskimäärin yhteensä olleet työssäoloaikaan täyttymisen aikana. Yrittäjä ei siten voi työttömyysvakuutuksessa saada korkeampaan työtulotasoon perustuvaa etuutta kuin mikä vastaa hänen eläkevakuutuksensa tulotasoa. Sen sijaan yrittäjällä on mahdollisuus valita työttömyysturvansa pohjaksi eläkevakuutusta alempi tulotaso, jolloin hänen työttömyysetuutensa määräytyy tämän alemman tason mukaan. Yrittäjän ansiopäivärahaa laskettaessa vuosityötulo jaetaan 12 kuukaudella kuukausituloksi. Kuukausitulosta ansiopäiväraha lasketaan samalla tavalla kuin palkansaajan ansiopäiväraha.

Jos työttömäksi yrittäjä on täyttänyt yrittäjän työssäoloaikaan, mutta ei ole vakuuttanut itseään työttömyyskassassa, on hänellä oikeus saada peruspäivärahaa. Peruspäivärahassa yrittäjän työssäoloaikaan luetaan myös lähinnä 28 edellisen kuukauden aikana tehty palkansaajan työssäoloaikaan luettava työ. Yrittäjällä, joka on jäänyt työttömäksi, mutta ei ole täyttänyt työssäoloaikaan, voi saada työmarkkinatukea.

#### *Sekä palkansaajana että yrittäjänä työskentelevät henkilöt*

Tilanteissa, joissa voimassa olevan työttömyysturvalain perusteella työssäoloaikaan kerryttävä palkansaaja siirtyy yrittäjäksi tai yrittäjä palkansaajaksi, tulevat sovellettaviksi säännökset jälkisuojasta. Jälkisuojasäännösten tarkoitus on estää tilanteet, joissa työttömyysturvaan tulisi katkos siirryttäessä toisesta työnteon muodosta toiseen. Jälkisuoja tarkoittaa, että jos palkansaajakassasta yrittäjäkassaan siirtynyt henkilö jää työttömäksi ennen kuin hän on täyttänyt yrittäjän työssäoloaikaan, hänellä on oikeus siihen työttömyyspäivärahaan, joka hänelle maksettaisiin, jos hän olisi edelleen palkansaajakassan jäsen. Vastaavasti jos yrittäjäkassasta pal-



kansaaajakassaan siirtynyt henkilö jää työttömäksi ennen kuin hän on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon, hänellä on oikeus siihen työttömyyspäivärahaan, joka hänelle maksettaisiin, jos hän olisi edelleen yrittäjäkassan jäsen.

Jälkisuojasäännösten soveltaminen edellyttää, että henkilö on työttömyyskassasta erottuaan kuukauden kuluessa liittynyt toiseen työttömyyskassaan. Työttömyyspäivärahan myöntää ja maksaa aina se työttömyyskassa, jossa henkilö on jäsenenä.

Henkilöt, jotka ovat sinänsä vakiintuneesti työmarkkinoilla mutta työskentelevät samanaikaisesti palkansaajana ja yrittäjänä voivat päätyä tilanteeseen, jossa oikeutta ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan ei synny. Jos palkansaajan asemassa tehtyä työtä on säännöllisesti alle 18 tuntia viikossa ja yrittäjän asemassa tehty työ jää edellä yrittäjän työssäoloehto koskevassa kohdassa kuvatun vuosityötulon rajan alle, ei henkilölle kerry lainkaan työssäoloehto, sillä työskentelyjä ei voida laskea yhteen. Näissä tilanteissa mahdollisesta palkansaajakassan jäsenyydestä ei seuraa oikeus ansiopäivärahaan, ja yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan jäseneksi henkilö ei edes voi liittyä. Henkilöllä voi työttömyysaikana olla oikeus työmarkkinatukeen.

## **1.2 Työvoimapolitiittisista edellytyksistä**

Työttömyysturvan niin kutsutuista työvoimapolitiittisista edellytyksistä säädetään työttömyysturvalain 2 luvussa. Työttömyysturvajärjestelmän näkökulmasta työtä tehdään joko yrittäjänä tai palkansaajana, ja jos kyse ei ole kummastakaan näistä, toimintaa arvioidaan ns. omassa työssä työllistymisenä. Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan. Henkilön työllistyminen katsotaan päätoimiseksi, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Ellei muuhun arvioon ole aihetta, työllistyminen yritystoiminnassa tai omassa työssä katsotaan sivutoimiseksi ainakin silloin, kun henkilö on samanaikaisesti työskennellyt vähintään kuusi kuukautta yritystoimintaan tai omaan työhön liittymättömässä työssäoloehtoon luettavassa palkkatyössä.

Sivutoiminen yritystoiminta tai työllistyminen omassa työssä ei estä työttömyysetuuden saamista. Lisäksi työnhakijalla on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänen päätoiminen työllistymisensä kestää enintään kaksi viikkoa. Tämä vastaa työsuhteessa tehtävän työn vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Työttömyysetuuden maksaminen päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyneelle henkilölle edellyttää lähtökohtaisesti joko oman työskentelyn päättymistä tai koko yritystoiminnan lopettamista.

## **1.3 Työttömyyskassan toimialasta ja jäsenyyden ehdoista**

Työttömyyskassojen toiminnasta säädetään työttömyyskassalaissa (603/1984). Määritelmän mukaan työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäsenenä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa), ja työttömyyskassan toiminnan tarkoituksena on työttömyysturvallaista tarkoitettun ansioturvan ja siihen liittyvien ylläpitokorvausten järjestäminen jäsenilleen.

Jokaisella työttömyyskassalla on oltava Finanssivalvonnan vahvistamat säännöt. Jäsenyyden osalta säännöissä on määriteltävä ne ammatit tai työalat, jotka kassan toiminta käsittää. Lisäksi säännöissä on mainittava jäsenmaksujen laskemisen perusteet ja perimistapa sekä se, miten jä-

senmaksujen suuruutta muutetaan ja milloin jäsenmaksu on maksettava sekä se, millä edellytyksillä jäsen voidaan vapauttaa jäsenmaksujen suorittamisesta.

Ammatin ja/tai työalan määrittämisen kautta työttömyyskassa säännöissään päättää, vakuutaako se toiminnassaan palkansaajia tai yrittäjiä. Molempien ryhmien vakuuttamista työttömyyskassa ei kassalain perusteella voi tarjota.

Jäseneksi pääsemisen osalta työttömyyskassalaissa säädetään, että palkansaajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva palkkatyöntekijä eli palkansaaja, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan toiselle tehtävästä työstä saatavaan palkkatuloon, ja joka ei ole täyttänyt 68 vuotta ja joka työskentelee sellaisessa ammatissa tai sellaisella työalalla, joka kuuluu kassan toiminnan piiriin. Yrittäjäkassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta. Yrittäjänä pidetään työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettua henkilöä, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan yritystoiminnasta saatavaan tuloon.

Koska työttömyyskassan sääntöjen on oltava Finanssivalvonnan vahvistamat, niiden muuttaminen edellyttää paitsi päätöksentekoa työttömyyskassassa, myös Finanssivalvonnan hyväksyntää muutokselle.

#### **1.4 Työttömyysetuuksien rahoituksesta**

##### *Rahoitusosuudet*

Työttömyysetuuksien rahoituksesta säädetään työttömyysturvalaissa, laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta (555/1998) ja työttömyyskassalaissa (603/1984). Mainittujen säännösten mukaan valtio rahoittaa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan kokonaan.

Palkansaajan ansiopäivärahasta valtio rahoittaa pääsääntöisesti päivärahasta peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Työttömyyskassat rahoittavat päivärahasta 5,5 prosenttia ja Työttömyysvakuutusrahasto loput. Työttömyysvakuutusrahaston osuus katetaan palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun tuotolla. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on vuonna 2017 1,6 prosenttia palkasta ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on keskimäärin 2,4 prosenttia palkasta (0,8 prosenttia 2 059 500 euroon asti ja 3,3 prosenttia sen ylittävältä osalta).

Valtio rahoittaa yrittäjän ansiopäivärahasta peruspäivärahaa vastaavan osuuden ja lisäksi valtio rahoittaa lapsikorotukset. Yrittäjän päivärahasta loput rahoittaa työttömyyskassa. Työttömyyskassan osuus katetaan kassan jäsenmaksujen tuotosta, jota yrittäjät maksavat valitsemastaan vakuutusastasosta (minimi vuonna 2017 12 564 euroa ja maksimi eläkevakuutuksen vahvistettu vuosityötulo). Yrittäjien kassojen jäsenmaksut ovat vuonna 2017 pääsääntöisesti noin 2,7—3,7 prosenttia valitusta vakuutusastasosta. Yrittäjät eivät maksa työttömyysvakuutusmaksua.

##### *Työttömyyskassan jäsenmaksu*

Työttömyyskassan jäsenmaksu on joko kiinteä euromääräinen maksu tai prosenttiperusteinen maksu. Työttömyyskassa voi itse säännöissään päättää siitä, kumpaa maksuperustetta se noudattaa. Työttömyyskassa voi säännöissään myös päättää ajoista, joilta jäsenen ei tarvitse maksaa jäsenmaksua. Jäsenmaksun laskemisen perusteista on päätettävä työttömyyskassan säännöissä.

Työttömyyskassan jäsenmaksu perustuu sekä palkansaajia että yrittäjiä vakuuttavien työttömyyskassojen kohdalla työttömyyskassan talousarvioesitykseen, jota valmisteltaessa työttömyyskassan tulee ottaa kantaa muun muassa jäsenistön oletettuun työttömyyteen ja tästä aiheutuvaan menoon. Jäsenmaksun tulee olla oikeassa suhteessa odotettavissa olevaan vastuuseen nähden. Työttömyyskassalaissa säädetäänkin, että jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä palkansaajakassassa yhdessä valtionosuuden ja työttömyysvakuutusrahaston osuuden kanssa ja yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen.

Menon muutoksen riskiä lieventää edellytys, jonka mukaan työttömyyskassalla on oltava työttömyyskassalain 20 §:ssä tarkoitettu tasoitusrahasto, johon vuotuinen ylijäämä siirretään. Voimassa olevan päätöksen mukaan tasoitusrahaston määrän on vastattava vähimmillään työttömyyskassan vastuulla olevaa yhden toimintavuoden kokonaismenoa ja enimmillään neljän vuoden kokonaismenoa työttömyysetuuksien rahoittamiseen kohdistuva osuus ja hallintokulut huomioiden.

Työttömyyskassat tekevät tulevan vuoden talousarvioonsa perustuvasta jäsenmaksusta esityksen Finanssivalvonnalle syyskuun puoleen väliin mennessä seuraavaa vuotta varten. Finanssivalvonta joko vahvistaa maksuesityksen, jos jäsenmaksuesitys Finanssivalvonnan kannan mukaan on perusteltu, tai hylkää esityksen jolloin maksusta on tehtävä uusi esitys, jos se katsoo, että esitetty jäsenmaksu on työttömyyskassan vastuisiin ja taloudelliseen tilanteeseen nähden liian matala.

## 2 Nykytilan arviointi

### *Yleistä*

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 8.6.2017 julkaistu 1. osa käsittelee otsikon ”Jaettu ymmärrys työn murroksesta” alla työn muutosta. Selonteossa käsitellään laajoja työn tekemisen tulevaisuutta koskevia kysymyksiä, ja tavoitteena etsiä vastauksia mainittuihin kysymyksiin sekä tuottaa tietoa työn muutoksen merkityksestä yhteiskunnassa. Työn murros arvioidaan selonteossa Suomen suurimmaksi haasteeksi.

Kyse on jo käynnissä olevasta prosessista, jossa työn tekemisen muodot muuttuvat asteittain, hitaasti, mutta arvioiden mukaan lisääntyvässä määrin työn suorittamisen perusteeseen ja tapaan vaikuttaen<sup>2</sup>. Selonteossa työn muutoksen kulku jaetaan viiteen osa-alueeseen, joista työnantaja-työntekijä-suhteen muutos ja toimeentulon muutos ovat työttömyysturvajärjestelmän näkökulmasta keskeiset muutokset.

Patentti- ja rekisterihallituksen tietojen mukaan yksityisiä elinkeinoharjoittajia eli toiminimellä yritystoimintaa harjoittavia oli 203 562 henkilöä 31.12.2016. Lukumäärä ei ole vaihdellut kovinkaan merkittävästi vuosina 2013—2016<sup>3</sup>. Yrityksiä oli 268 093 kappaletta ja lukumäärä on kasvanut vuosina 2013—2016 tasaisesti<sup>4</sup>.

Tilastokeskuksen mukaan 28 533 uutta yritystä aloitti toimintansa vuonna 2016. Aloittaneiden yritysten osuus koko yrityskannasta oli 7,6 prosenttia. Eniten uusia yrityksiä aloitti ammatillisen, tieteellisen sekä teknillisen toiminnan toimialalla, jossa toimintansa aloitti 4 602 uutta yritystä eli 16,1 prosenttia kaikista vuonna 2016 aloittaneista yrityksistä. Vuonna 2016 toimin-

<sup>2</sup> tulevaisuusselonteko 1 osa s. 13

<sup>3</sup> 202 250 yksityistä elinkeinoharjoittajaa vuonna 2013, 209 123 vuonna 2014, 215 784 vuonna 2015 ja 203 562 vuonna 2016

<sup>4</sup> 245 363 yritystä vuonna 2013, 251 421 vuonna 2014, 261 080 vuonna 2015 ja 268 093 vuonna 2016)

tansa lopetti 24 870 yritystä. Lopettaneiden yritysten osuus koko yrityskannasta oli 6,6 prosenttia. Eniten yrityksiä lopetti kaupan toimialalla, jossa toimintansa lopetti 4 693 uutta yritystä eli 18,9 prosenttia kaikista vuonna 2016 lopettaneista yrityksistä.

Oikeudellisen muodon mukaan tarkasteltuna vuonna 2016 toimintansa aloitti 13 577 liikkeen- tai ammatinharjoittajayritystä (yhtiömuotona luonnollinen henkilö) ja 12 558 osakeyhtiötä. Toimintansa lopetti 13 289 liikkeen- tai ammatinharjoittajayritystä (yhtiömuotona luonnollinen henkilö) ja 8 303 osakeyhtiötä.

Erään arvion mukaan lähes puolet yrittäjistä Suomessa on sivutoimisia<sup>5</sup>.

Kun voimassa olevaa työttömyysturvajärjestelmää tarkastellaan ja kysytään, miten työttömyysturvajärjestelmä vastaa jo käynnistyneeseen muutokseen työmarkkinoilla, tai miten työttömyysturvajärjestelmä jatkossa vastaisi muutoksiin nykyistä paremmin, tai miten työttömyysturvajärjestelmä eroaa muista sosiaaliturvaetuuksista, esiin nouseva puute on, että palkkatyötä ja yritystoimintaa ei nykyisin ole kuin vähäisessä määrin mahdollista yhdistää oman työttömyysetuuden perusteeksi.

#### *Peruspäivärahan ja ansiopäivärahan työssäoloehdosta*

Voimassa oleva työttömyysturvalaki tunnistaa tilanteen, jossa palkansaajana aiemmin työskennellyt henkilö siirtyy yrittäjäksi tai yrittäjä palkansaajaksi. Näissä tilanteissa henkilöllä on mahdollista säilyttää aiemmassa työttömyyskassassa kertynyttä ansiopäivärahan päivärahoikeuttaan noudattamalla säännöstä työttömyyskassajäsenyyden siirtämisestä. Erityisesti väliaikaisia muutoksia varten on olemassa mahdollisuus ns. jälkisuojaan.

Peruspäivärahassa puolestaan on mahdollista laskea työssäoloehdossa yhteen vuorottelevaa palkansaajana ja yrittäjänä työskentelyä.

Työskentely vuoroin palkansaajana ja yrittäjänä voi siis jo nykyisin kerryttää oikeutta perustai ansiopäivärahaan - tai ainakin se mahdollistaa jo kertyneiden oikeuksien säilyttämisen.

Työssäoloehtoon ei sen sijaan voi nykyisin lukea rinnakkain tehtyä palkkatyötä ja yritystoimintaa. Tämän vuoksi henkilö ei kerrytä lainkaan työssäoloehto, jos hän työskentelee kalenteriviikossa alle 18 tuntia palkkatyössä tai kuukaudessa hänen yritystoimintansa vakuutustulo YEL-järjestelmässä on alle 1 047 euroa<sup>6</sup>. Esimerkiksi 17 tuntia kalenteriviikossa palkkatyössä työskentelevä henkilö ei voi täydentää työtunteja yritystoiminnallaan ja näin saavuttaa oikeutta peruspäivärahaan tai työttömyyttä edeltävään ansiotasoon perustuvaan ansiopäivärahaan, vaan työttömyysaikainen etuus on työmarkkinatuki. Näin siitä huolimatta, että henkilön yhteenlaskettu ansio- ja vakuutustulo saattaa nousta lähelle tai yli suomalaisen keskipalkan. Tässä suhteessa työttömyysturva poikkeaa muusta ansioperusteisesta sosiaaliturvasta, jossa vakuutustapahtuman vuoksi pois jäävää ansiotasoa korvattaessa etuuden perusteeseen on mahdollista yhdistää sekä palkkatuloa että yritystoiminnan ansiota.

Vaikka kokoaikainen toistaiseksi voimassa oleva palkkatyö on edelleen tavanomaisin tapa työllistyä, palkkatyön osittaisuus ja sen rinnalla harjoitettu yritystoiminta ja yritystoiminnan ja palkkatyön yhdistäminen tai niiden vuorottelu yleistyvät. Sekä SISU mallin rekisteriotoksen mukaan että tulonjakotilaston mukaan vuonna 2015 sekä palkka- että yrittäjätuloa oli noin 349—365 000 henkilöllä, mikä oli noin 10 % työvoimasta. Henkilöverotusaineiston perusteel-

<sup>5</sup> Pekka Lith: ”Yrittäjäksi palkkatyön tai eläkkeen ohella”; Tieto ja trendit 7/2010.

<sup>6</sup> vuoden 2017 tasossa

la vuonna 2014 sellaisia YEL- tai MYEL-vakuutettuja yrittäjiä, joilla eläkelain mukainen työ-tulo oli vähintään 12 000 euroa, oli 184 253 henkilöä. Näistä lähes puolella oli vähintään 1 000 euron palkkatulot ja vajaalla 40 000 henkilöllä rahapalkka oli enintään puolet tuloista.

Tulonjakotilaston aineiston perusteella henkilöitä, joilla vuonna 2015 oli palkkatuloja ja yrittä-jätuloja alle 12 000 kumpaistakin, oli noin 34 000 henkilöä, henkilöitä, joilla oli enintään 20 000 euron palkkatulot ja enintään 5 000 euron yrittäjätulot oli noin 39 000 ja henkilöitä, joilla oli enintään 20 000 euron yrittäjätulot ja enintään 5 000 euron palkkatulot oli 29 000. Tulotietoja arvioimalla on mahdollistaa kuvaa kohderyhmän koosta. Tiedoista ei kuitenkaan voida päätellä sitä, missä määrin palkkatyötä ja yritystoimintaa on harjoitettu vuorotellen ja missä määrin rinnakkain.

Yllä olevasta on nähtävissä, että sekä palkansaaja- että yritystuloa on huomattavalla määrällä työvoimasta. Tilastoista ei kuitenkaan selviä palkansaajana työskentelyn ja yrittäjyyden sa-manaikaisuus tai niiden vuorottelu tai onko henkilö siirtynyt palkansaajasta yrittäjäksi tai päinvastoin tarkoituksena pysyvämpi siirtymä. Olemassa olevista tilastotiedoista ei myöskään ole mahdollista selvittää, kuinka monella henkilöllä tästä ryhmästä täyttyy voimassa olevan työttömyysturvalain nojalla joko palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto. Edelleen mainittujen tilastojen perusteella ei ole mahdollista erotella sitä, mikä osa palkkatulona verotettavasta tu-losta on yrityksestä nostettua palkkatuloa, joka verotetaan ansiotulona, eikä myöskään sitä, mikä osa on ansiotulona verotettavaa osinkotuloa.

Kyselyiden mukaan se, että palkkatyötä ja yritystoimintaa ei voi työttömyysetuuden työssä-oloehdossa yhdistää, merkitsee näin työskentelevien kohdalla sitä, että heitä voi luonnehtia ns. ”väliinputoajiksi”. Väliinputoajalle Suomen kattava sosiaaliturva ei tarjoa muiden kanssa yh-denvertaista turvaa työttömyyden varalta. On myös mahdollista, että yhdistämismahdollisuu-den puuttumisesta johtuva katvealue sosiaaliturvan kattavuudessa heikentää kannustimia työskennellä rinnan tai vuorotellen palkansaajana ja yrittäjinä. Kun näitä työskentelymuotoja ei voida yhdistää, nykytila lisää koettuja ja todellisia riskejä yritystoiminnan harjoittamisessa suhteessa palkansaajana toimimiseen. Jos yhteiskunta ei tue yrittämistä eikä kannusta yritys-toimintaan, se saattaa menettää osan kasvupotentiaalistaan.

#### *Ansiopäivärahan perusteeksi hyväksyttävästä tulosta*

Vaikka työttömyysetuusjärjestelmä edellä kuvatulla tavalla osassa tilanteita jo suojaa palkan-saaja-yrittäjä-statuksien välillä liikkuvaa henkilöä, se ei mahdollista näiden työskentelytapojen laskemista yhteen työssäoloehdossa kun kyse on rinnakkain harjoitetusta toiminnasta. Tätä pe-riäatetta vastaavasti ansiopäivärahan suuruutta laskettaessa palkkatyön ansioita ja yritystoi-minnan vakuutustuloa ei ole mahdollista laskea yhteen. Ansiopäivärahan suuruus perustuukin aina palkansaajakassan jäsenellä pelkästään palkkatuloon ja yrittäjäkassan jäsenellä pelkästään yritystoiminnan vakuutustuloon. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että molemmilla tavoilla työllistytvä henkilö, joka täyttää työssäoloehdon, saa etuutensa perusteeksi vain osan tulois-taan.

Henkilö, joka täyttää työssäoloehdon ja saa ansiopäivärahaa ei toimeentuloturvan näkökul-masta ole yhtä heikossa asemassa kuin edellä kuvattu henkilö, joka ei pääse lainkaan ansio-päivärahan piiriin. Työllistymisen tavasta johtuen hän kuitenkin on heikommassa asemassa kuin henkilö, joka työllistyy esimerkiksi kahdessa palkkatyössä. Kahden rinnakkaisen palkka-työn tilanteessa kaikki palkkatulo voidaan ottaa huomioon ansiopäivärahan suuruutta lasketta-essa. Näin toimitaan riippumatta siitä, tarvittaisiinko toista palkkatyötä lainkaan työssäoloeh-don täyttymiseen, ja myös silloin, vaikka yhteenlaskettu työaika ylittäisi työaikalain mukaisen työajan ja ylityön määrän.

Käytännössä siis esimerkiksi henkilöllä, joka tekee kahta työttömyysturvassa työsuhteiseksi katsottavaa työtä ja saa kummastakin palkkaa 1 500 euroa kuukaudessa, päiväraha työttömyyden kohdatessa määriteltäisiin yhteensä 3 000 euron kuukausitulosta ja olisi 1 670 euroa kuukaudessa. Jos taas samainen henkilö olisi työsuhteessa ulkopuoliseen työnantajaan ja saisi tästä työstä palkkaa 1 500 euroa kuukaudessa ja samanaikaisesti harjoittaisi yritystoimintaa, jonka tulo olisi 1 500 euroa kuukaudessa, päiväraha mahdollisen työttömyyden kohdatessa määriteltäisiin 1 500 euron palkkatulosta ja olisi 1 240 euroa kuukaudessa. Jos edellä mainitut henkilöt sairastuisivat siten, että heillä olisi oikeus sairauspäivärahaan, sairauspäiväraha oli kumpaisessakin tilanteessa 1 871 euroa kuukaudessa, sillä sairausvakuutusjärjestelmässä ei tehdä samanlaista eroa palkka- ja yritystoiminnan tulon välillä kuin työttömyysturvajärjestelmässä tehdään.

#### *Työttömyysetuuden sovittelusta*

Päätoimen rinnalla harjoitettu palkkatyö tai yritystoiminta voi edelleen jatkua, kun henkilön päätoiminen palkkatyö tai yritystoiminta päättyy ja hän jää työttömäksi ja saa oikeuden työttömyyspäivärahaan. Näissä tilanteissa edelleen jatkuvan toisen palkkatyön tai yritystoiminnan ansio sovitellaan yhteen työttömyysetuuden kanssa. Sovittelumekanismiin tarkoitetaan se, että työttömyysetuusjärjestelmästä korvataan henkilön tulonmenetystä, ja mitä enemmän henkilöllä on työttömyysaikaisia ansioita, sitä pienempi hänen korvattava tulonmenetyksensä on. Sovittelun työttömyysetuuden taloudellista oikeudenmukaisuutta koskevaan arvioon voi kuitenkin vaikuttaa se, mitä työttömyysetuutta henkilö saa.

Peruspäivärahan suuruus ei ole riippuvainen työttömyyttä edeltävistä tuloista, eli sovittelu tapahtuu suhteessa kiinteämääräiseen etuuteen. Sovittelun lopputuloksen eli sovitellun peruspäivärahan suuruuden kannalta ei ole merkitystä sillä, onko työttömyysaikana edelleen jatkuva sivutyö palkkatyötä vai yritystoimintaa, ja kumpaa päättynyt työllistyminen oli.

Ansioperusteisessa etuudessa sovittelu tapahtuu kuitenkin suhteessa etuuteen, joka perustuu työssäolohtoa kerryttäneen työllistymisen ansioihin. Jos kyse on kahdesta palkkatyöstä, joista toinen jatkuu, kummankin työn palkka otetaan ansiopäivärahaa laskettaessa päivärahan perusteeksi. Edelleen jatkuvan työn palkka sovitellaan yhteen yhteenlaskettuihin palkkatuloihin perustuvan ansiopäivärahan kanssa.

Jos henkilö onkin harjoittanut palkkatyön ohessa yritystoimintaa, täysi ansiopäiväraha perustuu vain palkkatuloon. Jos yritystoiminta jatkuu työttömyysaikana, ja sitä pidetään edelleen sivutoimisena, yritystoiminnan tulo sovitellaan yhteen pelkkään palkkatuloon perustuvan ansiopäivärahan kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että laskettaessa edeltävään tuloon perustuvaa täyttä ansiopäivärahaa, perusteeseen ei huomioida tuolloin toimeentuloon vaikuttanutta yritystoiminnan tuloa, mutta työttömyysaikana tämä yritystoiminnan tulo vaikuttaakin henkilön toimeentuloon ja pienentää maksettavaa ansiopäivärahaa sovittelun kautta.

#### *Kansainvälinen vertailu*

Kansainvälinen vertailu työttömyysturvajärjestelmän sisällön osalta sisältää useita haasteellisia määrittelykysymyksiä lähtien siitä, mitä pidetään työttömyysetuutena. Kun vertailuun lisätään yritystoimintaa koskevat kysymykset, kansalliset näkemykset yritystoimintaa harjoittavan tarpeesta sosiaaliseen suojeluun ja yrittäjän määritelmän sisältö itsessään lisäävät vertailtavaa koskevia ongelmia. Muistion kansainvälisten järjestelmien vertailu perustuu pääsääntöisesti työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuun *TEM raportteja 8/2013, Itsensä työllistäjät -vertailuselvitys, Sosiaaliturvan, kilpailulainsäädännön ja työsopimuslainsäädännön soveltaminen Tanskassa, Ruotsissa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Virossa*, Työ- ja elinkeinoministe-

riön julkaisuun *Työ- ja yrittäjyys 2/2015, Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän loppuraportti*, MISSOC-dataan ja Tanskan osalta ESPN raporttiin 2017/45.

*Tanskassa* työttömyysturvajärjestelmään on aiemmin kuulunut yksinyrittäjien ja sivutoimisesti työskentelevien vapaaehtoinen työttömyysturva, jossa näin työllistyvillä on ollut mahdollisuus liittyä täydentävään vakuutus pohjaiseen työttömyysturvaan. Tämä mahdollisuus ei ole koskenut yrittäjiä, joilla liiketoiminta on pääasiallinen elinkeino. Tanskan työttömyysturvajärjestelmä on kuitenkin 1.7.2017 alkaen uudistunut merkittävästi. Samaan aikaan palkansaajia koskevien uudistusten kanssa voimaan tuli työttömyysturvalain muutos, jossa järjestelmään liitettiin uusi yrittäjiä ja epätyypillisesti työllistyviä koskeva vakuutusmalli. Muutoksen myötä myös palkkatyön ja yrittäjyyden yhdistäminen työttömyysturvan perustaksi on mahdollista.

*Ruotsissa* palkansaajien eli työntekijöiden ja yrittäjien välinen ero on työttömyysturvajärjestelmässä on selkeä, ja järjestelmä ei sisällä näiden yhdistämistä. Ruotsissa henkilö on virallisesti joko yrittäjä tai palkansaaja ja kaikki itsensä työllistäjät luokitellaan virallisesti yrittäjiksi. Ruotsissa henkilön yrittäjä- tai palkansaaja-asema määräytyy verolainsäädännön mukaan.

*Virossa* työttömyysturvajärjestelmä kattaa yrittäjät, jotka ovat oikeutettuja julkiseen työttömyyskorvaukseen, eivät työttömyysvakuutukseen.

*Espanjassa* on säädetty erillinen pakollista sosiaaliturvaa täydentävä sosiaaliturvajärjestelmä yksinyrittäjille, ammatinharjoittajille ja freelancereille työn äkillistä pysähtymistä vastaan. Yrittäjillä on mahdollisuus työn loppumisen tukeen, mikäli he ovat valinneet vapaaehtoisen vakuutuksen.

Sosiaalisen suojelun tarve työelämän muuttuessa on kysymys, joka on noussut eurooppalaisella tasolla esiin viimeisten vuosien aikana. Erityisesti kysymykset, jotka koskevat yrittäjien ryhmän sisällä sellaisia erityisryhmiä koettuja joukkoja kuten itsensä työllistäjät ja niin kutsutut pakkoyrittäjät, ovat usein keskiössä kun arvioidaan kansallisella ja eurooppalaisella tasolla sitä, tuottaako järjestelmä turvaa ihmisille, joiden ansaintatapa on muuttunut tai muuttumassa palkansaajasta yrittäjäksi tai yrittäjämäiseksi, tai ihmisille, joiden ansainta muodostuu työoikeudellisesti arvioiden useissa erityyppisissä sopimusmuodoissa.

## **2.1 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

### *Tavoitteet*

Jatkoselvityksen tavoitteena on pyrkiä ratkaisemaan muuttuvien työmarkkinoiden työttömyysturvajärjestelmälle aiheuttamia muutostarpeita pyrkimällä vahvistamaan vuoroin tai rinnan palkansaajana ja yrittäjänä toimivien työttömyysturvaa ja näin vähentää koettuja ja todellisia sellaisia työttömyysaikaiseen toimeentuloon liittyviä ongelmia ja haasteita, jotka saattavat heikentää yritystoiminnan jatkamisen tai käynnistämisen houkuttelevuutta täyden työttömyyden vaihtoehtona.

Toimeksiannon mukaisesti tavoitteena on luoda mahdollinen malli joka vähentäisi työmarkkinoilla olevien henkilöiden riskiä joutua työttömyysaikana työmarkkinatuen saajiksi perus- tai ansiopäivärahan sijasta. Tässä tarkoituksessa voimassa olevan työttömyysturvalain elementtejä käyttävä yhdistelmävakuutus, jossa perus- ja ansiopäivärahan piiriin voisi jatkossa päästä se vaihtelevasti palkansaajana ja yrittäjänä työllistyvien ryhmä, jolla työttömyyspäivärahan edellytyksenä oleva työssäoloehto ei nykyisin lainkaan kerry. Mahdollisessa muutoksessa on kui-

tenkin otettava huomioon työttömyysetuuksien rahoitusta koskevat säännökset, ja tämä vaikuttaa ehdotettuun yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon keston.

Tästä muutoksesta hyötyvä ryhmä muodostuu henkilöistä, joilla palkkatyötä säännönmukaisesti on alle 18 tuntia kalenteriviikossa, tai, jos kyse on alasta, johon ei sovelleta pääsäännön mukaista työssäoloehdon kertymisen työaikaarajaa, työllistyminen ei täytä myöskään tätä muun työllistymisen rajan mukaista ehtoa, ja joilla toisaalta yritystoiminnan laajuus ei mahdollista pakollisen YEL- tai MYEL-vakuutuksen ottamista, minkä kautta yrittäjän työssäoloehto on määritelty kertyväksi.

Edelleen tavoitteena on, että yhdistelmävakuutus mahdollistaisi sen, että ansiopäivärahan suuruus vastaisi nykyistä paremmin henkilön tulotasoja ennen työttömyyden alkamista. Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäiväraha voisi perustua rinnan harjoitetun palkkatyön ja yritystoiminnan tulojen yhteismäärään. Muutos johtaisi myös siihen, että toisen tulonhankkimistavan jatkuessa työttömyysaikana sen tulo soviteltaisiin yhteen ansiopäivärahan kanssa niin, että tulo olisi myös vaikuttanut täyden ansiopäivärahan määrään. Näin edistettäisiin erityisesti sivutoimisen yritystoiminnan tulojen sovittelun oikeudenmukaisuutta.

Ehdotetun yhdistelmävakuutuksen periaatteet olisivat riippumattomia yritystoiminnan harjoittamisen muodosta. Näin yhdistelmävakuutus ei asettaisi rajoituksia toiminnan kehittämiseksi tai sen harjoittamisen muodon muuttamiselle yritystoiminnan mahdollisesti kasvaessa tai supistuessa. Koska yhdistelmävakuutus koskisi myös muita kuin niin kutsuttuja yksinyrittäjiä, valittu linja ei muodostaisi esteitä sille, että yrittäjä toiminnan laajentuessa palkkaa yritykseen työntekijöitä. Näin ehdotettu yhdistelmävakuutus tukisi laajemminkin yrittäjyyden kärkihaan mukaisia tavoitteita.<sup>7</sup>

Työttömyysturvan rahoituksen peruseriaatteet säilytettäisiin ennallaan. Yhdistelmävakuutuksen ansio-osan rahoitusvastuu ja siitä syntyvät kustannukset eivät näin ollen voisi siirtyä valtion rahoitettavaksi, eikä myöskään palkkatyöhön yhdistettävän yritystoiminnan ansioon perustuvan ansio-osan rahoittaminen palkansaajien ja työnantajien maksettavaksi. Kuten nykyisin, valtio rahoittaisi peruspäivärahan ja ansiopäivärahasta peruspäivärahaa vastaavan osuuden ansiopäivärahan suuruudesta.

#### *Toteuttamisvaihtoehdot*

Yhdistelmävakuutusta selvittävä hanke tarjoaa useita erilaisia vaihtoehtoja toteutuksen valmistelulle. Toteuttamisvaihtoehtoja on tarpeen arvioida ainakin seuraavien tekijöiden osalta.

Yhdistelmävakuutuksen kattamasta henkilöpiiristä ja yritystoiminnan harjoittamisen muodosta

Yhdistelmävakuutuksen kattamaa henkilöpiiriä voidaan tarkastella ensinnäkin siitä näkökulmasta, minkä ryhmän voidaan arvioida tarvitsevan yhdistelmävakuutusta tai toisaalta minkä ryhmän voidaan arvioida hyötyvän yhdistelmävakuutuksesta. Näkökulmasta riippuen yhdistelmävakuutus on mahdollista toteuttaa joko niin, että se kattaa kaikki yritystoiminnan tilanteet yhdistettynä palkkatyöhön, tai vaihtoehtoisesti malli toteutettaisiin niin, että se koskisi vain osaa yritystoimintaa harjoittavista henkilöistä.

Erityisesti julkisessa keskustelussa työttömyysaikaisen toimeentulon puutteiden katsotaan usein koskevan henkilöitä, jotka epäsäännöllisen ja usein työtunteina vaihtelevan tai vähäisen palkkatyön ohella harjoittavat työttömyysturvalaissa tarkoitettua yritystoimintaa ilman varsi-

---

<sup>7</sup> esimerkiksi ensimmäisen työntekijän palkkaaminen



naista yritysmuotoa. Ryhmää voidaan kutsua myös itsensä työllistäjiksi. Tällöin puhutaan erityisesti niin kutsutuista freelancereista, toiminimiyrittäjistä ja yrittäjistä, jotka harjoittavat toimintaansa laskutuspalveluita tarjoavien yritysten kautta. Näissä tilanteissa palkkatyön ohella harjoitetun yritystoiminnan työpanoksen arvo jää usein niin matalaksi, että pakollisen YEL-vakuutuksen tuloaraja ei ylity.<sup>8</sup> Mahdollisuus laskea yritystoimintaa ja palkkatyötä yhteen perus- ja ansiopäivärahan työssäoloehdossa parantaisi merkittävästi työttömyyden aikaista toimeentuloa.

Voidaan olettaa, että yritystoiminnan ja palkkatyön yhdistäminen on yleisempää tilanteissa, joissa yrittäjällä ei ole palkattuja työntekijöitä (yksinyrittäjä) kuin tilanteissa, joissa yrittäjällä on palkattuja työntekijöitä. Jos yhdistelmävuakuutus haluttaisiin kohdentaa erityisesti tilanteisiin, joissa palkkatyön ja yrittäjyyden yhdistämistä oletetaan erityisesti tapahtuvan, tämä voitaisiin toteuttaa niin, että yhdistelmävuakuutuksen piiriin ei otettaisi työnantajana toimivia yrittäjiä.

Jos yhdistelmävuakuutus rajoitettaisiin koskemaan vain yksinyrittäjiä eli ryhmää, jossa yrittäjä ei toimi työnantajana ja/tai itsensä työllistäjiä eli ryhmää, jossa yrittäminen tapahtuu ilman varsinaista yritysmuotoa, malli tavoittaisi ne vuoroin ja rinnan palkansaajina ja yrittäjinä toimivat, joiden on arvioitu erityisesti tarvitsevan yhdistelmävuakuutusta työttömyysaikaisen ansioperusteisen työttömyysturvan kartuttamista varten. Tällainen rajaus voisi kuitenkin estää yritystoiminnan kasvua, sillä henkilö menettäisi mahdollisuuden palkkatyön ja yritystoiminnan yhtäaikaiseen vakuuttamiseen, jos hän päättäisi perustaa yrityksen toiminnan harjoittamista varten tai jos hän päättäisi palkata yritykseen ensimmäisen työntekijän. Rajoitus voisi siis toimia yritystoiminnan kehittämistä ja kasvua estävästi, ja tämän vuoksi tällaista rajoitusta ei ehdoteta tehtäväksi.

Yhdistelmävuakuutus voitaisiin rajoittaa myös koskemaan vain tilannetta, jossa toimintaa harjoitetaan yritysmuodossa. Rajaus voisi kannustaa niin kutsuttuja itsensä työllistäjiä tekemään yritystoiminnan osalta ratkaisuja, jotka tukisivat erityisesti yrittäjämäistä toimintatapaa työllistymisessä. Toisaalta rajoitus voisi vähentää itsensä työllistämistä ilman, että yritystoiminnan määrä kasvaisi, ja näin tosiasiaa voisi toimia yritystoiminnan aloittamista ehkäisevästi. Rajoitus myös sulki yhdistelmävuakuutuksen ulkopuolelle itsensä työllistäjät eli ryhmän, jonka voidaan katsoa erityisesti tarvitsevan yhdistelmävuakuutuksen kaltaista mahdollisuutta toimeentulon turvaamiseen työmäärän mahdollisesti vähentyessä.

Yhdistelmävuakuutuksesta on mahdollista säätää joko niin, että se ei koske henkilöitä, jotka jo muutoin täyttävät palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon tai niin, että se koskee vain tällaisia henkilöitä. Jos yhdistelmävuakuutus ei koskisi työssäoloehdon jo muutoinkin täyttäviä henkilöitä, rajauksen vuoksi ansiopäivärahan määrä, tarkemmin sen perusteena oleva tulo, ei jatkossakaan voisi sisältää sekä palkkatuloa että yritystoiminnan tuloa. Rajaus siis merkitsisi sitä, että työttömyysetuus ei sekä yrittäjänä että palkansaajana työskentelevän kohdalla edelleenkaan vastaisi tosiasiaa työttömyyttä edeltäneiden tulojen kokonaismäärää. Työttömyysetuuden sovittelua koskevien säännösten vuoksi tätä voitaisiin pitää oikeudenmukaisuuden kannalta ongelmana.

Jos yhdistelmävuakuutus koskisi vain henkilöitä, jotka jo nyt täyttävät palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon, kyse olisi puhtaasta korotuksesta ansiopäivärahaan henkilöillä, jotka sitä jo

---

<sup>8</sup> YEL eläkevakuutuksen vuositulon alaraja on 7 645,25 euroa vuonna 2017 (637 euroa/kk). YEL eläkevakuutuksen alaraja, joka kerryttää työssäoloehto on 12 564 euroa vuonna 2017 (1 047 euroa/kk). Vuositulo perustetaan työpanoksen arvoon, eli se ei seuraakaan ns. todellista tuloa yritystoiminnasta, vaikka työpanoksen arvon onkin tarkoitus tätä mahdollisimman hyvin seurata.

muutoinkin työttömyysaikana saisivat. Muutos ei siis parantaisi tilannetta henkilöillä, jotka eivät nyt pääse ansiopäivärahan piiriin.

Kumpaakaan rajausta ei voida pitää selvityshankkeen tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaisena tai perusteltuna.

Yhdistelmävakuutusta koskevan selvityshankkeen yksi toteuttamisvaihtoehto on, että yhdistelmävakuutuksesta ei säädettäisi. Tämä tarkoittaisi, että työttömyyspäivärahan työssäoloehto ja ansiopäivärahan laskentatapa säilyisivät ennallaan. Osa työmarkkinoilla olevista ei edelleenkaan pääsisi työttömyysaikana ansiopäivärahan piiriin siksi, että he yhdistävät työskentelyssään palkkatyötä ja yritystoimintaa, vaikka pelkästään palkkatyössä samaa työaikaa ja ansiotuloa kerryttävä henkilö ansiopäiväraha-oikeuden saisi. Edelleen osa työmarkkinoilla olevista ei jatkossakaan saisi ansiopäivärahan perusteeksi sitä vakiintunutta tuloa, joka työttömyyttä edeltää, vain siksi, että osa tulosta on ansaittu yritystoiminnasta. Yhdistelmävakuutuksesta säätämättä jättäminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että sosiaaliturvajärjestelmä työttömyysturvan osalta ei edelleenkaan huomioisi tarkoitettua ryhmän tarpeita eikä yhdistäisi palkansaajayrittäjien sosiaaliturvaa yritystoimintaa tukevalla ja edistävällä tavalla.

Vuoroin tai rinnan palkansaajana ja yrittäjänä työllistyvien työllistymisen esteiden poistamiseksi, yritystoiminnan edistämiseksi ja sen esteiden poistamiseksi sekä työllisyystavoitteen tukemiseksi henkilöiden sosiaaliturvaa kehittämällä muistiossa todetaan mahdolliseksi, että yhdistelmävakuutuksesta sen haasteista huolimatta säädettäisiin työttömyysturvalakiin tehtävillä muutoksilla.

#### Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdot on tarpeen peilata nykyisiin työssäoloehdoin (palkansaaja 26 kalenteriviikkoa eli noin 6 kuukautta, yrittäjä 15 kuukautta) ja valittujen kestojen tarkoitukseen.

Kun yrittäjien ansioturva säädettiin, selvityshankkeeseen asetetun yrittäjien ansioturva selvittäneen työryhmän<sup>9</sup> näkemyksen mukaan yrittäjien työssäoloehto tuli määritellä samoista tarkoituseristä kuin palkansaajilla kuitenkin huomioon ottaen yrittäjän toiminnan erityisluonne. Työssäoloehdon tarkoitus on osoittaa, että henkilö on vakiintuneesti työmarkkinoilla ja saanut ansiotyöstä toimeentulonsa.

Työryhmä katsoi kuitenkin, että yrittäjä voi myös itse vaikuttaa työttömyyteensä. Hän voisi palkansaajaa paremmin ennakoida oman työnsä loppumisen. Liian lyhyt työssäoloehto mahdollistaisi sen, että työttömyyskassaan liitytään vasta sitten kun näkyvissä on mahdollinen yritystoiminnan loppuminen. Tämän vuoksi työryhmä katsoi, että yrittäjän työssäoloehdon tulee olla merkittävästi pidempi kuin palkansaajalla.

Voidaan myös katsoa, että yrittäjän ansiopäivärahan rahoitusrakenteesta johtuen työssäoloehdon on tarpeen olla riittävän pitkä siihen, että jäsenmaksuvaroja, joilla työttömyyspäivärahan ansio-osa rahoitetaan, kertyy riittävästi työttömyysriskin kantamiseen.

Työmarkkinoilla olon vakiintuneisuuden ja toimeentulon osoittamisen näkökulmasta yhdistettynä rahoituspohjan varmistamiseen palkansaajan työssäoloehdon 26 kalenteriviikkoa on liian lyhyt, ja yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon pituuden olisi tarkoituksenmukaista vastata yrittäjän työssäoloehdot ollen 15 kuukautta.

---

<sup>9</sup> Yrittäjien ansioturvatyöryhmän muistio, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1994:10 s. 77

Palkkatyön ja yritystoiminnan työssäoloehdossa tapahtuvaa yhdistämistä varten on mahdollista valita perusteeksi joko nykyisten työssäoloehdot kerryttävien jaksojen yhdistäminen (palkkatyössä työtunteja/kalenteriviikko ja yritystoiminnassa vakuutettu työtulo euroina) taikka uudistaa työssäoloehdon seuranta palkkatyön osalta niin, että yhdistelmävakuutuksessa palkkatyössäkin seurattaisiin euroja.

Nykyisen palkansaajan kalenteriviikkokohtaisen työtuntimäärän yhdistäminen yritystoiminnan kuukausitason euroihin on mahdollista soveltamalla samaa prosentiosuuksien laskemista, mikä tehdään nykyisin laskettaessa yhteen esittävien alojen europerusteista työssäoloehdot ja muun palkkatyön tuntiperusteista työssäoloehdot. Tässä vaihtoehdossa kalenteriviikkokohtaisesti laskettaisiin, mitä osuutta kalenteriviikolla tehdyt työtunnit vastaisivat vaadittavasta 18 tunnin työajasta. Jos samalla jaksolla yritystoiminnan tulo on prosentuaalisesti niin suuri perusteeksi säädetystä yritystoiminnan perustetulosta, että suhdelukujen summa on 100, jaksokerryttäisi työssäoloehdot.

Jos palkkatyön määrä kalenteriviikkoa kohden on epäsäännöllinen, laskenta voi johtaa siihen, että joko

A) vain osa kuukaudesta kerryttää työssäoloehdot<sup>10</sup> tai

B) jotta koko kuukausi kaikissa tilanteissa varmasti kerryttää työssäoloehdot, yritystoiminnan ansion on oltava niin suuri, että henkilöllä tosiasiallisesti olisi jo nyt mahdollisuus vakuuttaa itsensä työttömyyden varalta yrittäjiä vakuuttavasta työttömyyskassasta.

Vaihtoehto perustuu kuitenkin jo nykyisin tehtävään laskentaan<sup>11</sup>, joten sen voidaan arvioida olevan toimeenpanijoiden näkökulmasta tuttu ja hallittu laskusääntö. Mallissa keskeistä on arvioida sen toimeenpanolle tuottama työmäärä ja se, miten varmistetaan vakuutetulle itselleen tosiasialliset mahdollisuudet seurata työssäoloehdotensa kertymistä. Käytännössä malli voi joissakin tilanteissa tarkoittaa sitä, että yhdistelmävakuutus ei välttämättä täytä niitä tarpeita, joita palkkatyössä ja yritystoiminnassa rinnan työskentelevät ovat esiin tuoneet. Tämä puolestaan voi vähentää yhdistelmävakuutuksen kiinnostavuutta.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta olisi myös mahdollista säätää niin, että siinä sekä palkkatyötä että yritystoimintaa seurattaisiin tuloperusteisesti. Tässä vaihtoehdossa säädettäisiin tuloajasta, joka palkkatyön ansioiden ja yritystoiminnan työtulon pitää yksin tai yhteen laskien saavuttaa, jotta kuukausi kerryttäisi työssäoloehdot<sup>12</sup>. Tuloraja voisi vastata esimerkiksi yrittäjän työttömyysturvan vähimmäistulorajaa.

Täysin tuloperusteisesti toimiva yhdistelmävakuutus tarkoittaisi kuitenkin sitä, että työttömyysturvalaissa säädettäisiin kolmesta erilaisesta työssäoloehdosta, palkansaajalle, yrittäjälle ja yhdistelmävakuutetulle kullekin. Jokaisessa työssäoloehdossa olisi omia erityispiirteitä ja -ehtoja. Tämän voidaan perustellusti arvioida vaikeuttavan ansiopäivärahan toimeenpanoa ja liisäävän normimäärää, ja sen voidaan katsoa olevan ristiriidassa hallituksen tavoitteena olevan sääntelyn selkeyttämisen tavoitteen kanssa. Tämän lisäksi tuntiperusteisen palkkatyön seuran-

<sup>10</sup> Esimerkki: palkkatyön työaika vaihtelee kalenteriviikkokohtaisesti, 4 peräkkäisen viikon jaksolla työaika/vko on 10, 4, 4, 10. Jotta koko kuukausi kerryttäisi yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdot, yritystulon määrän on oltava niin suuri koko kuukautena, että se riittää kattamaan 4 h viikkojen ”vajeen”. Ko. viikoilla palkkatyötä on 22,22 % 18 h rajasta, joten koko kuukautena yritystoiminnan tuloa on oltava vähintään 77,78 % vaadittavasta yritystulosta.

<sup>11</sup> Luovan ja esityksellisen alan palkkatyön yhdistäminen tunteina seurattavaan työhön.

<sup>12</sup> Vaadittu tulomäärä pitäisi voida saavuttaa myös yksin joko palkkatyöstä tai yritystoiminnasta, jotta yhdistelmävakuutuksen kohdejoukolla työllistymisen vaihtelu ei aiheuttaisi ongelmia työssäoloehdot kertymisessä. Tyypillinen tilanne kuitenkin lienee se, että molempien työllistymisen tapojen tuloa laskettaisiin yhteen.

nan sijasta käytettävä europerusteinen työllistymisen arviointi voisi ohjata vakuuttautumista yhdistelmävakuutuksen piiriin, ja se voi sisältää riskejä palkkatyön työajan kasvattamisen kannusteiden osalta.

Näillä perusteilla nykyisen palkansaajan työssäoloehdon yhdistäminen yrittäjän vakuutustuloon perustuvaan työssäoloehdoton on vaihtoehtoista tarkoituksenmukaisempi valinta.

Yritystoiminnan tulosta yhdistelmävakuutuksessa

Yhdistelmävakuutuksesta olisi mahdollista säätää niin, että se koskisi vain henkilöitä, joilla on pakollinen YEL- tai MYEL-vakuutus. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että yhdistelmävakuutus antaisi lisäturvaa henkilöille, jotka jo nyt täyttävät työssäoloehdon ja malli tarkoittaisi käytännössä lisäturvaa henkilöille, jotka työskentelevät päätyökseen yrittäjinä.

Sekä YEL- että MYEL-vakuutus on mahdollista ottaa myös vapaaehtoisesti. Jos yhdistelmävakuutus koskisi sekä pakollista että vapaaehtoista YEL- ja MYEL-vakuutusta, yhdistelmävakuutuksen piiriin pääsisi myös se ryhmä, jolle ei tällä hetkellä kerry lainkaan ansioperusteista työttömyysturvaa. Koska vapaaehtoinen YEL-vakuutus on kuitenkin vain vähäisesti käytetty, ryhmä pysyisi hyvin pienenä.

Jos yhdistelmävakuutukseen halutaan sellaista joustavuutta, joka edistäisi erityisesti niin kutsuttujen itsensä työllistäjien ja yksinyrittäjien sosiaaliturvan kattavuutta, mallin kytkeminen yksinomaan YEL- ja MYEL-vakuutukseen ei vastaa ilmoitettuun ongelmaan työttömyysturvassa. Yhdistelmävakuutuksessa voisikin olla tarkoituksenmukaista mahdollistaa yritystoiminnan vakuuttaminen myös muutoin määriteltynä kuin YEL- tai MYEL-työtulon kautta. Tässä menettelyssä on myös kaksi vaihtoehtoa.

Yhdistelmävakuutuksen yritystulon osuus, tulo jota vakuutetaan ja joka kerryttää työssäoloehdoton, voisi perustua henkilön todelliseen yritystoiminnan tuloon kulloisenakin kalenterikuukautena. Tässä mallissa tulojen vaihtelu huomioitaisiin ketterästi, jopa kuukausikohtaisesti, ja työssäoloehdon aikainen ansio, josta myös etuus määriteltäisiin, vastaisi mahdollisimman hyvin henkilön tosiasiallista tulotasoa. Malli on kuitenkin toimeenpano työllistävä, sillä siinä jokaisen kuukauden ansiotulo pitäisi voida laskea mahdollisimman lähelle verotuksen ansiotuloa. Ansiotulon arviointiin vaikuttaisi näin ollen myös yritystoiminnan harjoittamisen muoto. Yhdistelmävakuutetun mahdollisuus arvioida tulevaa työssäoloehdon kertymistä olisi myös vähäinen.

Yritystulon osuus voitaisiin vakuuttaa myös kiinteänä kuukausitulona, vastaavasti kuin YEL-vakuutuksessa, mutta ilman sitä eli suoraan työttömyyskassaan ilmoitettuna vakuutustulona. Tässä mallissa haaste on, että tulojen vaihtelua ei huomioitaisi yhtä hyvin kuin tosiasialliseen ansioon perustuvassa vaihtoehdossa. Se on kuitenkin ennustettava, läpinäkyvä vakuutetun suuntaan, ja se tuottaa säännöllisen, ennakoitavan jäsenmaksutuoton työttömyyskassalle, vastaavasti kuin YEL- tai MYEL-vakuutukseen perustuva yhdistelmävakuutus.

Jotta yhdistelmävakuutus olisi mahdollisimman houkutteleva ja joustava koko kohderyhmälleen, vaihtoehtoista esitetään, että yhdistelmävakuutuksen yritystoiminnan osuutta voitaisiin vakuuttaa sekä pakollisen että vapaaehtoisen YEL- tai MYEL-vakuutuksen vakuutustulon perusteella ja lisäksi suoraan työttömyyskassaan ilmoitetun vakuutustulon perusteella.

### *Ansiöpäivärahan ansio-osan rahoituksesta*

Ansiöpäivärahan ansio-osan rahoituksen ratkaisemiseksi on olemassa erilaisia vaihtoehtoja, vaikka tässä muistiossa noudatetaankin selvityshenkilöiden ehdotuksen peruslinjaa, jonka mukaan yritystuloon perustuva osuus ansio-osasta on rahoitettava niin, että siihen ei voida käyttää palkansaajien ja työnantajien maksuista kertyviä varoja.

Yritystuloon perustuvaa osuutta ansiöpäivärahan ansio-osasta on mahdollista rahoittaa työttömyyskassan jäsenmaksulla yrittäjän ansiöpäivärahaa vastaavasti, tai se on mahdollista rahoittaa valtion rahoitusosuudella. Lisäksi, työttömyyskassan jäsenmaksun sijasta, vaihtoehtona on mahdollista tarkastella pakollista vakuutusmaksua. Tässä vaihtoehdossa rahoitus olisi mahdollista kerätä järjestelmällä, jossa maksujen maksamiseen osallistuisivat sekä yritystoiminnan harjoittaja itse että työsuorituksen ostaja.

Valtion rahoittama yritystuloon perustuva ansio-osan osuus tarkoittaisi käytännössä sitä, että tältä osin ansiöpäivärahaoikeutettu henkilö saisi ansioperusteista työttömyysturvaa ilman omaa rahoitusosuutta, eli ansioturva rahoitettaisiin verovaroista. Ratkaisu poikkeaisi merkittävästi kaikesta muusta työttömyysturvasta ja ansioperusteisesta sosiaalivakuutuksesta yleisemminkin. Yhdelle ryhmälle ilman omaa maksuosuutta myönnettävää ansioperusteista etuutta, edes pienen ryhmän kohdalla, ei voida pitää perusteltuna yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksen näkökulmasta.

Jos yritystuloon perustuva osuus ansio-osasta rahoitettaisiin osittain työsuorituksen ostajan vastattavaksi kuuluvilla maksuilla, tulisi ratkaistavaksi, sisältykö työttömyysvakuutusmaksu yrittäjän laskuttamaan summaan läpivirtauseränä tämän itsensä tilitettäväksi kuuluvana osana vai tulisiko tilaajan maksaa vakuutusmaksuksi muodostuva osuus työttömyysetusjärjestelmään erikseen ratkaistavalla tavalla.

Yhdistelmävakuutukseksi ehdotettavan mallin on tarkoitus kattaa sekä tilanteet, joissa yritystoiminta on päätoimi, jonka rinnalla harjoitetaan palkkatyötä että tilanteet, joissa yritystoimintaa harjoitetaan kokoaikaisen palkkatyön rinnalla, ja näiden lisäksi kaikki yhdistelmien variaatiot näiden ääripäiden välillä. Lisäksi yritystoiminta saattaa laajuudestaan tai vähäisyydestään huolimatta kohdentua useille tilaajille ja myös henkilöasiakkaille. Työn tilaajalle tai suorituksen ostajalle kuuluva itsenäinen, laskutettavan summan lisäksi maksettava maksu työttömyys- turvajärjestelmään tarkoittaisi käytännössä sitä, että yksittäisen suorituksen ostavalla henkilöasiakkaalla olisi yhtä suuri vastuu maksujen suorittamisesta kuin btb-asiakkaallakin olisi. Tätä ei voida pitää perusteltuna.

Jos tilaajan maksuvelvollisuuden sijasta vakuutusmaksu sisältyisi laskutettavaan summaan ja yrittäjä tilittäisi maksun edelleen, tilanne ei käytännössä eroa siitä, miten yrittäjällä on mahdollisuus itse hinnoittelussaan ottaa huomioon maksun suuruus. Siksi laskuun sisältyvää, ilmoitettavaa vakuutusmaksua ei voida pitää tarpeellisena.

Edellä esitetyillä perusteilla rahoituksen tulisikin yritystoimintaan perustuvan tulon osalta perustua yksinomaan vakuutuksen ottajan jäsenyyteen työttömyyskassassa ja hänen itsensä maksamaan maksuun. Jäsenmaksuratkaisua puoltaa myös sen tutuus ja vakiintuneisuus eli se, että alakohtaisen työttömyysriskin huomioiva kassakohtainen jäsenmaksu on jo nyt käytössä yrittäjiä vakuuttavissa työttömyyskassoissa koko ansio-osan osalta samoin kuin se on käytössä palkansaajakassoissa jäsenten jäsenmaksurahoitusosuuden kohdalla. Yhdistelmävakuutuksen kohderyhmä on kuitenkin rajoitettu ja palkansaajakassojen välillä on todennäköisesti eroa yritystoiminnan harjoittamisen yleisyydessä. Lisäksi eri kassojen välillä on todennäköisesti eroa siinä, miten moni yritystoimintaakin harjoittava haluaisi ottaa yhdistelmävakuutuksen työttö-



mia yritystoiminnassa työllistymistä estävästi. Tätä ei myöskään pidetä tarkoituksenmukaisena.

## 2.2 Keskeiset ehdotukset

Muistossa esitellään ne työttömyysturvalakiin, työttömyyskassalakiin ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin tehtävät muutokset, jotka olisivat edellytys yhdistelmävakuutukselle, jos hanke päätettäisiin toteuttaa. Kyse on mallista, johon hankkeen selvittämistä varten pyydetään näkemyksiä.

### *Yhdistelmävakuutus ja siihen perustuva perus- tai ansiopäiväraha*

Muistiossa mallina johon näkemyksiä pyydetään ehdotetaan, että mahdollisuus yritystoiminnan ja palkansaajana työllistymisen yhtäaikaiseen vakuuttamiseen yhdistelmävakuutuksella koskisi kaikkia rinnakkaisen tai vaihtelevan työllistymiskombinaation tilanteita. Tässä muistiossa aidoksi yhdistelmävakuutukseksi kutsutaan tilannetta, jossa työssäoloehto ei nykyisin lainkaan kerry tai se kertyy niin rikkonaisesti, että työssäoloehdon täyttyminen tapahtuu nykyisten tarkastelujaksojen mahdollistamaa kerryttämisen enimmäisaikaa lähestyen.

Yhdistelmävakuutuksen lisävakuutukseksi kutsutaan tilannetta, jossa pääasiallisen toiminnan tulon lähteen lisäksi vakuutetaan rinnalla harjoitettua sivutointia ja sen tuloa. Edelleen ehdotetaan, että yrittäjän työssäoloehdon kertymistä vastaavalla tavalla yhdistelmävakuutuksessa yritystoiminnan vakuuttaminen perustuisi yritystoiminnan tuloihin ja mahdollisuus yhdistelmävakuutuksen ottamiseen koskisi kaikkea työttömyysturvalain nojalla yritystoimintana pidettäviä työllistymisen tilanteita.

Niin kutsutun aidon yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdoksi muistiossa esitetään voimassa olevan työttömyysturvalain yrittäjän työssäoloehdotusta vastaavalla tavalla 15 kuukautta, joina henkilö täyttää työskentelyedellytyksen. Työssäoloehdossa palkkatyö huomioitaisiin tuntiperusteisesti kalenteriviikkoa kohden nykyistä palkansaajan työssäoloehdotusta vastaavalla tavalla. Yritystoiminta huomioitaisiin euoperusteisesti. Palkkatyön ja yritystoiminnan laskeminen yhteen ja tämän kautta työssäoloehdon tutkiminen tapahtuisi siten, että molempien työllistymistapojen osalta laskettaisiin erikseen, mitä prosenttiosuutta palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdosta työllistyminen vastaa. Jos palkkatyön ja yritystoiminnan erikseen laskettujen prosenttiosuuksien yhteissumma on 100 tai enemmän, kuukausi kerryttäisi yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdotusta.

Jos yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto täyttyisi, yhdistelmävakuutuksen perusteella myönnettävä ansiopäiväraha perustuisi työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:ssä tarkoitetun tulon ja 6 lukuun lisättäväksi esitetyn 5 b §:ssä tarkoitetun yrittäjän vakuutustulon yhteismäärään.

Yhdistelmävakuutukseen perustuva työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaika voisi alkaa uudelleen alusta, jos henkilö täyttäisi uudelleen koko yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon 15 kuukautta sen jälkeen kun yhdistelmävakuutukseen perustuvan päivärahan maksaminen on alkanut.

Jos kyse olisi yhdistelmävakuutuksen lisävakuutuksesta, ja palkansaajan työssäoloehto täyttyisi aikaisemmin kuin mainitun 15 kuukauden kohdalla, päivärahaoikeus alkaisi palkansaajan työssäoloehdon täyttymisestä. Ansiopäiväraha määriteltäisiin palkkatulosta. Jos yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto täyttyisi palkansaajan työssäoloehdon täyttymisen jälkeen, täyttymispäivästä alkaen ansiopäivärahan suuruutta tarkistettaisiin yritystoiminnan tulolla. Enim-

mäismaksuaika ei kuitenkaan alkaisi alusta. Tarkistus siis korottaisi täyden ansiopäivärahan määrää enimmäismaksuajan jäljellä olevilta maksupäiviltä.

Lisävakuutustilanteissa se, että palkansaajan työssäoloehto täytyisi uudelleen, merkitsisi työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan alkamista alusta. Silloin, kun kyseessä olisi tilanne, jossa ansiopäivärahan suuruus tulisi uudelleen laskettavaksi, palkansaajan työssäoloehdon täyttymiseen perustuvaa päivärahaa verrattaisiin mahdolliseen aiemmin määriteltyyn yhdistelmävakuutuksen päivärahaan. Täyttäessään pelkän palkansaajan työssäoloehdon uudelleen, yhdistelmävakuutettu ei voisi lukea hyväkseen yritystuloa.

Yhdistelmävakuutukseen perustuvaan perus- ja ansiopäivärahaan myönnettäisiin lapsikorotus samoilla edellytyksillä kuin lapsikorotus työttömyysturvalain 6 luvun 6 §:n perusteella muutoinkin etuuteen myönnettäisiin.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta ns. aidon yhdistelmävakuutuksen tilanteessa ei synnyisi oikeutta niin kutsuttuihin työttömyyspäivärahan lisäpäiviin. Jos henkilö täyttää palkansaajan työssäoloehdon, ja yhdistelmävakuutus toimii ns. lisävakuutuksena, lisäpäiväoikeus syntyisi mutta ansio-osassa ei huomioitaisi yhdistelmävakuutuksen osuutta.

Yhdistelmävakuutus ei aiheuttaisi muutoksia työttömyysturvalain 4 luvussa säädettyihin työttömyysetuuden sovittelua koskeviin säännöksiin eikä myöskään työttömyysturvalain 2 luvun 5—8 §:n perusteella tehtävään työvoimapolitiittiseen arviointiin siitä, miten yritystoiminta vaikuttaa oikeuteen saada työttömyysetuutta. Myös työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n mukainen yrittäjän määritelmä säilyisi ennallaan.

Myöskään työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:ää ei muutettaisi. Säännöksessä tarkoitettuun työssäolovelvoitteeseen luettaisiin edelleen kalenteriviikkoja, joina henkilö on ollut palkansaajan tai yhdistelmävakuutetun työssäoloehtoon luettavassa työssä tai työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa. Mainittu säännös vaikuttaa myös koulutusta vailla olevien ja koulutukseen hakematta jättäneiden tai koulutuksen keskeyttäneiden nuorten työttömyysturva-oikeuden palautumiseen työttömyysturvalain 2 luvun 16 §:n mukaisesti.

#### *Yhdistelmävakuutukseen perustuvan perus- tai ansiopäivärahan rahoitus*

Muistossa ehdotetaan, että työttömyysturvan nykyiset rahoitusperiaatteet koskisivat myös yhdistelmävakuutusta. Tämä tarkoittaa sitä, että valtio rahoittaisi yhdistelmävakuutukseen perustuvasta ansiopäivärahasta peruspäivärahan suuruisen osuuden. Ansio-osan rahoitus tapahtuisi palkansaajana ansaitun tulon osalta nykytilaa vastaavalla tavalla palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksuilla ja työttömyyskassan jäsenmaksulla, ja yritystoiminnan tulon osalta nykytilaa vastaavalla tavalla yksinomaan työttömyyskassan jäsenmaksuilla.

#### *Työttömyyskassan jäsenyys ja jäsenmaksun suuruus*

Työttömyyskassalain mukaan työttömyyskassan toimialasta määrätään työttömyyskassan säännöissä. Kassalain perusteella työttömyyskassa voi nykyisin vakuuttaa vain joko palkansaajana tai yrittäjänä tehtyä työtä. Jotta yhdistelmävakuutus olisi mahdollinen, työttömyyskassalain säännöksiä kassan toimialasta ja kassan jäsenyyttä koskevista ehdoista tulee muuttaa niin, että työttömyyskassa voi niin päättäessään, yhdistelmävakuutuksen osalta, vakuuttaa sekä palkansaajana että yrittäjänä tehtävää työtä.

Jos työttömyyskassa päättää tarjota jäsenelle mahdollisuuden vakuuttaa työskentelyään paitsi pelkän palkansaajana tai yrittäjänä työskentelyn perusteella myös yhdistelmävakuutuksen pe-



rusteella, tästä muutoksesta seuraa muutoksia työttömyyskassan jäsenmaksun määrittelyyn, ja nykyisten säännösten toimivuus tältä osin tulee tarkistettavaksi. Koska yritystoiminnan tulosta ansiopäivärahan ansio-osaan kertyvä osuus tulisi ehdotuksen mukaan rahoitettavaksi yksinomaan työttömyyskassan jäsenmaksulla, nykyistä mallia, jonka mukaan kassan jäsenmaksu yleensä on joko kiinteä euromäärä tai prosentuaalinen jäsenmaksu, on muutettava. Näin mahdollistettaisiin se, että työttömyyskassalla voi olla samaan aikaan käytössä sekä kiinteä euro-määräinen jäsenmaksu että prosentuaalinen jäsenmaksu.

Lisäksi työttömyyskassalakiin sisältyvää säännöstä kassan hallintokulujen korvaamisesta on arvioitava.

#### *Voimaantulosta*

Jos hanke toteutettaisiin, muistiossa ehdotetaan, että yhdistelmävakuutusta koskevat lakimuutokset tulisivat voimaan aikaisintaan 1.1.2019. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että vuoroin tai rinnan palkansaajana ja yrittäjänä työskentelevä voisi kyseisestä päivästä alkaen vakuuttaa työttömyyskassassa rinnan sekä palkkatyötä että yritystoimintaa, ja että yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto 15 kuukautta voisi alkaa kertyä kyseisestä päivästä alkaen. Jos yhdistelmävakuutusta kertyisi yhdenjaksoisesti koko 15 kuukauden ajan, yhdistelmävakuutuksen työssäoloehtoon perustuvaa perus- tai ansiopäivärahaa voitaisiin maksaa ensimmäisen kerran 1.4.2020 alkaen.

Jotta työttömyyskassa voisi tarjota yhdistelmävakuuttamisen mahdollisuutta jäsenilleen 1.1.2019 alkaen, työttömyyskassan on kassan kokouksessa päätettävä siitä, että kassa muuttaa sääntöjään niin, että se voi tarjota mahdollisuuden yhdistelmävakuutuksen ottamiseen. Samoin työttömyyskassan täytyy voida ottaa huomioon yhdistelmävakuutuksen järjestäminen vuoden 2019 talousarvioesitystä ja jäsenmaksuesitystä valmistellessaan. Tämän vuoksi työttömyyskassojen pitäisi voida ryhtyä yhdistelmävakuutusta koskevien lakimuutosten vuoksi tarvittaviin toimenpiteisiin jo ennen yhdistelmävakuutusta koskevien säännösten voimaantuloa.

Muistossa ehdotettu yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto perustuu nykyisin voimassa olevaan palkansaajan työssäoloehtoon. Toisena vaihtoehtona on käsitelty mallia, jossa myös palkkatyön osalta työssäolon seuranta perustuisi tuloihin. Tätä kutsutaan työssäoloehdon euroistamiseksi. Kokonaisuudessaan työtuloihin perustuvan työssäoloehdon malli olisi neutraali sen suhteen, miten palkansaajana tehdyt työtunnit sijoittuvat kuukauden jaksolle, jona henkilöllä on voimassa myös yritystoiminnan tulon vakuutus. Se olisi myös järjestelmänä läpinäkyvä ja helposti vakuutettujen itsensä seurattava.

Verrattuna työaikaesimerkkiin, joka on kuvattu alaviitteessä 7, euoperusteinen malli nopeuttaisi työssäoloehdon kertymistä esimerkiksi kahdessa rinnakkaisessa palkkatyössä työllistyvään henkilöön verrattuna. Euroihin eli tuloihin perustuva malli voisikin olla kannustava juuri siksi, että se voi antaa kimmokkeen parantaa työllisyyttään yrittäjätoiminnalla. Tämän saman kannustinvaikutuksen vuoksi voisi kuitenkin lopputuloksena olla se, että lisätyöllistyminen palkkatyön kautta käy vähemmän houkuttelevaksi ja näin yhdistelmävakuutus puhtaasti tulo-perusteisena voisi vaikuttaa työmarkkinoihin laajemmin kuin sosiaaliturvaa koskevilla hankkeilla on tarkoitus.

Koska muutos tarkoittaisi käytännössä kolmen erilaisen työssäoloehdon olemassaoloa, yhdistelmävakuutuksen euroistamista ei muistiossa ehdoteta. Vaikka yhdistelmävakuutusta koskevat säännökset tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta, tämä vaihtoehto on tarpeen selvittää silloin, jos tulorekisterin käyttöönoton myötä palkansaajan työssäoloehdossa luovuttaisiin kalen-

teriviikkokohtaisesta työajan seurannasta, eli työssäoloehto euroistettaisiin vuoden 2020 alusta.

### **2.3 Vaikutusarviot**

#### *Yleistä*

Yhdistelmävakuutuksella parannettaisiin työttömyysturvalain mukaisten työttömyyspäivärahaetuuksien kattavuutta ja kannustetaan nykyistä laajempaan palkkatyön ja yritystoiminnan harjoittamiseen yhdistämiseen työuran aikana. Ehdotetut muutokset tähtäävät siihen, että erityisesti yritystoiminnan harjoittamiseen liitetyt koetut ja todelliset riskit vähentyvät, jolloin palkkatyön puuttuessa tai ollessa vähäistä myös yrittäjänä harjoitettu työ olisi nykyistä laajemmin tapa työllistyä osittaisen työttömyyden sijasta. Lisäksi mahdollistamalla päätoimen ohessa harjoitetusta yritystoiminnasta tai palkkatyöstä saadun tulon huomiointi muutoin kerrytetyssä ansiopäiväraha-oikeudessa parannetaan työttömyysetuusjärjestelmän kattavuutta ja läpinäkyvyyttä verrattuna nykytilaan, jossa oman varsinaisen toiminnan lisäksi harjoitetun toiminnan tulo (palkansaajalla yritystoiminta tai yrittäjällä palkkatyö) ei kerrytä ansiopäiväraha-oikeutta, mutta sen tulo kuitenkin otetaan huomioon päivärahan sovittelussa.

### **2.4 Vaikutukset kansalaisten asemaan, ml. sukupuolivaikutukset**

Yhdistelmävakuutuksen tarkoituksena on parantaa työmarkkinoilla olevien toimeentuloa työttömyyden aikana sen ryhmän kohdalla, jolla työllistymisen määrä tai tulotaso joko yksinomaan palkansaajana tai yrittäjänä tehtynä kerryttäisi oikeutta perus- tai ansiopäivärahaan, mutta kahteen lähteeseen jaettuna oikeutta ei kerry. Tältä osin yhdistelmävakuutus vastaisikin erityisesti koettuun puutteeseen silloin, jos yritystoimintaa harjoitetaan esimerkiksi freelancer-pohjalta tai laskutuspalvelua tuottavan toimijan kautta. Lisäksi mallin tarkoituksena on parantaa työttömyysaikaista toimeentuloa silloin, jos oikeus perus- tai ansiopäivärahaan syntyy, mutta ansiopäivärahan perusteena ei voida käyttää kaikkea henkilön vakiintunutta tuloa työttömyyttä edeltävältä ajalta.

Näillä muutoksilla yhdistelmävakuutus edistää henkilön mahdollisuuksia yhdistää palkkatyötä ja yritystoimintaa tavalla, joka sopii sekä itselleen että työmarkkinoille. Samalla muutokset saattavat vuoroin ja rinnan palkansaajana ja yrittäjänä työskentelevät henkilö työttömyysturvajärjestelmän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla yhdenvertaiseen asemaan vain palkansaajina tai vain yrittäjinä työllistyvien henkilöiden kanssa.

Velvollisuus rahoittaa yritystoiminnan tuloon perustuva osa ansiopäivärahasta henkilökohtaisella (jäsen)maksulla heikentää toimeentuloa tilanteessa, jossa henkilö päättää ottaa itselleen yhdistelmävakuutuksen, mutta jostakin tarkentumattomasta syystä hän ei voi tai hän katsoo, ettei hän voi siirtää maksurasitetta laskuttamaansa korvaukseen työstä. Tältä osin omarahoitusvelvollisuudesta seuraava rasite vastaa yrittäjien tilannetta, jos henkilö nykyisin vakuuttaa itsensä yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa.

Yhdistelmävakuutukseen perustuva ansiopäiväraha voisi jatkossa olla peruste sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia myönnettäessä. Tällöin, perhevapaiden käyttöä koskevien tilastojen perusteella, vaikutusta olisi erityisesti perhe-etuuksien sisällä niiden naisten toimeentuloon, jotka siirtyisivät yhdistelmävakuutukseen perustuvalta ansiopäivärahalta vanhempainrahalle.

## 2.5 Taloudelliset vaikutukset

Yhdistelmävakuutuksessa on edellä kuvatulla tavalla tunnistettavissa ainakin kolme ryhmää, joiden osalta on havaittavissa eroja nykytilassa, muutoksia etuustasossa jos yhdistelmävakuuttaminen mahdollistetaan ja eroja rahoituksessa. Nämä ryhmät ovat kuvattu alla olevassa taulukossa. Taloudelliset vaikutukset on kuvattu yhdistelmänä näitä eri ryhmiä, koska käytettävissä ei ole sellaisia tilastoja, joiden avulla voitaisiin määritellä luotettavasti eri ryhmien henkilömäärät, palkkatulot ja yrittäjätulot. Siksi arvio perustuu eri tilastojen avulla haarukoituihin karkeisiin arvioihin henkilömäärästä, palkkatuloista ja yritystuloista.

<b>Yhdistelmävakuuttamisen potentiaaliset ryhmät:</b>			
	<b>Ero nykyiseen (mikä muuttuu)</b>	<b>Vaikutus etuusmenoihin</b>	<b>Rahoitus (ero nykyiseen)</b>
1) palkansaajat, joilla sivutoimista yritystoimintaa	yritystoiminnan lisä-vakuuttaminen	palkansaajan ansio-osan korotus	yritystoiminnan vakuuttamisesta lisärahoitusta
2) yrittäjät, joilla sivutoimista palkkatyötä	palkkatyön lisä-vakuuttaminen	yrittäjän ansio-osan korotus	sekä yritystoiminnasta että palkkatyöstä menee jo nykyisin joko jäsenmaksu tai sen lisäksi myös ttv- ja ptv maksut, ei lisärahoitusta
3) aito yhdistelmä-vakuutus	mahdollisuus vakuuttaa pienet tulot	sekä palkansaajan että yrittäjän ansio-osaa	palkkatyöstä menee jo nykyisin ttv- ja ptv maksut, lisärahoitus yritystoiminnan vakuuttamisesta

### *Työttömyysvakuutuksen erityispiirteet*

Yleisesti on mahdollista tunnistaa kolme tekijää, joiden avulla voidaan hahmottaa työttömyysvakuutuksen erityispiirteitä sosiaalivakuutuksen kokonaisuudessa. Nämä tekijät ovat taustasyitä työttömyysvakuutuksen järjestämistapaan ja rahoitusratkaisuun yhteiskunnan tasolla. Näitä samoja kriteerejä voidaan hyödyntää myös yhdistelmävakuutuksen suunnittelussa.

Työttömyysvakuutukseen liittyy ensinnäkin haitallisen valikoitumisen ongelma (adverse selection), sillä vakuutuksen antajalla on heikot tiedot vakuutuksenottajan työttömyysriskistä. Toiseksi vakuutuksenantajalla on tiedot työmarkkinoiden yleisestä keskimääräisestä työttömyysriskistä ja lisäksi ammattialoittain esiintyvistä keskimääräisestä työttömyydestä, mutta ei sen sijaan yksittäisen henkilön henkilökohtaisesta työttömyysriskistä (niin kutsuttu asymmetrinen informaatio).

Näiden tekijöiden vuoksi vakuutuksen hinnoittelu perustuu juuri työmarkkinoiden keskimääräiseen työttömyyteen eikä yksittäisen henkilön tosiasialliseen henkilökohtaiseen työttömyysriskiin. Hinnoittelun perusteena olevasta tiedosta seuraa se, että henkilöt, joiden työttömyysriski on suuri, saavat vakuutuksen suhteellisen edullisesti verrattuna henkilöön, jonka työttömyysriski on pieni. Täysin markkinaehtoisessa järjestelmässä vakuutuksenottajat valikoituisivat todennäköisesti niin, että korkean työttömyysriskin henkilöillä olisi suurempi motiivi vakuuttautua, koska heillä todennäköisesti olisi suurempi hyöty vakuutuksesta kun taas pienen riskin henkilöiden kustannus-hyötysuhde olisi heikompi. Ääritapauksissa kilpailuilla markki-

noilla vakuutuksen tarjoaminen kohtuuhintaan eli olisi lainkaan mahdollista varsinkaan kun huomioidaan työttömyysturvan suhdanneluonteisuus.

Valikoitumisen ja epätäydellisen tiedon ohella työttömyysvakuutuksessa vaikuttaa lisäksi moraalikato (moral hazard), jolla tarkoitetaan vakuutuksenottajan mahdollisuutta itse vaikuttaa vakuutustapahtumaan. Moraalikadolla tai sen mahdollisuudella tarkoitetaan sitä, että työttömyysvakuutuksessa vakuutustapahtumaan, työttömyyden alkamiseen, voi olla mahdollista vaikuttaa itse. Tässä suhteessa työttömyysvakuutuksen voidaan ajatella toimivan toisin kuin esim. sairausvakuutuksen, työtaturmavakuutuksen, eläkevakuutuksen tai vahinkovakuutuksen.<sup>13</sup>

Haitallisen valikoitumisen ja asymmetrisen informaation haastetta on ratkaistu ansiosidonnaisen työttömyysturvan kohdalla ennen kaikkea rahoitusratkaisun kautta: työttömyysvakuutusmaksu on luonteeltaan veroluonteinen maksu, jota maksavat kaikki palkansaajat siitä riippumatta ovatko he liittyneet työttömyyskassaan vai eivät. Asymmetrisen informaation ongelmaa erityisesti vakuutusmaksuratkaisu lieventää siksi, että palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on saman suuruinen henkilö- tai alakohtaisesta työttömyysriskistä riippumatta. Työttömyyskassojen jäsenmaksut sen sijaan vaihtelevat työttömyyskassakohtaisesti ja maksut heijastavat kunkin alan alakohtaista työttömyysriskiä. Kun valtaosa ansio-osan rahoituksesta syntyy veroluonteisten maksujen eikä jäsenmaksujen kautta, jäsenmaksueroista syntyvä ongelmaa on saatu lievennettyä täysin omarahoitteiseen malliin verrattuna.

Haitallinen valikoituminen ja asymmetrisen riski yhdistelmävakuutuksessa on vaikeampi ratkaista kuin palkansaajan työttömyysturvassa toteutuvat ongelmat. Kyse on työmarkkinoiden rakenteesta johtuen ainakin alkuun todennäköisesti pienehkölle ryhmälle kohdentuvasta vakuutuksesta, ja erityisesti puhtaan yhdistelmävakuutuksen kohdalla tulojen epäsäännöllisyyden vuoksi ryhmässä on todennäköisesti ainakin osin keskimääräistä suurempi työttömyysriski.

Moraalikadon riskiä ratkaistaan puolestaan erityisesti edellytetyn vakuutuskauden ja toisaalta työttömyysturvan työvoimapolitiittisten edellytysten kautta. Kun yhdistelmävakuutukseen ehdotetaan samanmittaista työssäoloehdotusta kuin yrittäjien työttömyysvakuutuksessa on säädetty, ja kun esityksessä ei ehdoteta muutoksia voimassa olevan työttömyysturvalain työvoimapolitiittisiin edellytyksiin, sosiaaliturvan suunnittelua ja erityisesti vakuutustapahtuman ajankohdan suunnittelua ehkäisee edellytetty vakuutuskausi (15 kuukautta) ja työllistymistä ja sen päättymistä koskevien seikkojen tutkiminen.

#### *Yhdistelmävakuutuksen rahoitus*

Rahoitustarpeen ja vakuutusmaksun tason arviointi on kaikissa tunnistetuissa yhdistelmävakuutuksesta mahdollisesti hyötyvissä ryhmissä haasteellinen, koska laskelmissa on tehtävä suuri määrä oletuksia. Arviointia vaikeuttaa se, että yhdistelmävakuutuksen kohderyhmän suuruudesta ei ole tarkkoja lukumäärätietoja eikä tulojen muodostumisesta tai ajankohdasta ole saatavilla tilastotietoja. Tämän vuoksi kohderyhmän suuruutta on arvioitava toissijaisten

---

<sup>13</sup> Kangas, Olli ja Niemelä, Mikko 2012; Riski, vakuutus ja sosiaalivakuutus. Teoksessa Havakka, Pauliina, Niemelä, Mikko & Uusitalo, Hannu; 2012; Sosiaalivakuutus. Finanssi ja vakuutuskustannus Oy. Sivut 10–51.  
Asplund, Rita & Kettunen, Juha 1994; Työttömyysturvan rahoitus ja sen uudistaminen. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos, Sarja B 104 Series  
Jokelainen, Matti, 2009; Työttömyys, työmarkkinainstituutiot ja työttömyysvakuutus 15 maassa vuosina 1970–2005; Kela, Netityöpapereita 6/2009  
Hiilamo, Lepomäki, Pöysti, Soininvaara, Vartiainen, 2015; Yhtäläinen, oikeudenmukainen ja kannustava työttömyysturva.  
<http://www.sitra.fi/julkaisut/Muut/Ansioiturvareformi.pdf>

tilastotietojen pohjalta, ja siitä voidaan tehdä vain suuntaa-antavia oletuksia. Kohderyhmän koko ja tulonmuodostus vaikuttaa kuitenkin potentiaalisen rahoituspohjan kartuttamiseen.

Kohderyhmän koon lisäksi yhdistelmävakuutuksen rahoitukselliseen kestävyYTEEN vaikuttaa kohderyhmän osallistumisaste järjestelmässä, jossa ansioperusteisen työttömyysturvan ehtona oleva jäsenyys työttömyyskassassa on vapaaehtoista sekä palkansaajille että yrittäjille, mistä seuraa loogisesti myös yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuus. Kohderyhmän osallistumisaste on mahdollista muodostaa eri skenaarioita, jotka perustuvat valistuneeseen arvaukseen.

Kun ansiopäivärahan rahoituksessa säilytetään nykyinen malli, jossa palkansaajalle maksetusta palkasta maksetaan pakolliset työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu ja kassan jäsenmaksulla rahoitetaan 5,5 % ansiopäivärahamenosta, ja jossa yritystulon osuus rahoitetaan puhtaasti kassan jäsenmaksulla, uutta mahdollista vakuutettavaa ja työttömyyskassan jäsenmaksuna vakuutusmaksua kerryttävää tuloa olisi käytännössä ainoastaan yhdistelmävakuutuksen yritystulo<sup>14</sup>. Kestävään rahoitustilanteeseen vaadittava jäsenmaksutaso onkin voimakkaasti riippuvainen siitä, miten moni potentiaalisen kohderyhmän jäsen vakuuttaisi itsensä yhdistelmävakuutuksessa. Osallistumisasteeseen voidaan kuitenkin arvioida vaikuttavan vakuutuskannan perusteella määräytyvä vakuutuksen hinta eli työttömyyskassan jäsenmaksun suuruus. Käytännössä tästä kytköksestä voi syntyä joko yhdistelmävakuutuksen houkuttelevuutta tukeva tai vähentävä kierre, jossa:

1. Jäsenmaksun suuruuden voidaan olettaa vaikuttavan yhdistelmävakuutuksen houkuttelevuuteen, eli vakuutusmaksun suuruus suhteessa koettuun hyötyyn.
2. Mitä useampi monimuotoista työtä tekevä ottaisi yhdistelmävakuutuksen, sen kattavampi olisi vakuutuksen rahoituspohja.
3. Kattava rahoituspohja tarkoittaa riskin hajautumista, mikä vaikuttaa jäsenmaksua alentavasti.
4. Matalaksi koettu jäsenmaksu suhteessa koettuun hyötyyn lisää vakuutuksenottamista ja vahvistaa vakuutuspohjaa. Syntyy myönteinen kierre, mutta:
5. Jos vakuutusmaksu koetaan liian korkeaksi suhteessa saavutettavaan hyötyyn, yhdistelmävakuutusta ei oteta, jolloin vakuutuksen rahoituspohja supistuu.
6. Vakuutusohjan supistuessa yhdistelmävakuutuksen rahoituspohja ohenee ja vakuutuksen hinta eli jäsenmaksu nousisi.
7. Nouseva hinta vähentää edelleen houkuttelevuutta ja tämän kautta osallistumisastetta ja vakuutuskantaa.
8. Vakuutuksen rahoituspohja menettää kestävyYDEN.

#### *Yhdistelmävakuutuksen etuusmenot*

Yhdistelmävakuutuksen vaikutusten arviointiin on suhtauduttava varauksella, koska kaikissa arvioinnin parametreissa on jouduttu tekemään oletuksia ja valistuneita arvauksia. Oletuksia ja

---

<sup>14</sup> Palkkatulon osasta maksetaan jo nyt palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksu. Tämä nykyinen maksutuotto palkkatyöstä, joka ei kerrytä työssäoloehtoa, käytetään ansioperusteisten etuuksien rahoittamiseen. Jatkossa rahoitus kohdistuisi vakuutusperiaatteen mukaisesti yhdistelmävakuutuksen palkkatyön osuudesta kertyvään ansioturvaan.

valistuneita arvauksia on tehty sekä vakuutuskannan suuruudesta että vakuutuksen ottaneiden työttömyysasteesta, työttömyyden kestosta sekä päivärahan suuruudesta, eli tuloista, jonka perusteella vakuutus on otettu. Yhdistelmävakuutuksen todellisesta vaikutuksesta maksutuloon, etuusmenoon ja sitä kautta vakuutusmaksuun ei arvioimalla saada tietoa, vaan siitä saadaan käsitys vasta siinä vaiheessa, jos sellainen luodaan.

Yhdistelmävakuutuksen vakuutuskannan arvioinnissa vertailukohtaa on tarkoituksenmukaista hakea Suomessa toimivien yrittäjien tiedoista. YEL-vakuutettujen yrittäjien määrä vuonna 2016 oli 233 000 henkilöä ja MYEL-vakuutettujen noin 62 000, ja samana vuonna yrittäjiä vakuuttavissa kahdessa työttömyyskassassa oli vakuutettuja yhteensä noin 33 000 henkilöä, eli noin 15 % niistä yrittäjistä ja maatalousyrittäjistä, jotka voisivat vakuuttaa itsensä työttömyyden varalle työttömyyskassassa. Vakuuttautumisen osalta on kuitenkin huomioitava, että yrittäjän eläkevakuutuksen vähimmäisraja euroina on matalampi kuin työttömyysvakuuttamisen alaraja. Ammatinharjoittajien ja yrittäjien työttömyyskassassa oli 8 208 jäsentä vuonna 2016 ja Suomen yrittäjien työttömyyskassassa oli 24 922 jäsentä, joten yhteensä työttömyysvakuutettuja yrittäjiä oli 33 130 henkilöä.

Keskimäärin yrittäjien työttömyysaste ei poikkea mainittavasti palkansaajien työttömyysasteesta. Suomen yrittäjien työttömyyskassan jäsenistä 6,9 % ja Ammatinharjoittajien ja yrittäjien työttömyyskassan jäsenistä 10,3 % sai työttömyysetuutta. Yrittäjien työttömyyden aikaiset etuudet poikkeavat hieman palkansaajien vastaavista etuuksista. Yrittäjien keskimääräinen päiväraha vuonna 2016 oli 54,64 euroa päivässä ja keskimääräinen kesto 142 päivää kun palkansaajien keskimääräinen päiväraha oli 63,77 euroa päivässä ja keskimääräinen kesto 115 päivää.

Yhdistelmävakuutuksesta mahdollisesti kiinnostuneita ryhmiä on tunnistettu kolme. Ensimmäinen tunnistettu ryhmä on palkkatyön ohella yrittäjyyttä osa-aikaiset harjoittavat henkilöt. Ryhmässä nykyisellään vain palkkatyö on työttömyysvakuutettua, mutta yritystulo ei. Työttömyyden aikana päiväraha perustuu palkkaan ja yritystulo sovitellaan. Yritystulon vakuuttaminen palkkatyön ohella parantaisi toimeentuloa työttömyyden sattuessa. Mahdollisuus koski si myös palkkatyön ohella osa-aikaisesti maatalousyrittäjinä toimivia henkilöitä.

Toinen tunnistettu ryhmä on yritystoimintaa harjoittavat, jotka yrittäjyyden ohella tekevät palkkatyötä. Palkkatyöstä maksetaan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu. Heidän osaltaan tällä hetkellä vain yritystulo on työttömyysvakuutettua eikä palkkatuloa huomioida päivärahan perusteeksi. Työttömyyden aikana päiväraha perustuu yritystuloon ja palkkatulo sovitellaan. Palkkatyön huomioiminen yritystulon ohella päivärahan määrittelyssä olisi perusteltua, koska siitä on maksettu työttömyysvakuutusmaksu ja mahdollinen palkkatulo huomioidaan työttömyysetuutta vähentävänä. Muutos parantaisi kohderyhmän toimeentuloa työttömyyden sattuessa.

Kolmas tunnistettu ryhmä, joita yhdistelmävakuutus voisi kiinnostaa, ja jotka ovat tällä hetkellä ansiosidonnaisen työttömyysturvan ulkopuolella, ovat vuoroin ja rinnan palkkatyössä ja yritystoiminnassa ns. itsensä työllistäjinä työllistyvät. Käytännössä suurimmat henkilöryhmät joista arvion tekemistä varten on olemassa käytettävää tietoa, ovat laskutusosuuskuntien kautta yritystoimintaa harjoittavat ja apurahansaajat. Osuuskuntien kautta yritystoimintaa harjoittavat henkilöt ovat usein tilanteessa, jossa tulo muodostuu useasta erilaisesta lähteestä eli osa tuloista tulee osuuskunnan kautta tehdystä yritystoiminnasta ja osa lyhyemmissä tai pidemmissä työsuhteissa tehdystä työstä. Myös toiminimen kautta itsensä osin tai kokonaan työllistävät henkilöt voivat olla vastaavassa tilanteessa kuin osuuskunnan kautta työskentelevät, mutta toiminimellä toimivien kirjo on laaja. Toiminimellä toimiminen soveltuu sekä päätoimiselle

yrittäjälle että palkansaajana työtä tekeville, eläkettä saaville että osittain työllistyville henkilöille, joilla on sivutoimista yritystoimintaa.

Jos edellä mainitut ryhmät (pl. eläkeläiset) eivät täytä lainkaan työssäoloehtoja, heillä on työttömyyden kohdatessa oikeus työmarkkinatukeen. Heidän kohdallaan työttömyyttä edeltäviä tai työttömyyden aikaisia tulotietoja tulolähteittäin ei kerätä. Ryhmän kokoa ja sitä, millaisesta keskimääräisestä kuukausitulosta ryhmän kohdalla olisi kyse, ei näin ollen pystytä arvioimaan lukuun ottamatta eräitä osuuskuntatilanteita koskevia tietoja. ETK:n selvityksen mukaan (Janne Salonen 25.4.2017 pp-esitys) laskutuspalveluyritysten kautta vakuutettuja henkilöitä oli vuonna 2016 noin 16 200 henkilöä ja keskimääräinen TyEL-vakuutettu ansio oli 3 316 euroa vuodessa. Suurin osa oli uusia asiakkaita (asiakassuhde korkeintaan vuoden pituinen) ja uusin asiakkaiden osuus, jotka olivat kokeneet työttömyyttä ennen asiakkuuttaan, oli noin 25—35 %. Työttömyyden kesto oli noin 150 +/- päivää. Osuuskunnan kautta omaa työtä tekevät henkilöt ovat usein ns. sekatyöläisiä, joiden tulonmuodostus koostuu useasta eri lähteestä, ja osuuskunnan kautta tehty työ on vain yksi osa kokonaistuloista.

Yhdistelmävakuutuksella voisi olla mahdollista täydentää vajaaksi jäävää palkkatyön työssäoloehdon täyttymistä ottamalla täydentävä vakuutus. Tällöin olisi mahdollista täydentävällä vakuutuksella varmistaa työssäoloehdon täyttyminen ja tuloihin perustuva toimeentulon taso työttömyyden sattuessa.

Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen tilastojen mukaan apurahansaajia oli 31.12.2016 noin 3 100 henkilöä.

Helmikuun 2017 tilastojen mukaan apurahansaajia oli noin 2 500 henkilöä, keskimääräinen työtulo oli noin 23 000 euroa ja apurahakauden kesto noin 17 kuukautta. Apurahansaajien ei ole tällä hetkellä mahdollista vakuuttaa itseään työttömyyden varalta apurahakauden ajalta. Apurahansaajien osalta vakuutusmaksu muodostuisi suureksi siksi, etteivät he tällä hetkellä maksa apurahasta maksua työttömyyden varalta.

Suomen yrittäjien teettämän yksinyrittäjäkyselyn (2016) mukaan kyselyyn vastaajista noin 9,3 % harjoitti osa-aikaista yrittämistä palkkatyön ohella.<sup>15</sup> Saman kyselyn mukaan Suomessa on noin 180 000 yhden hengen yritystä. Mikäli kyselyn vastaukset olisivat yleistettävissä, potentiaalinen vakuuttajaryhmä olisi noin 16 740 henkilöä. Miten tämä ryhmä jakaantuisi yhdistelmävakuutuksen potentiaalisiin ryhmiin, ei ole arvioitavissa.

Mallissa yhdistelmävakuutus ei edellytä pakollista YEL-vakuutusta, joten sen kustannuksia on mahdollista arvioida myös muilla tulorajoilla kuin nykyinen yrittäjäkassan jäsenyyden rajatulo. Muutamasta palkansaajakassasta saatujen tietojen mukaan palkansaajien päivärahassa soviteltu yrittäjätulo vuonna 2016 on vaihdellut noin 250 eurosta 610 euroon. Neljässä kassassa viidestä keskimääräinen soviteltu yrittäjätulo vaihteli 537—620 euron välillä. Mallin kustannus onkin arvioitu myös vakuutettavalla yrittäjätulolla 600 e/kk, jolloin vakuutuksen vuosihinta olisi edellä mainituissa tapauksissa kuvatuilla oletuksilla edelleen samansuuruinen.

Karkealla haarukoinnilla on arvioitu, että edellä luetellut kolme ryhmää käsittäisivät yhteensä noin 65 000 henkilöä. Tämä henkilömäärä on mahdollista suhteuttaa aiemmin esiteltyihin tilastoihin sekä yrittäjä- että palkkatuloja saaneista henkilöistä ja lisäksi henkilöverotusaineiston tietoihin. Jälkimmäisten tilastotietojen mukaan vuonna 2014 oli 184 253 sellaista YEL- tai MYEL-vakuutettua yrittäjää, joilla eläkelain mukainen työtulo oli vähintään 12 000 euroa. Näistä henkilöistä lähes puolella oli vähintään 1 000 euron palkkatulot ja vajaalla 40 000 hen-

<sup>15</sup> 206 henkilöä kyselyyn kaikkiaan 2215 vastanneesta henkilöstä

kilöllä rahapalkka oli enintään puolet tuloista. Näiden tilastotietojen perusteella henkilömäärä-arvio, 65 000 henkilöä, on melko mahdollinen.

Ryhmän kokoa voidaan arvioida myös tulonjakotilaston mukaisten ryhmien perusteella. Niitä koskevan vuoden 2015 tiedon perusteella henkilöitä, joilla oli palkkatuloja ja yrittäjätuloja alle 12 000 kumpaistakin, oli noin 34 000 henkilöä, henkilöitä, joilla oli enintään 20 000 euron palkkatulot ja enintään 5 000 euron yrittäjätulot oli noin 39 000 ja henkilöitä, joilla oli enintään 20 000 euron yrittäjätulot ja enintään 5 000 euron palkkatulot oli 29 000. Myös näihin lukiin suhteutettuna arvioitu lukumäärä, 61 000 henkilöä, on melko mahdollinen.

Sitä, miten henkilöt jakautuvat yhdistelmävakuutuksessa tunnistettuihin ryhmiin, ei ole tilastojen pohjalta mahdollista määrittellä luotettavasti, josta syystä arvio on esitetty yhtenäisenä koko ryhmälle. Lisäksi, kuten edellä on todettu, luvut sisältävät epävarmuuksia ja oletuksia, joten tuloksiin on suhtauduttava varauksellisesti. Epävarmuustekijöistä huolimatta kokonaiskustannuksia on arvioitu edellä mainitun henkilölukumääräarvion perusteella. Tietystä sääntöjen mukaisesta alaa vakuuttavasta työttömyyskassasta yhdistelmävakuutuksen kustannusarviota ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä. Rahoituksen osalta on huomattava, että tällä hetkellä palkkatulosta maksetaan työttömyysvakuutusmaksua. Siten yhdistelmävakuuttaminen ei palkkatyön osalta tuottaisi ns. kustannusneutraalia ratkaisua, vaan yhdistelmävakuutus lisäisi etuusmenoa ilman, että rahoitus lisääntyisi.

Jos aiemmin kuvattujen ryhmien yhdistelmävakuutukset yhdistettäisiin yhdeksi vakuutukseksi, mikä riskintasauksen näkökulmasta olisi perusteltua, etuusmenon lisäys olisi arviolta noin 20—26 milj. euroa vuodessa. Laskelmassa huomioon otetuista vuosituloista noin 40—60 % olisi sellaisia tuloja, joista aiemmin ei ole maksettu vakuutusmaksuja ja jotka näin toisivat työttömyysturvajärjestelmään kokonaisuutena uutta rahoitusta. Suuri osa tuloista olisi sellaisia, joista jo nykyisellään maksetaan työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua, vaikka työ ei kerrytä työssäoloa.

Jos rahoitus tapahtuisi maksuosuuksien suhteessa, eli yhdistelmävakuutuksen tuotoilla rahoitettaisiin vain aiemmin vakuuttamatta olleet tulot, yhdistelmävakuutuksen katettavat etuusmenot olisivat noin 11 milj. euroa ja yhdistelmävakuutuksen vuosihinta olisi arviolta noin 4 % perusteena olevasta tulosta, jos vakuutuksen ottaneiden työttömyysaste olisi noin 10 %. Jos työttömyysaste olisikin 20 % vakuutuksen ottaneista, vakuutuksen hinta nousisi noin 8 %:iin. Loput menosta eli palkkatuloon perustuva menonosuus 8—15 milj. euroa tulisi rahoitettavaksi työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuilla, koska tästä tulosta on jo nyt maksettu pakolliset työttömyysvakuutusmaksut. Tämän mekanismin vaikutus työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuun olisi vuositasolla 0,01—0,02 prosenttiyksikköä.

Yhdistelmävakuutuksella ei olisi merkittävää vaikutusta valtion työttömyysturvamenoihin. Siltä osin kuin yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon täyttänyt henkilö olisi oikeutettu peruspäivärahaan työmarkkinatuen sijasta, valtion peruspäivärahameno olisi työmarkkinatuki-menoa suurempi niiden henkilöiden menon osalta, joilla työmarkkinatuessa on sovellettu tarveharkintaa. Koska valtion rahoitusosuus on samansuuruinen sekä ansiopäivärahassa, peruspäivärahassa että työmarkkinatuessa, työmarkkinatuen tarveharkinta poikkeuksena, valtion rahoitusosuus ainoastaan siirtyisi etuuslajista toiseen. Myös tämän ryhmän kokoa on vaikea arvioida, mutta oletus on, että ryhmä olisi pieni. Kelan työmarkkinatukea saaneiden tilastotietojen perusteella noin tuhannella henkilöllä oli vuoden 2017 tammi-syyskuussa sekä tuloa sekä palkansaajana että yritystoiminnasta tai pelkästään yritystoimintaan perustuvaa tuloa työmarkkinatuen rinnalla.



Jos koko yhdistelmävakuutuksen etuusmeno tulisi kattaa yhdistelmävakuutuksen tuotoilla, vakuutusmaksu nousisi 6,9 %—9,4 % vuosityötulosta. Tällöin osasta tuloja tulisi kuitenkin suoritettavaksi kahdenkertainen maksu; pakollinen työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu ja yhdistelmävakuutuksen maksu.<sup>16</sup>

	Henkilömäärä	Rahoituspohjan lisäys	Etuismenon lisäys, jos 10 % työttömyys	TVR rahoituksella katettava osuus (palkkatulot, joista maksettu ptv-maksu)	Yhdistelmävakuutuksen maksu	Etuismenon lisäys, jos 20 % työttömyys	TVR rahoituksella katettava osuus (palkkatulot, joista maksettu ptv-maksu)	Yhdistelmävakuutuksen maksu
Vaikutus, jos osallistumisaste 100%	65 040	281 621 360	19 550 520	8 602 229	3,9 %	39 101 040	17 204 458	7,8 %
Vaikutus, jos osallistumisaste 80%	52 032	225 297 088	15 640 416	6 881 783	3,9 %	31 280 832	13 763 566	7,8 %
Vaikutus, jos osallistumisaste 50%	32 520	140 810 680	9 775 260	4 301 114	3,9 %	19 550 520	8 602 229	7,8 %
Vaikutus, jos osallistumisaste 35%	22 764	98 567 476	6 842 682	3 010 780	3,9 %	13 685 364	6 021 560	7,8 %
Vaikutus, jos osallistumisaste 15%	9 756	42 243 204	2 932 578	1 290 334	3,9 %	5 865 156	2 580 669	7,8 %

Vakuutuksen vuosikustannusta nostaa hieman hallintokulumenot, joka yhdistelmävakuutuksesta syntyisi. Koska ehdotetussa mallissa yrittäjätulon vakuuttaminen voidaan irrottaa kokonaan YEL-vakuutuksesta, vakuutuksen hintaa nostaa myös työttömyyskassassa tehtävä työ yritystulon tutkimiseksi.

<sup>16</sup> Pakolliset työttömyysvakuutusmaksut ovat vuositasolla 3,9 % (vuonna 2018), jolloin yhdistelmävakuutettu maksaisi palkkatulostaan käytännössä yhteensä 10,8 %—13,30 % verran erilaisia työttömyysturvan rahoitukseen liittyviä maksuja.

Työssäoloehdon keston pysyminen nykyisen yrittäjien työssäoloehdon pituisena ja vakuutuksen hinta todennäköisesti hillitsisivät vakuutuksen houkuttelevuutta. Toisaalta työssäoloehdon pituus turvaisi rahoituksen kertymistä ja mallin taloudellista kestävyyttä. Apurahansaajilla apurahakausi on ns. hyväksyttävä syy olla pois työmarkkinoilta, ja jos palkkatyötä löytyy riittävästi työssäoloehdossa noudatettavalta tarkastelujaksolta, apurahakauden vakuuttaminen ei toisi henkilölle välttämättä lisähyötyä vakuutuksen korkea hintakin huomioon ottaen. Myös osuuskunnan kautta työskentelevien ja muiden vastaavassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla vakuutuksen hinta muodostuisi korkeaksi suhteessa tuloon. Jos vakuutus kytkettäisiin olemassa olevaan YEL-vakuutukseen, hinta nousisi edelleen, mutta kytkös olisi toimeenpanon kannalta edullinen ratkaisu.

## **2.6 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Yhdistelmävakuutus vaikuttaisi sekä työttömyyskassojen että Kelan työmäärää lisäävästi. Kelan osalta kasvu syntyisi peruspäivärahan työssäoloehdon seuraamisesta ja tutkimisesta. Työttömyyskassojen osalta lisätyötä syntyisi jäsenyysasioiden hoitamisesta (jäseneksi hyväksyminen ja jäsenmaksun määrittely ja sen perintä sen työssäolon osalta, mitä työttömyyskassa ei aiemmin ole vakuuttanut), työssäoloehdon seuraamisesta ja tutkimisesta ja työssäoloehdon täyttymisen jälkeisestä päivärahan suuruuden laskennasta. Sekä työttömyyskassoille että Kellalle yhdistelmävakuutus merkitsisi uusien päätösten antamista ja lisääntyvää neuvontapalvelua.

Käyttöönottovaiheessa yhdistelmävakuutuksesta seuraisi merkittäviä maksatuksen toimeenpääntöön käytettävien sähköisten järjestelmien muutoksia ainakin työssäoloehdon seurannan, etuuden suuruuden määrittelyn ja enimmäismaksuajan seurannan osalta.

Muutos monimutkaistaisi osin työttömyysturvahakemusten käsittelemistä ja mallin rahoituksesta seuraisi muutoksia työttömyysvakuutusrahaston toimintaan. Yhdistelmävakuutukseen liittyisi myös uusia tilastotarpeita, mikä vaikuttaa Finanssivalvonnan toimintaan.

TE-toimistojen osalta yhdistelmävakuutusta koskeva ehdotus ei tuo välittömiä muutoksia toimintaan, sillä etuuden saannin työvoimapolitiittisten edellytysten ei ehdoteta muuttuvan. On kuitenkin perusteltua olettaa, että yhdistelmävakuutuksesta seuraisi lisää neuvontatyötä myös TE-toimistoille, erityisesti jos muutos lisäisi yrittäjyyttä. Yrittäjyyden kasvu johtaisi myös tällä perusteella arvioitavien lausuntotilanteiden lukumäärän kasvamiseen. Lisäksi työvoimaviranomaiselle voi tulla eteen tilanteita, joissa se joutuu seuraamaan yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon täyttymistä esimerkiksi työssäolovelvoitteen täyttymiseen liittyen. Tehtävä olisi työvoimaviranomaiselle uusi ja poikkeava vaatavuudeltaan ja työmäärältään palkansaajan työssäoloehdon seuraamisesta. Tällaiset tilanteet työvoimaviranomainen voisi tarvittaessa hoitaa yhteistyössä työttömyysetuuden maksajan kanssa.

## **2.7 Aikataulua koskeva arviointi**

*Rahoitussäännökset, työttömyyskassan jäsenyyttä koskevat ehdot sekä työttömyyskassan säännöt*

Palkansaajan työttömyyspäivärahan ansio-osan rahoittamiseen käytetään työttömyysvakuutusrahaston palkansaajilta ja työnantajilta keräämien työttömyysvakuutusmaksusta kertyvien varojen lisäksi työttömyyskassan jäsenmaksua. Yrittäjien työttömyyspäivärahan ansio-osa rahoitetaan kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksulla. Edellä kuvatulla tavalla yhdistelmävakuutuksen rahoitusratkaisun tarkoitus ei ole, että nämä rahoituksen periaatteet muuttuisivat yhdistelmävakuutuksen myötä.

Tämän vuoksi, jos työttömyyskassa päättäisi muuttaa sääntöjään heti yhdistelmävakuutuksen voimaantulosta alkaen, nykyisin palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan täytyy voida kerätä jäsenmaksussa myös yhdistelmävakuutuksen yritystulon rahoittamiseen tarvittavaa osuutta. Samoin yrittäjiä vakuuttavan kassan tulee heti voimaantulosta alkaen voida kerätä jäsenmaksua palkkatulo-osuuden vakuuttamista varten.

Jos rahoituspohjan kartuttamista ei jäsenmaksun keräämisen kautta pystytä aloittamaan heti yhdistelmävakuutuksen tullessa voimaan, rahoituspohja ja sen oikeudenmukaisuus eivät välttämättä olisi kestäväällä pohjalla kun yhdistelmävakuutukseen perustuvia etuuksia alettaisiin maksaa aikaisintaan 15 kuukauden päästä lakimuutoksen voimaantulosta lukien.

Työttömyyskassojen tulee tehdä omaa rahoitusosuuttaan koskeva työttömyyskassan talousarvio ja siihen sisältyvä jäsenmaksuesitys Finanssivalvonnalle kulloisenakin toimintavuotena syyskuun puoliväliin mennessä aina seuraavaa vuotta varten. Näin ollen työttömyyskassojen taloutta koskevan säätelyn näkökulmasta voimaantuloaikataulusta on tarpeen säätää niin, että yhdistelmävakuutusta koskevat muutokset tulisivat voimaan aikaisintaan 1.1.2019, jolloin työttömyyskassat pystyisivät huomioimaan muutokset talousarviossaan ja siihen sisältyvässä jäsenmaksuesityksessään syyskuussa 2018. Tämä kuitenkin edellyttäisi nopeaa päätöstä mallin esittelystä etenkin kun huomioidaan, että työttömyyskassan tulisi ehtiä myös muuttamaan sääntönsä jotta se voi alkaa tarjota jäsenille yhdistelmävakuutusta.

#### *Järjestelmämuutokset*

Yhdistelmävakuutuksen rakentaminen edellyttäisi Kelalta ja työttömyyskassoilta merkittäviä muutosinvestointeja niiden maksatusjärjestelmiin. Aikataulukysymystä ratkaistaessa onkin tarpeen harkita, onko tarkoituksenmukaista, että yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdot varten tehtäisiin merkittäviä järjestelmämuutoksia, jos tulorekisterin mahdollisesti palkansaajan työssäoloehdot edellyttämiä muutoksia ei voida tehdä samaan aikaan käyttöön otettaviksi.

## **YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT**

### **1 Lakiehdotusten perustelut**

#### **1.1 Työttömyysturvalaki**

##### **1 luku Yleiset säännökset**

**5 §. Määritelmät.** Pykälän 1 momentti sisältää luettelona määritelmät työttömyysturvalakiin sisältyvistä etuusoikeuden kannalta keskeisistä termeistä. Voimassa olevassa 2 kohdassa määritellään, että työttömyyspäivärahalla tarkoitetaan palkansaajalle ja yrittäjälle myönnettävää peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa. Esityksessä ehdotetaan, että palkansaajan ja yrittäjän rinnalle lisättäisiin uusi termi, yhdistelmävakuutettu, jolloin työttömyyspäivärahalla tarkoitettaisiin sekä palkansaajalle, yrittäjälle että yhdistelmävakuutetulle myönnettävää peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa.

Voimassa olevan pykälän 7 kohdan määritelmän mukaan työssäoloehdolla tarkoitetaan työttömyysturvalaissa sekä palkansaajan että yrittäjän ansiopäivärahan ja peruspäivärahan saamisen edellytyksenä olevaa työssäoloehto. Määritelmällisesti työssäoloehtoja on näin ollen kaksi, omansa palkansaajalle ja omansa yrittäjälle. Näiden kahden työssäoloehdon täyttymisen edellytyksistä säädetään työttömyysturvalain 5 luvussa. Esityksessä ehdotetaan 7 kohtaa muutettavaksi niin, että siihen lisättäisiin työssäoloehdolla tarkoitettavan myös yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto.

Voimassa olevassa työttömyysturvalaissa ei ole erikseen määritelty, mitä palkansaajalla työttömyysturvajärjestelmän kannalta tarkoitetaan. Sen sijaan palkansaajan työssäoloehdon kertymisen kannalta keskeinen käsite, työsuhde, määritellään pykälän 1 momentin 3 kohdassa. Yrittäjän työssäoloehdon kannalta keskeinen yrittäjän käsitteen määrittely ei sisälly 1 luvun 5 §:ään, jossa lain keskeiset käsitteet pääsääntöisesti määritellään, vaan yrittäjä määritellään luvun 6 §:ssä.

Esityksessä ehdotetaan, että 5 §:ään lisättäisiin uusi yhdistelmävakuuttamisen määrittelevä 7 a kohta. Esityksen mukaan yhdistelmävakuutetulla tarkoitettaisiin henkilöä, joka työllistyisi sekä palkansaajana että yrittäjänä ja joka kerryttäisi työssäoloehto kummallakin perusteella joko vuorotellen tai rinnakkain. Kuten yrittäjän ja palkansaajankin kohdalla, määritelmän perusteella ei itsenäisesti ratkaistaisi henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia työttömyysetuuden saannissa. Sen sijaan ehdotetun määritelmän perusteella työttömyysetuuden toimeenpanossa tehtäisiin valinta sen suhteen, mitä työssäoloehto vakuutettuun sovellettaisiin ja miten hänen ansiopäivärahansa suuruus laskettaisiin.

##### **5 luku Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset**

**13 §. Yhdistelmävakuutetun oikeus työttömyyspäivärahaan.** Esityksessä ehdotetaan, että omavastuu-aikaa koskeva säännös joka nykyisin sijaitsee 13 §:ssä siirrettäisiin uuteen 16 §:ään, ja että 13 § muutettaisiin koskemaan yhdistelmävakuutetun oikeutta työttömyyspäivärahaan.

Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin ansiopäivärahan saannin edellytyksenä olevasta työttömyyskassan jäsenyyden vähimmäiskestosta. Yhdistelmävakuutukseen perustuvaan ansiopäivärahaan olisi oikeus sellaisella palkansaaja- tai yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut yhdistelmävakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon.

Ehdotettu 15 kuukauden jäsenyysaika, eli vakuutettuna olemisen kesto, vastaa nykyistä yrittäjän ansiopäivärahan mahdollistavaa työttömyyskassan jäsenyyden ja yrittäjän työssäoloehdon vähimmäiskesto.

Ehdotetussa 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta 1 momenttiin. Ehdotuksen mukaan, jos ansiopäiväraha-oikeus syntyy luvun 2 §:n perusteella (palkansaajan oikeus ansiopäivärahaan), yhdistelmävakuutuksen ottaneella henkilöllä olisi oikeus palkkatuloon perustuvan ansio-osan lisäksi yhdistelmävakuutuksen yrittäjätulon perusteella korotettuun ansio-osaan sen jälkeen kun hän on ollut vakuutettuna yhdistelmävakuutuksen mukaisesti vähintään 15 edellistä kuukautta, ja palkansaajan työssäoloehdon täyttymisen jälkeen kertyneet yritystoiminnan kaudet täyttäisivät vaaditun 15 kuukauden edellytyksen.

Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että jos henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon, yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta puuttuisi edelleen 9 kuukautta vakuutettua työllistymistä. Jos näinä kuukausina yritystoiminta yksin (tai palkansaajan työssäoloehdon kertymisen jatkuessa yhdessä palkkatyön kanssa) kerryttäisi yhdistelmävakuutusta, yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon täytyessä 15 kuukauden täytyttyä palkansaajan työssäoloehdon aikaiseen palkkatuloon perustuvaan ansiopäivärahaan tehtäisiin korotus.

Kuten nykyisin palkansaajan työssäoloehdossa ja yrittäjän työssäoloehdossa, yhdistelmävakuutuksen kertymistä eli ehdotettua 15 kuukauden vakuutuksen voimassaoloa tarkasteltaisiin takautuvasti työttömyyden alkamisesta lukien.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin yhdistelmävakuutetun oikeudesta peruspäivärahaan.

**14 §. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto.** Pykälä on uusi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voimassa olevan työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:ää vastaavalla tavalla tarkastelujaksosta, jonka kuluessa yhdistelmävakuutuksen työssäoloehtoon luettavan työllistymisen tulisi kertyä. Tarkastelujakson pituus olisi 48 kuukautta. Pituudeltaan 15 kuukauden mittaisen työssäoloehdon tulisi kertyä tämän tarkastelujakson sisällä joko jaksoissa tai yhdenkestoisena työllistymisenä.

Työssäoloehto voisi kertyä rinnakkain tai vuorotellen harjoitetusta yritystoiminnasta ja palkkatyöstä. Siitä, millainen työllistyminen kerryttäisi yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto, säädettäisiin uudessa 15 §:ssä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin 48 kuukauden tarkastelujaksoa pidentävistä ajoista. Tarkastelujakson pidentämistä koskevat tilanteet vastaisivat voimassa olevan lain mukaisia palkansaajan ja yrittäjän työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidentäviä tilanteita. Kuten palkansaajan ja yrittäjän työssäoloehdossa, pidennyksen enimmäisaika olisi 7 vuotta.

**15 §. Yhdistelmävakuutetun työssäoloehtoon luettava työ ja vakuutuskaudet.** Pykälä on uusi. Esityksen mukaan yhdistelmävakuutetun työssäoloehto voisi muodostua sekä palkansaajana tehtävästä työstä että yrittäjänä työskentelystä. Vakuutettu voisi työskennellä palkansaajana ja yrittäjänä joko vuorotellen taikka rinnakkain. Työskentelyä laskettaisiin tarvittaessa yhteen.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ensinnäkin siitä, miten yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto kertyy silloin, kun kyse on tilanteesta, jossa palkkatyö tai yritystoiminta jo yksin riittäisi kerryttämään työssäoloehto. Tällainen tilanne syntyisi esimerkiksi silloin, kun henkilö työskentelee kausittain yrittäjänä tai palkansaajana. Esityksen mukaan palkkatyön osalta sovellettaisiin voimassa olevaa 5 luvun 4 ja 4 a §:ää. Kuten muutoinkin palkansaajan työssäoloehdossa, tarkastelu olisi kalenteriviikkokohtainen. Jos henkilö työllistyy yritystoiminnassa

ja hän työllistyisi niin, että yrittäjän työssäoloehto kertyisi voimassa olevan työttömyysturvalain yrittäjän työssäoloehdotusta koskevien edellytysten perusteella, sovellettaisiin voimassa olevaa 5 luvun 7 §:ää.

Ehdotetun 1 momentin perusteella yhdistelmävakuutetun työssäoloehto kertyisikin esimerkiksi seuraavasti: tilanteessa, jossa henkilö on ensin 4 kalenteriviikkoa palkansaajana työssä, jossa viikkokohtainen työaika on vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa ja tämän jälkeen 4 kuukautta YEL-vakuutetussa työssä hän on kerryttänyt työssäoloehdotukseen yhteensä 4 kuukautta ja 4 viikkoa vaaditusta 15 kuukauden työssäoloehdotusta.

Yhdistelmävakuutuksen on kuitenkin tarkoitus kattaa myös tilanteet, joissa palkkatyö tai yritystoiminta ei yksin kerrytä työssäoloehdotusta. Näitä tilanteita varten tarvitaan säännös, joka mahdollistaa molempien työllistymisen tapojen laskemisen yhteen kalenteriviikkokohtaisesti. Tästä säädettaisiin ehdotetussa 2 momentissa. Momentin mukaan tilanteessa, jossa palkkatyötä on alle 18 tuntia viikossa tai yritystoiminta on niin vähäistä, ettei se täytä voimassa olevaa yrittäjän työssäoloehdotuksen kertymisen ehtona olevaa työansion ja yritystoiminnan 4 kuukauden keston vaatimusta, työssäoloehdotusta kuitenkin kerryttäisi jokainen sellainen kalenteriviikko, jossa näiden työllistymistapojen suhdelukujen yhteismäärä olisi 100 tai enemmän.

Ehdotetun 2 momentin perusteella työssäoloehdotusta kerryttävän kalenteriviikon lähtökohdaksi voidaan ottaa esimerkiksi palkkatyö, jossa työaika on kalenteriviikon aikana ollut yhteensä 9 tuntia, eli 50 prosenttia vaaditusta työajasta. Tätä työaikaan perustuvaa suhdelukua voitaisiin täydentää yritystoiminnalla, joka täyttäisi ehdotetun 3 momentin ehdon.

Yhdistelmävakuutuksen yritystoiminnan määrää laskettaessa sovellettaisiin 3 momentin laskusääntöä yritystoiminnasta, joka ei mahdollista pakollisen yrittäjien eläkelain tai maatalousyrittäjien eläkelain mukaisen eläkevakuutuksen ottamista. Momenttiin sisällytettäisiin luettelo, jonka 1 kohta koskisi tilannetta, jossa yhdistelmävakuutetulla olisi voimassa vapaaehtoinen yrittäjien eläkelain tai maatalousyrittäjien eläkelain mukainen vakuutus. Tässä tilanteessa työssäoloehto kertyisi lähtökohtaisesti kuukausitarkastelun perusteella, ja työllistyminen osoitettaisiin vapaaehtoisen YEL-vakuutuksen vahvistetun työansion perusteella. Kun vapaaehtoisen yrittäjien eläkelain tai maatalousyrittäjien eläkelain mukainen vakuutus ei kuitenkaan yksin riitä kerryttämään työssäoloehdotusta, tällaisesta työtulosta laskettaisiin suhdeluku suhteessa siihen työtuloon, joka kuukaudessa riittää kerryttämään normaalia yrittäjän työssäoloehdotusta.

Momentin 2 kohtaa sovellettaisiin, jos henkilöllä ei ole voimassa myöskään vapaaehtoista yrittäjien eläkelain tai maatalousyrittäjien eläkelain mukaista vakuutusta. Ehdotuksen mukaan näissä tilanteissa yritystoiminnan ansiotulona käytettäisiin tuloa, jonka perusteella henkilö on itsensä työttömyyskassassa yhdistelmävakuutusta varten vakuuttanut.

Laskettaessa 3 momentin mukaista yritystoimintaa yhteen palkkatyön kanssa, kun palkkatyötä olisi ollut 9 tuntia kalenteriviikossa (eli 50 prosenttia vaaditusta työajasta), tämä kalenteriviikko kerryttäisi työssäoloehdotusta jos yritystoimintaa olisi sen aikana ollut vähintään 50 prosenttia momentin 1 tai 2 kohdan mukaisesta määrästä (vuonna 2017 tulosta 1 047 euroa kuukaudesta).

Ehdotetussa 4 momentissa säädettaisiin palkansaajan työssäoloehdotusta ja yrittäjän työssäoloehdotusta vastaavalla tavalla siitä, että kukin kalenteriviikko ja kuukausi voitaisiin lukea työssäoloehdotukseen vain kerran. Poikkeuksen tähän muodostaisi tilanne, jossa yhdistelmävakuutettu ennen yhdistelmävakuutetun työssäoloehdotuksen täyttymistä ehtisi täyttää palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdotuksen. Näissä tilanteissa yhdistelmävakuutus on tosiasiasa lisävakuutus, ja aiemmin käytetty työssäoloehdotusta kerryttänyt aika voitaisiin käyttää uudelleen.

Tästä kahdesti työssäoloehdossa huomioimisesta ei kuitenkaan ole tarkoitus seurata muuta etua kuin se, että toisen tulonlähteen ansio voitaisiin yhdistelmävakuutuksen täyttymisestä alkaen huomioida ansiopäivärahan suuruudesta. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että tilanteessa, jossa kausia käytetään yhdistelmävakuutetun työssäoloehtoon uudelleen, tämän työssäoloehdon täyttymisestä ei alkaisi uusi enimmäisaika. Tästä säädettäisiin 6 luvun 7 ja 8 §:ssä.

## 6 luku. Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

**5 b §.** *Yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan perusteena oleva työtulo.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, mistä tulosta yhdistelmävakuutukseen perustuva ansiopäiväraha laskettaisiin. Päivärahan perusteeksi otettaisiin työttömyyttä edeltävälle työssäoloehtoa kerryttävälle 15 kuukaudelle ajoittuva palkkatulon ja yritystoiminnan työtulon yhteismäärä. Palkkatulo huomioitaisiin samoin kuin palkansaajan ansiopäivärahassa luvun 4 §:n perusteella menetellään. Yritystoiminnan tulosta säädettäisiin ehdotetussa 2 momentissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, yhdistelmävakuutuksen yritystoiminnan työtulosta. Työtulona pidettäisiin sitä työtuloa, jonka mukaan yhdistelmävakuutettu on vakuuttanut itsensä työttömyyskassassa. Jos tämä vakuuttaminen perustuisi pakolliseen tai vapaaehtoiseen YEL- tai MYEL-työtuloon, yritystoiminnan tulona käytettäisiin juuri eläkevakuutuksen tuloa. Jos henkilöllä ei ole pakollista tai vapaaehtoista YEL- tai MYEL-vakuutusta, summa olisi muu henkilön valitsema vakuutustulo työttömyyskassassa. Tästä säädettäisiin työttömyyskassalain 3 a §:ssä, joka olisi uusi.

Pykälän 3 momentti koskisi tilannetta, jossa yhdistelmävakuutettu täyttää työssäoloehdon palkansaajana tehdyn työn perusteella, ja hänellä on lisäksi työtuloa yritystoiminnasta. Näissä tilanteissa ansiopäiväraha-oikeus voisi alkaa palkansaajan työssäoloehdon täyttymisestä, ja jos kyseiseen päivään mennessä hän olisi täyttänyt jäsenyysaikana myös yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon, ansiopäivärahan suuruus laskettaisiin 1 momentin perusteella.

Jos henkilö ei kuitenkaan palkansaajan työssäoloehdon täyttymiseen mennessä olisi vielä täyttänyt yhdistelmävakuutuksen omaa erillistä työssäoloehtoa, ansiopäivärahan perusteena oleva palkka olisi jo voitu laskea kuten palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka. Yritystoiminnan työtuloa ei voida tilanteessa huomioida, koska yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto ei ole vielä täyttynyt.

Tämän puuttuvan kertymän täytyessä, eli kun yhdistelmävakuutettu myöhemmin täyttäisi erillisen yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon, hänen ansiopäivärahansa perusteena olevaa tuloa tarkistettaisiin yritystoiminnan työtulolla. Kyse ei kuitenkaan olisi uudesta erillisestä työssäoloehdon täyttymisestä siinä mielessä, että enimmäismaksuaika alkaisi uudelleen alusta. Tästä säädettäisiin muuttamalla 7 §:n 2 momenttia ja 8 §:n 1 momenttia.

Pykälän 3 momentti koskisi tilannetta, jossa yhdistelmävakuutettu täyttäisi yrittäjän työssäoloehdon ennen kuin hän täyttää yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon. Muilta osin säännös vastaisi mitä 1 kohdan osalta on esitetty.

Pykälän 4 momentti sisältäisi valtuutuksen antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä yhdistelmävakuutuksen yritystoiminnan työtulosta.

**7 §.** *Päivärahaikauden enimmäisaika.* Peruspäivärahan ja ansiopäivärahan enimmäismaksuaika on porrastettu henkilön työhistorian perusteella ollen 300, 400 tai 500 päivää. Tähän työssäoloehdon täyttymisen perusteella alkavaan enimmäismaksuaikaan luetaan ansiopäivärahaoi-

keuden alkaessa työttömyyspäivät, joilta jo on mahdollisesti maksettu peruspäiväraha, ja lisäksi sellaiset työttömyyspäivät, joilta henkilölle on maksettu työttömyysetuutta valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 1408/71 tai sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 883/2004, taikka pohjoismaista sosiaaliturvasopimusta (SopS 136/2004).

Jotta palkansaajan tai yrittäjän enimmäismaksuaika ei pitenis verrattuna voimassa olevan lainsäädännön mukaiseen nähden tilanteessa, jossa henkilö siirtyy yhdistelmävakuutetuksi kesken työssäoloehdon kerryttämisen tai hän muutoin täyttää yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon myöhemmin kuin palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon, esityksessä ehdotetaan, että aiemmin täytetyn palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon perusteella maksetut päivät luettaisiin yhdistelmävakuutuksen perusteella maksettaviin päiviin. Näin menetellen enimmäismaksuaika kuluisi siitä työssäoloehdosta, joka on täyttynyt ensin. Tästä säädettäisiin muuttamalla pykälän 2 momenttia.

**8 §. Päivärahakauden alkaminen alusta ja palkan uudelleenlaskeminen.** Työttömyyspäivärahan 7 §:ssä tarkoitettu enimmäismaksuaika, päivärahakausi, alkaa voimassa olevan työttömyysturvalain perusteella alusta, jos palkansaaja tai yrittäjä työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamisen jälkeen täyttää uudelleen työssäoloehdon. Esityksessä ehdotetaan, että myös yhdistelmävakuutetulla päivärahakausi voisi alkaa uudelleen alusta. Palkansaajia ja yrittäjiä vastaavalla tavalla päivärahakausi, eli enimmäismaksuaika, alkaisi uudelleen alusta, jos henkilö yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon perustuvan työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamisen jälkeen täyttää kokonaan uudelleen yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon.

Yhdistelmävakuutettu, jolla vakuutus on lisävakuutus, voi yhdistelmävakuutuksen 15 kuukauden työssäoloehdon kerätessään täyttää myös uudelleen palkansaajan työssäoloehdon. Näissä tilanteissa enimmäismaksuaika alkaa palkansaajan työssäoloehdon perusteella alusta, ja jos työssäoloehdon täytyminen tapahtuu vuoden sisällä edellisestä ensimmäisestä maksupäivästä, omavastuu-aikaa ei aseteta eikä päivärahan suuruutta lasketa uudelleen.

Yhdistelmävakuutettu, jolla vakuutus on lisävakuutus, voi myös täyttää palkansaajan työssäoloehdon uudelleen sen jälkeen kun yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto on täyttynyt ja se ei vielä täyty uudelleen. Näissä tilanteissa enimmäismaksuaika alkaa palkansaajan työssäoloehdon perusteella alusta, ja jos työssäoloehdon täytyminen tapahtuu niin, että edellisestä ensimmäisestä maksupäivästä on yli vuosi, päivärahan suuruus lasketaan uudelleen. Päivärahan määrittelyä koskevaa suojasäännöstä sovellettaisiin suhteessa yhdistelmävakuutuksen ansiopäivärahan suuruuteen, jos yhdistelmävakuutus on edelleen voimassa. Vaihtoehtoisesti päivärahan määrittelyä koskevaa suojasäännöstä voitaisiin kuitenkin soveltaa suhteessa palkansaajan päivärahaan.

Voimassa olevan 4 momentin perusteella jos työnhakijan työssäoloehto on täyttynyt työssä, johon hänet on työllistetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisen veloitteen perusteella tai jos työssäoloehto on täyttynyt työnhakijan täytettyä 58 vuotta, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, ellei uusien tulotietojen perusteella laskettu palkka ole aiemmin määrättyä palkkaa suurempi. Jos työnhakijan työssäoloehdon on luettu aikaa, jona hän on ollut työllistymistä edistävässä palveluksessa, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen. Näissä tilanteissa jo voimassaolevan säännöksen perusteella verrattaisiin palkkaan perustuvaa osaa myönnetyn ansiopäivärahan perusteena olevasta tulosta uuden työssäoloehdon aikaiseen peruste-



palkkaan, minkä vuoksi säännöstä ei yhdistelmävakuutuksen vuoksi tarvitse esittää muutettavaksi.

## 1.2 Työttömyyskassalaki

**1 §.** *Työttömyyskassan tehtävä ja toimialue.* Voimassa olevan työttömyyskassalain mukaan työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäsenenä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa). Esityksessä ehdotetaan, että sekä palkansaajakassat että yrittäjäkassat voisivat ottaa jäsenikseen yhdistelmävakuutettuja.

Lisäksi ehdotetaan, että 1 momenttiin tehdään luonteeltaan tekninen muutos, jolla varmistetaan momentin sisältö työttömyyskassan hoitamien tehtävien osalta muuttamalla määrittely koskemaan ansioturvaa ja muita laissa säädettyjä etuuksia ja tehtäviä.

**2 §.** *Työttömyyskassan perustaminen.* Voimassa olevan työttömyyskassalain 2 §:n 2 momentti sisältää säännöksen siitä, mitä työttömyyskassan sääntöjen tulee vähintäänkin sisältää. Esityksessä ehdotetaan, että 2 momenttiin lisättäisiin uusi 2 a kohta, joka koskisi yhdistelmävakuutusta. Ehdotuksen mukaan työttömyyskassa voisi päättää, järjestääkö se jäsenilleen yhdistelmävakuutuksen. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että työttömyyskassa voisi päättää yhdistelmävakuutuksen järjestämisestä omissa säännöissään. Sääntöjen muuttaminen edellyttää työttömyyskassan kassan kokouksen päätöstä. Voimassa olevan lain 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että sana vakuutusvalvontavirasto muutetaan Finanssivalvonnaksi. Muilta osin momentti säilyisi ennallaan.

**3 §.** *Jäsenyyden ehdot.* Työttömyyskassalain 3 §:ssä säädetään työttömyyskassan jäsenyyden ehdoista. Sen 1 momentti sisältää säännökset palkansaajakassan jäseneksi pääsystä ja yrittäjäkassan jäseneksi pääsystä sekä poikkeuksen siihen pääsääntöön, että työtön henkilö ei pääse työttömyyskassan jäseneksi. Lisäksi momentti sisältää säännöksen siitä, kenen katsotaan jäsenyydsasiaa ratkaistaessa olevan yrittäjä, kun palkansaajan osalta vastaava määritelmä sisältyy 2 momenttiin. Selkeyden vuoksi esityksessä ehdotetaan, että 1 momenttia muutettaisiin siten, että yrittäjää koskeva määritelmä siirrettäisiin 2 momenttiin.

Voimassa olevan 2 momentin mukaan palkkatyöntekijänä, joka voi päästä palkansaajakassan jäseneksi, pidetään sellaista palkansaajaa, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan toiselle tehtävästä työstä saatavaan palkkatuloon. Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin edellä kuvatulla tavalla yrittäjämääritelmää siirrettäväksi 1 momentista 2 momenttiin.

Sekä palkansaajan että yrittäjän kohdalla voimassa oleva muotoilu, ”jonka toimeentulon on katsottava perustuvan”, pintatasolla viittaa tilanteeseen, jossa kyseessä on kokoaikainen työllistyminen. Tosiasiassa työttömyyskassan jäseneksi voi päästä myös osa-aikatyön perusteella. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan, että toimeentuloa koskevaa määritelmää muutettaisiin niin, että toimeentulo voisi perustua kokonaan tai osittain toiselle tehtävästä työstä saatavaan palkkatuloon (palkansaaja) tai (yrittäjän kohdalla) toimeentulon katsottaisiin kokonaan tai osittain perustuvan yritystoiminnasta saatavaan tuloon. Tämän lisäksi, yhdistelmävakuutuksen mahdollistamista varten, esityksessä ehdotetaan, että jos henkilö on päässyt työttömyyskassan jäseneksi palkkatyöntekijänä tai yrittäjänä, hän voisi vakuuttaa itsensä yhdistelmävakuutettuna edellyttäen, että kyseinen työttömyyskassa järjestää jäsenilleen yhdistelmävakuutusta.

**19 §.** *Jäsenmaksun määrääminen ja peruste.* Palkansaajan ansiopäiväraha rahoitetaan valtionosuudella, joka vastaa peruspäivärahan suuruutta, työttömyysvakuutusrahaston kautta hallinnoitavalla työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksulla ja työttömyyskassan jäsenmaksulla. Yrittäjän ansiopäiväraha puolestaan rahoitetaan peruspäivärahan suuruisella val-

tionosuudella ja työttömyyskassan jäsenmaksulla. Johtuen tästä ansiopäivärahan rahoituksen eroista, voimassa olevassa 1 momentissa säädetään jäsenmaksun määräämisen perusteista eriävästi palkansaajakassan ja yrittäjäkassan osalta.

Yhdistelmävakuutukseen perustuvaan ansiopäivärahaan sisältyy osuutta sekä palkkatulosta että yritystoiminnan tulosta. Yhdistelmävakuutusta järjestettäessä tarkoitus on, että palkansaajien ja työnantajien maksamien työttömyysvakuutusmaksujen käyttötarkoitus ei muutu. Tämän vuoksi yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan rahoituksessa on myös jäsenmaksun osalta huomioitava rahoituksen erillisuus. Tähän perustuen esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevaa 1 momenttia muutettaisiin siten, että siinä todettaisiin yhdistelmävakuutusta jäsenilleen tarjoavien työttömyyskassojen jäsenmaksun osalta, että yhdistelmävakuutukselle on työttömyyskassassa määrättävä erillinen jäsenmaksu.

Momentin viimeinen virke koskee jäsenmaksujen vahvistamista. Esityksessä ehdotetaan, että Vakuutusvalvontavirasto muutettaisiin Finanssivalvonnaksi. Muilta osin virke säilyisi ennallaan.

**25 §.** *Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus ja 26 §.* *Osuudet hallintokuluista.* Sekä voimassa olevan lain 25 § että 26 § tulisi tarkistaa tavoitteena se, että rahoitusosuudet sekä yhdistelmävakuutuksen ansio-osaan että hallintokuluihin vastaisivat yritystuloon ja palkkatuloon perustuvia ansio-osan suhteellisia kustannuksia ja toimeenpanon suhteellisia osuuksia menosta. Näistä muistiossa ei ole pykäläehdotusta.

### **1.3 Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta**

**4 §.** *Ansiopäivärahojen rahoitus.* Pykälän 3 momenttiin tehtäisiin yhdistelmävakuutusta koskeva muutos.

**5 §.** *Asuinmaan maksamien ansiopäivärahojen korvausten rahoitus ja 8 §.* *Peruspäivärahan rahoitus.* Molempiin säännöksiin tehtäisiin yhdistelmävakuutuksesta seuraavat mahdolliset tarvittavat rahoitusta koskevat muutokset. Näistä muistiossa ei ole ehdotusta.

### **1.4 Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki**

#### **11 luku Työllistämisvelvoite sekä kunnalle myönnettävä lisätuki**

**1 §.** *Kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestäminen.* Pykälää sovellettaisiin myös tilanteessa, jossa työttömyysturvallaissa tarkoitetun yhdistelmävakuutetun oikeus ansiopäivärahaan on alkanut palkansaajan työssäoloehdon perusteella. Asiasta säädettäisiin pykälän 5 momentissa. Muutos vastaisi työttömyysturvain 6 luvun 9 §:n uutta 4 momenttia, jossa ehdotetaan säädettäväksi yhdistelmävakuutetun lisäpäiväoikeudesta.

1.

## Laki

### työttömyysturvalain muuttamisesta

*muutetaan* työttömyysturvalain (1290/2002) 1 luvun 5 §:n 2 ja 7 kohta ja 6 luvun 7 §:n 2 momentti ja 8 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä 1 luvun 5 §:n 2 kohta on laissa 1199/2009 ja 7 kohta laissa 1290/2002, 6 luvun 7 §:n 2 momentti laissa 1081/2016 ja 8 §:n 1 momentti laissa 1049/2013, ja

*lisätään* 1 luvun 5 §:ään uusi 7 a kohta, 5 lukuun uusi 13 §, 14 § ja 15 § (jolloin nykyinen 13 § siirtyy 16 §:ksi) ja 6 lukuun uusi 5 b § seuraavasti:

#### 1 luku

#### Yleiset säännökset

#### 5 §

#### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

2) työttömyyspäivärahalla palkansaajalle, yrittäjälle ja yhdistelmävakuutetulle myönnettävää peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa;

7) työssäoloehdolla sekä palkansaajan, yrittäjän että yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan ja peruspäivärahan saamisen edellytyksenä olevaa työssäoloehdtoa;

7 a) yhdistelmävakuutetulla henkilöllä, joka työllistyy sekä palkansaajana että yrittäjänä ja kerryttää työssäoloehdtoa kummallakin perusteella joko vuorotellen tai rinnakkain.

#### 5 luku

#### Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

#### 13 §

#### *Yhdistelmävakuutetun oikeus työttömyyspäivärahaan*

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajia tai yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan jäsenellä, joka on ollut yhdistelmävakuutuksen perusteella vakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon.

Henkilöllä, joka saa palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon täyttymisen perusteella ansiopäivärahaa, on oikeus yhdistelmävakuutukseen perustuvaan ansiopäivärahan ansio-osan korotukseen, kun hän on ollut yhdistelmävakuutuksen perusteella vakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta ja on täyttänyt yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon.

Peruspäivärahaan on oikeus henkilöllä, joka on täyttänyt yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon.

#### 14 §

##### *Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto*

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 48 lähinnä edellisen kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) työllistynyt vähintään 15 kuukautta 15 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jonka henkilö on estynyt olemasta työmarkkinoilla, jos syynä tähän on:

- 1) sairaus, laitoshoido tai kuntoutus;
- 2) asevelvollisuus tai siviilipalvelus;
- 3) päätoimiset opinnot;
- 4) lapsen syntymä tai enintään 3-vuotiaan lapsen hoito;
- 5) apurahakausi;
- 6) muu näihin verrattava hyväksyttävä syy.

Tarkastelujaksoa pidennetään myös ajalla, jota ei 4 §:n 4 momentin tai 4 a §:n 1 momentin perusteella lueta työssäoloehdoton tai jona henkilö on työllistymistä edistävässä palvelussa.

Tarkastelujaksoa pidennetään enintään seitsemän vuotta.

#### 15 §

##### *Yhdistelmävakuutetun työssäoloehdoton luettava työ*

Yhdistelmävakuutetun työssäoloehdoton luetaan 4 ja 4 a §:ssä tarkoitettu palkansaajan työssäoloehdoton luettava työ ja 7 §:ssä tarkoitettu yrittäjän työssäoloehdoton luettavat kuukaudet.

Yhdistelmävakuutetun työssäoloehdoton luetaan myös jokainen kalenteriviikko, jona palkansaajana tehdyn työn suhdeluku palkansaajan työssäoloehdotosta ja yrittäjänä tehdyn työn suhdeluku yrittäjän työssäoloehdotosta yksin tai yhteensä on vähintään 100.

Jos yhdistelmävakuutetulla ei ole yrittäjien eläkelain tai maatalousyrittäjien eläkelain mukaista tötuloa joka täyttää 7 §:n 1 momentin edellytykset, laskettaessa yritystoiminnan osuutta 2 momentissa tarkoitettussa tilanteessa yritystoiminta huomioidaan seuraavasti:

1) jos henkilöllä on yrittäjien eläkelaiissa tai maatalousyrittäjien eläkelaiissa tarkoitettu vakuutus, vakuutuksen mukaisen työansion suhdeluku lasketaan vertaamalla sitä 7 §:n 1 momentin mukaiseen työansioon, tai

2) jos henkilöllä ei ole yrittäjien eläkelaiissa tai maatalousyrittäjien eläkelaiissa tarkoitettua vakuutusta, hänen työttömyyskassalain 3 a §:n mukaisen työansionsa suhdeluku lasketaan vertaamalla sitä 7 §:n 1 momentin mukaiseen tötuloon.

Jos yhdistelmävakuutettu on täyttänyt palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdoton ennen kuin yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto täyttyy, työssäoloehdoton käytetyt kalenteriviikot tai kalenterikuukaudet voidaan huomioida yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdoton. Muutoin kukin kalenteriviikko ja -kuukausi luetaan työssäoloehdoton vain kerran.

#### 6 luku

##### **Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto**

#### 5 b §

### *Yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan perusteena oleva työtulo*

Yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan perusteena oleva tulo määrätään työttömyyttä edeltävälle 15 yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto kerryttävälle kuukaudelle kohdistuvan henkilön 4 §:ssä tarkoitetun palkkatulon ja yritystoiminnan työtulon yhteen lasketun määrän perusteella.

Yhdistelmävakuutuksen yritystoiminnan työtulona pidetään sitä työtuloa, jonka mukaan yhdistelmävakuutettu on vakuuttanut yritystoimintansa työttömyyskassassa.

Jos yhdistelmävakuutettu täyttää palkansaajan työssäoloehdon, päivärahan perusteena oleva palkka lasketaan kuten 4 §:ssä säädetään, ja yhdistelmävakuutetun 5 luvun 14 §:n mukaisen työssäoloehdon täytyessä ansiopäivärahan perusteena oleva työtulo tarkistetaan 1 momentin perusteella.

Jos yhdistelmävakuutettu täyttää yrittäjän työssäoloehdon, ansiopäiväraha määrätään kuten 5 §:ssä säädetään, ja yhdistelmävakuutetun 5 luvun 14 §:n mukaisen työssäoloehdon täytyessä ansiopäivärahan perusteena oleva työtulo tarkistetaan 1 momentin perusteella.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin yhdistelmävakuutuksen yritystoiminnan työtulosta.

### 7 §

#### *Päivärahakauden enimmäisaika*

---

Enimmäisaikaan luetaan myös sellaiset työttömyyspäivät, joilta henkilölle on maksettu työttömyysetuutta sellaisessa valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta tai perusasetusta tai jonka kanssa Suomella on työttömyysturvaa koskeva sopimus ja sellaiset työttömyyspäivät, joilta henkilölle on maksettu työttömyyspäivärahaa tilanteessa jossa hän on täyttänyt 4 tai 7 §:ssä tarkoitetun työssäoloehdon ennen yhdistelmävakuutetun työssäoloehto, ja mainittuihin työssäoloeluihin luettuja vakuutuskausia käytetään myös yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon.

---

### 8 §

#### *Päivärahakauden alkaminen alusta ja palkan uudelleenlaskeminen*

Kun palkansaaja on työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamisen jälkeen täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon, 7 §:ssä tarkoitetun päivärahakauden enimmäisajan laskeminen aloitetaan alusta ja ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan uudelleen. Samoin menetellään, jos yrittäjä on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon tai yhdistelmävakuutettu on täyttänyt yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon.

---

Jos palkansaaja on täyttänyt työssäoloehdon ennen enimmäisajan täyttymistä tai yhdistelmävakuutettu, jonka enimmäismaksuaika on alkanut palkansaajan työssäoloehdon perusteella, täyttää uudelleen palkansaajan työssäoloehdon ennen enimmäisajan täyttymistä, uusi ansiopäiväraha on vähintään 80 prosenttia palkansaajalle aikaisemmin maksetusta ansiopäivärahas-  
ta. Vertailu tehdään täysimääräiseen 2 §:n 1 momentin mukaisesti määräytyvään päivärahaan. Vertailtaviin päivärahoihin ei lueta lapsikorotuksia.

### 9 §

#### *Lisäpäiväoikeus*

-----  
Jos yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahaoikeus on alkanut palkansaajan työssäoloehdon perusteella, lisäpäiväoikeudessa noudatetaan mitä 1—3 momentissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_ .  
\_\_\_\_\_

## 2.

# Laki

## työttömyyskassalain muuttamisesta

muutetaan työttömyyskassalain (603/1984) 1 § 1 momentti, 3 §:n 1 ja 2 momentti ja 19 § 1 momentti, sellaisena kuin niistä 1 §:n 1 momentti on laissa 1190/2009, 3 §:n 1 momentti on laissa 1331/2004 ja 2 momentti on laissa 603/1984 ja 19 § 1 momentti on laissa 913/2000

lisätään 2 §:n 2 momenttiin sellaisena kuin se on laissa 603/1984 uusi 2 a kohta, uusi 3 a § ja 25 §:ään uusi 5 momentti seuraavasti

### 1 §

#### *Työttömyyskassan tehtävä ja toimialue*

Työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäseninä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa), yrittäjiä (yrittäjäkassa) tai yhdistelmävakuutettuja (sekä palkansaajakassa että yrittäjäkassa). Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettujen etuuksien ja korvauksien ja niihin liittyvän palvelun järjestäminen jäsenilleen.

### 2 §

#### *Työttömyyskassan perustaminen*

---

Säännöissä on mainittava ainakin:

- 1) kassan nimi, johon tulee sisältyä sana ""työttömyyskassa"", ja kunta, joka on kassan kotipaikka;
- 2) ne ammatit tai työalat, jotka kassan toiminta käsittää;
- 2 a) käsittääkö työttömyyskassan toimiala yhdistelmävakuutuksen järjestämisen;
- 3) jäsenmaksujen laskemisen perusteet ja perimistapa sekä miten jäsenmaksujen suuruutta muutetaan ja milloin jäsenmaksu on maksettava;
- 4) millä edellytyksillä jäsen voidaan vapauttaa jäsenmaksujen suorittamisesta;
- 5) päivärahan saamisen ehdot ja mitä jäsenen tulee päivärahaa hakiessaan noudattaa;
- 6) miten kassan hallinto järjestetään ja miksi ajaksi jäsenet valitaan kassan hallintoelimiin sekä mitä asioita hallintoelimet käsittelevät;
- 7) mahdollisesta valtuuskunnasta, sen tehtävistä ja kokoonpanosta;
- 8) kenellä on oikeus kirjoittaa kassan nimi;
- 9) minkä ajan kuluessa tilikauden päätyttyä tilinpäätöksen tulee olla valmiina, miten kassan hallinto ja tilit tarkastetaan sekä milloin ja miten tilinpäätös vahvistetaan;
- 10) milloin kassan varsinainen kokous pidetään ja siellä käsiteltävät asiat;
- 11) millä tavalla kutsu kokoukseen ja muut tiedonannot toimitetaan kassan jäsenille;
- 12) miten kassan tasoitusrahasto muodostetaan sekä kuinka se käytetään ja sijoitetaan; sekä
- 13) miten kassan varat käytetään, jos kassa puretaan.

Finanssivalvonta vahvistaa työttömyyskassan säännöt.

### 3 §

### *Jäsenyyden ehdot*

Palkansaajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain (1290/2002) soveltamisalaan kuuluva palkkatyöntekijä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta ja joka työskentelee sellaisessa ammatissa tai sellaisella työalalla, joka kuuluu kassan toiminnan piiriin. Yrittäjäkassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta. Työtön henkilö voi päästä kassan jäseneksi sen mukaan kuin sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 säädetään tai pohjoismaisessa sosiaaliturvasopimuksessa (SopS 105—106/1993) määrätään.

Palkkatyöntekijänä pidetään sellaista palkansaajaa, jonka toimeentulon on kokonaan tai osittain katsottava perustuvan toiselle tehtävästä työstä saatavaan palkkatuloon. Yrittäjänä pidetään työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettua henkilöä, jonka toimeentulon on katsottava kokonaan tai osittain perustuvan yritystoiminnasta saatavaan tuloon. Jos henkilö on päässyt tai pääsee työttömyyskassan jäseneksi palkkatyöntekijänä tai yrittäjänä, hän voi vakuuttaa itsensä yhdistelmävakuutettuna, jos työttömyyskassa järjestää jäsenilleen yhdistelmävakuutuksen.

---

### 3 a §

#### *Yhdistelmävakuutetun jäsenyydestä*

Liittyessään jäseneksi

1) palkansaajakassaan yhdistelmävakuutuksen perusteella henkilön on ilmoitettava työttömyyskassalle se yrittäjien eläkelain tai maatalousyrittäjien eläkelain eläkevakuutuksen mukainen vakuutustulo, jonka perusteella hän ottaa yhdistelmävakuutuksen, tai, jos hänellä ei ole mainittua vakuutusta, se tulo, jonka hän yhdistelmävakuutuksessa vakuuttaa;

2) yrittäjäkassaan yhdistelmävakuutuksen perusteella henkilön on annettava työttömyyskassalle 3 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua työskentelyä koskeva selvitys.

Jos työttömyyskassan jäsen jäsenyysaikana siirtyy yhdistelmävakuutetuksi, sen lisäksi, mitä 3 §:n 8 momentissa säädetään, yhdistelmävakuutuksen alkaminen edellyttää 1 momentissa tarkoitetun selvityksen antamista työttömyyskassalle.

### 19 §

#### *Jäsenmaksut*

Jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä palkansaajakassassa yhdessä valtionosuuden ja työttömyysvakuutusrahaston osuuden kanssa ja yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen. Jos työttömyyskassa järjestää jäsenilleen yhdistelmävakuutuksen, jäsenmaksut on määrättävä siten, että palkkatyön ja yritystoiminnan perusteella maksettavat jäsenmaksut ovat toisistaan erilliset ja niitä voidaan pitää riittävinä tulonlähteisiin perustuvien sitoumusten täyttämiseen. Jäsenmaksut vahvistaa Finanssivalvonta kassan tekemän esityksen pohjalta ottaen huomioon, mitä 20 §:ssä säädetään tasotusrahastosta.

---

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 20 .



### 3.

## Laki

### työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:n muuttamisesta

*muutetaan* työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 4 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1049/2014, seuraavasti:

#### 4 §

#### *Ansiopäivärahojen rahoitus*

---

Työttömyyskassan osuus kustakin palkansaajan työssäoloeseen perustuvasta ansiopäivärahasta tai yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon palkkatyöhön perustuvasta ansiopäivärahan osuudesta on 5,5 prosenttia, jollei 1 ja 2 momentin säännöksistä muuta johdu. Jos tällainen ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisesti korotettuna, työttömyyskassan osuus lasketaan kuitenkin mainitun pykälän 1 momentin mukaan määräytyvästä ansiopäivärahasta.

---

Tämä laki tulee voimaan    päivänä    kuuta 20 .

## 4.

### **Laki**

#### **julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n muuttamisesta**

*muutetaan* julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 11 luvun 11 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1050/2013, seuraavasti:

#### 11 luku

#### **Työllistämiselvoite sekä kunnalle myönnettävä lisätuki**

#### 1 §

#### *Kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestäminen*

---

Jos työttömyysturvalaissa tarkoitetun yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahaoikeus on alkanut palkansaajan työssäoloehdon perusteella, kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestämisessä noudatetaan mitä 1—4 momentissa säädetään. Työllistämiselvoitteen toimeenpanosta ja siihen liittyvistä ilmoituksista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.