

Yhdistelmävakuutus – muistio samaan aikaan yrittäjinä ja palkansaajina työskentelevien työttömyysturvamallista (luonnos)

Sosiaali- ja terveysministeriö

Helsinki 2025

Sisältö

1	JOHDANTO	5
1.1	Toimeksiannon tausta	5
1.2	Muut hallitusohjelman mukaiset hankkeet ja yhdistelmävakuutus	6
2	NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI.....	7
2.1	Yleistä	7
2.2	Työttömyyspäiväraha-oikeus.....	9
2.2.1	Työssäoloehto	9
2.2.1.1	Palkansaajat	9
2.2.1.2	Yrittäjät.....	10
2.2.1.3	Muut ansainnan tilanteet.....	11
2.2.1.4	Työssäoloehto, monimuotoinen työllistyminen ja nykytilan arviointi.....	12
2.2.2	Työttömyyspäivärahan määrä	14
2.2.2.1	Täyden työttömyyspäivärahan määrä	14
2.2.2.2	Työttömyyspäivärahan sovittelu.....	17
2.2.2.3	Työttömyyspäivärahan määrä, monimuotoinen työllistyminen ja nykytilan arviointi	18
2.2.3	Työttömyyspäivärahan kesto.....	19
2.3	Työttömyysturvan työvoimapolitiittisista edellytyksistä.....	20
2.3.1	Yrittäjän työttömyysturvan työvoimapolitiittisesta arvioinnista	20
2.3.2	Työttömyysturvan työvoimapolitiittiset edellytykset ja monimuotoinen työllistyminen	22
2.4	Työttömyyskassan toimialasta ja jäsenyyden ehdoista, nykytila ja sen arviointi.....	23
2.5	Työttömyyspäivärahan rahoituksesta.....	24
2.5.1	Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan rahoitus	24
2.5.2	Monimuotoinen työllistyminen ja työttömyysetuuksien rahoitus	25
3	MUUTTUVAT TYÖNTEON MUODOT JA OIKEUS TYÖTTÖMYYSPÄIVÄRAHAAN	26
3.1	Työmarkkinoiden muutoksesta tutkimuskirjallisuudessa	26
3.2	Luovat alat ja työttömyysvakuutus	29

3.3	Viimeaikaiset muutokset työssäoloehdossa monimuotoisen työllistymisen näkökulmasta	31
3.4	Monimuotoisesti työllistyvien joukko tilastoissa	31
4	KANSAINVÄLINEN VERTAILU	37
4.1	Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä havaintoja ja ehdotuksia monimuotoisesti työllistyvien työttömyysturvasta	37
4.2	Ruotsi	39
4.3	Tanska	40
4.4	Norja	42
4.5	Luovien alojen erityisratkaisuja: Ranska ja Saksa	44
5	TAVOITTEET JA TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT	46
5.1	Tavoitteet	46
5.2	Toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset	46
5.2.1	Yhdistelmävakuutuksen kattamasta henkilöpiiristä	46
5.2.1.1	Ehdotus	46
5.2.1.2	Vaihtoehtoiset ratkaisutavat	47
5.2.2	Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta	49
5.2.2.1	Ehdotus	49
5.2.2.2	Vaihtoehtoiset ratkaisutavat	50
5.2.3	Työssäoloehdon kertymiseksi vaadittavasta tulosta yhdistelmävakuutuksessa	51
5.2.3.1	Ehdotus	51
5.2.3.2	Vaihtoehtoiset ratkaisutavat	53
5.2.4	Yhdistelmävakuutuksen perustuvan ansiopäivärahan maksaminen	55
5.2.4.1	Ehdotus	55
5.2.4.2	Vaihtoehtoiset ratkaisutavat	55
5.2.5	Ansiopäivärahan ansio-osan muodostumisesta ja rahoituksesta	56
5.2.5.1	Ehdotus	56
5.2.5.2	Vaihtoehtoiset ratkaisutavat	59
5.2.6	Työttömyyskassojen toimialasta ja jäsenyydestä yhdistelmävakuutuksen järjestämisessä	62
5.2.6.1	Ehdotus	62
5.2.6.2	Vaihtoehtoiset ratkaisutavat	64
5.2.7	Työttömyysetuuden työvoimapolitiittisista edellytyksistä	67

6	VAIKUTUSARVIOT.....	68
6.1	Yleistä	68
6.2	Taloudelliset vaikutukset ja työllisyysvaikutukset	68
6.2.1	Aineistoon perustuva vaikutusarvio yhdistelmävakuutuksesta	69
6.2.1.1	Riskipreferenssin jakauman arvioiminen yhdistelmävakuutuksen kohderyhmälle	69
6.2.1.2	Mallinnus ja käytetty aineisto	70
6.2.1.3	Odotusarvoisten ansiopäivärahojen simulointi	71
6.2.1.4	Vakuutuspiirin mallinnus	72
6.2.1.5	Laskelmien tulokset ja johtopäätökset	74
6.2.1.6	Vakuutuspiiri sukupuolen, iän ja tulojen mukaan	76
6.2.1.7	Vaikutus työllisyyteen ja julkiseen talouteen	78
6.2.1.8	Arvioihin liittyvä epävarmuus.....	80
6.3	Vaikutukset kansalaisten asemaan	81
6.4	Työttömyysvakuutuksen erityispiirteet.....	82
6.5	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	84
7	AIKATAULUA KOSKEVA ARVIOINTI	85
	LIITE 1.....	86
	LIITE 2.....	92

1 JOHDANTO

1.1 Toimeksiannon tausta

Tässä muistiossa käsitellään yhdistelmävakuutusta, jolla parannettaisiin niiden henkilöiden työttömyyspäivärahaa, jotka toimivat samaan aikaan yrittäjinä ja palkansaajina. Muistion toimeksianto perustuu pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman osioon 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva. Sen mukaisesti hallitus valmistelee puoliväliriiheen mennessä mallin yhdistelmävakuutukseksi. Valmistelussa huomioidaan myös hallitusohjelman osion 5.4, Kulttuuri, liikunta ja nuoret, mukaisesti kulttuurialan ja luovien alojen tekijöiden työttömyysturva. Yhdistelmävakuutushanke koskee työttömyyspäivärahaa, ei muuta sosiaaliturvaa.

Työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvussa tarkoitetussa työssäoloehdossa on mahdollista yhdistää palkkatyötä ja yritystoimintaa, kun kyse on peruspäivärahan työssäoloehdosta. Mahdollisuus koskee vaihtelevien palkkatyön ja yritystoiminnan kausien yhdistämistä työssäoloehdossa. Samanaikaista palkkatyössä ja yritystoiminnassa työllistymistä mahdollisuus ei koske.

Ansioihin perustuvan työttömyyspäivärahan, eli ansiopäivärahan työssäoloehdossa palkkatyötä ja yritystoimintaa ei voida lainkaan yhdistää, vaan työssäoloehto kertyy joko vain palkkatyöstä tai vain yritystoiminnasta. Ansiopäivärahan perusteena olevan tulon laskennassa ansiot huomioidaan vain työllistymisestä, joka on kerryttänyt työssäoloehto.

Yhdistelmävakuutusta koskevan mallin valmistelun tarkoituksena on tehdä ehdotus, miten työttömyysturvan ansiopäivärahassa olisi mahdollista yhdistää palkkatyötä ja yritystoimintaa sekä työssäoloehdossa että ansiopäivärahan määrän laskennassa. Lisäksi tehdään ehdotus yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan rahoituksesta. Lisäksi mallissa huomioidaan omassa työssä työllistyminen, josta ei nykyisin lainkaan kerry työssäoloehto. Peruspäivärahan osalta yhdistelmävakuutus merkitsisi rinnakkaisen palkkatyön ja yritystoiminnan huomioimista työssäoloehdossa.

Muistio on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa. Muistion ehdotukset ovat virkavalmistelussa syntyneitä ehdotuksia. Keskeisillä työmarkkinakeskusjärjestöillä – Akava ry:llä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lla, Kunta- ja hyvinvointialue-työntantajat KT:lla, STTK ry:llä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:llä – ja Suomen Yrittäjillä on ollut mahdollisuus kommentoida yhdistelmävakuutuksen mallia sen valmistelun aikana. Valmistelun aikana on kuultu luovia aloja ja kulttuurialoja edustavia järjestöjä ja muita toimijoita, Työllisyysrahastoa, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöä ja Kelaa. Koska kyse on virkavalmistelussa syntyneestä ehdotuksesta malliksi, korostetaan, että malli ei

edusta sitä kommentoineiden kantoja. Näkemykset ehdotukseen ja vaihtoehtoihin ratkaisutapoihin kerätään erikseen.

Yhdistelmävakuutuksen mallin valmistelussa on hyödynnetty selvityshenkilö, FT Mikko Kuuselan selvitystä¹ yhdistelmävakuutuksen kohderyhmästä, yhdistelmävakuutukseen liittyvästä riskien hallinnasta ja kestävästä rahoitusmallista.

Lisäksi valmistelussa on huomioitu yhdistelmävakuutusmallia koskeva vuoden 2018 muistio ja muistiosta saatu lausuntopalaute (tiivistelmä liitteessä 2)² sekä aiempi selvitys koskien palkkatyötä ja yritystoimintaa yhdistävien työttömyysturvaa³.

1.2 Muut hallitusohjelman mukaiset hankkeet ja yhdistelmävakuutus

Hallitusohjelman mukaan **hallitus toteuttaa perusturvan** uudistuksen, joka parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuuksia sosiaaliturvakomitean välimietinnön tekemät suositukset ja selvitykset huomioiden. Uudistuksen tavoitteena on aikaansaada yksi yleistuki sisältäen perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Yleistuen valmistelua koskeva hanke on käynnistynyt, ja ensivaiheessa selvitetään työmarkkinatuen ja peruspäivärahan yhdistämistä. Työttömyysturvan yhdistelmävakuutuksella on liittymäpinta yleistukea koskevaan hankkeeseen. Toteutuessaan yhdistelmävakuutus vähentäisi työmarkkinatuen saajien määrää, sillä aiempaa useampi voisi täyttää työssäoloehdon, mikä puolestaan saattaisi kannustaa monimuotoisesti työllistyviä liittymään työttömyyskassaan ja täyttämään työssäoloehdon työttömyyskassan jäsenenä. Edellisestä seuraisi, että nykyisin työmarkkinatukea saaville maksettaisiin ansiopäivärahaa, jolloin yhdistelmävakuutus vähentäisi yleistukea saavien määrää.

Edelleen hallitusohjelman mukaan **hallitus selvittää puoliväliriiheen mennessä universaalien ansiosidonnaisen mallin**. Yhdistelmävakuutuksella on liittymäpinta universaalien ansiosidonnaisen malliin. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon johdosta yleistukea työmarkkinatuen sijasta saavien määrä vähenisi, koska aiempaa useampi täyttäisi perus- tai ansiopäivärahan saannin edellytyksenä olevan työssäoloehdon. Universaalien ansiosidonnaisen mallin osalta tulisi ratkaista, koskisiko universaali ansiopäiväraha myös yhdistelmävakuutukseen kuuluvien joukkoa. Jos universaali ansiopäiväraha koskisi myös yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon täyttäneitä, niin tällöin peruspäivärahan sijaan maksettavaksi tulisi ansiopäiväraha, ja yleistukea saavien määrä vähenisi, koska peruspäivärahan sijasta yleistukea saavat henkilöt siirtyisivät ansiopäivärahan piiriin.

¹ Mikko Kuusela, Selvitys yhdistelmävakuutuksen rahoituksesta. 2024. <https://stm.fi/-/selvitys-yhdistelmavakuutusmallista-on-valmistunut> (7.1.2025)

² Yhdistelmävakuutus, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM012:00/2018>. Käynnissä olevassa yhdistelmävakuutusta koskevassa hankkeessa vuoden 2018 hanketta ja saatua palautetta on hyödynnetty erityisesti siltä osin kuin palautteesta kiinnitettiin huomiota yhdistelmävakuutuksen ehtojen selkeyteen ja ennakoitavuuteen. Lisäksi käynnissä olevassa hankkeessa on saadun palautteen perusteella panostettu mallin vaikutusten arviointiin.

³ Maria Löfgren – Harri Hellstén, Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, TEM raportteja 40/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-157-9>

2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI

2.1 Yleistä

Työttömyysturvaetuuksien tarkoitus on korvata työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä ja näin turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille.

Taloudellisen tuen vastapainona on velvoite hakea aktiivisesti työtä ja osallistua sellaisiin palveluihin, jotka parantavat henkilön edellytyksiä päästä tai palata työmarkkinoille. Julkiselle vallalle on perustuslaissa asetettu velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Sosiaaliturvajärjestelmän lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Perustuslaki asettaa kuitenkin viranomaisille työllisyyden edistämisvelvoitteen.

Työttömyysetuuksina maksetaan työmarkkinatukea, peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa.

Työmarkkinatuen määrä on 37,21 euroa päivässä eli noin 800 euroa kuukaudessa (brutto, vuonna 2025). Työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla. Vakiintuneella työmarkkinoilla ololla tarkoitetaan sellaista ansaintaa, joka kerryttää työssäoloa (kts. jäljempänä luku 2.2.1).⁴ Lisäksi työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajan.

Työttömyyspäivärahat eli peruspäiväraha ja ansiopäiväraha ovat työskentelyyn perustuvia etuuksia. Niiden saaminen edellyttää, että työnhakija on ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla, ja että työnhakija on saanut toimeentulonsa palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä. Työttömyyskassalaissa (603/1984) tarkoitettussa työttömyyskassassa vakuutettuina oleville työttömyyspäiväraha maksetaan ansiopäivärahana ja muille peruspäivärahana.

Peruspäivärahan määrä on 37,21 euroa päivässä eli noin 800 euroa kuukaudessa (brutto, vuonna 2025). Ansiopäiväraha muodostuu perusosasta ja ansio-osasta. Perusosan määrä vastaa peruspäivärahan määrää ja on näin ollen 37,21 euroa päivässä (brutto, vuonna 2025). Ansio-osa puolestaan perustuu palkansaajan palkkatyöstä saamaan vakiintuneeseen tuloon ja yrittäjän kohdalla vakuutustuloon.

Suomen työttömyysturvajärjestelmässä työttömyyspäivärahaoikeuden syntymisen kannalta on keskeistä, minkä sopimussuhteen perusteella työtä tehdään.

Palkansaajana työttömyysturvalaissa ja sitä sovellettaessa pidetään henkilöä, joka työskentelee työsuhteessa⁵. Työsuhteella tarkoitetaan työtä, jota tehdään työsopimuslain (55/2001)

⁴ Kaikki toiminta ei ole sellaista, josta syntyy ansaintaa. Esimerkkeinä tästä ovat yleishyödyllinen vapaaehtoistyö tai tavanomainen talkootyö, joita ei pidetä työmarkkinoilla olona. Tällaisen toiminnan ajalta työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen.

⁵ Työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 3 momentissa säädetään, että työttömyysturvalakia sovellettaessa virkasuhteessa tehtävä työ ja virkasuhteeseen liittyvä asia rinnastetaan työsuhteeseen ja työsopimukseen.

1 luvun 1 §:ssä tai merityösopimuslain (756/2011) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitetun työsopimuksen taikka ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitetun oppisopimuksen perusteella ja jota ei tehdä työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:ssä tarkoitettuna yrittäjänä.⁶

Yrittäjällä puolestaan tarkoitetaan henkilöä, joka ei työllisty palkansaajana. Työttömyysturvalaissa yrittäjäksi määritetään⁷ henkilö, joka on yrittäjän eläkelain (1272/2006) 3 §:ssä tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) 3–5 §:ssä tarkoitettu henkilö. Yrittäjäksi katsotaan myös yrityksen osaomistaja. Osaomistajana pidetään työttömyysturvalakia sovellettaessa henkilöä:

- 1) joka työskentelee johtavassa asemassa osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään on vähintään 15 prosenttia osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräämisvalta; tai
- 2) joka työskentelee johtavassa asemassa osakeyhtiössä, jossa hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään 30 prosenttia osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräämisvalta; tai
- 3) joka työskentelee osakeyhtiössä, jossa hänellä itsellään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on vähintään puolet osakepääomasta tai osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräämisvalta; tai
- 4) joka edellä 1 tai 2 kohdassa säädetyllä tavalla työskentelee muussa yrityksessä tai yhteisössä, jossa hänellä itsellään tai hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa katsotaan olevan mainituissa kohdissa sanottua vastaava määräämisvalta.

Omistusosuutta laskettaessa otetaan huomioon myös välillinen toisten yritysten ja yhteisöjen kautta tapahtuva omistaminen, jos henkilö itse tai henkilö yhdessä perheenjäsentensä kanssa omistaa väliyhteisöstä vähintään puolet tai heillä on vastaava määräämisvalta.

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

Muusta sosiaaliturvasta poiketen työttömyysturvassa tunnistetaan yrittäjien joukon sisältä osaryhmä, palkansaajaan rinnastettavat yrittäjät, joita koskee osittain muista yrittäjistä poikkeava sääntely. Palkansaajaan rinnastettavalla yrittäjällä tarkoitetaan yrittäjää, joka itse osallistuu työsuoritukseen toimeksiantajan määräämällä tavalla, on toimeksiantosuhteessa samoihin harvalukuisiin toimeksiantajiin ja jolla ei ole kiinteää osto- tai myyntipaikkaa tai vastaavaa toimipaikkaa toiminnan harjoittamista varten. Lisäksi edellytetään, ettei hänellä ole viimeksi kuluneen vuoden aikana työnhakijaksi ilmoittautumisesta lukien ollut edellä tarkoitettujen työsuoritusten tekemiseksi palveluksessaan työsuhteessa olevia työntekijöitä muutoin kuin satunnaisesti. Palkansaajaan rinnastettavan yrittäjän käsite liittyy ainoastaan edellytyksiin, joiden täytyessä yrittäjän työskentelyn yrityksessä katsotaan päättyneen.

⁶ Työttömyysturvalaki 1 luku 5 § 1 mom. 3 kohta

⁷ Työttömyysturvalaki 1 luku 6 §

Palkansaaajana ja yrittäjänä toimivalla työllistymiseen liittyy ansaintatarkoitus. Työttömyysturvajärjestelmässä tunnistetaan lisäksi eräitä työllistymisen tilanteita, joita kutsutaan omassa työssä työllistymiseksi. Näille tilanteille ei ole työttömyysturvalaissa vastaavaa määritelmää kuin palkansaaajalle tai yrittäjälle. Kyse on tilanteista, joissa työskentelyyn ei liity ansaintatarkoitusta. Omassa työssä työllistymisen vaikutuksista säädetään työttömyysturvalain luvussa 2 osana työttömyysetuuden saamisen yleisiä työvoimapolitiittisia edellytyksiä.

Omassa työssä työllistymisenä pidetään omaishoitajana toimimista samoin kuin perhehoitajana toimimista silloin, kun perhehoitajana toimimiseen ei liity ansaintatarkoitusta. Sekä omaishoitajana että perhehoitajana toimiminen perustuu hyvinvointialueen kanssa tehtävään toimeksiantosopimukseen, eikä kyse ole palkkatyöstä. Kyse ei myöskään ole sellaisesta yritystoiminnasta työllistymisestä, jonka voisi vakuuttaa yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa.

Apurahoja myönnetään erilaisilla perusteilla useampiin eri tarkoituksiin. Osa apurahoista on verovapaita ja osa veronalaisia. Apurahat ovat yleisiä erityisesti taide- ja tiedealoilla. Työttömyysturvan työvoimapolitiittisten edellytysten arvioinnissa työskentelyapurahan nojalla tehtävä tieteellinen tai taiteellinen työ voi olla omassa työssä työllistymistä. Apurahasta ei makseta työttömyysvakuutusmaksuja eikä apurahatyöskentelyä pidetä myöskään palkkatyönä. Näin ollen apurahansaajat eivät voi kerryttää palkansaaajan tai yrittäjän työssäoloehtoapurahatyöskentelystä.

Kela voi maksaa apurahansaajille työmarkkinatukea ja sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia. Apurahat voidaan huomioida esimerkiksi työmarkkinatuen tarveharkinnassa.

2.2 Työttömyyspäivärahaoikeus

2.2.1 Työssäoloehto

2.2.1.1 Palkansaaajat

Palkansaaajan työssäoloehdon pituutta ja sen kertymistä koskevat säännökset ovat muuttuneet työttömyysturvalain voimassaolon aikana. Syyskuusta 2024 alkaen palkansaaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on kerryttänyt yhteensä vähintään 12 työssäoloehtokuukautta.⁸ Työssäoloehtokuukaudella tarkoitetaan kalenterikuukautta, jona henkilölle on maksettu työsuhteeseen perustuvaa vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 930 euroa (brutto). Työssäoloehtokuukaudeksi luetaan myös sellaiset kaksi erillistä kalenterikuukautta (*puolikas työssäoloehtokuukausi*), joiden kummankin aikana maksettu vakuutuksenalainen vakiintunut palkka on alle 930 euroa, mutta vähintään 465 euroa (brutto).

⁸ Työssäoloehto kertyy kuvatulla tavalla tuloperusteisesti 2.9.2024 alkaen. Tätä ennen työssäoloehto kertyi kalenteriviikkokohtaisen työajan (pääsääntöisesti työaikavaatimus oli 18 tuntia kalenteriviikossa) perusteella. 1.9.2024 saakka työssäoloehdon täyttymiseen riitti 26 työssäoloehto kerryttävää kalenteriviikkoa.

Jotta palkkatyö kerryttäisi työssäoloehdot, siitä maksettavan palkan on oltava työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 430 euroa kuukaudessa vuonna 2025.

Palkansaajan työssäoloehdossa huomioitavista tuloeristä säädetään työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (VnA 1332/2002). Huomioitavaa palkkaa koskevan määrittelyn yhteydessä puhutaan vakiintuneesta palkasta. Ilmaisulla halutaan kuvata sitä, että poikkeuksellisia tai työskentelyyn perustumattomia palkkaeria ei huomioida työssäoloehdossa. Tällaisia palkkaeria ovat esimerkiksi lomarahat, lomaltapaluu- ja lomakorvaus, työnantajan antama rahalahja, vahingonkorvaus, stipendit ja apurahat, voitonjako- ja irtisanomisen palkkaa vastaava korvaus.

Työssäoloehdon tulee täytyä 28 kuukauden mittaisen tarkastelujakson aikana. 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.

Työssäoloehdon täyttävällä työnhakijalla on oikeus työttömyyspäivärahaan joko peruspäivärahana tai ansiopäivärahana. Palkansaajan ansiopäivärahaan on oikeus työttömyyskassan jäsenenä, joka on ollut vakuutettuna yhdenjaksoisesti työttömyyskassassa vähintään 12 kuukautta, ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Jos palkansaaja ei kuulu työttömyyskassaan, työssäoloehdon täyttymisen perusteella voidaan maksaa peruspäivärahaa.

Jos palkansaaja ei työttömäksi jäädessään tai lomautuksen alkaessa ole täyttänyt työssäoloehdot, perus- tai ansiopäivärahaa ei voida myöntää. Näissä tilanteissa palkansaajalla voi olla oikeus työmarkkinatukeen.

2.2.1.2 Yrittäjät

Yrittäjien ansioturvan mahdollistavat muutokset työttömyysturvalakiin⁹ ja työttömyyskassalakiin tulivat voimaan vuoden 1995 alusta lukien lailla 1317/1994. Uudistusta edeltäneen työryhmän tavoitteiden mukaisesti yrittäjien työssäoloehdot rakentuu samoille peruseriaalle kuin palkansaajien, kuitenkin huomioon ottaen yrittäjän toiminnan erityisluonne.¹⁰ Vakiintuneen työssäolon lisäksi työssäoloehdot huomioi riskit, joita yrittäjän työttömyysturvaan saat- taan liittyä.¹¹ Työryhmä katsoi, että ansioturva-oikeuden mahdollistamisesta huolimatta työttömyysturvan tarkoituksena ei edelleenkään olisi kompensoida yritystoiminnan riskejä.

Alun perin yrittäjän työssäoloehdot täytyi, kun henkilö oli työskennellyt yrittäjänä vähintään kaksi vuotta työttömyyttä edeltäneen neljän vuoden aikana. Nykyisin yrittäjän työssäoloehdot

⁹ Nytemmin kumottu työttömyysturvalaki (602/1984)

¹⁰ Yrittäjien ansioturvatyöryhmän muistio, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 10/1994, s. 77.

¹¹ Työryhmä katsoi, että yrittäjä voi itse vaikuttaa työttömyyteensä, ja voisi palkansaajaa paremmin ennakoita oman työnsä loppumisen. Työryhmä katsoi, että liian lyhyt työssäoloehdot 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. Lisäksi, yrittäjän ansiopäivärahan rahoitusrakenteen vuoksi, työssäoloehdon on tarpeen olla riittävän pitkä siihen, että jäsenmaksuvaroja, joilla yrittäjän ansio-osa rahoitetaan, kertyy riittävästi työttömyysriskin kantamiseen.

täyttyy, kun henkilö lähinnä edellisten 48 kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) on työskennellyt vähintään 15 kuukautta yrittäjänä.

Työssäoloehdossa huomioitaviin kuukausiin luetaan aika, jolloin henkilö on työllistynyt yrittäjänä siten, että hänen yrittäjän eläkelain, maatalousyrittäjän eläkelain tai työntekijän eläkelain (395/2006)¹² mukainen vuosityötulonsa on vähintään 15 128 euroa (vuonna 2025). Vuosityötulon rajaa tarkistetaan vuosittain. Työssäoloehto kerryttävän vuosityötulon raja on korkeampi kuin palkollisen YEL-vakuutuksen työtulon alaraja, joka vuonna 2025 on 9 208,43 euroa vuodessa.¹³

Yrittäjän työssäoloehdosta luettavien jaksojen tulee olla vähintään neljän kuukauden pituisia. Työssäoloehdon tarkastelujakso on 48 kuukautta. Tarkastelujaksoa pidennetään vastaavasti kuin palkansaajilla, jos yrittäjä on ollut poissa työmarkkinoilta hyväksyttävästä syystä. Tarkastelujaksoa pidennetään enintään seitsemällä vuodella.

Yrittäjän ansiopäivärahaan on oikeus työttömyyskassan jäsenenä, joka on ollut vakuutettuna yhdenjaksoisesti työttömyyskassassa vähintään 15 kuukautta, ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon. Jos yrittäjä ei kuulu työttömyyskassaan, työssäoloehdon täyttymisen perusteella voidaan maksaa peruspäivärahaa.

Jos yrittäjänä työskentelevä ei työttömäksi jäädessään ole täyttänyt työssäoloehto, perustai ansiopäivärahaa ei voida myöntää. Näissä tilanteissa yrittäjällä voi olla oikeus työmarkkinatukeen.

2.2.1.3 Muut ansainnan tilanteet

Apurahatyöskentelyssä tai muussa omassa työssä työllistymisessä kuten esimerkiksi omaishoitajana¹⁴ toimimisessa ei ole kyse palkkatyöstä tai yritystoiminnassa työllistymisestä, eikä toiminta kerrytä palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto. Työssäoloehdon kertymisen sijasta toiminta voi olla peruste pidentää palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Toiminnan päättyessä oikeus perus- tai ansiopäivärahaan voi syntyä, jos palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto on täyttynyt apurahatyöskentelyn tai oman työn rinnalla tehdyn palkkatyön tai harjoitetun yritystoiminnan perusteella tai jos palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto täyttyy ajalla ennen apurahakautta tai omassa työssä työllistymistä.

Jos tällaista apurahatyöskentelyn tai oman työn rinnalla olevaa työskentelyä tai niitä edeltävää työskentelyä ei ole kertynyt niin paljon, että palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto täytyisi, perus- tai ansiopäivärahaa ei voida myöntää. Näissä tilanteissa apurahansaajalla tai omassa työssä työskennelleellä voi olla oikeus työmarkkinatukeen.

¹² Työntekijän eläkelain mukainen palkkasummaraja koskee niin kutsuttuja osaomistajia.

¹³ Yrittäjän eläkelain 112 §:n mukaan YEL-vakuutuksen työtulo on se palkka, joka kohtuudella olisi maksettava, jos yrittäjätoimintaa suorittamaan olisi palkattava vastaavan ammattitaidon omaava henkilö, tai se korvaus, jonka muutoin voidaan katsoa keskimäärin vastaavan sanottua työtä. Työtulo vahvistetaan kokonaisarvion perusteella. Työtuloa vahvistaessaan eläkelaitos pitää edellä tarkoitettuna palkkana ja korvauksena yksityisen sektorin kyseisen toimialan kokoaikaista työtä tekevien mediaanipalkkaa ja ottaa huomioon muut yrittäjän työpanoksen määrää, yrittäjätoiminnan laajuutta, yrittäjän ammattitaitoa ja yrittäjän työpanoksen arvoa kuvaavat tiedot.

¹⁴ Omais- ja perhehoitajien sosiaaliturvaa työttömyysturva mukaan lukien on käsitelty sosiaaliturvakomitean ensimmäisellä toimikaudella, jolloin komitean käyttöön tuotettiin kysymyksestä erillinen muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö, Omaishoito ja perhehoito, 19.11.2021. <https://stm.fi/documents/1271139/99731483/Omais-hoito+ja+perhehoito+muistio.pdf/888cff12-8290-14b2-c6b3-9aa710577a08/Omais-hoito+ja+perhehoito+muistio.pdf?t=1639041442767> (7.1.2025)

Toimeksiantosuhteisen perhehoitajan kohdalla tilanne on työssäoloehdon kertymisen kannalta monin tavoin sama kuin omaishoitajan kohdalla. Perhehoitajana toimiminen eroaa kuitenkin omaishoitajana toimimisesta sikäli, että sitä harjoitetaan myös ansaintatarkoituksessa.

2.2.1.4 Työssäoloehto, monimuotoinen työllistyminen ja nykytilan arviointi

Työssäoloehdot koskevia säännöksiä suhteessa monimuotoiseen työllistymiseen on mahdollista tarkastella niin palkansaajia kuin yrittäjiä koskevien edellytysten kannalta. Tarkastelu voi koskea työssäoloehdon kertymistä ja toisaalta täyttyneeseen työssäoloehtoon perustuvan ansiopäivärahan määrää, mitä käsitellään seuraavassa alaluvussa.

Kun kyse on samanaikaisesta eli rinnakkaisesta työllistymisestä palkansaajana tai yrittäjänä, työssäoloehdon täyttyminen tarkastelujakson aikana tutkitaan joko palkansaajan työssäoloehdon kertymisen tai yrittäjän työssäoloehdon kertymisen perusteella. Jos jompikumpi työssäoloehto täyttyy itsenäisesti, oikeus perus- tai ansiopäivärahaan voi syntyä. Ansiopäiväraha-oikeus edellyttää lisäksi, että työssäoloehto on täyttynyt työttömyyskassan jäsenyyden aikana.

Monimuotoinen työllistyminen voi olla joko samanaikaista eli eri tulonlähteistä rinnakkain kertyvää tuloa, tai kausittaista, ajallisesti peräkkäin eri tulonlähteistä koostuvaa tuloa. Tulonmuodostumisen rinnakkaisuus tai peräkkäisyys voi myös vaihdella. Se, että työttömyyspäivarahajärjestelmässä palkansaajan ja yrittäjän työttömyysturvaa koskee osin erilaiset ehdot, ja pääsääntö on, että työssäoloehdot tutkittaessa ei voida laskea yhteen työllistymistä sekä palkansaajana että yrittäjänä, voi nykyisin johtaa ansiopäiväraha-oikeuden kertymisessä väliinpuotoamisiin. Nykyisten säännösten perusteella henkilölle ei kerry lainkaan ansiopäivärahaan oikeuttavaa työssäoloehdot, jos palkansaajan asemassa tehtyä työtä on jatkuvasti vähemmän kuin palkansaajan työssäoloehdon kertyminen edellyttää tai yrittäjänä työllistyminen jää edellä yrittäjän työssäoloehdot koskevassa kohdassa kuvatun vuosityötulon rajan alle. Työssäoloehto ei kerry silloinkaan, jos palkkatyön ja yritystoiminnan yhteenlaskettu ansio ylittäisi palkansaajan työssäoloehtokuukauden tulorajan 930 euroa kuukaudessa tai yrittäjän työssäoloehdon tulorajan 1 260,67 euroa kuukaudessa (vuonna 2025).

Rinnakkain palkansaajana ja yrittäjänä työskentelevät henkilöt voivatkin päätyä tilanteeseen, jossa oikeutta työttömyyspäivärahaan perus- tai ansiopäivärahana ei synny, vaikka työskentely kokonaisuudessaan, kummankin toiminnan vakuutettava tulo yhteen laskettuna, osoittaa vakiintuneisuutta. Näissä tilanteissa mahdollisesta palkansaajakassan jäsenyydestä ei seuraa oikeus ansiopäivärahaan, ja yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan jäseneksi henkilö ei edes voi liittyä. Henkilöllä voi työttömyysaikana olla oikeus kuitenkin työmarkkinatukeen. Jos työllistymisen jälkeen työttömyysetuutena maksetaan työmarkkinatukea, etuus on lähtökohtaisesti samansuuruinen kuin peruspäiväraha, mutta sitä koskee osittain erilaiset ehdot kuten muun muassa niin kutsuttu tarveharkinta.

Sen sijaan tilanteissa, joissa voimassa olevan työttömyysturvalain perusteella työssäoloehdot kerryttävä palkansaaja siirtyy yrittäjäksi tai yrittäjä palkansaajaksi, työttömyyspäiväraha-oikeus voi syntyä. Näissäkin tilanteissa ansiopäiväraha-oikeus voi kuitenkin syntyä vain joko palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon täyttymisen perusteella. Ansiopäiväraha-oikeuden

syntyminen toisin sanoen viivästyy siitä, milloin se voisi syntyä, jos kumpikin työskentely olisi mahdollista huomioida työssäoloehdossa.¹⁵

Pääsääntöön, jonka mukaan palkansaaajana ja yrittäjänä työllistymistä ei lasketa yhteen, on yksi poikkeus: peruspäiväraha-oikeutta tutkittaessa yrittäjän työssäoloehtoon luetaan lähinnä 28 edellisen kuukauden aikana tehty palkansaaajan työssäoloehtoon luettava työ.¹⁶ Jos siis palkansaaaja siirtyy yrittäjäksi tai yrittäjä palkansaaajaksi, työttömyyden alkaessa, yrittäjän työssäoloehdosta tutkittaessa, toisiaan ajallisesti seuraavia palkkatyön tai yritystoiminnan jaksoja on mahdollista huomioida peruspäivärahan työssäoloehdossa ja peruspäiväraha-oikeus voi syntyä, jos yrittäjän työssäoloehto täyttyy. Tämä mahdollisuus voi nostaa osan monimuotoisesti työllistyvistä työmarkkinatueltä peruspäivärahalle.

Samanaikaista eli rinnakkaista työskentelyä peruspäivärahan työssäoloehdon kertymisen poikkeus ei koske.

Palkansaaajan työssäoloehdosta koskevat muutokset, joiden myötä työssäoloehdon kertymisessä ratkaisevaa on kalenterikuukauden sisällä maksettu palkka aiemman kalenteriviikko-kohtaisen työajan sijasta, voivat johtaa siihen, että jatkossa jotkut monimuotoisesti työllistyvistä täyttävät palkansaaajan tuloperusteisen työssäoloehdon, vaikka aiempien säännösten mukaista, työaikapohjaista työssäoloehdosta ei kertynytkään. Yrittäjän työssäoloehdon kertymisen peruseriaatteen ovat ennallaan, kun edellytyksiä tarkastellaan suhteessa 1990-luvun puolivälin tilanteeseen. Yrittäjän ansioturvan voidaan edelleen arvioida täyttävän siihen kohdistuvan riskienhallinnan tavoitteen, erityisesti, kun otetaan huomioon yrittäjän työttömyysturvaa koskevat työvoimapolitiittiset edellytykset (kts. luku 2.3). Yrittäjän työssäoloehdon kertyminen edellyttää korkeampaa vakuutettavaa tuloa kuin palkansaaajan työssäoloehdon kertyminen, mikä voi olla monimuotoisesti työllistyvien kohdalla haaste turvan kertymiselle.

Omassa työssä työllistymisessä ei ole kyse palkkatyöstä tai yritystoiminnassa työllistymisestä. Tällainen työskentelytilanne tai toiminta ei kerrytä lainkaan palkansaaajan tai yrittäjän työssäoloehdosta peruspäivärahaa tai ansiopäivärahaa varten, olipa kyse samanaikaisesta eli rinnakkaisesta toiminnasta tai ajallisesti toisiaan seuraavista jaksoista. Osalla monimuotoisesti työllistyvistä oma työ eli esimerkiksi apurahakaudet ovat merkittävä osa toimeentuloa. Lisäksi omais- ja perhehoitajat ovat nostaneet esiin sen, ettei palkkiota huomioida työssäoloehdon kertymisessä.

Työssäoloehdon kertymisen sijasta omassa työssä työllistyminen voi olla peruste pidentää palkansaaajan tai yrittäjän työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Toiminnan päättyessä oikeus perus- tai ansiopäivärahaan voi syntyä, jos palkansaaajan tai yrittäjän työssäoloehto on täytynyt oman työn rinnalla tehdyn palkkatyön tai harjoitetun yritystoiminnan perusteella, tai jos palkansaaajan tai yrittäjän työssäoloehto on täytynyt ennen omassa työssä työllistymistä.

¹⁵ Ansiopäivärahan työssäoloehdossa toisiaan ajallisesti seuraavien palkkatyön ja yritystoiminnan jaksojen kohdalla sovellettavaksi voi tulla myös niin kutsuttu jälkisuojat. Jälkisuojan tarkoitus on estää tilanteet, joissa työttömyysturvaan tulisi katkos siirryttäessä työnteon muodosta toiseen. Jälkisuojan perusteella, jos palkansaajakassasta yrittäjäkassaan siirtynyt henkilö jää työttömäksi ennen kuin hän on kokonaan täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon, hänellä on oikeus siihen ansiopäivärahaan, joka hänelle maksettaisiin, jos hän olisi edelleen palkansaajakassan jäsen. Vastaavasti jos yrittäjäkassasta palkansaajakassaan siirtynyt henkilö jää työttömäksi ennen kuin hän on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon, hänellä on oikeus siihen ansiopäivärahaan, joka hänelle maksettaisiin, jos hän olisi edelleen yrittäjäkassan jäsen. Jälkisuojan soveltaminen edellyttää siis sitä, että joko palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto on jo täytynyt.

¹⁶ Työttömyysturvalaki 5 luku 8 § 2 mom.

Säännöksellä suojataan aiempaan työllistymiseen perustuvia oikeuksia, ja suojalla voi monimuotoisesti työllistyvän kannalta olla merkittäväkin taloudellinen vaikutus.

2.2.2 Työttömyyspäivärahan määrä

2.2.2.1 Täyden työttömyyspäivärahan määrä

Riippumatta työttömän työnhakijan tuloista työssäoloeseen luettavien työssäoloaikausien aikana, peruspäiväraha on kiinteämääräinen (37,21 euroa päivässä vuonna 2025).

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilölle työssäoloehdossa huomioitavina työssäoloaikausina maksetun vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Tuloeristä, jotka huomioidaan ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa, säädetään työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Tuloerät vastaavat niitä tuloeria, jotka otetaan huomioon työssäoloehdossa.

Palkansaaja voi vaikuttaa ansiopäivärahan perusteena olevassa palkassa huomioitavan tulon määrään lähinnä lisäämällä tekemiään työtunteja tai mahdollisuuksien mukaan vaihtamalla aiempaa paremmin palkattuun työhön.

Yrittäjän ansiopäiväraha määrätään sen työtulon perusteella, jonka mukaan yrittäjä on vakuuttanut itsensä yrittäjäkassassa yhteensä enintään 15 kuukauden ajan ennen työttömyyttä. Yrittäjä voi, vähimmäis- ja enimmäismäärien puitteissa, vakuuttaa itsensä työttömyyden varalta haluamallaan vakuutustasolla. Tämä taso on vuonna 2025 alimmillaan 15 128 euroa vuodessa, mikä edellä luvussa 2.2.1 kuvatuksi riittää kerryttämään yrittäjän työssäoloa. Enimmillään vakuutustaso saa olla henkilön eläkevakuutuksen (YEL-/MYEL-vuosityötulon tai osaomistajan/perheenjäsenen TyEL-vuosipalkan) vahvistetun vuosityötulon suuruinen tai korkeintaan yritystoiminnan vuoksi maksettujen eri eläkevakuutusten (YEL, MYEL tai TyEL) yhteenlaskettujen vuosityötulojen suuruinen.¹⁷

Ansiopäiväraha muodostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta, ja perustuu työttömyyden tai lomautuksen alkamista edeltäviin tuloihin seuraavasti:

¹⁷ Työntekijän eläkelain mukaista työtuloa käytetään määritettäessä työtuloa sellaiselle yrityksen osaomistajalle, joka ei ole YEL-vakuutettava yrittäjä.

Taulukko 1. Ansiopäivärahan muodostuminen

Perusosa	Peruspäivärahan määrä eli 37,21 euroa päivässä
Ansio-osan ensimmäinen taite	45 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta
Ansio-osan toinen taite	Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 95-kertainen perusosa, ansio-osa on tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia

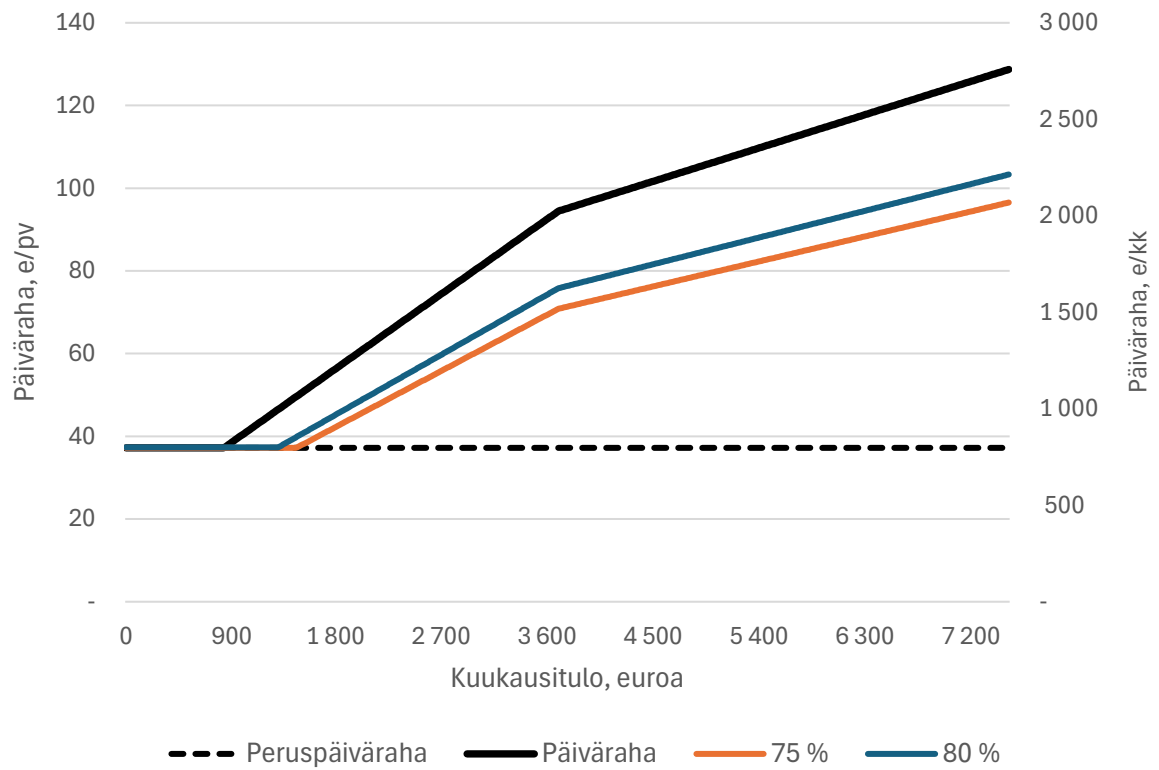
Jos palkansaajan tai yrittäjän työssäoloaika on täyttynyt 1.9.2024 mennessä, täysi ansiopäiväraha maksetaan edellä todetun kaavan perusteella lasketun suuruisena koko työttömyysajalta. Jos työssäoloaika täyttyy myöhemmin kuin 1.9.2024, ansiopäiväraha porrastetaan. Ensimmäiseltä 40 täyttä työttömyyspäivärahää vastaavalta ajalta ansiopäiväraha maksetaan kyseisen kaavan perusteella lasketun suuruisena eli täytenä. Tämän jälkeen ansiopäivärahää alennetaan ensin 20 prosenttia ja kun ansiopäivärahää on maksettu yhteensä 170 työttömyyspäivältä, alkuperäistä ansiopäivärahää alennetaan 25 prosenttia. Alennettuna maksettavan ansiopäivärahan määrä on kuitenkin aina vähintään peruspäivärahan suuruinen.

Täyden ansiopäivärahan maksaminen aloitetaan alusta, kun työnhakija on uudelleen täyttänyt palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon.

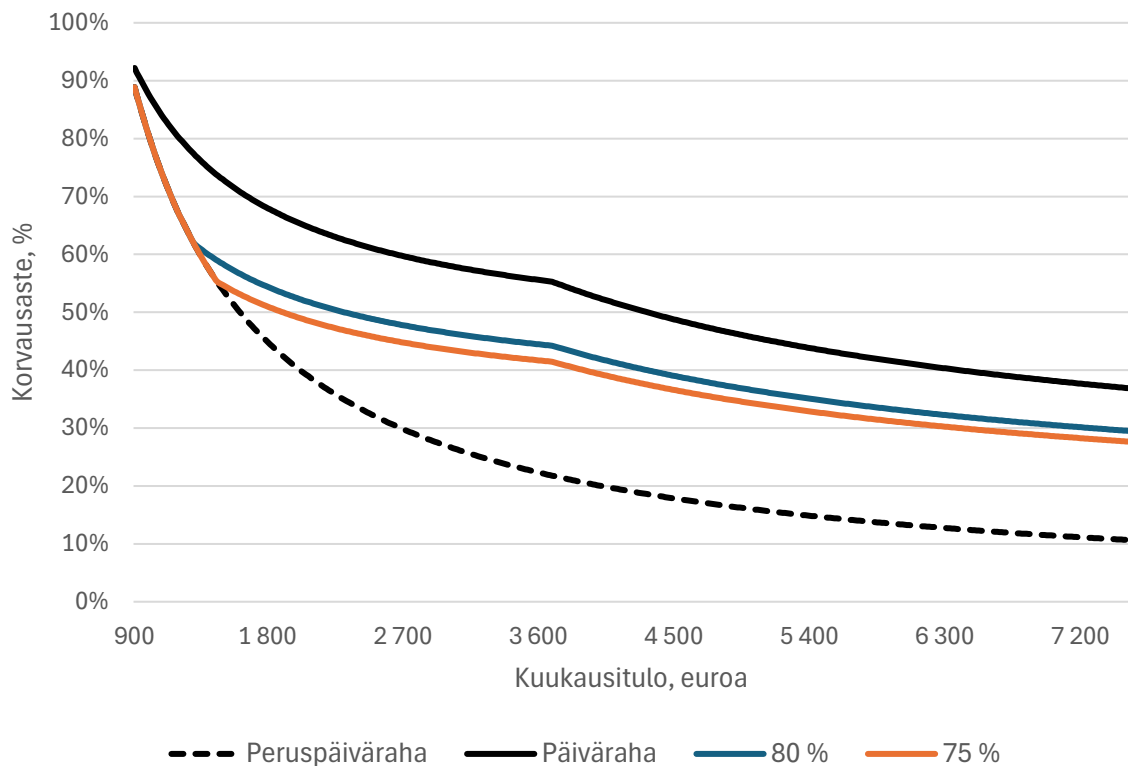
Kuvio 1 esittää täyden ansiopäivärahan sekä alennetun ansiopäivärahan suhteen perustetuloon eri tulotasoilla ja lisäksi peruspäivärahan ja työmarkkinatuen määrän.

Kuvio 2 esittää täyden ansiopäivärahan, alennetun ansiopäivärahan sekä peruspäivärahan korvausasteen eri tulotasoilla.

Kuvio 1. Ansiopäivärahan määrä eri tulotasoilla: täysi päiväraha sekä 80 ja 75 prosentin tasolle alennettu päiväraha suhteessa peruspäivärahaan/työmarkkinatukeen



Kuvio 2. Ansiöpäivärahan korvausaste eri tulotasoilla: täysi päiväraha sekä 80 ja 75 prosentin tasolle alennettu päiväraha suhteessa peruspäivärahaan/työmarkkinatukeen



2.2.2.2 Työttömyyspäivärahan sovittelu

Työttömyysturvan sovittelun tarkoitus on kannustaa ottamaan vastaan osittaista työtä silloin, kun kokoaikatyötä ei ole tarjolla. Tavoitteena on myös se, että työttömyysetuusjärjestelmästä korvataan henkilön tulonmenetystä. Tällöin mitä enemmän henkilöllä on työttömyysaikaisia ansioita, sitä pienempi hänen korvattava tulonmenetyksensä on. 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 palkkatyön tai yritystoiminnan ansio sovitellaan yhteen työttömyysetuuden kanssa. Sovittelumekanismin tarkoitus on se, että työttömyysetuusjärjestelmästä korvataan henkilön tulonmenetystä. Tällöin mitä enemmän henkilöllä on työttömyysaikaisia ansioita, sitä pienempi hänen korvattava tulonmenetyksensä on. Samoin joko palkkatuloihin tai yrittäjän vakuutustuloon perustuvan ansiöpäivärahan kanssa sovitellaan yhteen sellainen palkkatulo tai sivutoimisen yritystoiminnan ansio, jossa ansainta alkaa työttömyyden alkamisen jälkeen.

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, tai kumpaa päättynyt työllistyminen oli.

2.2.2.3 Työttömyyspäivärahan määrä, monimuotoinen työllistyminen ja nykytilan arviointi

Koska palkansaajan ansiopäivärahassa edellä todetusti huomioidaan palkansaajan työssäoloehdon aikaiset tulot, ja yrittäjän kohdalla samoin huomioidaan yrittäjän työssäoloehdon aikainen vakuutettu työtulo, tästä seuraa, että ansiopäiväraha voi perustua vain joko palkkatuloon tai yrittäjän vakuutettuun työtuloon.¹⁸ Kuten työssäoloehdon kertymisessä, niissäkään tilanteissa, jossa rinnakkain palkkatyötä ja yritystoimintaa harjoittanut on täyttänyt jommankumman työssäoloehdon, ansiopäiväraha ei perustu työttömän työnhakijan sekä palkasta että yritystoiminnan ansioista muodostuvaan kokonaistuloon. Ansiopäivärahan määrä ei toisin sanoen vastaa henkilön kokonaisansaintaa. Samoin se, että tulot huomioidaan vain työssäoloehdon mukaisesti, tarkoittaa, että omassa työssä työllistymisen tuloa ei lainkaan huomioida täyden ansiopäivärahan määrässä.

Edellä todetusta seuraa, että joko palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon täyttäneellä monimuotoisesti työllistyneellä täysi ansiopäiväraha perustuu vain osaan hänen tuloistaan myös silloin, kun kaikki työllistyminen (sekä palkkatyö että työllistyminen yrittäjänä tai omassa työssä) on päättynyt. Jos ansiopäivärahan on tarkoitus korvata pois jäänyttä tuloa, monimuotoisesti työllistyvien kohdalla tämä tavoite ei täyty.

Ansioperusteisessa etuudessa sovittelu tapahtuu kuitenkin suhteessa etuuteen, joka perustuu työssäoloehdot 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.

Vastaavasti jos yrittäjän työssäoloehdoton perustuvaa yrittäjän ansiopäivärahaa saava jatkaa yritystoiminnan rinnalla harjoitettua palkkatyötä, ansiopäiväraha perustuu yksinomaan yrittäjän vakuutettuun työtuloon, mutta palkkatulo huomioidaan tämän ansiopäivärahan sovitte-
lussa.

Oman työn tuloja ei yleensä huomioida työttömyysetuuden sovittelussa lainkaan. Poikkeuksena perhehoitajan palkkio voidaan huomioida sovittelussa, jos perhehoitajana toimiminen perustuu ansaintatarkoitukseen.

¹⁸ Täyden ansiopäivärahan määräytymistä koskeva nykytilan arviointi koskee tilanteita, joissa työssäoloehto on täytynyt joko palkansaajana tai yrittäjänä. Tilanteissa, joissa monimuotoisesti työllistynyt ei täytä työssäoloehdot yksinomaan palkkatyöstä tai yrittäjyydestä, hänellä voi olla joissakin tilanteissa oikeus peruspäivärahaan näiden yhdistelmästä. Jos peruspäiväraha-oikeuskaan ei synny, monimuotoisesti työllistyneelle voidaan maksaa työmarkkinatukea.

2.2.3 Työttömyyspäivärahan kesto

Yrittäjän tai palkansaajan työssäoloehdon täyttäneelle peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa maksetaan yhteensä enintään:

- 1) 300 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut 17 vuotta täytettyään työssä yhteensä enintään kolme vuotta ennen työttömyyspäivärahaoikeuden alkamista;
- 2) 400 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut 17 vuotta täytettyään työssä yhteensä yli kolme vuotta ennen työttömyyspäivärahaoikeuden alkamista;
- 3) 500 työttömyyspäivältä henkilölle, jonka työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla on työssäoloehdon täytyessä 11 §:ssä tarkoitettua työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana.

Perus- tai ansiopäivärahan 300, 400 tai 500 päivän 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.

Enimmäisajan kertymistä laskettaessa soviteltuna työttömyyspäivärahana maksettu määrä otetaan huomioon muunnettuna täysiksi työttömyyspäivärahapäiviksi. Alennettu ansiopäiväraha kuluttaa enimmäisaikaa kuten täysi päiväraha.

Enimmäisaika alkaa alusta, kun palkansaaja tai yrittäjä täyttää uudelleen työssäoloehdon. Jos työssäoloehto ei ole täyttynyt enimmäisajan täyttymiseen mennessä, henkilö siirtyy työmarkkinatuen piiriin.

Ikääntyviä työttömiä työnhakijoita koskee poikkeus, jonka perusteella enimmäisajan jälkeen palkansaajan työssäoloehtoon perustuvaa peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa voidaan maksaa niin kutsutuilta lisäpäiviltä. Tämä tarkoittaa palkansaajan peruspäivärahan tai ansiopäivärahan maksamista sen kalenterikuukauden loppuun saakka, jona työnhakija täyttää työttömyysturvalain 3 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetyn työttömyysetuuden myöntämisen enimmäisiän. Lisäpäiväoikeuden syntyminen edellyttää, että työnhakijalla on enimmäisajan täytyessä hyväksyttävää työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana. Poistuva lisäpäiväoikeus koskee vain seuraavia ikäluokkia:

- 1) vuosina 1957–1960 ja jos hän on täyttänyt 61 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä;
- 2) vuonna 1961 tai 1962 ja jos hän on täyttänyt 62 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä;
- 3) vuonna 1963 ja jos hän on täyttänyt 63 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä;
- 4) vuonna 1964 ja jos hän on täyttänyt 64 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä.

Yrittäjän työssäoloehtoon perustuvaa peruspäivärahaa tai ansiopäivärahaa ei voida maksaa lisäpäiviltä.

Monimuotoisen työllistymisen näkökulmasta työttömyyspäivärahan enimmäiskestoa koskevilla säännöksillä ei ole juurikaan vaikutusta.

2.3 Työttömyysturvan työvoimapolitiittisista edellytyksistä

Vuoden 2025 alusta lukien työvoimapalveluiden järjestäminen on kuulunut kuntien vastuulle (laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023)). Kunnista ja kuntayhtymistä käytetään tässä yhteydessä nimitystä työvoimaviranomainen. Työvoimaviranomainen ratkaisee pääosan työnhakijoiden työttömyysturvaoikeuteen liittyvistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysetuuden maksajalle antaa se työvoimaviranomainen, jonka asiakkaana kyseessä oleva henkilö on.

Tiettyjen harkintaa vaativien tai muuten vaativampien työnhakijan työttömyysturvaoikeutta koskevien ratkaisujen tekeminen on keskitetty vuoden 2025 alusta lukien elinkeino-, lii-
kenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskuksen) tehtäväksi. Näitä asioita ovat muun muassa yrittäjyyteen liittyvät työvoimapolitiittiset lausunnot.¹⁹

2.3.1 Yrittäjän työttömyysturvan työvoimapolitiittisesta arvioinnista

Kun henkilö ilmoittautuu työnhakijaksi, hänelle järjestetään työnhakijan palveluprosessi siten kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 4 luvussa säädetään. Palveluprosessiin kuuluu tietty määrä tapaamisia työvoimaviranomaisen kanssa. Lisäksi työvoimaviranomainen ja työnhakija laativat työllistymissuunnitelman, johon sisällytetään määrällinen velvollisuus hakea työmahdollisuuksia mainitun lain 5 luvussa säädetyllä tavalla. Työnhakijan palvelutarpeesta riippuen työllistymissuunnitelmaan sisällytetään myös työnhakua ja työllistymistä tukevia palveluja.

Työttömyysturvan yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä säädetään työttömyysturvalain 2 luvussa ja työnhakijan palveluprosessin, työnhakuvelvollisuuden ja palveluihin osallistumisen velvoittavuudesta 2 a luvussa. Jos työnhakija laiminlyö velvollisuuksiaan ilman pätevää syytä, hänelle voi tulla asetettavaksi korvaukseton määräaika eli niin sanottu karenssi tai hän voi menettää etuusoikeytensä toistaiseksi. Yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen vaikutus työttömyysturvaoikeuteen kuuluu yleisiin työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin.

Työttömyysturvajärjestelmää ei ole tarkoitettu päätoimisen yritystoiminnan aikaisen toimeentulon turvaamiseen. Tämän vuoksi työttömyysturvalaissa säädetään, että työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan. Työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:n mukaan henkilön työllistyminen katsotaan päätoimiseksi, jos toiminnan vaatima työ määrä on niin suuri, että se on esteenä koko-aikatyön vastaanottamiselle. Päätoimisuutta arvioidaan nimenomaan työmäärän perusteella, eikä esimerkiksi tulojen vähäisyydellä ole tässä merkitystä. Ellei muuhun arvioon ole aihetta, työllistyminen yritystoiminnassa tai omassa työssä katsotaan sivutoimiseksi ainakin silloin, kun henkilö on samanaikaisesti työskennellyt

¹⁹ Työttömyysturvalaki 11 luku 4 a §

vähintään kuusi kuukautta yritystoimintaan tai omaan työhön liittymättömässä työssäoloeh-
toon luettavassa palkkatyössä.

Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuus tulee arvioitavaksi yritystoiminnan alkaessa työttömyy-
den aikana tai jatkuessa henkilön jäädessä työttömäksi. Työttömyysturvalakia on muutettu
vuoden 2018 alusta lukien siten, että työnhakija säilyttää oikeutensa työttömyysetuuteen
neljän kuukauden ajan, jos hän aloittaa yritystoiminnan työttömänä ollessaan. Yritystoimin-
nasta saatavat tulot otetaan kuitenkin huomioon maksettavan työttömyysetuuden määrässä.
Muutoksen tarkoituksena on, että neljän kuukauden aikana kertyisi tietoa yritystoiminnan to-
siasiallisesti vaatimasta työmäärästä ja toiminnan pää- ja sivutoimisuus voitaisiin ratkaista
tällä perusteella. Ennen muutoksen voimaantuloa silloisten työ- ja elinkeinotoimistojen tuli
arvioida työttömänä aloitetun yritystoiminnan tulevaa työmäärää, eli ratkaisu pää- ja sivutoi-
misuudesta perustui oletukseen tulevasta.

Työttömyysetuuden maksaminen päätoimisesti yritystoiminnassa aiemmin työllistyneelle
henkilölle edellyttää lähtökohtaisesti joko oman työskentelyn päättymistä tai koko yritystoi-
minnan lopettamista. Päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä työllistyneen henkilön kat-
sotaan edelleen työllistyvän päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä siihen ajankohtaan
asti, jona:

- 1) henkilön työskentely yrityksessä on päättynyt tai yritystoiminta tai oma työ on lo-
petettu työttömyysturvalain 2 luvun 6–9 §:ssä tarkoitetulla tavalla; taikka
- 2) henkilö osoittaa, ettei työllistyminen yrittäjänä tai omassa työssä ole esteenä ko-
koaikatyön vastaanottamiselle, jolloin yritystoiminta voidaan katsoa sivutoimiseksi.

Ellei muuhun arvioon ole aihetta, henkilön työskentelyn yrityksessä katsotaan päättyneen,
jos:

- 1) henkilön työkyky on alentunut pysyvästi ja olennaisesti;
- 2) henkilö on palkansaajaan rinnastettava yrittäjä, jonka toimeksiantosuhde on päät-
tynyt ja jonka ei katsota työllistyvän päätoimisesti mahdollisten muiden toimeksianto-
jen tekemiseksi; tai
- 3) yritystoimintaa on pidettävä kausiluonteisena ja toimintakausi on päättynyt.

Myös yritystoiminnan lopettamisesta säädetään työttömyysturvalaissa. Yritystoiminta katso-
taan lopetetuksi muun muassa silloin, kun tuotannollinen ja taloudellinen toiminta on päättö-
nyt ja henkilö on:

- 1) luopunut yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelain mukaisesta eläkeva-
kuutuksesta;
- 2) jättänyt Verohallinnolle ilmoituksen yrityksen poistamiseksi ennakkoperintärekiste-
ristä;
- 3) jättänyt Verohallinnolle ilmoituksen yrityksen poistamiseksi työnantajarekisteristä;
ja

4) jättänyt Verohallinnolle joko ilmoituksen yrityksen poistamiseksi arvonlisäverovelvollisten rekisteristä tai yritystoiminnan keskeytymisestä.

Yritys voidaan jättää kaupparekisteriin ilman, että tällä on merkitystä arvioitaessa työttömyysturvalaissa säädettyjen yritystoiminnan lopettamisen edellytysten täyttymistä.

2.3.2 Työttömyysturvan työvoimapoliittiset edellytykset ja monimuotoinen työllistyminen

Työttömyysetuuden saaminen edellyttää aina sitä, että henkilö on työtön. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että sekä palkansaajana tehdyn kokoaikaisen työn että päätoimisena pidettävän yritystoiminnan on päätyttävä. Palkansaajana tehdyn työn osalta työsuhteen päättymisen on yleensä helposti todettavissa. Näin on myös yrittäjänä tehtyjen työjaksojen osalta, jos yritystoiminta päättyy kokonaan. Haasteita arviointiin voi liittyä ainakin silloin, jos yritystoiminta jatkuu palkansaajana tehdyn työn päättyessä, mutta yritystoiminnan jatkuessa edelleen.

Esimerkki 1) A on ollut kokoaikaisessa työsuhteessa tammikuun alusta kesäkuun loppuun 2025. Hän on koko tämän ajan harjoittanut työn ohella yritystoimintaa. Heinäkuun alusta lukien palkansaajana tehty työ on päättynyt ja yritystoimintaa pidetään sivutoimisena suoraan lain nimenomaisen säännöksen nojalla (työttömyysturvalaki (TTL) 2 luvun 5 §:n 2 mom). A:lla on muidenkin edellytysten täytyessä oikeus työttömyysetuuteen heinäkuun alusta lukien.

Esimerkki 2) B on ollut kokoaikaisessa työsuhteessa helmikuun alusta kesäkuun loppuun 2025. Hän on koko tämän ajan harjoittanut työn ohella yritystoimintaa. Heinäkuun alusta lukien palkansaajana tehty työ on päättynyt. Yritystoiminnan osalta KEHA-keskus arvioi, onko yritystoimintaa pidettävä pää- vai sivutoimisena. Jos työllistyminen on päätoimista, B:llä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen ennen kuin yritystoiminta on lopetettu kokonaan (tai tietyin edellytyksin B:n työskentely yrittäjänä on päättynyt).

Esimerkki 3) C on jatkuvasti työskennellyt yrittäjänä eri toimeksiantajille siten, että työmäärä on vaihdellut. C ilmoittautuu työnhakijaksi heinäkuun alussa 2025. C:tä on edelleen pidettävä päätoimisena yrittäjänä, eikä hänellä ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska pelkästään työmäärän vähentyminen ei osoita yritystoiminnan päättyneen (TTL 2 luvun 4 §:n 4 mom).

Esimerkki 4) D on jatkuvasti tehnyt työtä yrittäjänä yhdelle toimeksiantajalle pyrkimättä mitenkään työllistymään myös muiden toimeksiantajien lukuun. D ilmoittautuu työnhakijaksi heinäkuun alussa 2025 toimeksiannon päätyttyä. Jos D täyttää TTL 2 luvun 6 §:n 1 ja 3 mom säädetyt palkansaajaan rinnastettavaa yrittäjää koskevat edellytykset, hänellä on oikeus työttömyysetuuteen heinäkuun alusta lukien, vaikka yritys sinänsä olisi edelleen olemassa.

Esimerkki 5) E on tehnyt lyhyitä työjaksoja sekä yrittäjänä että palkansaajana eri toimeksiantajille ja työnantajille. E ilmoittautuu työnhakijaksi heinäkuun alussa 2025

kaikkien työsuhteiden ja toimeksiantojen päätyttyä. Yhtäaikaista työskentelyä palkansaaajana ja yrittäjänä ei ole vähintään kuutta kuukautta. Työvoimaviranomainen toteaa, että E:llä ei enää ole voimassa olevaa työsuhdetta. KEHA-keskus ratkaisee tämän lisäksi, mikä vaikutus yritystoiminnalla on E:n oikeuteen saada työttömyysetuutta. Saadakseen työttömyysetuutta E:n on luovuttava hänellä mahdollisesti olevasta YEL- tai MYEL-vakuutuksesta. Jos tämä edellytys täyttyy eikä yritystoiminta jatku, E:llä on oikeus työttömyysetuuteen (TTL 2 luvun 8 §:n 2 mom).

Esimerkki 6) F tekee työtä toimeksiantosuhteissa. Lisäksi hänellä on keskeneräisiä jatko-opintoja, jotka on todettu sivutoimiseksi opiskeluksi. F saa opintoihin liittyvän apurahan, jonka ajalle hän ottaa apurahansaajan MYEL-vakuutuksen. Apurahakausi ei muuta opintojen laajuutta, eikä apurahakausi sen vuoksi vaikuta työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin. Toimeksianto, jonka ajalta KEHA-keskus (tai aiemmin TE-toimisto) on katsonut työllistymisen yrittäjänä olevan päätoimista, päättyy apurahakauden aikana. Apurahakausi ja siihen liittyvä MYEL-vakuutus eivät estä työttömyysetuuden saamista toimeksiannon päätyttyä.

Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee loppuvuonna 2024 annettujen yritystoimintaan liittyvien työvoimapolitiittisten lausuntojen tilastollista tarkastelua. Tarkoituksena on saada ajantasainen kuva soveltamiskäytännöstä. Työn on tarkoitus valmistua maaliskuun 2025 alkupuolella.

2.4 Työttömyyskassan toimialasta ja jäsenyyden ehdoista, nykytila ja sen arviointi

Työttömyyskassalain 1 §:n 1 momentin mukaan työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäseninä on joko palkkatyöntekijöitä (*palkansaaajakassa*) tai yrittäjiä (*yrittäjäkassa*). Lain 2 §:ssä työttömyyskassan perustamisesta todetaan, että työttömyyskassa perustetaan kassan säännöt sisältävällä sopimuskirjalla, ja että säännöissä on muun muassa mainittava ne ammatit tai työalat, jotka kassan toiminta käsittää. Lainsäädäntö ja kunkin työttömyyskassan säännöt toisin sanoen asettavat rajat sille, vakuuttaako työttömyyskassa palkansaaajia vai yrittäjiä. Palkansaaajia vakuuttavien kassojen säännöissä voi lisäksi olla alakohtaisia ehtoja jäsenyyden edellytyksenä.

Työttömyyskassalain ja kunkin työttömyyskassan sääntöjen seurauksena henkilö, joka harjoittaa pelkästään yritystoimintaa ei voi vakuuttautua palkansaaajakassassa, eikä palkansaaajana tapahtuvaa työllistymistä voi vakuuttaa yrittäjäkassassa. Henkilö, joka työskentelee sekä yrittäjänä että palkansaaajana, voi vakuuttaa itsensä päätoimen mukaan joko yrittäjäkassassa tai palkansaaajakassassa. Henkilö ei voi olla samanaikaisesti vakuutettuna sekä palkansaaaja- että yrittäjäkassassa. Tästä seuraa, että monimuotoisesti työllistyvä joutuu itse tekemään valinnan, vakuuttaako hän itsensä työttömyyden varalta palkansaaajana vai yrittäjänä.

Omassa työssä työllistyvä ei voi liittyä työttömyyskassaan omassa työssä työllistymisen perusteella. Jos henkilö työllistyy lisäksi joko palkansaaajana tai yrittäjänä, hän voi liittyä työskentelynsä mukaiseen työttömyyskassaan.

2.5 Työttömyyspäivärahan rahoituksesta

2.5.1 Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan rahoitus

Työttömyysetuuksien rahoituksesta säädetään työttömyysturvalaissa, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) ja työttömyyskassalaissa.

Palkansaajan ansiopäivärahan rahoituksesta vastaavat valtio, henkilön kotikunta, työnantajat ja palkansaajat pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassat jäseniltä kerättävillä jäsenmaksuilla. Palkansaajien ansiopäivärahan rahoitusta varten palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksut tilitetään Työllisyysrahastoon työnantajien toimesta. Työllisyysrahasto vastaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta siltä osin kuin valtio, henkilön kotikunta ja yksittäiset työttömyyskassat eivät ole siitä vastuussa.

Työttömyyskassojen maksamista ansiosidonnaisista työttömyyspäivärahoista peruspäivärahaa vastaava osuus rahoitetaan valtion ja henkilön kotikunnan rahoituksella. Jako valtion ja kotikunnan välillä on porrastettu siten, että ensimmäisen 100 etuuden maksupäivän ajalta valtio vastaa perusosan rahoituksesta kokonaan. Tämän jälkeen kotikunnan rahoitusosuus kasvaa 10 prosenttiyksiköllä 100 päivän välein niin, että kotikunnan rahoitusosuus on 400 päivästä alkaen 40 prosenttia. Valtio tai henkilön kotikunta eivät osallistu lomautusajalta, sääesteen ajalta tai lisäpäiviltä maksettujen etuuksien rahoitukseen.

Työttömyyskassan jäsenmaksutuotolla rahoitettava osuus kustakin ansioon suhteutetusta päivärahasta on 5,5 prosenttia.

Yrittäjän ansiopäivärahan rahoituksesta vastaavat valtio, henkilön kotikunta ja yrittäjät itse. Perusosan rahoitus vastaa palkansaajan ansiopäivärahan perusosan rahoitusta. Koska yrittäjän työtuloa vakuutettaessa ei ole olemassa työnantajaa, joka osallistuisi etuuksien rahoitukseen, jo vuonna 1995 valittiin ratkaisu, jossa yrittäjät rahoittavat itse työttömyyskassan jäsenmaksuilla yrittäjän ansiopäivärahan ansio-osamenon kokonaisuudessaan. Yksittäisen jäsenen kohdalla jäsenmaksu maksetaan kunkin yrittäjän valitseman työtulon perusteella. Hallituksen esityksessä HE 267/1994 on todettu, että vahvistettavan jäsenmaksun sekä jäsenmaksun laskemisen perusteiden tulisi vakuutusperiaatteen mukaisesti olla suhteessa yrittäjäkassan jäsenmaksulla rahoitettavaan etuuteen.²⁰

Peruspäiväraha rahoitetaan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla, ja jos nämä tilitykset eivät riitä kattamaan peruspäivärahamenoa, valtion ja henkilön kotikunnan rahoitusosuudella. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä Kansaneläkelaitokselle tilitettävä määrä vastaa keskimäärin työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Jos edellä mainittujen tilitysten yhteismäärä on suurempi kuin peruspäivärahameno, tilitettävä yhteismäärä on kuitenkin enintään peruspäivärahamenon verran.

²⁰ HE 267/1994 vp, s. 23/II

2.5.2 Monimuotoinen työllistyminen ja työttömyysetuuksien rahoitus

Koska palkkatyötä ja yritystoimintaa ei ole mahdollista yhdistää ansiopäivärahan työssä-oloehdossa tai ansiopäivärahan määrän laskennassa, on luontevaa, että perus- ja ansiopäivärahan rahoittamista koskevat säännökset vastaavat tätä erottelua. Eri kanavista kertyviä varoja ei ohjata muuhun tarkoitukseen kuin mihin ne on kerätty. Esimerkiksi yrittäjäkassan jäsenmaksulla ei rahoiteta palkansaajien ansiopäivärahaa, tai omaishoitajana toimivan palkkiosta ei peritä työttömyysvakuutusmaksua, koska kyseistä palkkiota ei ole mahdollista ottaa huomioon työssäoloehdon kertymisessä tai ansiopäivärahan perusteeksi määrittävässä tulossa.

Jos monimuotoisesti työllistyvä ei lainkaan täytä työssäoloehtoa, hänelle voidaan maksaa työmarkkinatukea. Valtio rahoittaa työmarkkinatuen kokonaan sen maksuerän loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työmarkkinatukea yhteensä 100 päivää. Tämän jälkeen työmarkkinatuen saajan kotikunnan rahoitusosuus kasvaa 10 prosenttiyksiköllä 100 päivän välein niin, että kotikunnan rahoitusosuus on 400 päivästä alkaen 40 prosenttia. 700 päivästä alkaen kotikunnan rahoitusvastuu nousee 50 prosenttiin. Varat kertyvät verotuksen tuotoista.

3 MUUTTUVAT TYÖNTEON MUODOT JA OIKEUS TYÖTTÖMYYSPÄIVÄRAHAAN

3.1 Työmarkkinoiden muutoksesta tutkimuskirjallisuudessa

Työn ja työelämän epävarmuuden kasvamisesta on käyty Suomessa julkisesti keskustelua vähintään 1990-luvulta lähtien.²¹ Muutokseen on tutkimuskirjallisuudessa liitetty yksilöiden kokemus epävarmuudesta, jossa työstä tulee aiempaa epävakampaa ja turvaverkot muuttuvat huokoisemmiksi.²² Muutoksen on nähty jakavan työikäistä väestönosaa niihin, joiden eduista huolehditaan ja niihin, joilla neuvotteluasema on muita heikompi.²³ Työmarkkinat ovatkin muuttuneet viime vuosikymmenten aikana eri tavoin ja esimerkiksi perinteinen tehdastyö on siirtynyt osittain muun muassa Aasiaan, kun palveluammattien osuus on kasvanut. Taustatekijöinä työmarkkinoiden muutokselle viime vuosikymmeninä on esitetty muun muassa globalisaatiota, työmarkkinoiden joustavuuden kasvua, globaalin työnjaon muutosta sekä teknologioiden ja digitalisaation kehittymistä.^{24;25}

Edellä kuvatusta työelämän epävarmuuteen liitettävästä keskustelusta huolimatta suuri osa palkansaajista Suomessa työskentelee kokoaikaisissa, vakituisissa tehtävissä (ks. kuvio 3). Vuonna 2023 palkansaajien työsuhteista Suomessa 83 prosenttia oli jatkuvia ja loput määräaikaisia. Määräaikaisuuden syynä oli yli puolissa tapauksissa (58 %) pysyvän työn puute. Noin viidesosa työllisistä teki osa-aikatyötä ja heistä noin neljäsosa olisi halunnut tehdä koko-aikatyötä. Vuonna 2023 Suomessa oli 320 000 yrittäjää, joista yksinyrittäjiä oli 72 prosenttia (naisten osuus yksinyrittäjistä 38 % ja työnantajayrittäjistä 21 %).²⁶ Epätyypilliset työsuhteet, kuten määrä- ja osa-aikaiset työsuhteet sekä vuokratyösuhteet ovat yleisempiä naiskuin miespalkansaajille. Miehillä on naisia useammin kiinteä viikkotyöaika ja kaikkineen alle puolella palkansaajista on kiinteä viikkotyöaika.²⁷ Samalla palkkatyön ja yrittäjyyden rinnakkaisuus ja näiden työmuotojen välillä vuorottelu on yleistynyt.²⁸

²¹ Hanna Sutela – Anna Pärnänen – Marianne Keyriläinen, Digiajan työelämä – työolotutkimuksen tuloksia 1977–2018. Tilastokeskus, 2019.

²² Eeva Jokinen – Jukka Könönen – Juhana Venäläinen – Jussi Vähämäki, Johdanto. Teoksessa Eeva Jokinen, Jukka Könönen, Juhana Venäläinen & Jussi Vähämäki (toim.) "Yrittäkää edes!" – Prekarisaatio Pohjois-Karjalassa. Tutkijaliitto, 2011, 7–14.

²³ Pasi Pyöriä – Satu Ojala, Työn prekarisaatio. Teoksessa Pasi Pyöriä (toim.) Työelämän myytit ja todellisuus. Gaudeamus 2017, luku 2.

²⁴ Jon-Arild Johannessen, The Workplace of the Future: The Fourth Industrial Revolution, the Precariat and the Death of Hierarchies. 2019.

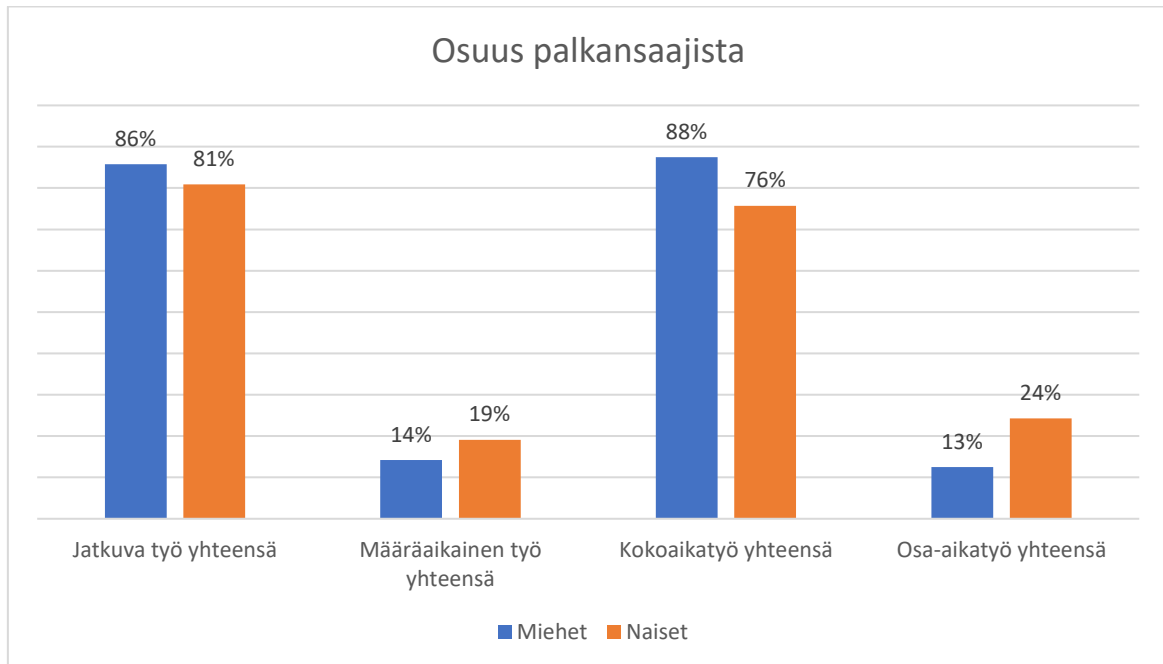
²⁵ Arja Haapakorpi – Anu Järvensivu – Merja Kauhanen – Harri Melin, Mitä tarkoittaa ansainnan koostaminen useasta lähteestä? Teoksessa Anu Järvensivu & Arja Haapakorpi (2022) Monimuotoinen ansiotyö: Näkökulmia monista lähteistä ansaintaan, luku 1. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-040-3>

²⁶ Tilastokeskus, Vuonna 2023 työvoimaa eli työllisiä ja työttömiä enemmän kuin edellisvuonna. <https://stat.fi/julkaisu/cln01x1oukcgd0cutlb21ovup> (12.12.2024)

²⁷ Hanna Sutela, Kiinteä työaika yleisempi miehillä, epätyypilliset työajat nuorilla ja vanhoilla. Tilastokeskus, Tieto & Trendit. <https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2022/kiinteä-työaika-yleisempi-miehillä-epätyypilliset-työajat-nuorilla-ja-vanhoilla> (3.12.2024)

²⁸ Merja Kauhanen – Satu Ojala – Niklas Mäkinen – Tomi Kyyrä – Hanna Pesola, Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2022. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-92-383-032-5>

Kuvio 3. Palkansaajat työsuhteen tyypin ja sukupuolen mukaan vuonna 2023. Lähde: Tilastokeskus²⁹



Sutelan ja Pärnäsén (2018) tutkimuksen mukaan itsensä työllistävien henkilöiden määrän nousu on vuosille 2000–2017 sijoittuneen tarkastelun perusteella yksi selkeä työmarkkinatrendi osa-aikatyön kasvun rinnalla Suomessa. Vuoden 2017 työvoimatutkimuksessa 14 prosenttia itsensä työllistäjistä, 11 prosenttia yrittäjistä ja 8 prosenttia työnantajayrittäjistä, oli tehnyt kuluneen 12 kuukauden aikana töitä palkansaajana. Noin kolmasosa palkkatyötä tehneistä itsensä työllistäjistä koki identiteetiksensä niin sanotun kombityön, jossa henkilö yhdisteli yrittäjä- ja palkansaajatyötä nimeämättä kumpaakaan päätyökseen. Vastaavasti työnantajayrittäjistä noin kuudesosa koki identiteetiksensä kombityön. Noin kolme prosenttia kaikista vuoden 2017 työvoimatutkimuksessa yrittäjiksi luokitelluista henkilöistä oli niin sanottuja kombityön tekijöitä. Tutkimuksessa palkansaajista 6 prosenttia oli tehnyt edeltävien 12 kuukauden aikana myös yrittäjätyötä, pääasiassa sivutoimisesti (84 %). Heistä 14 prosenttia koki palkansaaja- ja yrittäjätyön yhdistelemisen olevan vaihtelevaa. Noin prosentti kaikista vuoden 2017 työvoimatutkimuksen palkansaajiksi luokitelluista henkilöistä teki kombityötä. Tutkimuksen mukaan kaikkineen noin prosentti 15–74-vuotiaista työllisistä (noin 30 000 henkilöä) teki vuosina 2016–2017 vaihtelevasti yrittäjänä ja palkansaajana työtä niin, ettei pystynyt nimeämään selkeästi kumpaakaan pääasialliseksi työmuodokseen.³⁰

Käsitteitä, joilla usean työn tekijöihin ja tekemiseen viitataan, on kaiken kaikkiaan monia. Näitä ovat esimerkiksi: ammatinharjoittaja, ansainnan yhdistäminen useista lähteistä, freelancer, itsensä työllistäminen, itsensä työllistäjä, monimuotoinen työ, toimeksisaaja (independ-

²⁹ Tilastokeskus, Tilastokeskuksen maksuttomat tilastotietokannat, Työvoimatutkimus, 11pk -- Palkansaajat työsuhteen tyypin ja sukupuolen mukaan, 15-74-vuotiaat, 2009-2023. <https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/>

³⁰ Hanna Sutela – Anna Pärnäsén, Yrittäjät Suomessa 2017. Tilastokeskus, 2018. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-244-641-1>

dent contractor), usean työn tekeminen (multiple job holding), usean työn tekijä ja yhdistelmätyö. Tällaista työnteon muotoa lähellä olevat ovat myös yksinyrittäjät ja kevytyrittäjät, myös vuokra- ja osa-aikatyötä tekevien joukossa on useaa työtä tekeviä henkilöitä.³¹

Lisäksi alustatalous on luonut uudenlaisia työn tekemisen tapoja. Se tarjoaa toisaalta yrittämiseen liittyvää valinnanvapautta ja työllistymisen mahdollisuuksia erilaisissa tilanteissa oleville yksilöille, mutta samalla sisältää riskejä liittyen kysynnän vaihteluun, palkattomaan odotusaikaan tilausten välillä ja työntekijöille kuuluvien etujen puuttumiseen, kuten palkallinen loma tai sairausloma.³² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) (2831/2024) työehtojen ja työolojen parantamisesta alustatyössä³³ (jatkossa alustatalousdirektiivi) on parannettu alustatyötä tekevien henkilöiden asemaa. Esimerkiksi direktiivin 4 artiklassa säädetään oikean ammattiaseman määrittämisestä. Alustatalousdirektiivin 29 artiklan kohdassa 1 säädetään, että jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 2 päivänä joulukuuta 2026. Direktiivin implementointi on muistiota valmisteltaessa kesken.

Tilastokeskuksen kyselytutkimuksen mukaan vuonna 2022 alustatyötä oli tehnyt kuluneen 12 kuukauden aikana 134 000 henkilöä Suomessa.³⁴ Noin neljännekselle alustatyötä tekevästä kyse oli päätyöstä ja yli puolelle täydentävästä työstä tai satunnaisesta työstä. Seitsemän prosenttia teki alustatyötä, koska muuta työtä ei ollut saatavilla. Noin kolme neljästä vastaajasta koki viimeisen kuukauden perusteella saadun palkkion ainakin melko oikeudenmukaiseksi. Noin viidennes koki palkkion ainakin jossain määrin epäoikeudenmukaiseksi. Ulkomaalaistaustaiset henkilöt tekivät suomalaistaustaisia henkilöitä useammin alustataloustyötä, myös miehet tekivät alustataloustyötä naisia useammin.³⁵

Yhteiskunnalliset muutokset, kuten työnteon muotojen monipuolistuminen, vaikuttavat sosiaaliturvajärjestelmiin. Yleisesti vakuutuksiin liittyvä huolenaihe on vakuutusten ottajien moraalikato (*moral hazard*), eli mahdollisuus vaikuttaa lopputulokseen, sekä haitallinen valikointuminen (*adverse selection*), jossa vakuutuksen ottaisivat lähinnä korkeamman riskin omaavat yksilöt. Työttömyysvakuutuksissa näihin on puututtu muun muassa rajoittamalla tukien määrää, kestoa tai ehtoja. Usein tällaiset ehdot sulkevat pois epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevät henkilöt, jotka voivat työskennellä epätyypillisissä tilanteissa niin vapaaehtoisesti kuin myös pakon takia.³⁶ Esimerkiksi yksinyrittäjät ovat kaikkineen herkempiä erilaisille idiosynkraattisille riskeille verrattuna työnantajayrittäjiin. Monilla heistä saattaa olla vain yksi asiakas, jolloin yksinyrittäjät eivät ole aidosti itsenäisiä toimijoita, mutteivat myöskään palkkatyöntekijöitä. Esimerkkejä tällaisista tehtävistä ovat monet freelancerit, kotityöntekijät ja

³¹ Arja Haapakorpi – Anu Järvensivu – Merja Kauhanen – Harri Melin, Mitä tarkoittaa ansainnan koostaminen useasta lähteestä? Teoksessa Anu Järvensivu & Arja Haapakorpi (2022) Monimuotoinen ansiotyö: Näkökulmia monista lähteistä ansaintaan, luku 1. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-040-3>

³² OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers?, OECD Publishing, 2018.

³³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/2831, annettu 23 päivänä lokakuuta 2024, työehtojen ja työolojen parantamisesta alustatyössä (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202402831

³⁴ Osa alustatyötä tekevästä kokee, että työssäoloehdon kerryttäminen alustatyössä on vaikeaa. Osassa tilanteita työssäoloehdon kertymisen vaikeudet johtuvat siitä, että henkilö ei tiedä, tulisiko työ vakuuttaa palkansaajia vai yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa. Väärässä työttömyyskassassa vakuuttautuminen johtaa siihen, että työssäoloehdot ei kerry.

³⁵ Anna Pärnänen, Alustatyö on yhä vähäistä mutta ulkomaalaistaustaisten keskuudessa suosittua. Tilastokeskus, Tieto & Trendit. <https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/alustatyö-on-yhä-vahaista-mutta-ulkomaalaistaustaisten-keskuudessa-suositua> (3.12.2024)

³⁶ Jonas Kolsrud – Johannes Spinnewijn, The value and limits of unemployment insurance. LSE Public Policy Review, 2024, 3(2).

provisiota saavat myyjät.³⁷ Joissakin tilanteissa (ns. näennäisyrittäjyys) entinen työnantaja on voinut ulkoistaa aiemmin palkkatyönä tehdyn työn samalle henkilölle toimeksiantosuhteena.³⁸

Aiemman tutkimuksen perusteella itsensä työllistäjien tulotaso on työnantajayrittäjiä heikompi. Vuonna 2016 noin neljäsosa itsensä työllistäjistä sijoittui alimpaan tulodesiiliin Suomessa: naiset sijoittuivat miehiä useammin alimpaan tulokvintiiliin. Työnantajayrittäjistä 17 prosenttia piti taloudellisen tilanteensa vakautta hieman tai hyvin epävarmana, itsensä työllistäjistä neljäsosa. Työnantajayrittäjistä 28 prosenttia ilmoitti joutuvansa pitämään, ainakin jossain määrin, tuotteiden tai palveluiden hinnan liian alhaisena saadakseen töitä itselleen tai toimeksiantaja yritykselleen. Vastaava osuus itsensä työllistäjistä oli 24 prosenttia.³⁹

Kauhasen ja muiden (2022) tutkimuskyselyn perusteella työnhakijat ovat kokeneet ongelmia pää- ja sivutoimisuuden arvioinneissaan ja arviointi on nähty epäselvänä ja vaikeasti ennustettavana. Kaikkineen esimerkiksi työttömyysetuuksien sovittelu on lisääntynyt Suomessa viime vuosikymmenen aikana.⁴⁰

3.2 Luovat alat ja työttömyysvakuutus

Taide- ja kulttuurialojen ammattilaisille on tyypillistä toimeentulon sirpaleisuus, useat työntai toimeksiantajat sekä palkka- ja yrittäjätulon vaihtelu. Toimeentulo koostuu toimeksiantoista, lyhyistä produktiokohtaisista työsuhteista, apurahoista, teosmyynneistä ja tekijänoikeuskorvauksista. Kuvaavaa on, että vuoden 2022 aikana 63 prosentilla taiteentekijöistä oli ollut yli kolme tulonlähdettä.⁴¹ Toimeentuloa saadaan vuorotellen tai päällekkäin apurahan-saajana, palkansaajana ja yrittäjänä. Työmarkkina-asema muuttuu monilla vuodenkin tarkastelujaksolla useaan kertaan ja myös työttömyysjaksoja saattaa tulla työllistymisten väliin. Hyvin harvalla taiteilijalla on päätoimeentulona puhtaasti taiteellinen työ (luominen/tekeminen) vaan usein työskennellään esimerkiksi opettajina, alan järjestöissä tai tehdään työtä, joka ei liity taiteilijan ammattitaitoon, vaan jolla mahdollistetaan taiteellisen työn tekeminen. On myös huomioitava, että kulttuurialoilla on kullakin omat työllistymiseen liittyvät erityispiirteensä. Kaikilla aloilla, kuten kuvataiteessa, ei ole lukuisasti tarjolla työpaikkoja, joihin kiinnittyä, vaan kuvataiteilijat ja kirjailijat työskentelevät usein apurahoituksen turvin. Toisaalta esimerkiksi muotoilun tai graafisen suunnittelun alalla moni työllistyy palkkatöissä ja/tai yksinyrittäjänä.

Yrittäjyys, palkkatyö ja apurahoitus eri elämänvaiheissa ja jopa rinnakkain ovat yhä useamman taiteilijan tapa ansaita elantonsa. Erityisesti nuoria taiteentekijöitä kiinnostaa selkeän

³⁷ Tito Boeri – Giulia Giupponi – Alan B. Krueger – Stephen Machin, Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs. *Journal of Economic Perspectives* 2020, 34(1), 170–195.

³⁸ Hanna Sutela – Anna Pärnänen, Yrittäjät Suomessa 2017. Tilastokeskus, 2018, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-244-641-1>

³⁹ Hanna Sutela – Anna Pärnänen, Yrittäjät Suomessa 2017. Tilastokeskus, 2018, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-244-641-1>

⁴⁰ Merja Kauhanen – Satu Ojala – Niklas Mäkinen – Tomi Kyyrä – Hanna Pesola, Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät koko-aikatyöhön. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2022. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-032-5>

⁴¹ Minna Ruusuvirta – Anna Kanerva – Kaija Rensujeff – Aino Leppänen, Taiteen ja kulttuurin barometri 2023: Taiteilijan työn monet muodot. Cuporen verkkojulkaisuja 78. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.

palkansaaja- tai yrittäjästatuksen sijaan tulevaisuudessa yhdistää eri tulonhankkimistapoja.⁴² Useassa päällekkäisessä työmarkkina-asemassa toimiminen osaltaan vahvistaa toimeentulon kriisinkestävyyttä. Toimialalla tapahtuva kehitys vaikuttaa siltä, että useassa työmarkkina-asemassa työskentely on jatkuva trendi. Vaikka itsensä työllistäjän etuna on eräänlainen valitun työnteon mahdollisuus, sen haasteena on heikko työttömyysturva, koska palkkatyön ja yrittäjyyden päällekkäinen vakuuttaminen ansioperusteisen työttömyysturvan pohjaksi ei ole nykyjärjestelmissä mahdollista, ja koska apurahakausia ei ole lainkaan mahdollista vakuuttaa.

Taideammattien työttömyysluvut ovat lähteneet vuoden 2023 kolmannella neljänneksellä kasvuun⁴³. Kehitykseen vaikuttanee tällä hetkellä yleisen talouskehityksen ja suoraan kulttuuriin kohdistuvien säästöjen ohella myös muille taiteilijoita työllistäville toimialoille kohdistuvat taloudelliset paineet, leikkaukset ja muutokset. Muun muassa kotimaiset televisioyhtiöt ovat vähentäneet ohjelmatilauksiaan, mikä on osaltaan vaikuttanut negatiivisesti myös kotimaisen elokuva- ja tv-alan liiketoimintaan ja tekijöiden (mm. käsikirjoittajat, ohjaajat, näyttelijät, lavastajat, valo- ja äänisuunnittelijat) työllisyyteen. Rakennusteollisuuden hidas toipuminen vaikuttaa arkkitehtien, muotoilijoiden ja julkisen taiteen parissa työskentelevien taiteilijoiden työllistymiseen. Hyvinvointiuudistuksen jäljiltä vielä kehitteillä olevat yhteistyörakenteet ja leikkaukset sosiaalialan järjestöjen toimintaan vaikuttavat kulttuurihyvinvoinnin puolella työskenteleviin taiteentekijöihin. Myös kuntatalouden haasteet voivat estää kuntia palkkaamasta taiteilijoita. Sekä vapaan sivistystyön että muun opetuksen puolella työskentelee paljon taiteentekijöitä ja opetuspaikkojen vähennykset vaikuttavat suoraan opetustyön määrään.

Viiden vuoden seurannassa 2017–2022 taiteentekijöiden työllistyminen julkiselle ja yksityiselle sektorille on vähentynyt. Osittain muiden työmahdollisuuksien vähyys vuoksi yrittäjänä itsensä työllistävien määrä on nousussa.⁴⁴ Luovan alan aloittavat yrittäjät saavat starttirahaa yritystoiminnan aloitusvaiheessa. TE-palveluiden havaintojen mukaan kuuden kuukauden tarkastelupisteen jälkeen luovan alan yrittäjät eivät usein ole oikeutettuja starttirahan jatkokaudelle jäädessään starttirahaoikeuteen liitetystä tulostavoitteesta. Markkinat kehittyvät alalla hitaasti.

Yrittäjyys on taidealoilla usein sivutoimista ja kuten yhdistelmävakuutuksen rahoitusta koskevasta selvityksestä⁴⁵ käy ilmi, moni laskutuspalveluiden asiakkaista toimii luovilla aloilla. Taiteen ja kulttuurin barometrin (2023) vastaajista 26 % ilmoitti saaneensa tuloja omasta yrityksestään vuonna 2022. Vain 10 prosentille oma yritystoiminta oli merkittävin tulonlähde. Taiteilija-yrittäjillä on tällä hetkellä heikko mahdollisuus ansioperusteiseen työttömyysvakuuttamiseen YEL-työtulorajan takia. Yrittäjiksi vuoden 2019 viimeisellä viikolla tilastoitujen ammattitaiteilijoiden yrittäjätulojen mediaani oli 6 990 euroa ja keskiarvo 15 674 euroa.⁴⁶ Työttömyysvakuutuksen saamiseksi on liityttävä yrittäjäkassaan, jonka ehtona on, että yrittäjän YEL-työtulo ylittää vuosittain määritellyn tulorajan, joka vuonna 2019 oli 12 816 euroa

⁴² Minna Ruusuvirta – Emmi Lahtinen – Kaija RensuJeff – Ari Kurlin Niiniaho, Taiteen ja kulttuurin barometri 2021: Tulevaisuuden taiteentekijät. Cuporen verkkojulkaisu 69, 2022. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore.

⁴³ Tilastokeskus, Taulukko 11.7 Työvoimatoimistoissa rekisteröidyt taidealan työttömät työnhakijat vuosineljänneksittäin 2019–2024. [Tilastokeskus - 11. Kulttuurialan koulutus ja työvoima](#)

⁴⁴ Tilastokeskus, Tilastokeskus, 14sb -- Työllinen työvoima kulttuuriammateissa työnantajasektorin mukaan, 2010-2022. [Työllinen työvoima kulttuuriammateissa muuttujina Ammattiryhmä, Työnantajasektori, Vuosi ja Tiedot. PxWeb](#)

⁴⁵ Mikko Kuusela, Selvitys yhdistelmävakuutuksen rahoituksesta. 2024. <https://stm.fi/-/selvitys-yhdistelmavakuutusmallista-on-valmistunut> (7.1.2025)

⁴⁶ Maria Hirvi-Iljäs – Vappu Renko – Aino Leppänen – Emmi Lahtinen – Sakarias Sokka, Taiteilijana Suomessa: Ammattitaiteilijat Suomessa vuonna 2019. Tietovihko 6. Kulttuuripolitiikan tutkimuskeskus Cupore, 2023.

(15 128 euroa vuonna 2025). Luovilla aloilla yrittäjät ovat suureksi osaksi omaa asiantuntijuuttaan tai teoksiaan myyviä pienyrittäjiä, jotka eivät tavoittele kasvamista työnantajayrittäjiksi. Taiteilija-yrittäjyydelle on ominaista yritystoiminnan volyymin vaihtelu suhteessa muuhun työhön. Yrittäjätulo on usein riippuvaista yhteistyökumppaneiden projekteista, teosten esittämismahdollisuuksista tai esimerkiksi teosten valmistamiseen myönnetystä työskentelyapurahasta.

Työskentelyapurahalla tuettujen apurahakausien tarkoitus on mahdollistaa taiteellinen työskentely. Työskentelyapurahojen merkitys luovien alojen ammattilaisten toimeentulossa on merkittävä, mutta apurahaa ei ole lainkaan mahdollista vakuuttaa ansiopäivärahan perusteeksi. Apurahakauden jälkeen taiteilija saattaa myydä tai välittää yrityksensä kautta työskentelyjakson aikana valmistamia teoksia tai esityksiä. Käytännössä apurahatyöskentelyyn liittyvää tulonmuodostusta voi siis syntyä useassa vaiheessa.

3.3 Viimeaikaiset muutokset työssäoloehdossa monimuotoisen työllistymisen näkökulmasta

Palkansaajan ansiopäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehto on muutettu ja pidentetty 2.9.2024 lukien niin, että aiemmasta poiketen työssäoloehto on 12 kuukautta aiemman 26 kalenteriviikon eli noin 6 kuukauden sijasta. Lisäksi työssäoloehto kertyy tuloperusteisesti, kuten edellä luvussa 2.2.1 on kuvattu. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp) arvioitiin, että palkansaajan työssäoloehto koskevan muutoksen myötä työmarkkinatueltä ansiopäivärahalle siirtyisi vuositasolla arviolta 3 600 henkilöä ja työmarkkinatueltä peruspäivärahalle arviolta 900 henkilöä. Nämä henkilöt olisivat sellaisia työttömyyspäivärahan saajia, joilla aiemmin työaikaan perustunut työssäoloehto ei täyttnyt, mutta kuukausitasolla tapahtuva tulojen tarkastelu riittäisi kerryttämään työssäoloehto. Työssäoloehto voi lisäksi kertyä pienemmän kuukausittaiseen ansaintaan perustuen puolikkaina työssäoloetokuukausina (palkka alle 930 euroa, mutta vähintään 465 euroa). Sen vuoksi on mahdollista, että osa yhdistelmävakuutuksen kohderyhmään kuuluvista kerryttää jatkossa itsenäistä palkansaajan työssäoloehto, vaikka edelleenkin työssäoloehdossa ei voi yhdistää palkkatyötä ja yritystoimintaa.

Työssäoloehdossa ja ansiopäivärahan perusteena olevassa tulossa ei ole edellä kuvatusti mahdollista yhdistää palkkatyötä ja yritystoimintaa taikka sellaista omaa työssä työllistymistä kuin apurahalla työskentely, omaishoitajana tai perhehoitajana toimiminen. Tämä vaiuttaa palkansaajan työssäoloehdon uudistamisesta huolimatta perus- tai ansiopäivärahaa saavien lukumäärään ja osalla ansiopäivärahaan oikeutetuista maksettavan ansiopäivärahan määrään.

3.4 Monimuotoisesti työllistyvien joukko tilastoissa

Työttömyysturvan tilastoista⁴⁷ voidaan todeta, että yrittäjien ansioturvan osuus kokonaisuudesta oli varsin maltillinen vuonna 2023. Ansiopäivärahoja maksettiin yrittäjille noin 11 miljoonan euron edestä: noin 1 300 saajalle, keskimäärin 64,83 euroa päivässä ja keskimäärin

⁴⁷ ks. Kela, Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2023. Julkaistu 2024. <http://hdl.handle.net/10138/587403>

126 päivän verran etuudensaajaa kohden. Palkansaajien osuus oli huomattavasti mitta-vampi, noin 1,86 miljardia euroa: 262 000 saajaa, keskimäärin 70,12 euroa päivässä ja ku-takin saajaa kohden keskimäärin 101 päivää. Vakuutettujen osuus ansioturvan etuusmeno-jen noin 1,9 miljardin kokonaisuudesta oli noin 57,6 prosenttia ja kassojen osuus noin 5,6 prosenttia.

Työmarkkinatukea saavista osa on henkilöitä, jotka ovat työllistyneet, mutta työssäoloehto joko palkansaajana tai yrittäjänä ei ole vielä täyttynyt. Osalla työmarkkinatuen saannin syy on työttömyyden pitkittyminen niin, että perus- tai ansiopäivärahan enimmäismaksuaika on jo kulunut loppuun, tai se, että henkilö ei ole koskaan työllistynyt. Osalla nykyisistä työmark-kinatuen saajista taustalla on kuitenkin se, että työllistymisestä huolimatta työssäoloehto ei ole kertynyt siksi, että työllistyminen on monimuotoista, ja palkkatyötä, yrittäjänä työllisty-mistä ja omassa työssä työllistymistä ei ole mahdollista laskea yhteen työssäoloehdossa.

Työmarkkinatukea sai vuonna 2022 yhteensä 259 000 henkilöä (ks. taulukko 2). Saajista 52 prosenttia oli miehiä ja 48 prosenttia naisia. Saajista puolet oli alle 40-vuotiaita.

Taulukko 2. Työmarkkinatuen saajat sukupuolittain ja ikäryhmittäin vuonna 2022. Lähde: Kelasto

Ikäryhmä	Yhteensä	Miehet	Naiset
17–19 v	4 916	2 877	2 039
20–24 v	26 086	14 634	11 452
25–29 v	31 369	16 626	14 743
30–34 v	34 163	17 158	17 005
35–39 v	31 667	15 298	16 369
40–44 v	28 855	13 981	14 874
45–49 v	24 995	12 805	12 190
50–54 v	25 648	13 497	12 151
55–59 v	29 733	16 075	13 658
60–64 v	20 749	10 935	9 814
65–67 v	831	409	422
Yhteensä	259 012	134 295	124 717

Valtiovarainministeriön SISU-mikrosimulointimallilla tekemien arvioiden mukaan sellaisia henkilöitä, joilla on sekä yrittäjätuloja ja palkkatuloja tai ansioperusteista työttömyysetuutta, oli yhteensä noin 178 000 vuonna 2022. Tuloaineiston yrittäjätulot eivät välttämättä kuvaa hyvin niitä YEL-työtuloja, joita yrittäjät päätyisivät vakuuttamaan yhdistelmävakuutuksen kautta.

Taulukossa 3 on esitetty kohdejoukko jaoteltuna palkka- ja yrittäjätulojen suhteen. Kohde-joukosta noin 70 prosenttia kuuluu nykyisin joko palkansaajan tai yrittäjän työttömyyskas-

saan. Kassaan kuulumisen todennäköisyys on suurempi isommilla palkkatuloilla (ks. taulukko 4). Yrittäjätulojen kasvu puolestaan laskee kassaan kuulumisen todennäköisyyttä. Lukuja tulkitessa on tärkeä huomata, että luokittelu on tehty yrittäjätulojen perusteella. Yrittäjätulot eivät välttämättä vastaa YEL-vakuutettuja tuloja, joiden perusteella esimerkiksi vakuutusmaksut määräytyvät.

Taulukko 3. Niiden henkilöiden lukumäärä, joilla sekä yrittäjätuloja ja palkkatuloja tai ansio-
turvaetuutta vuonna 2022. Lähde: Valtiovarainministeriön SISU-laskelmat

Yrittäjä- tulot,e/ vuosi	Palkkatulo, e/vuosi										Yhteensä
	<927	927– 7228	7228– 16872	16872– 26961	26961– 34019	34019– 39913	39913– 46714	46714– 55402	55402– 70704	70704–	
<84	994	1 288	1 688	1 821	1 895	1 908	2 021	2 088	2 081	1 901	17 686
84–281	1 114	1 308	1 628	1 775	2 195	1 955	1 935	1 901	2 055	2 015	17 879
281–687	1 194	1 301	1 634	1 574	1 941	2 095	2 041	2 195	1 941	1 928	17 846
687–1418	941	1 268	1 634	1 881	1 768	2 175	2 108	2 168	2 081	1 795	17 819
1418– 2633	1 154	1 328	1 608	1 795	2 168	2 068	1 921	1 841	2 168	1 761	17 813
2633– 4662	1 388	1 488	1 875	1 708	2 015	1 848	1 888	1 981	1 808	1 815	17 813
4662– 7818	1 915	1 741	1 921	1 981	1 588	1 795	1 775	1 681	1 761	1 648	17 806
7818– 13543	2 709	2 282	1 888	1 875	1 648	1 521	1 448	1 481	1 388	1 568	17 806
13543– 25025	3 302	2 702	1 815	1 868	1 394	1 301	1 428	1 201	1 294	1 508	17 813
25025–	3 096	3 109	2 115	1 534	1 194	1 147	1 241	1 268	1 234	1 875	17 813
Yhteensä	17 806	17 813	17 806	17 813	17 806	17 813	17 806	17 806	17 813	17 813	178 093

Taulukko 4. Työttömyysvakuutuksen ottamisen todennäköisyys kohderyhmässä. Lähde: Valtiovarainministeriön SISU-laskelmat.

Palkkatulo, e/vuosi											
Yrittäjätulot, e/vuosi	<927	927– 7228	7228– 16872	16872– 26961	26961– 34019	34019– 39913	39913– 46714	46714– 55402	55402– 70704	70704–	Yhteensä
<84	42 %	39 %	60 %	75 %	81 %	85 %	87 %	92 %	91 %	94 %	78 %
84–281	32 %	32 %	56 %	69 %	81 %	86 %	86 %	92 %	91 %	90 %	75 %
281–687	36 %	37 %	58 %	74 %	80 %	84 %	89 %	88 %	92 %	89 %	76 %
687–1418	38 %	34 %	55 %	68 %	83 %	83 %	86 %	88 %	90 %	90 %	76 %
1418–2633	34 %	37 %	54 %	69 %	79 %	83 %	86 %	91 %	91 %	91 %	75 %
2633–4662	34 %	36 %	52 %	62 %	74 %	83 %	86 %	87 %	87 %	94 %	71 %
4662–7818	26 %	33 %	50 %	64 %	77 %	82 %	88 %	86 %	89 %	89 %	68 %
7818–13543	26 %	32 %	48 %	62 %	75 %	81 %	84 %	83 %	89 %	88 %	62 %
13543– 25025	27 %	29 %	46 %	59 %	75 %	76 %	84 %	90 %	84 %	89 %	58 %
25025–	33 %	32 %	41 %	60 %	69 %	70 %	80 %	84 %	87 %	86 %	57 %
Yhteensä	31 %	33 %	52 %	66 %	78 %	82 %	86 %	88 %	89 %	90 %	70 %

Simulointilaskelmien avulla voidaan myös arvioida, minkä verran kohdejoukkoon kuuluvat keskimäärin häviävät verrattuna tilanteeseen, jossa tulon lähteitä olisi mahdollista yhdistää. Taulukossa 5 on esitetty nämä arvioidut hyödyt. Vakuutettujen arvioidut hyödyt ovat keskimäärin suurempia kuin vakuuttamattomien. Vakuutuksen heikompi hyöty johtuu vakuuttamattomien joukossa osin siitä, että heidän vakuutettu tulonsa ja täten myös ansiopäivärahan suuruus on pienempi. Matalampi palkkatulojen osuus voi tarkoittaa myös sitä, että nämä henkilöt eivät mahdollisesti täyttäisi palkansaajan työssäoloehtoja, vaikka olisivatkin vakuutettuja. Tämä saattaa selittää sitä, miksi nämä henkilöt eivät ota vakuutusta, vaikka heidän työttömyysriskinsä on vakuutettuja korkeampi.

Taulukko 5. Vakuutettua palkkatuloa ja yrittäjätuloja saaneiden kuvailevia tietoja vuoden 2022 tasolla. Lähde: Valtiovarainministeriön SISU-mikrosimulointilaskelmat

	Palkansaajan vakuutusmaksut	Vakuutettu tulo	Arvioitu hyöty
Vakuuttamattomia	54 000	260,00	17 333
Vakuutettuja	124 000	651,20	43 413

Kohdejoukko on esitetty ikäryhmittäin taulukossa 6. Kohdejoukon henkilöt ovat pääasiassa yli 30-vuotiaita. Miehiä joukossa on noin 54 prosenttia ja naisia 46 prosenttia. Lapsia on noin 40 prosentilla kohdejoukon henkilöistä.

Taulukko 6. Palkka- ja yrittäjätuloja samanaikaisesti saavat ikäryhmittäin. Lähde: Valtiovarainministeriö

Ikäryhmä	Henkilöt
–20	2 362
21–25	7 986
26–30	13 883
31–35	18 233
36–40	21 549
41–45	23 744
46–50	22 369
51–55	24 164
56–60	24 684
61–65	18 927
65+	193

Kohdejoukko maakunnittain on esitetty taulukossa 7. Kohderyhmän osuus työvoimasta koko maan tasolla on 6,3 prosenttia. Maakunnittain tarkasteluna palkka- ja yrittäjätyötä yhdistävien osuus työvoimasta on suurin Etelä-Savossa, Kainuussa ja Pohjanmaan maakunnissa. Kohdejoukon osuus työvoimasta on pienin Varsinais-Suomessa ja Uudellamaalla.

Taulukko 7. Kohdejoukko maakunnittain ja kohdejoukon osuus maakunnan työvoimasta. Lähde: Valtiovarainministeriö ja työvoimatutkimus

Maakunta	Henkilöt	Osuus työvoimasta
Uusimaa	52 978	5,6 %
Varsinais-Suomi	13 269	5,2 %
Satakunta	6 284	6,4 %
Kanta-Häme	4 870	6,0 %
Pirkanmaa	17 366	6,2 %
Päijät-Häme	5 357	5,8 %
Kymenlaakso	4 056	5,3 %
Etelä-Karjala	3 736	6,2 %

Maakunta	Henkilöt	Osuus työvoimasta
Etelä-Savo	4 990	9,1 %
Pohjois-Savo	8 960	7,8 %
Pohjois-Karjala	5 784	7,6 %
Keski-Suomi	9 754	7,4 %
Etelä-Pohjanmaa	7 599	8,4 %
Pohjanmaa	7 258	8,2 %
Keski-Pohjanmaa	2 555	8,0 %
Pohjois-Pohjanmaa	13 289	6,5 %
Kainuu	2 475	8,3 %
Lappi	6 418	7,8 %
Ahvenanmaa	1 094	7,3 %

Verotustietoihin perustuvassa mallinnuksessa on käytetty Tilastokeskuksen FOLK-henkilöaineistoa tuloista, Kelan aineistoa peruspäivärahoista sekä Finanssivalvonnan aineistoa ansiopäivärahoista. Finanssivalvonnan aineiston saatavuuden vuoksi mallinnus on tehty vuosien 2018 ja 2019 aineistoilla.

Yhdistelmävakuutuksen potentiaalisen kohdejoukon voidaan ajatella koostuvan henkilöistä, jotka saavat sekä palkansaaja- että yrittäjätuloja. Tätä mallinnusta varten kohdejoukko on rajattu heihin, joiden yhteenlasketut palkansaaja- ja yrittäjätulot ovat ylittäneet palkansaajan ansiopäivärahan saamisen ehtona olevan työssäoloehdon, eli vuositulot ovat suuremmat kuin 11 160 euroa (= 12 * 930e). Tämän lisäksi joukko on rajattu siten, että henkilön on pitänyt saada vuonna 2018 vähintään 100 euroa sekä palkka- että yrittäjätuloa.

Näillä rajoituksilla vakuutuksen potentiaalseksi kohdejoukoksi valikoituu 157 700 henkilöä. Tässä joukossa on 8 556 henkilöä, jotka täyttäisivät yllä kuvatun yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon, mutta jotka eivät täytä palkansaajan eikä yrittäjän ansioturvan työssäoloehdot.

Nykyisessä työttömyysturvajärjestelmässä työttömyysvakuutusmaksuja maksetaan kaikesta palkkatyöstä. Maksut maksetaan myös pienistä ansioista, jotka eivät vakuutusmaksujen maksajille kuitenkaan kartuta työssäoloehdot. Samoin maksuja maksetaan yrittäjänä vakuutetun mahdollisista sivutoimisista palkkatuloista.

Näistä palkoista kertyneet työntekijän ja työnantajan vakuutusmaksut ohjautuvat ansiopäivärahan ja kassaan kuulumattomien työntekijöiden maksujen osalta peruspäivärahan rahoitukseen. Nämä maksut, joiden perusteella ei synny ansiopäivärahakuluja, pienentävät ansiopäivärahan rahoitustarvetta eli laskevat työttömyysvakuutusmaksujen tasoa. Peruspäivärahaan ohjautuvan rahoituksen osalta nämä vakuutusmaksut pienentävät valtion osuutta.

4 KANSAINVÄLINEN VERTAILU

4.1 Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa esitetyt havainnot ja ehdotuksia monimuotoisesti työllistyvien työttömyysturvasta

Tähän alalukuun on koottu kansainvälisessä tutkimuksessa esitetyt havainnot sekä suosituksia koskien monimuotoisesti työllistyviä henkilöitä ja työttömyysturvaa. Seuraavissa alaluvuissa tarkastellaan lähemmin Ruotsia (luku 4.2), Tanskaa (luku 4.3), joissa on käytössä Suomen mallin kaltainen työttömyysturvajärjestelmä sekä Norjaa, jossa työttömyysturva perustuu yleiseen sosiaaliturvavakuutukseen ja siitä saatavaan turvaan työttömyyden perusteella (luku 4.4). Lisäksi lopussa alaluvussa 4.5 esitellään lyhyesti luoville aloille suunnattuja erityisratkaisuja, joissa on huomioitu epätyypilliseen työntekoon liittyviä ansainnan kysymyksiä.

Epätyypillisesti työllistyvillä henkilöillä työttömyysturva on keskeinen sosiaalisen suojelun väline johtuen heidän työllistymisensä joustavasta luonteesta. He voivat olla muihin nähden herkempiä työttömyydelle ja tulojen vaihtelevuudelle. Euroopan unionin sisällä erilaiset epätyypillisen työntekoon muodot vaihtelevat jäsenmaittain suhteellisen paljon. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa osa-aikainen työskentely on Euroopan unionin maiden keskiarvoa suurempi ja määräaikaiset työsuhteet sekä itsensä työllistäminen vastaavasti EU-maiden keskiarvoa vähäisempää. Vuokratyö on melko harvinaista Euroopassa, mutta se on noussut nopeasti Irlannissa ja Slovakiassa, missä noin viisi prosenttia kaikista työllisistä tekee vuokratyötä.⁴⁸

OECD (2018) nostaa raportissaan esille havainnot, joissa huomioidaan keikkatyöläisen ja vaihtelevia työtunteja tekevien henkilöiden toimeentulon turva. Sen yksi havainto koskee sitä, että sosiaaliturvan saamisen edellytykset tulisi harmonisoida koskemaan erilaisia työntekoon muotoja niin hyvin kuin mahdollista. Turva tulisi taata myös niille, jotka työskentelevät palkansaajan ja yrittäjyyden välimaastossa. Toinen havainto on se, etteivät vapaaehtoiset järjestelmät vaikuta toimivan hyvin niiden kohdalla, jotka työskentelevät epätyypillisissä työsuhteissa. Vapaaehtoisuuteen perustuvissa järjestelmissä vakuutuksen piiriin valikoituvat korkeamman riskin omaavat henkilöt, jolloin vakuutettujen piiriin tulisi olla hyvin laaja toimialue.⁴⁹ OECD (2018) ehdottaa ratkaisuna monimuotoiseen työllistymiseen muun muassa yksilöiden ”aktiivisuustilejä”, jotka kokoaisivat yhteen paikkaan tiedot henkilön kontribuutioista.⁵⁰ Esimerkkinä on Itävallan vanhuuseläkkeitä koskeva malli, jossa vanhuuseläkkeen ansainnassa hyödynnetään eläketiliä. Mikäli henkilön toimeentulo koostuu erilaisista työn-

⁴⁸ Silvia Girardi – Anna Ilsøe – Trine Pernille Larsen, Non-standard employment and access to social protection across European Countries: Exploring the role of contractual flexibility on eligibility for unemployment benefits. Transeuroworks, Working Paper 07/2024, Deliverable 5.2.

⁴⁹ OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? Chapter 1. Ensuring social protection for non-standard workers, 2018, 17–41. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

⁵⁰ OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? Chapter 1. Ensuring social protection for non-standard workers, 2018, 17–41. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

teon muodoista (esim. vakuutettu palkansaaaja ja vakuutettu itsensä työllistävä), niin pakolliseen vakuutukseen kuuluvat kontribuutiot täytyy maksaa kaikkien tulojen yhteenlaskettuna summana. Summa ei kuitenkaan saa ylittää vuosittaista maksimimäärää.⁵¹

Itsensä työllistäjien ja palkkatyöntekijöiden mahdollinen vakuuttaminen työttömyyden varalta samassa järjestelmässä on herättänyt keskustelua esimerkiksi Itävallassa. Pfalzin (2024) mukaan keskeinen kysymys on siinä, että altistuvatko itsensä työllistäjät ja työnantajasta riippuvalaiset työntekijät samoille riskeille työnsä menettämisen suhteen (*risk pooling*). Kysymys on hänen mukaansa, että voivatko he siten kuulua samaan, samanlaisten riskien vakuuttamiseen, perustuvaan järjestelmään, jossa palkansaaajien maksut perustuvat pakollisiin, ansioon pohjautuviin maksuihin ja itsensä työllistäjien vapaaehtoisin, tietylle tasolle vakuutettuun maksuun.⁵² Toisaalta Weber ja Schoukens (2024) huomauttavat, että edellytykset sosiaaliturvan saamiselle pitäisivät olla mahdollisimman pitkälti universaaleja kaikille työtä tekeville ryhmille, jotta turva olisi tosiasiaassa saatavilla. He huomauttavat, että työelämän epävarmuudesta johtuen työtä tekevä väestö kohtaa tietynlaisia samankaltaisia haasteita riippumatta työnteon muodosta. Osassa Euroopan maita itsensä työllistäjät on vakuutettu samassa järjestelmässä kuin palkkatyöntekijät.⁵³

Boerin ja muiden (2020) Italiasta, Isosta-Britanniasta ja Yhdysvalloista kerätyn kyselyaineiston perusteella yksinyrittäjillä on vahva kysyntä koskien sosiaalista suojaa, kuten suojaa työttömyyden varalle. He ovat halukkaita maksamaan suojastaan jopa enemmän, kuin mitä perinteisellä tavalla työllistyvien maksut ovat.⁵⁴

Weber ja Schoukens (2024) esittävät näkökulmia liittyen monimuotoiseen työllistymiseen ja työttömyysturvaan. Heidän mukaansa työttömyysturvan saannille tulee olla minimiehto, kuten minimitulo ja -tarkastelujakso; minimikontribuutio yhdestä tietyistä aktiviteetistä voisi olla murto-osa vaaditusta ”kokonaisminimistä”. Toiminnasta myönnettävä etu voitaisiin yhdistää (jäljellä olevasta) toiminnasta saataviin tuloihin tiettyyn enimmäismäärään saakka, jonka ylitävää osaa muu tulo lineaarisesti vähentäisi, henkilön tulisi hakea muita tehtäviä korvaamaan menetettyä työtä, eikä jäljellä oleva työ tai yrittäminen voi estää uuden työn aloittamista. Lisäksi järjestelmä voisi heidän mukaansa hyödyntää tietoa aiemmasta työttömyyshistoriasta ja niille, jotka ovat useammin työttömiä voisi myöntää pienemmän etuuden. He näkevät tällaisen järjestelyn mahdollisena itsensä työllistäjille, joiden työn luonne eroaa palkansaaajasta.⁵⁵

Koronapandemia on vaikuttanut työttömyysturvaan ja erityisesti pandemian alussa hallitukset tekivät erilaisia muutoksia auttaakseen yrittäjiä ja työntekijöitä selviytymään kriisistä. Pohjoismaissa erityisesti nuoret, matalasti koulutetut, pienituloiset ja epätyypillistä työtä tekeillä aloilla (esim. taiteet, virkistys, turismi) tekevät olivat työttöminä tai lomautettuina pandemian alussa. Pohjoismaissa tehtiin erilaisia ratkaisuja, joilla muun muassa lakkautettiin tai madallettiin kelpoisuusvaatimuksia koskien työttömyysturvaa. Kuitenkin osa epätyypillisissä

⁵¹ Marcel Fink – Wolfgang Nagl, Chapter 3. Austria: How social protection rules affect self-employed and independent contractors. Teoksessa OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? 2018, 75–97. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

⁵² Thomas Pfalz, Unemployment protection for self-employed persons and platform workers in Austria. European Journal of Social Security, 2024, 26(2), 109–122. <https://doi.org/10.1177/13882627241228860>

⁵³ Enso Weber – Paul Schoukens, Unemployment insurance for the self-employed: A conceptual way forward. European Journal of Social Security, 2024, 26(2), 214–250. <https://doi.org/10.1177/13882627241267728>

⁵⁴ Tito Boeri – Giulia Giupponi – Alan B. Krueger – Stephen Machin, Solo Self-Employment and Alternative Work Arrangements: A Cross-Country Perspective on the Changing Composition of Jobs. Journal of Economic Perspectives 2020, 34(1), 170–195.

⁵⁵ Enso Weber – Paul Schoukens, Unemployment insurance for the self-employed: A conceptual way forward. European Journal of Social Security, 2024, 26(2), 214–250. <https://doi.org/10.1177/13882627241267728>

työsuhteissa työskentelevistä, esimerkiksi Tanskassa, jäi työttömyys- ja sairausajan ulkopuolelle johtuen tehtyjä työtunteja koskevista vaatimuksista.⁵⁶

4.2 Ruotsi

Ruotsissa työttömyysturvaan kuuluu Suomen mallin tavoin sekä aiempaan työntekoon perustuva turva kuin työmarkkinatuen kaltaisia tukia, jotka eivät edellytä aiempaa työhistoriaa. Työntekoon perustuva ansioturva uudistuu merkittävällä tavalla 1.10.2025 alkaen.⁵⁷ Ruotsin hallitus on perustellut muutoksia työmarkkinoihin liittyvällä tavoitteella, jonka mukaan työttömyysvakuutuksen tulee jatkossa nykyistä paremmin vastata sekä säännöllisestä työllisyydestä työttömäksi tulevan tarpeisiin että ei-perinteisestä säännöllisestä työllisyydestä työttömäksi jäävän tarpeisiin. Ruotsin hallituksen mukaan jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi henkilöt, joilla on ennen työttömyyttä ollut useita eri toimeksiantajia tai jotka ovat yhdistäneet työsuhteen ja toimeksiannon. Lisäksi Ruotsin hallitus katsoo, että työttömyyskassaan kuulumisen tai siihen liittymisen kannustimia on parannettava.⁵⁸

Uudistuksen myötä korvauksen edellytyksenä oleva työaikaan perustuva työssäoloehto muuttuu tuloehdoksi, ja jatkossa oikeus ansiopäivärahaan perustuu vakuutetun tuloihin. Tuloehdossa huomioitavat tulot huomioidaan myös ansiopäivärahan suuruutta laskettaessa.

Tuloina huomioidaan palkkatulo, josta työnantaja on velvollinen maksamaan työnantajamaksun. Tämä koskee myös osakeyhtiömuodossa yritystoimintaa harjoittavia yrittäjiä, jotka saavat yrityksestä palkkaa. Lisäksi tuloina huomioidaan tulot, joista luonnollinen henkilö on velvollinen maksamaan sosiaaliturvamaksun (*egenavgift*) siitä annetun lain (*socialavgiftslagen*, 2000/980) perusteella. Tällaisia maksuvelvollisuuden synnyttäviä tuloja ovat muun muassa elinkeinotoiminnan ylijäämä, jos tulon saaja on työskennellyt elinkeinotoiminnassa vähintään olennaisessa määrin, ja tulo sellaisesta itsenäisesti harjoitetusta toiminnasta, jota ei lueta elinkeinotoiminnaksi. Näitä tulolajeja voidaan laskea yhteen palkkatulon kanssa tuloehtoa tutkittaessa ja ansiopäivärahan suuruutta laskettaessa.⁵⁹ Tuloja ei kuitenkaan lasketa yhteen pääasiallisen tulon kanssa, jos elinkeinotoiminnan harjoittaminen jatkuu työttömyysaikana, tai jos kyse on sivutyöstä.⁶⁰

⁵⁶ Trine P. Larsen – Anna Ilsøe, Chapter 12 Covid-19: Nonstandard work in times of crisis. Teoksessa Anna Ilsøe – Trine Pernille Larsen (toim.), *Non-standard work in the Nordics: Troubled waters under the still surface*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2021:503, 2021, 192–213.

⁵⁷ Regeringens proposition (2023/24:128), En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster, <https://www.regeringen.se/contentassets/a5dfcf48a8d842ff9125ef2388da508e/en-arbetsloshetsforsakring-baserad-pa-inkomster-prop.-202324128.pdf> (5.3.2025); Arbetsmarknadsutskottets betänkande (2023/24:AU9), En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster, <https://data.riksdagen.se/fil/2D925B96-734D-44FF-A716-6EF66D357E98> (5.3.2025).

⁵⁸ Perinteisesti vapaaehtoinen, ansiosidonnainen työttömyysvakuutus on kattanut Ruotsissa noin 80–90 prosenttia työntekijöistä (Jonas Kolsrud – Johannes Spinnewijn, *The value and limits of unemployment insurance*. 2024, LSE Public Policy Review, 3(2)). Yrittäjien kuuluminen työttömyyskassaan on kuitenkin tätä vähäisempää. Pienyrittäjistä vain neljä kymmenestä on vakuuttanut itsensä työttömyyden varalta (<https://www.smakassa.se/nyheter/fyra-av-tio-smaforetagare-har-forsakrat-sig-mot-arbetsloshet/?newsyear=2024>, 5.3.2025).

⁵⁹ Regeringens proposition (2023/24:128), s. 128: ”Med inkomster av förvärvsarbete avses i den nya lagen, enligt förslaget i avsnitt 6.1.5, sådana ersättningar som en utbetalare är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för och sådana inkomster som en fysisk person är skyldig att betala egenavgifter för enligt socialavgiftslagen (2000:980).”

⁶⁰ Regeringens proposition (2023/24:128), s. 153: ”När ett inkomst villkor prövas ska det bortses från inkomster av förvärvsarbete som hänför sig till 1. näringsverksamhet som sökanden fortsätter att bedriva under tid med arbetslöshetsersättning, 2. bisyssla, och 3. arbete inom ramen för andra arbetsmarknadspolitiska program än sådana som avser särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.” Menet-

Osana uudistusta yrittäjien oikeuteen saada ansiopäivärahaa tulee myös joitakin muutoksia, mutta jatkossakin pääsääntö on, että yrittäjänä työllistyvälle ei voida maksaa työttömyyspäivärahaa, vaan etuuden saanti edellyttää työllistymisen päättymistä.

Ennen 1.10.2025 sovellettavaksi tulevia muutoksia Ruotsissa vähintään vuoden työttömyyskassaan kuuluneille henkilöille maksetaan ansiosidonnaista tukea (*inkomstrelaterad ersättning*). Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehdot koskevat sekä yrittäjiä että palkansaajia. Päätoimisten yrittäjien osalta yritystoiminnan tulee olla täysin lepotilassa tai loppunut ennen työttömäksi ilmoittautumista. Yrittäjien ansiosidonnaisessa tuessa huomioidaan viimeisin, lopullisen verotuspäätöksen mukainen tulo toiminnasta tai vaihtoehtoisesti viimeistä päätöstä edeltäneen kahden verovuoden keskiarvo lopullisessa verotuksessa. Niissä tapauksissa, joissa yrittäjä lopettaa yritystoiminnan 24 kuukauden aikana liiketoiminnan aloittamisesta, voidaan päiväansiossa huomioida yrittäjyyttä edeltänyt työsuhde.

Niiden henkilöiden päiväansiot, jotka ovat saaneet tarkastelujaksona sekä palkkatuloja että työllistäneet itsensä yrittäjinä, perustuvat sekä työstä että elinkeinotoiminnasta saatuihin tuloihin. Kohtaa ei sovelleta sivutoimisesti työskennelleisiin tai sivutoimisiin yrittäjiin. Sivutyöllä tarkoitetaan työtä tai elinkeinoa, mitä hakija on tehnyt kokoaikatyönsä lisäksi vähintään 12 kuukautta.

4.3 Tanska

Tanskassa ansiosidonnainen työttömyysvakuutus on vapaaehtoinen ja sitä toimeenpanevat työttömyyskassat (A-kasse).⁶¹ Palkkatyön ja yrittäjyyden yhdistäminen työttömyysturvan kontekstissa on mahdollista. Järjestelmän rahoittavat työntekijät ja itsensä työllistävät työttömyyskassojen vakuutusmaksujen kautta. Lisäksi valtio rahoittaa turvaa: työnantajat eivät osallistu rahoitukseen. Ne henkilöt, jotka eivät täytä ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen ehtoja voivat saada universaalia, viimesijaista sosiaaliavustusta, jota myöntävät kunnat. Se on kuitenkin vain vähän yli Tanskassa määritetyn köyhyysrajan ja sisältää ehtoja muun muassa siitä, ettei henkilöllä ole säästöjä tai sijoituksia eikä hän voi elättää itseään.⁶² Noin 75 prosenttia työvoimasta on työttömyyskassan jäseniä.⁶³ Tanskan työmarkkinoita on kuvattu joustavaksi, jossa työntekijän palkkaaminen ja erottaminen on helppoa, mutta samalla ihmisille taataan korkea ja pitkäaikainen suoja työttömyyden ajalle sekä tuki aktiiviseen työnhakuun (aktiiviset työmarkkinapolitiikat).⁶⁴ Maan työttömyysaste on varsin matala. Tanskassa työttömyyskassoilla on historiallisesti vahva yhteys ammattiliittoihin, vaikka niihin voivat liittyä myös liittoihin kuulumattomat.⁶⁵

tely perustuu siihen, että 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut tulot eivät työttömyysaikana pienennä maksettavaa työttömyysetuutta. Tässä suhteessa järjestelmä poikkeaa Suomen työttömyysturvajärjestelmästä, jossa sivutoimisen yritystoiminnan ja päätoimen ohella harjoitetun sivutyön tulot otetaan sovittelussa huomioon.

⁶¹ Perustiedot Tanskan järjestelmästä on haettu Missoc-tietokannasta, joka on päivitetty 1.1.2024, <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/> (2.1.2025). Työttömyysturvasta säädetään työttömyysvakuutuslaissa (lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.), josta on myös haettu tietoja.

⁶² Catherine Jacqueson, An effective protection against unemployment for self-employed and platform workers? The intriguing case of Denmark. *European Journal of Social Security*, 2024, 26(2), 140-154. <https://doi.org/10.1177/13882627241270473>

⁶³ Danske A-kasser, Dagpengesystemet kort fortalt. <https://danskeakasser.dk/om-a-kasserne/dagpengesystemet/dagpengesystemet-kort-fortalt> (31.12.2024)

⁶⁴ Claus Thustrup Kreiner – Michael Svarer, Danish Flexicurity: Rights and Duties. *Journal of Economic Perspectives*, 2022, 36(4), 81–102.

⁶⁵ Donald O. Parsons - Torben Tranæs - Helene Bie Lilleør, Voluntary Public Unemployment Insurance. *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit; Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper No. 8783*, 2015.

Työttömyysetuuteen oikeutetun tulee muun muassa olla vähintään 18-vuotias ja alle eläkeiän, rekisteröitynyt työnhakijaksi, olla kuulunut työttömyyskassaan vähintään vuoden ajan ja hänen tulee täyttää minimitulotaso edeltävän kolmen vuoden ajalta. Täysiaikaisesti vakuutetun henkilön tulee olla ansainnut yhteensä bruttona edeltäneen kolmen vuoden aikana vähintään 273 504 Tanskan kruunua (2025)⁶⁶, osa-aikaisesti vakuutettujen osalta vaadittava summa on matalampi. Itsensä työllistäville henkilöiden kohdalla sovelletaan samoja tulotasoja koskevia ehtoja. Vastavalmistuneille on omat poikkeukset tuen ehdoissa.

Täyden etuuden määrä on suuruudeltaan enintään 90 prosenttia aiemmista ansioista, mutta kuitenkin enintään 20 359 Tanskan kruunua (2024) kuukaudessa kokoaikaisesti vakuutettujen kohdalla ja 13 573 Tanskan kruunua (2024) osa-aikaisesti vakuutettujen kohdalla. Minimituutta ei ole määritetty. Turva maksetaan kuukausittain, eikä sitä ole porrastettu. Ansiosidonnaista työttömyysturvaa voi saada yhteensä kahden vuoden ajalta kolmen vuoden sisällä. Jokainen tehty työtunti kasvattaa oikeutta kahdella tunnilla, mikä pidentää tuen maksuaikaa enintään vuodella.

Ansiosidonnainen työttömyysturva perustuu aiempaan ansaintaan ajalta, jolloin vakuutus on ollut voimassa. Järjestelmä ei erottele palkansaajana tai itsensä työllistettäessä tehtyä työtä, vaan perustuu palkansaajana tai itsensä työllistäjänä suoritettuun aktiviteettiin.⁶⁷ Etuuden määrässä huomioidaan pääsäännön mukaan keskimääräinen tulo 12 parhaiten ansaitulta kuukaudelta, edeltäneen 24 kuukauden aikana. Kaikki veronalainen työ palkansaajana, itsensä työllistäjänä, oman yhtiön ylijäämä ja sivutoimet lasketaan yhteen ja otetaan huomioon. Etuudensaajan on kuitenkin esitettävä, että tulo perustuu työskentelyyn. Itsensä työllistäjänä tehty toiminta tulee olla lakannut, jotta henkilö voi saada etuutta, ellei kyse ole sivutoimisesta toiminnasta. Lain mukaan henkilö ei voi aloittaa uutta yritystoimintaa 6 kuukauden sisällä siitä, kun hänen yritystoimintansa on lakannut. Hän voi lopettaa uuden yrityksen vain kerran kunkin työttömyysetuusajan kuluessa.

Vuonna 2018 voimaan tulleet työttömyysvakuutuslainsäädännön muutokset huomioivat paremmin itsenäisten ammatinharjoittajien ja monimuotoisesti työllistyvien aseman työttömyysturvajärjestelmässä. Muutoksen myötä työttömyys määrittyy kategorisen palkansaaja- tai yrittäjäaseman sijaan toiminnan kautta. Ainoastaan verotusjärjestelmän tunnistamat verotettavat tulot huomioidaan päivärahaoikeuden määrittämisessä ja etuuden määrän laskennassa. Järjestelmä perustuu siten pitkälti rekisteripohjaisiin ja digitaalisiin ratkaisuihin. Uudistuksen tavoitteena on ollut tehdä järjestelmästä monimuotoisesti työllistyvien näkökulmasta nopeampi, hallinnollisesti yksinkertaisempi ja vähemmän harkinnanvarainen etuuskien myöntämisen suhteen.⁶⁸

Muutosta voi pitää merkittävänä verrattuna aiempaan järjestelmään. Siinä freelancerit sekä joukko muita epätyypillisesti työllistyviä (esim. musikot, näyttelijät) on rekisteröity itsensä työllistäjiksi. Käytännössä tämä on kuitenkin tehnyt heille vaikeaksi saada työttömyysturvaa työtehtävien välillä. Aiemman kritiikin mukaan järjestelmässä harkintavallan, avoimuuden ja ennustettavuuden puute ovat sen keskeisiä ongelmakohtia. Ongelmallista on ollut myös sen

⁶⁶ A-kasser.dk, Unemployment insurance in Denmark. <https://www.a-kasser.dk/unemployment-insurance-in-europe/denmark/index.html> (2.1.2025)

⁶⁷ Catherine Jacqueson, An effective protection against unemployment for self-employed and platform workers? The intriguing case of Denmark. *European Journal of Social Security*, 2024, 26(2), 140-154. <https://doi.org/10.1177/13882627241270473>

⁶⁸ Beskæftigelsesministeriet, Et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked, 2017. <https://bm.dk/arbejd-somraader/politiske-aftaler/politiske-aftaler/2017/et-nyt-dagpengesystem-for-fremtidens-arbejdsmarked/> (2.1.2025)

osoittaminen, milloin yritystoiminta tosiasiaa lakkaa ja henkilö on oikeutettu työttömyysturvaan. Myös tulon muodostuksen arviointi on nähty hankalana laskettaessa etuuden määrää.⁶⁹ Lisäksi ongelmia on esitetty siinä, että muun muassa vaade minimitulosta ja -vakuutusajasta voi sulkea joitakin itsensä työllistäjiä pois järjestelmästä ja vaadetta päätoimisen yritystoiminnan lakkauttamisesta on pidetty ongelmallisena. Esimerkiksi osalla alustatalouden työntekijöistä tulot ovat pienet ja epäsäännölliset. Tällöin vakuutuksen vapaaehtoisuus, hinta ja toisaalta epävarma hyöty johtuen omasta mahdollisuudesta täyttää ehto vuoden työskentelystä, voi sulkea osan työttömyysturvan tarvitsijoista pois. Siten heidän tarpeensa viimesijaisesta sosiaaliavustuksesta työttömyyden turvana voi nousta.⁷⁰

Koronapandemian alussa Tanskassa taiteilijoille, jotka yhdistävät työtä palkansaajana sekä työllistävät itsensä, kohdennettiin erityistä tukea. Heidän menettämistä tuloistaan katettiin 75 prosenttia, mikäli heidän vuotoiset tulonsa olivat vähintään 100 000 Tanskan kruunua ja he pystyivät esittämään tulon menetyksen. Muiden alojen henkilöt, joilla oli useita töitä, joutuivat todistamaan vähintään 10 000 Tanskan kruunun menetyksen per kuukausi, jotta he olivat kelpoisia saamaan tukea.⁷¹ Jacqueson (2024) kehuu Tanskan toimintaa siinä, että se huomioi nopeasti itsensä työllistäjät koronapandemian alussa. Toisaalta hän kritisoi sitä, että tukien tiukat ehdot eivät tosiasiaa suojanneet kaikissa haavoittuvimmassa asemassa olevia itsensä työllistäjiä ja palkkatyöntekijöitä ja he todennäköisesti putosivat turvaverkosta läpi, elleivät saaneet viimesijaista sosiaaliavustusta.⁷²

4.4 Norja

Norjassa ei ole erikseen työttömyysvakuutusjärjestelmää, vaan työttömyyden perusteella maksettavaa tukea maksetaan pakollisesta kansallisesta sosiaaliturvajärjestelmästä, eli kansanvakuutuksesta (*folketrygden*). Järjestelmä on osin sosiaalivakuutusperusteista ja osin verorahoitettua. Järjestelmää rahoittavat työnantajat, työntekijät ja valtio. Järjestelmästä maksetaan myös esimerkiksi tukia vanhemmuuden tai sairauden perusteella.⁷³ Työttömyyden perusteella maksettavaan turvaan ovat oikeutettuja Norjan sosiaalivakuutuksen piirissä olevat henkilöt. Ne, jotka eivät ole oikeutettuja saamaan tukea kansallisesta vakuutusjärjestelmästä työttömyyden ajalle, voivat saada viimesijaista turvaa. Lisäksi henkilöt, jotka eivät saa muuta tukea ja osallistuvat työllistymistä edistäviin ohjelmiin, voivat saada osallistumisestaan erillistä, verovapaata päivittäistä korvausta.

Työttömyyden perusteella maksettavaa tukea voivat saada palkansaajat ja palkkaa saavat freelancerit, jotka eivät ole itsensä työllistäjiä. Yrittäjänä tehtyä työtä ei lueta etuuskien maksuun perustuvana tulona, vaan yrittäjän katsotaan olevan itse vastuussa omasta työllistymisestään osana yrittämiseen liittyvää riskiä.⁷⁴ Etuudensaajan tulee olla muun muassa alle 67-

⁶⁹ Jon Kvist, Denmark: A new unemployment insurance scheme for the future labour market. ESPN Flash Report 45/2017.

⁷⁰ Catherine Jacqueson, An effective protection against unemployment for self-employed and platform workers? The intriguing case of Denmark. European Journal of Social Security, 2024, 26(2), 140-154. <https://doi.org/10.1177/13882627241270473>

⁷¹ Trine P. Larsen – Anna Ilsøe, Chapter 12 Covid-19: Nonstandard work in times of crisis. Teoksessa Anna Ilsøe – Trine Pernille Larsen (toim.), Non-standard work in the Nordics: Troubled waters under the still surface. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2021:503, 2021, 192–213.

⁷² Catherine Jacqueson, An effective protection against unemployment for self-employed and platform workers? The intriguing case of Denmark. European Journal of Social Security, 2024, 26(2), 140-154. <https://doi.org/10.1177/13882627241270473>

⁷³ Nav (Arbeids- og velferdsetaten), <https://www.nav.no/> (3.1.2025)

⁷⁴ Mari Holm Ingelsrud, Standard and non-standard working arrangements in Norway – consequences of COVID-19. Labour and Industry, 2021, 31(4), 387–404. <https://doi.org/10.1080/10301763.2021.1979449>

vuotias, aiempien työskentelytuntien (yhdestä tai useammasta työstä) on täytynyt vähentyä ainakin 50 prosenttia, henkilön tulee olla työkykyinen, etsiä aktiivisesti työtä ja rekisteröityä työnhakijaksi. Työttömyysetuuden saajan on täytynyt saada edeltäneen 12 kuukauden aikana vähintään 186 042 Norjan kruunua (2025) tai vähintään 372 084 Norjan kruunua (2025) edeltäneen 36 kuukauden aikana. Niiden kohdalla, jotka ovat olleet vähintään 3 kuukautta edeltäneen 12 kuukauden aikana asepalveluksessa, lasketaan tuloperusteeksi vähintään 372 084 Norjan kruunua (2025).⁷⁵ Vaadittu minimitulo ei vaihtele iän mukaan, eikä järjestelmässä ole minimitulon lisäksi esimerkiksi vaadetta työskentelyajasta.

Etuuden määrä lasketaan edeltäneen 12 kuukauden bruttotulojen perusteella tai vuosittaisen keskiarvon perusteella edeltäneen 36 kuukauden ajalta, jos se on etuudensaajalle suositampi. Tulona huomioidaan palkkatulo, raskauden tai siitä johtuvan sairauden sekä vanhemmuuden perusteella maksettavat etuudet. Etuuden laskennassa huomioitava maksimitulo on 6 kertaa perusmäärä (*grunnbeløpet*), eli 744 168 Norjan kruunua. Etuus korvaa tyypillisesti hieman yli 60 prosenttia aiemmasta tulosta ja on veronalaista. Ne etuudensaajat, joilla on lapsia, voivat saada etuutta korotettuna. Etuus ei kuitenkaan voi ylittää 90 prosenttia etuuden perusteena olevasta tulosta. Etuutta vähennetään ilmoitettujen työtuntien mukaisesti ja jäljellä olevaa työaikaa vastaavat työansiot voidaan kattaa osatyöttömyysetuudella (*dagpenger*). Oikeutta etuuteen ei ylipäänsä ole, mikäli työtunnit eivät ole vähentyneet yli 50 prosenttia.⁷⁶ Etuutta maksetaan enintään 104 tai 52 viikkoa perustuen aiempaan tuloon.⁷⁷

Norjassa itsensä työllistäjät eivät lähtökohtaisesti voi kuulua työttömyyteen perustella maksettavan turvan piiriin. Kuitenkin, mikäli henkilö on työskennellyt palkkatyössä aiemmin, voidaan aiempaan palkkatyönä tehtyyn työhön perustuva oikeus etuuteen säilyttää 12 kuukauden asti, silloin kun kyse on vastikään perustetusta yrityksestä.⁷⁸ Lisäksi kalastajille on olemassa oma erityinen työttömyysvakuutusjärjestelmä (*A-trygd*). Norjan vero- ja sosiaaliturvajärjestelmässä kalastajat luokitellaan itsensä työllistäjiksi. Kyse on pakollisesta järjestelmästä, joka perustuu tietyt ehdot täyttävään työskentelyyn. Kalastajan tulee olla myös ansainnut tietty tulotaso kalastuksesta tai pyydystämisestä edellisinä vuosina saadakseen etuutta. Muita kuin kalastukseen perustuvia tuloja voidaan huomioida henkilölle, joka ei ole saanut aiempina vuosina tuloja kalastuksesta.⁷⁹ Jos henkilö saa palkkatuloja saadessaan työttömyysetuutta, huomioidaan se etuutta vähentävänä asiana. Etuutta voi saada ainoastaan silloin, jos työtunnit ovat vähentyneet yli 50 prosenttia.⁸⁰

Norjan työttömyyteen perustuvaa turvaa on kritisoitu siitä, että se rajoittaa niiden henkilöiden turvan saantia, joilla on eri tulolähteistä kertyvää tuloa, vaihtelevaa tuloa tai, jotka työskentelevät osa-aikaisesti.⁸¹ Vuonna 2018 tilastojen mukaan Norjassa itsensä työllistäjänä saatuja tuloja oli 322 000 henkilöllä, joista 96 000 henkilöä oli sellaisia, joilla itsensä työllistämisen oli pääasiallinen tulon lähde.⁸²

Koronapandemian aikana Norjassa hallitus laajensi niin palkkatyötä tekevien kuin itsensä työllistävien turvaa. Norjassa työttömyysaste on normaalisti noin kolme prosenttia, mutta

⁷⁵ Nav, Unemployment benefit (*dagpenger*), <https://www.nav.no/dagpenger/en> (3.1.2025).

⁷⁶ Nav, Unemployment benefit (*dagpenger*), <https://www.nav.no/dagpenger/en> (3.1.2025).

⁷⁷ Nav, Unemployment benefit (*dagpenger*), <https://www.nav.no/dagpenger/en> (3.1.2025).

⁷⁸ Nav, Unemployment benefit (*dagpenger*), <https://www.nav.no/dagpenger/en> (3.1.2025).

⁷⁹ Garantikassen for fiskere (GFF), *Dagpenger*. <https://www.garantikassen.no/tjenester/planlegging/> (3.1.2025)

⁸⁰ Forskrift om dagpenger for fiskere og fangstfolk under arbeidsløshet (A-trygd forskriften) (FOR-2011-06-01-565)

⁸¹ Mari Holm Ingelsrud, Standard and non-standard working arrangements in Norway – consequences of COVID-19. Labour and Industry, 2021, 31(4), 387–404. <https://doi.org/10.1080/10301763.2021.1979449>

⁸² Kristine Nergaard, Chapter 5 Non-standard work in Norway. Teoksessa Anna Ilsøe – Trine Pernille Larsen (toim.), Non-standard work in the Nordics: Troubled waters under the still surface. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2021:503, 2021, 85–96.

pandemian alussa huhtikuussa 2020 työttömyysaste nousi 15 prosenttiin (monet olivat lomautettuina). Pandemian alussa hallitus myönsi itsensä työllistävälle väliaikaisen pääsyn työttömyysetuuksiin, jos heidän tulojensa vähentyminen johtui koronapandemiasta. Heidän tuli kuitenkin kattaa menetetyt tulot ensimmäiseltä 16 päivältä itse. Etuus perustui vuoden 2019 ansaintaan ja kattoi tiettyyn rajaan asti 80 prosenttia tulosta.⁸³

4.5 Luovien alojen erityisratkaisuja: Ranska ja Saksa

Ranskassa on yhdistelmävakuutuksen näkökulmasta mielenkiintoinen viihdealalla työskenteleville taitelijoille ja tekniikoille suunnattu oma järjestelmä (*intermittents du spectacle*). Vastaava järjestelmä tekniikoille ja elokuvantekijöille luotiin alkujaan jo vuonna 1936, mistä se on laajentunut nykyiseen muotoonsa. Lähtökohtaisesti taiteilijat ja teknikot työllistyvät palkansaajina ja he ovat sen vuoksi oikeutettuja palkansaajille tarkoitettuun turvaan. He ovat kuitenkin oikeutettuja myös erityiseen työttömyysvakuutusjärjestelmään, joka huomioi heidän tilanteensa. Tähän kuuluvat esimerkiksi toistuvat määräaikaiset työsuhteet sekä vaihtelevat jaksot työssä ja työttömänä. Järjestelmään kelpoisen henkilön tulee olla joko esiintyvä taiteilija, jolla on määräaikainen työsuhde tai teknikko tai muu määräaikainen työntekijä, jonka elinkeino ja heidät palkkaavan yrityksen toiminta on listattuna yleissitovaan sopimukseen. Järjestelmässä ei ole muista palkansaajista poiketen määritetty tiettyä maksimimäärää siitä, kuinka paljon määräaikaisia työsopimuksia voi olla peräkkäin eikä odotusaikaa työsopimusten välillä ole.⁸⁴

Saadakseen tukea, on henkilön ollut työskenneltävä vähintään 507 tuntia vuoden aikana. Etuuden määrään vaikuttavat tulot ja tehdyt tunnit. Laskettu päiväraha ei voi olla alle 44 euroa (taiteilijat) tai 38 euroa (teknikot). Järjestelmä mahdollistaa tulojen yhdistämisen työttömyysetuuksien kanssa toistaiseksi, kun henkilö täyttää välissä uudelleen ehdot etuudensaantiin.⁸⁵ Viime vuosikymmeninä taiteilijoiden määrä on noussut moninkertaisesti. Vuonna 2022 yhteensä 304 000 henkilöä oli järjestelmän piirissä.⁸⁶

Monet järjestelmän piiriin kuuluvat henkilöt lopettavat työskentelyn, kun kelpoisuus tuensaa-jaksi on täyttynyt ja työskentely jatkuu uudelleen etuusrahakauden lopussa. Myös työnantajat vaikuttavat hyödyntävän järjestelmää henkilöstösuunnittelussaan. Järjestelmä on ollut kallis ja maksetut etuudet ovat ylittäneet vakuutusmaksut reilusti.⁸⁷ Cahuc (2018) huomauttaa, ettei tulisi luoda sellaista järjestelmää, jossa tietylle ryhmälle tai sektorille tarjotaan merkittävät etuudet verrattuna muihin vastaavassa tilanteessa oleviin. Hänen mukaansa tulisi myös välttää luomasta sellaista järjestelmää, jossa maksut olisivat tiettyjen työntekijöiden osalta suuremmat, sillä silloin työnantajilla olisi kannuste siirtää työtä sellaisille työntekijöille,

⁸³ Mari Holm Ingelsrud, Standard and non-standard working arrangements in Norway – consequences of COVID-19. Labour and Industry, 2021, 31(4), 387–404. <https://doi.org/10.1080/10301763.2021.1979449>

⁸⁴ Pierre Cahuc, Chapter 4. France: Social protection for the self-employed. Teoksessa OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? 2018, 99–122. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

⁸⁵ France Travail, Guide - Intermittents du spectacle, 2024.

⁸⁶ Pierre Cahuc, Chapter 4. France: Social protection for the self-employed. Teoksessa OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? 2018, 99–122. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

⁸⁷ Pierre Cahuc, Chapter 4. France: Social protection for the self-employed. Teoksessa OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? 2018, 99–122. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

joiden menot ja suoja olisivat pienemmät. Ranskassa järjestelmän muuttaminen on ollut vaikeaa järjestelmän piirissä olevien voimakkaasta vastustuksesta johtuen.⁸⁸

Saksassa on erikseen itsensä työllistäville taiteilijoille ja kirjailijoille kohdennettu järjestelmä (*Künstlersozialkasse*), joka on omanlaisensa erityisosa pakollisen sosiaaliturvajärjestelmän sisällä. Rahasto koordinoi pakolliset terveys-, eläke- ja pitkäaikaishoivan vakuutukset. Järjestelmä luotiin 1980-luvulla. Rahasto on tarkoitettu itsensä työllistäville taiteilijoille ja kirjailijoille, jotka täyttävät laissa (*Künstlersozialversicherungsgesetz, KSVG*) säädetyt edellytykset. Muiden itsensä työllistävien henkilöiden tavoin kirjailijat ja taiteilijat voivat ottaa vapaaehtoisen työttömyysvakuutuksen tiettyjen ehtojen täytyessä, muussa tapauksessa he voivat saada verorahoitteista, yleistä korvausta. Rahaston perustamisen taustalla on ajatus siitä, että taiteilijat ja kirjailijat ovat vahvasti riippuvaisia markkinoinnin ja myynnin ammattilaisista, palvelujensa käyttäjistä, minkä vuoksi heidän välinen suhteensa muistuttaa työntekijän ja työnantajan välistä suhdetta.⁸⁹

Järjestelmän rahoituksesta puolet on taiteilijoiden ja kirjailijoiden maksuja ja loput julkisen sektorin maksamaa rahoitusta sekä taiteilijoiden ja kirjailijoiden tuotteiden käyttäjien maksamia maksuja. Menettely osaltaan lieventää ei-palkkatyössä tehtävään työhön liittyviä säästöjä ja sillä vastataan niin sanottuun tuplakontribuutio-ongelmaan (*double contribution issue*) eli tilanteeseen, jossa on epäselvää kenen tulisi maksaa työnantajalle kuuluvat maksut, kun työnantaja ei ole selvästi tunnistettavissa.⁹⁰ Yksityiset yritykset ovat velvollisia ilmoittamaan taiteen ja kirjallisuuden palvelujen käytön menoistaan, valvonnasta vastaa Saksan eläkevakuutuslaitos (*Deutsche Rentenversicherung*).⁹¹

Kesäkuussa 2016 yhteensä 183 796 taiteilijaa ja kirjailijaa oli rekisteröitynyt johonkin rahaston vakuutusjärjestelmään. Vakuutettujen vuositulot olivat reilusti alle saksalaisten keskimääräistä ansaintaa. Aiemman arvion mukaan noin kolmasosa itsenäisistä taiteilijoista ja kirjailijoista kuuluu rahaston piiriin. Rahaston heikkoutena on nähty erityisesti pienet vanhuuseläkkeet, mikä johtuu taiteilijoiden keskivertoa heikommasta tulotasosta. Iso osa vakuutetuista täyttää juuri ja juuri vaaditun minimitulon ja monille vakuutetuille syyt kuulua järjestelmän piiriin liittynevät pääasiassa terveysvakuutukseen, jonka he saavat sen kautta verrattain edullisesti.⁹²

⁸⁸ Pierre Cahuc, Chapter 4. France: Social protection for the self-employed. Teoksessa OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? 2018, 99–122. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

⁸⁹ Verena Tobsch –Werner Eichhorst, Chapter 5. Germany: Social insurance for artists and writers. Teoksessa OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? 2018, 99–122. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

⁹⁰ OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? Chapter 1. Ensuring social protection for non-standard workers, 2018, 17–41. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

⁹¹ Verena Tobsch –Werner Eichhorst, Chapter 5. Germany: Social insurance for artists and writers. Teoksessa OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? 2018, 99–122. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

⁹² Verena Tobsch –Werner Eichhorst, Chapter 5. Germany: Social insurance for artists and writers. Teoksessa OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? 2018, 99–122. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

5 TAVOITTEET JA TOTEUTTAMISVAIHTOEHDOT

5.1 Tavoitteet

Yhdistelmävakuutuksen tavoitteena olisi vahvistaa vuoroin tai rinnan palkansaajana, yrittäjänä tai omassa työssä työllistyvien työttömyysturvaa ja vähentää sellaisia työttömyysaikaiseen toimeentuloon liittyviä haasteita, jotka saattavat heikentää yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen jatkamisen tai käynnistämisen tai yleisemmin monimuotoisen työllistymisen houkuttelevuutta täyden työttömyyden vaihtoehtona.

Tässä tarkoituksessa muistiossa esitetään malli yhdistelmävakuutukseksi. Kyseessä olisi uuden tyyppinen työttömyysvakuutus, jonka avulla työttömyyspäivärahan piiriin voisi jatkossa päästä se vaihtelevasti palkansaajana, yrittäjänä tai omassa työssä työllistyvien ryhmä, jolla työttömyyspäivärahan edellytyksenä oleva työssäoloehto ei nykyisin kerry. Samalla vahvistettaisiin jo nykyisin työssäoloehto kerryttävien palkansaajien ja yrittäjien työttömyysturvaa niin, että ensisijaisen työllistymisen ohessa harjoitettu palkkatyö, yritystoiminta tai oma työ voitaisiin jatkossa huomioida ansiopäivärahan laskennassa, jolloin ansiopäivärahan suuruus vastaisi nykyistä paremmin henkilön kokonaistulotasoa ennen työttömyyden alkamista.

Tässä muistiossa käsitellään yhdistelmävakuutuksen kattama henkilöpiiri, työssäoloehdon kertymistä koskevat säännökset, ansiopäivärahan laskentaa koskevat säännökset, työttömyyskassan jäsenyyttä ja työttömyyskassojen toimialaa koskevat säännökset ja työvoimapolitiittisten säännösten merkitys etuusosoikeuden syntymisessä. Työttömyysturvan ansio-osan rahoituksen peruseriaatteen säilytettäisiin ennallaan. Muistiossa käsitellään myös vaihtoehtoisia ratkaisutapoja.

5.2 Toteuttamisvaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.2.1 Yhdistelmävakuutuksen kattamasta henkilöpiiristä

5.2.1.1 Ehdotus

Palkkatyön tai yrittäjyyden määritelmää ei muutettaisi. Ehdotetaan, että yhdistelmävakuutus kattaisi kaikki työttömyysturvalaissa tarkoitetut yrittäjänä ja palkkatyössä työllistymisen yhdistelmätilanteet ja palkkatyössä tai yrittäjänä ja omassa työssä työllistymisen yhdistelmätilanteet.

Yritystoiminnan osalta ei näin ollen olisi merkitystä, missä muodossa yritystoimintaa harjoitetaan tai sillä, onko kyseessä yksinyrittäjä tai yrittäjä, jolla on palveluksessaan työntekijä/työntekijöitä.

Merkitystä ei myöskään olisi sillä, kerryttääkö henkilö jo nykyisillä edellytyksillä työssäoloehto joko palkansaajana tai yrittäjänä.

Yhdistelmävakuutuksessa olisi mahdollista paitsi yhdistää palkkatyö ja yritystoiminta, myös yhdistää palkkatyöhön tai yritystoimintaan sellaiset omassa työssä työllistymisen tilanteet, joissa on ansaintatarkoitus (eräät perhehoitotilanteet) tai omassa työssä työllistymisen tilanteet, joissa ei ole ansaintatarkoitusta (omaishoito, sellaiset perhehoitotilanteet, joissa ei ole ansaintatarkoitusta). Yhdistelmävakuutuksessa voitaisiin vakuuttaa myös MYEL-vakuutettava apurahatyöskentely ja työkorvauksella tehtävä toimeksianto.

Ehdotettu kohdejoukon määrittely mahdollistaisi yhdistelmävakuutuksen mahdollisimman laajalle joukolle henkilöitä. Kohdejoukon laajuus toteuttaisi parhaiten tavoitetta vahvistaa vuoroin tai rinnan palkansaajana ja yrittäjänä sekä omassa työssä työllistyvien työttömyysturvaa. Malli toisi työttömyyspäivärahan piiriin henkilöt, jotka nykyisin eivät pystyisi täyttämään palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto (aito yhdistelmävakuutus) ja lisäksi henkilöt, joilla yhdistelmävakuutus korottaisi ansiopäivärahan määrää nykytilaan verrattuna. Laaja henkilöpiiri mahdollistaisi laajan rahoituspohjan, jonka sisällä olisi moninaista työttömyysriskiä.

5.2.1.2 Vaihtoehtoiset ratkaisutavat

Valmistelun aikana on myös arvioitu vaihtoehtoja, joissa yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiri olisi ehdotettua suppeampi. Erilaiset rajoittavat vaihtoehdot koskevat huomioitavaa työllistymistä yrittäjänä.

5.2.1.2.1 Erilaiset itsensä työllistäjien ryhmät

Erityisesti julkisessa keskustelussa työttömyysaikaisen toimeentulon puutteiden katsotaan usein koskevan henkilöitä, jotka epäsäännöllisen ja monesti työtunteina vaihtelevan tai vähäisen palkkatyön ohella harjoittavat työttömyysturvalaissa tarkoitettua yritystoimintaa ilman varsinaista yritysmuotoa. Ryhmää voidaan kutsua myös itsensä työllistäjiksi. Tällöin puhutaan erityisesti niin kutsutuista freelancereista, toiminimiyrittäjistä ja yrittäjistä, jotka harjoittavat toimintaansa laskutuspalveluita tarjoavien yritysten kautta. Kyse voi olla myös työstä, jota tehdään toimeksiantoperusteisesti ja josta korvaus maksetaan työkorvauksena.

Tähän ryhmään kuuluvien osalta voidaan olettaa, että (vähäisen) palkkatyön ohella harjoitetun yritystoiminnan työpanoksen arvo jää usein niin matalaksi, että pakollisen YEL-vakuutuksen tuloaraja ei ylitä.⁹³ Tästä seuraa, että ryhmään kuuluvat eivät nykyisin kerrytä yrittäjän työssäoloehto, ja palkansaajana tehty työ kerryttää työssäoloehto hitaasti. Lisäksi palkansaajana tehty työ johtaa matalaan ansiopäivärahaan, jos työssäoloehto täyttyy. Ryhmään kuuluu myös henkilöitä, joiden eläketurva on järjestetty kuten työntekijöillä, mutta jotka eivät kuulu palkansaajan työttömyysturvan piiriin (omais- ja perhehoito, työkorvaus julkisen sektorin työnantajan maksamana).

Edelleen voidaan olettaa, että yritystoiminnan ja palkkatyön yhdistäminen on yleisempää tilanteissa, joissa yrittäjällä ei ole palkattuja työntekijöitä (yksinyrittäjä, freelancer) kuin tilanteissa, joissa yrittäjällä on palkattuja työntekijöitä.

Yhtenä vaihtoehtona arvioitiinkin mallia, jossa yhdistelmävakuutus rajoitettaisiin koskemaan vain yksinyrittäjiä eli ryhmää, jossa yrittäjä ei toimi työnantajana ja/tai itsensä työllistäjiä eli

⁹³ YEL-eläkevakuutuksen vuositulo alaraja on 9 208,43 euroa vuonna 2025 (767 euroa/kk). YEL-eläkevakuutuksen alaraja, joka kerryttää työssäoloehto on 15 128 euroa vuonna 2025 (1 261 euroa/kk). Vuositulo perustetaan työpanoksen arvoon, eli se ei seuraa ns. todellista tuloa yritystoiminnasta, vaikka työpanoksen arvon onkin tarkoitus tätä mahdollisimman hyvin seurata.

ryhmää, jossa yrittäminen tapahtuu ilman varsinaista yritysmuotoa. Malli tavoittaisi ne vuoroin ja rinnan palkansaajina ja yrittäjinä toimivat, joiden on arvioitu erityisesti tarvitsevan yhdistelmävakuutusta työttömyysaikaisen ansioperusteisen työttömyysturvan kartuttamista varten.

Näin määriteltynä yhdistelmävakuutus koskisi luonnollisen henkilön freelancerina, toiminnimiyrittäjänä tai laskutuspalvelun kautta harjoittamaa yritystoimintaa. Malli voitaisiin lisäksi rajoittaa koskemaan vain henkilöitä, jotka eivät kerrytä työssäoloahtoa yksinomaan palkkatyöstä tai yritystoiminnasta.

Vaihtoehtoon vahvuus olisi se, että se kohdentuisi ryhmään, joka tarvitsee yhdistelmävakuutuksen kaltaista ratkaisua, jotta oikeus työttömyyspäivärahaan voi ylipäättään syntyä. Tässä vaihtoehtossa nykyisin palkansaajana tai yrittäjänä työssäoloahtoa kerryttävät henkilöt eivät voisi ottaa yhdistelmävakuutusta. Heidän kohdallaan ansiopäivärahan määrä ei jatkossaakaan vastaisi työttömyyttä edeltäneen ansainnan tosiasiallista määrää, koska ansiopäiväraha määriteltäisiin joko vain palkansaajatulon tai vain yrittäjätulon perusteella.

Vaihtoehto voisi myös rajoittaa 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.

Vaihtoehtona tarkasteltiin myös mallia, jossa yhdistelmävakuutus kattaisi kaikki yrittämisen muodot ja myös työnantajayrittäjät, mutta malli koskisi vain heitä, jotka tarvitsevat yhdistämismahdollisuutta, jotta työssäoloahto kertyisi. Rajoitus, jonka mukaan yhdistelmävakuutus ei koskisi tilanteita, joissa työssäoloahto kertyy jo yksinomaan palkansaajana tai yrittäjänä työllistymisestä, olisi vaikea seurattava ja voisi rajoittaa halukkuutta ottaa vastaan palkkatyötä tai lisätä yritystoimintaa niin, että työssäoloahto kertyisi itsenäisesti jommastakummasta työllistymisen lajista.

Vaihtoehtojen ratkaisutapojen kautta muodostuvien henkilöryhmien määrittäminen yhdistelmävakuutuksen kohderyhmäksi nähtiin myös haastavammaksi rahoituksen näkökulmasta. Kohdejoukon tiukka rajaaminen johtaisi usean potentiaalisen rahoitukseen osallistuvan henkilöjoukon rajautumiseen yhdistelmävakuutuksen ulkopuolelle. Rajoitukset saattaisivat myös johtaa riskien kasautumiseen, eli malli kohdentuisi yksinomaan ryhmiin, joiden työttömyyden riski on keskimääräistä suurempi. Tämä voisi vaikuttaa yhdistelmävakuutuksen rahoitukseen ja lisätä siihen liittyviä riskejä.

5.2.1.2.2 Yhtiömuoto rajoituksena

Yhdistelmävakuutuksen henkilöpiirin rajoittamisessa arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa yhdistelmävakuutus rajoitettaisiin koskemaan vain tilannetta, jossa toimintaa harjoitetaan oikeushenkilön⁹⁴ muodostavassa yritysmuodossa (osakeyhtiö, avoin yhtiö, kommandiittiyhtiö). Tämän vaihtoehtoon arvioitiin kannustavan niin kutsuttuja itsensä työllistäjiä tekemään yritystoiminnan osalta ratkaisuja, jotka tukisivat yrittäjämäistä toimintatapaa työllistymisessä. Toisaalta tämä vaihtoehto sulkisi yhdistelmävakuutuksen ulkopuolelle itsensä työllistäjät eli ryhmän, jonka voidaan katsoa erityisesti tarvitsevan yhdistelmävakuutuksen kaltaista mahdollisuutta toimeentulon turvaamiseen työllistymisen mahdollisesti vähentyessä. Lisäksi se voisi

⁹⁴ Oikeushenkilö muodostuu joko julkisyhteisöstä taikka kauppaoikeudellisesta tai siviilioikeudellisesta yhteisöstä. Erona luonnolliseen henkilöön oikeushenkilön puolesta toimii aina luonnollinen henkilö. Osakeyhtiöt, kommandiittiyhtiöt ja avoimet yhtiöt ovat oikeushenkilöitä, kuten myös esimerkiksi säätiöt ja yhdistykset.

vähentää itsensä työllistämistä ilman, että yritystoiminnan määrä kasvaisi. Ääritilanteessa vaihtoehto voisi toimia yritystoiminnan aloittamista ehkäisevästi.

5.2.1.2.3 Vain lisävuutus

Kolmantena vaihtoehtona arvioitiin ratkaisua, jossa yhdistelmävuutus olisi mahdollinen vain henkilöille, jotka jo kerryttävät työssäoloehdosta joko palkansaajina tai yrittäjinä (lisävuutus). Vaihtoehtona vahvuus olisi sen toimeenpanon yksinkertaisuus ehdotettuun malliin verrattuna. Tämä johtuisi siitä, että etuusoikeuden pohjalla voitaisiin hyödyntää joko palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdosta. Lisäksi vakuutuksen riskit nähtiin muista vaihtoehtoista pienemmiksi. Myös tämä vaihtoehto toteuttaisi tavoitetta, että ansiopäivärahan määrä vastaisi nykyistä paremmin työttömyyttä edeltäviä tosiasiallisia tuloja.

Ratkaisu ei kuitenkaan parantaisi tilannetta ryhmässä, johon kuuluvat tarvitsevat yhdistelmävuutuksen kaltaista ratkaisua, jotta oikeus työttömyyspäivärahaan voi ylipäättään syntyä. Lisäksi kysymykseksi nousi se, olisiko tällaiselle vakuutuslaitokselle sellaista tarvetta, että yhdistelmävuutettujen joukko riittäisi kattamaan järjestelmän kustannukset.

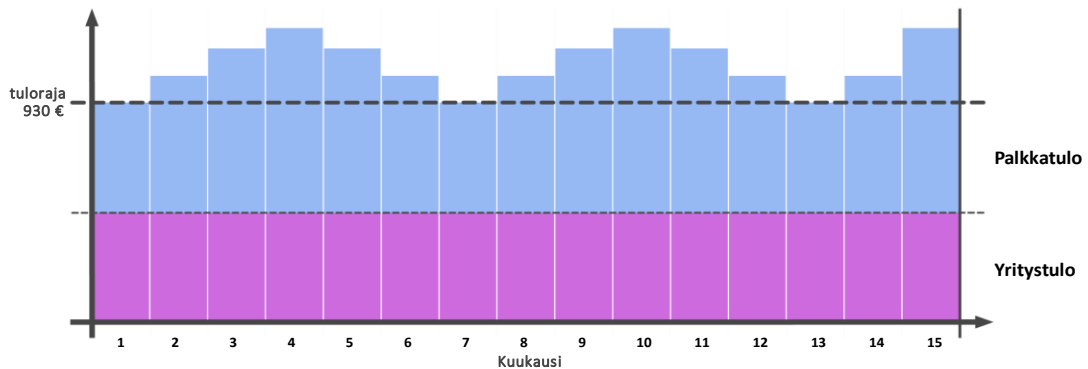
5.2.2 Yhdistelmävuutuksen työssäoloehdosta

5.2.2.1 Ehdotus

Ehdotetaan, että yhdistelmävuutetun työssäoloehto täyttyisi, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) kerryttänyt yhteensä vähintään 12 yhdistelmävuutuksen työssäoloehtokuukautta. Ansiopäivärahaan olisi oikeus yhdistelmävuutetulla, joka on ollut työttömyyskassassa vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt työssäoloehdon. Peruspäivärahaan olisi oikeus työnhakijalla, joka täyttää työssäoloehdon. Tarkastelujaksoa voitaisiin pidentää enintään seitsemällä vuodella hyväksyttävistä syistä, jotka vastaisivat palkansaajia nykyisin koskevia säännöksiä.

Yhdistelmävuutetun työssäoloehdossa laskettaisiin kalenterikuukauden tasolla yhteen yrittäjätulo, tulo omasta työstä, apurahasta tai työkorvauksesta sekä kalenterikuukauden aikana maksettu vakiintunut vakuutuksenalainen palkka. Yhdistelmävuutetun työssäoloehtokuukaudeksi luettaisiin sellainen kalenterikuukausi, jona henkilö on saanut yhteenlasketua tuloa vähintään 930 euroa. Työssäoloehto kertyisi vain täysinä kalenterikuukausina. Tulorajaa tarkistettaisiin vastaavasti kuin palkansaajan työssäoloehdon tulorajaa.

Kuvio 4. Palkkatyötä ja yrittäjänä työllistymistä yhdistävä työssäoloehto eli yhdistelmävakuutus



5.2.2.2 Vaihtoehtoiset ratkaisutavat

Edellä on ehdotettu, että yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto vastaisi useilta piirteiltään palkansaajan työssäoloehdosta. Palkansaajan työssäoloehdosta poiketen työssäoloehto kertyisi vain täysinä kalenterikuukausina, joissa maksetun palkkatulon ja yritystoiminnan vakuutustulon yhteismäärä olisi 930 euroa tai enemmän. Vaihtoehtoisesti on tarkasteltu mallia, jossa myös yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto voisi kertyä puolikkaina työssäoloehdokuukausina siten, että tarvittava työssäoloehtokuukausi syntyisi, kun koossa on kaksi puolikasta työssäoloehtokuukautta. Vaihtoehto vastaisi palkansaajan työssäoloehdon kertymistä, ja sen myötä työssäoloehdon kertymisessä voitaisiin huomioida hyvinkin hauras yhdistelmäyrittäjyyttä ja palkkatyötä ja näin ollen hauras kiinnittyminen työmarkkinoille. Samalla vaihtoehto kuitenkin lisäisi yhdistelmävakuutuksen toimeenpanon haasteita ehdotettuun malliin verrattuna.

Valmistelun aikana arvioitiin myös vaihtoehtoa, jossa yhdistelmävakuutukseen tulisi yrittäjän työssäoloehdosta vastaava työssäoloehto. Tällöin yhdistelmävakuutetun työssäoloehto täytyisi, kun henkilö on 48 lähinnä edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) kerryttänyt yhteensä vähintään 15 yhdistelmävakuutetun työssäoloehtokuukautta. Tällöin myös yhdistelmävakuutetun työssäoloehtokuukaudeksi luettaisiin sellainen kalenterikuukausi, jona henkilö on saanut yhteenlaskettua tuloa vähintään 1 260,67 euroa kuukaudessa (vuonna 2025).

Ehdotukseen verrattuna työssäoloehdon kuukausikohtainen tuloraja olisi noin 300 euroa korkeampi ja työssäoloehdon täytyminen edellyttäisi kolmea kuukautta pidempää työllistymistä. Vastapainoksi työssäoloehdon tarkastelujakso olisi merkittävästi pidempi kuin ehdotetussa mallissa.

On mahdollista, että pidempi (48 kuukautta versus 28 kuukautta) tarkastelujakso auttaisi useampaa monimuotoisesti työllistyvää täyttämään työssäoloehdon. Näissä tilanteissa kiinnittyminen työmarkkinoille on kuitenkin melko haurasta.

Toisena vaihtoehtona on arvioitu vaihtoehtoa, jossa palkansaajan, yrittäjän ja yhdistelmävakuutetun työssäoloehdot yhdenmukaistettaisiin. Palkansaajan ja/tai yrittäjän työssäoloehdon muuttaminen ei kuitenkaan kuulunut toimeksiantoon.

Kolmantena vaihtoehtona on arvioitu mallia, jossa työssäoloehdon kertyminen tapahtuisi tarkastelemalla ansioita suhteessa palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon ansiorajaan. Tällöin 465 euron palkkatulo kerryttäisi 50 prosenttia palkansaajan työssäoloehtokuukauteen vaadittavasta 930 euron tulosta, ja 616,79 euron yrittäjätulo niin ikään 50 prosenttia yrittäjän työssäoloehtokuukauteen vaadittavasta 1 233,58 euron tulosta (vuonna 2024). Tulokertymä olisi yhteensä 100 prosenttia, jolloin yhteenlaskettuna kuukaudesta muodostuisi täysi työssäoloehtokuukausi. Vastaavasti kuukautena, jossa palkkatuloa olisi 200 euroa (21,5 prosenttia 930 eurosta) ja yritystuloa olisi 968,36 euroa (78,5 prosenttia 1 233,58 eurosta), kuukaudesta muodostuisi täysi työssäoloehtokuukausi.

Vaihtoehto vastaisi vuoden 2018 mallin ehdotusta työssäoloehdon kertymistä. Tuolloin mallia pidettiin monimutkaisena osin siksi, että palkansaajan kohdalla työssäoloehto kertyi tuolloin tuntiperusteisesti ja kalenteriviikkokohtaisesti. Palkansaajan työssäoloehdon jo toteutettu tuloperusteisuus vähentäisi monimutkaisuutta. Valmistelun aikana on kuitenkin arvioitu, että palkansaajan työssäoloehdon uudistuksista huolimatta painotettu työssäoloehdon kertyminen olisi vähemmän selkeä ja läpinäkyvä kuin ehdotettu, yhteen tulorajaan perustuva työssäoloehto olisi.

5.2.3 Työssäoloehdon kertymiseksi vaadittavasta tulosta yhdistelmävakuutuksessa

Edellä luvussa 2.2 kuvatut palkansaajan työssäoloehdossa huomioitavaa tuloa koskevat säännökset ovat sellaisenaan sovellettavissa yhdistelmävakuutuksessa. Yhdistelmävakuutuksessa voitaisiin toisin sanoen huomioida työsuhteen perusteella maksettua palkkaa siltä osin kuin jotakin palkkaerää ei olla suljettu pois valtioneuvoston asetuksella. Palkansaajan tulon osalta työssäoloehto kertyisi maksuperusteisesti.

Yrittäjänä työllistymisen osalta tilanne on haastavampi. Kuten edellä luvussa 2.2 on kuvattu, nykyisin yrittäjän työssäoloehto ja ansiopäivärahan perustetulo määrittyvät henkilön YEL-, MYEL- tai TyEL-työtulon kautta. YEL-työtulo puolestaan on henkilön työpanoksen rahallinen arvo. Työtulo ei toisin sanoen ole henkilön verotettava tulo, henkilön itselleen maksama palkka eikä yrityksen tulos tai myynnin määrä.

Koska yrittäjän työssäoloehdot alkaa kertyä vasta kun vakuutustulo on vähintään 15 128 euroa vuodessa eli 1 260,67 euroa kuukaudessa (vuonna 2025), yhdistelmävakuutuksen yrittäjänä työllistymisen osalta tulee ratkaistavaksi, miten mallissa huomioitaisiin tilanteet, joissa yritystoiminnan työpanoksen arvo jää alle tämän rajan.

5.2.3.1 Ehdotus

Ehdotetaan, että palkansaajana saatu tulo huomioitaisiin yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdossa samojen tuloerien perusteella kuin tulot huomioidaan palkansaajan työssäoloehdossa. Yhdistelmävakuutuksessa huomioitava vakuutettava yrittäjätulo ja samalla työssäoloehdon kertymiseksi vaadittava tulo ehdotetaan määriteltävän seuraavasti:

Jos henkilön pakollisen YEL-vakuutuksen mukainen työtulo on vähintään 15 128 euroa vuodessa (vuonna 2025), hän voisi valita yhdistelmävakuutuksessa vakuutettavan työtulonsa kyseisen euromäärän ja oman, kyseisen tuloajan ylittävän YEL-työtulonsa välillä. Tämä koskisi myös maatalousyrittäjän tai apurahansaajan MYEL-järjestelmässä ja yrittäjän TyEL-järjestelmissä vakuutettavaa tuloa.

Jos henkilöllä on pakollinen YEL-vakuutus, jonka määrä kuitenkin alittaa edellä todetun euron tuloajan 15 128 euroa vuodessa (vuonna 2025), yhdistelmävakuutuksessa vakuutettava työtulo vastaisi YEL-vakuutuksen tuloa. Tämä koskisi myös MYEL-vakuutuksen mukaisen työtulon huomioimista, apurahansaajien vakuutettu MYEL-työtulo mukaan lukien, ja lisäksi tilanteita, joissa yrittäjä tai omassa työssä työllistytvä on vakuutettu TyEL-järjestelmässä tai muussa ei yrittäjiä koskevassa eläkevakuutusjärjestelmässä. Menettely olisi toimeenpanon kannalta yksinkertainen ja läpinäkyvä.

Jos yritystoiminnassa työllistyminen on niin vähäistä, että henkilöllä ei ole pakollista YEL-vakuutusta, mutta hänellä on vapaaehtoinen YEL-vakuutus, yhdistelmävakuutuksessa vakuutettavana tulona käytettäisiin YEL-vakuutuksen mukaista vahvistettua työtuloa.

Jos kyse olisi yrittäjästä tai maatalousyrittäjästä, mutta YEL- tai MYEL-vakuutusvelvollisuus puuttuisi eikä henkilöllä ole vapaaehtoista eläkevakuutusta, yhdistelmävakuutuksessa vakuutettava tulo perustuisi henkilön työttömyyskassalle ilmoittamaan työpanoksen arvoon. Yhdistelmävakuutuksen ottajaa tulisi kehottaa arvioimaan vakuutettava tulo vastaavasti kuin YEL-vakuutuksessa arvioidaan. Työttömyyskassa ei tekisi arviota siitä, vastaako yhdistelmävakuutukseen ilmoitettu tulo sitä, millaiseksi se YEL-järjestelmän kriteereiden perusteella vahvistettaisiin. Vakuutustulon pitäisi kuitenkin olla vähintään 1200 euroa vuodessa, jotta yhdistelmävakuutuksessa ei tulisi vakuutettavaksi erittäin vähäistä yritystoimintaan perustuva tuloa. Alarajalla torjuttaisiin myös haitallista pyrkimystä vakuuttaa tuloa vain tarkoituksena täyttää yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto. Alarajan lisäksi vakuutustulolla olisi yläraja, joka olisi pakollisen YEL:n tuloaraja vähennettynä 1200 eurolla vuodessa (vuonna 2025 alaraja 9 208,43 euroa vuodessa vähennettynä 1200 eurolla on 8 008,43 euroa). Vakuutustulon ylärajan tavoitteena on ehkäistä tilannetta, jossa työttömyysvakuutuksen työtulo pyritäisiin vahvistamaan vain aivan vähäisesti pakollisen YEL:n alapuolelle, millä voisi olla haitallista vaikutusta YEL-vakuuttautumiseen.

Jos kyse on omais- tai perhehoidon palkkiosta⁹⁵ tai työkorvauksesta, jota ei ole huomioitu YEL-työtulossa, vakuutustuloksi vahvistettaisiin verotettavan palkkion tai työkorvauksen määrä.

Vahvistettu vakuutustulo olisi lähtökohtaisesti voimassa 12 kuukautta. Tuloa olisi kuitenkin mahdollista muuttaa kesken vuoden kerran.

Lisäksi ehdotetaan, että työttömyyskassalla olisi mahdollisuus jälkikäteen valvoa yhdistelmävakuutuksen perusteena olevan yritystoiminnan toteutumista. Tässä tarkoituksessa, jälkikäteen, käytännössä kun etuutta haetaan, työttömyyskassalla olisi mahdollisuus tarkistaa valmistuneen verotuksen perusteella, onko yritystoiminnasta syntynyt verotettavaa ansiotuloa. Jos verotus on kesken työttömyyden alkaessa, tarkistus tehtäisiin verotuksen valmistuttua. Verotettavan ansiotulon olemassaolo osoittaisi, että henkilö on toiminut yrittäjänä, ja

⁹⁵ Tulona huomioitaisiin vain perhehoitajalle tai omaishoitajalle maksettava hoitopalkkio (perhehoitolaki 16 § tai laki omaishoidon tuesta 5 §). Kulukorvausta tai vastaavaa muuta kustannuksiin kohdistuvaa korvausta ei huomioitaisi.

sen puuttuminen kokonaan osoittaisi lähtökohtaisesti, ettei vakuutettu yritystoiminta ole toteutunut. Osakeyhtiömuodossa harjoitetun yritystoiminnan tilanteessa työttömyyskassa voisi tarkistaa tulorekisteristä osakeyhtiön yhdistelmävakuutetulle maksaman palkan määrän. Palkanmaksun puuttuminen osoittaisi lähtökohtaisesti, että yritystoiminta ei ole toteutunut.

Edellä kuvatussa jälkikäteisessä valvontamahdollisuudessa verotettavan ansiotulon tai palkan ja vakuutustulon suhdetta ei vertailtaisi. Koska verotettavan ansiotulon määrä ei osoita työpanoksen arvoa, merkitystä ei siis olisi sillä, että verotettava ansiotulo olisi korkeampi tai matalampi kuin työpanoksen arvoon perustuva vakuutustulo. Samoin meneteltäisiin osakeyhtiömuodossa harjoitettuun yritystoimintaan liittyvän palkanmaksun osalta.

Verotettavan ansiotulon tai palkanmaksun puuttuminen ei kuitenkaan välttämättä osoita, että yritystoimintaa ei ole lainkaan ollut. Näissä tilanteissa voi olla kyse esimerkiksi siitä, että yritystoiminnan kulut ovat ylittäneet siitä saatavan tulon. Vakuutetulle tulisikin jälkikäteistä valvontaa harjoitettaessa antaa mahdollisuus esittää lisäselvitystä yritystoiminnasta esimerkiksi esittämällä yritystoimintaa koskevat verotustiedot taikka selvitys yrityksen kirjanpidosta tai tilinpäätöksestä.

Lisäksi työttömyyskassalla olisi oikeus tarkistaa, onko henkilöllä oman ilmoituksensa vastaisesti olemassa YEL- tai MYEL-vakuutus.

Tarkistusmahdollisuuden tarkoituksena on ehkäistä yhdistelmävakuutuksen väärinkäyttöä. Riski liittyy ylivakuuttamiseen eli siihen, että saavutettaisiin tilanne, jossa työssäoloehtoa ylipäänsä kertyisi, tai että saavutettaisiin tilanne, jossa ansiopäivärahan määrä saadaan nostettua korkeammaksi kuin mitä tulot tosiasiaassa ovat. Työttömyyskassa ei kuitenkaan voisi jälkikäteen muuttaa vakuutustuloa vertailutietojen perusteella. Jos vertailutieto mahdollisesta lisäselvityksestä huolimatta osoittaa, että yritystoiminnassa ei olla lainkaan työllistytty, työttömyyskassa voisi päättää henkilön yhdistelmävakuutuksen ja evätä yhdistelmävakuutukseen perustuvan työttömyyspäivärahan ilman, että yhdistelmävakuutuksen rahoitukseen kerätty työttömyyskassan jäsenmaksu palautettaisiin.

Jälkitarkastusmahdollisuuden osalta on syytä korostaa, että kyse olisi nimenomaan mahdollisuudesta. Työttömyyskassan ei tarvitsisi jokaisen yhdistelmävakuutukseen perustuvan hakemuksen yhteydessä tehdä kyseisiä tarkistuksia. Sen tulisi kuitenkin huomioida mahdollisuus tarkastussuunnitelmassaan osana yhdistelmävakuutuksen riskienhallintaa.

Työttömyyskassan jäsenmaksu määräytyisi edellä kuvattujen vaihtoehtojen mukaisesti otetun vakuutustulon perusteella kaikilta niiltä kuukausilta, joina työtulo on voimassa. Koska jäsenmaksun suorittaminen työttömyyskassan sääntöjen mukaisesti on jäsenyyden ylläpitämisen edellytys, työttömyyskassan sääntöjen ja jäsenmaksupäätöksen mukainen jäsenmaksu tulisi lisäksi maksettavaksi myös kuukausilta, joina henkilö on työtön, työllistyy vain palkkatyössä tai vain yritystoiminnassa tai on pois työstä.

5.2.3.2 Vaihtoehtoiset ratkaisutavat

Valmistelun aikana on arvioitu työttömyyskassojen ehdotuksesta mallia, jossa yritystoiminnan vakuutettavan tulon osalta lailla säädettäisiin esimerkiksi kahdesta vakuutustulosta, joiden välillä yhdistelmävakuutetuksi hakeutuva voisi tehdä vakuutustuloa koskevan valinnan. Tällaisella tulolla ei olisi kytköstä henkilön työpanoksen arvoon, eikä tällainen menettely liittäisi tuloa henkilön työllistymiseen, minkä vuoksi sitä ei ehdoteta ratkaisuksi.

Valmistelun aikana on arvioitu myös mallia, jossa YEL-vakuutuksen puuttuessa työttömyyskassa tai Kela vahvistaisi yhdistelmävakuutuksessa vakuutettavan työtulon vastaavalla tavalla kuin eläkeyhtiö vahvistaa YEL-työtulon. Kyseessä olisi työttömyyskassoille uusi tehtävä, ja menettelyä voidaan pitää raskaana.

Valmistelun aikana on myös pohdittu, voitaisiinko pakollisen YEL:n alittavissa tilanteissa eläkevakuutusyhtiöille osoittaa tehtäväksi vakuutettavan tulon vahvistaminen. Työeläkevakuutusyhtiöistä annetussa laissa (354/1997) eläkeyhtiöiden toiminnasta säädetään seuraavasti:

Työeläkevakuutusyhtiön tehtävänä on harjoittaa sosiaaliturvaan kuuluvaa lakisääteistä eläkevakuutusliikettä hoitamalla 1 §:n 1 momentissa mainittujen lakien mukaisen lakisääteisen eläketurvan toimeenpanoa ja yhtiölle tätä varten kertyviä varoja vakuutusten käsittämät edut turvaavalla tavalla.

ja

Työeläkevakuutusyhtiö ei saa harjoittaa muuta vakuutusliikettä kuin 1 §:n 1 momentissa mainittujen lakien mukaista toimintaa ja siihen suoranaisesti liittyvää jälleenvakuutusta. Työeläkevakuutusyhtiön yhtiöjärjestyksessä on mainittava, mitä vakuutusta yhtiöllä on oikeus harjoittaa.

Tehtävän osoittaminen työeläkevakuutusyhtiöille – tai tehtävän vastaanottamisen mahdollistaminen – edellyttäisikin mainittujen säännösten tarkastelua, ja on epäselvää, millaista hyötyä menettelystä syntyisi suhteessa ehdotettuun menettelyyn. Tämän vuoksi vaihtoehtoa ei olla selvitetty tarkemmin.

Valmistelun aikana tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, jossa pakollisen YEL-vakuutuksen tulorajan alittuessa yritystoiminnan ansiotulo arvioitaisiin henkilön ansiotulona verotettavan yrityksestä syntyvän tulon perusteella. Tämä ei kuitenkaan mahdollistaisi osakeyhtiömuodossa harjoitettavan toiminnan vakuuttamista yhdistelmävakuutuksessa, mikä edellyttäisi vaihtoehdon täydentämistä palkkatulolla osakeyhtiön osalta. Kumpikin vaihtoehto – ansiotulona verotettava tulonosa ja palkkatulon huomioiminen – ovat kuitenkin ristiriidassa muussa sosiaaliturvassa sovellettavan tulojen huomioimisen kanssa ja lisäksi ne ovat vastakkaisia tähänastisessa YEL-vakuutuksen kehittämisessä noudatettujen ratkaisujen kanssa.

Kuten edellä on todettu, apurahansaajien kohdalla vakuutettava yhdistelmävakuutuksen tulo määräytyisi pakollisen MYEL-vakuutuksen työtulon perusteella. Erityisesti kuvataiteilijoilla ja muusikoilla apurahan ja myyntitulojen lisäksi tuloa syntyy tekijänoikeuskorvauksista. Muista immateriaalioikeuksiin perustuvista korvauksista poiketen tekijänoikeuskorvauksia ei vuoden 2023 alusta lukien sovitella työttömyysetuutta maksettaessa. Muutosta on perusteltu sillä, että maksuun tulevat tekijänoikeuskorvaukset eivät perustu ajankohtaiseen työskentelyyn. Vastavuoroisesti ehdotetaan, että tekijänoikeuskorvauksia ei myöskään huomioitaisi yhdistelmävakuutuksen työskentelyedellytyksessä, eli yksinomaan tekijänoikeuskorvauksia saava ei voisi ottaa yhdistelmävakuutusta eikä tekijänoikeuskorvauksia voitaisi huomioida ansiona, joka heijastaa vuositason ansaintaa. Tästä pääsäännöstä poiketen, jos tekijänoikeuskorvaukset ovat osa henkilön YEL-vakuutettua työtuloa, ne otettaisiin huomioon yhdistelmävakuutuksen yritystoiminnan tulona. Valmistelun aikana ei olla pidetty perusteltuna YEL-vakuutetun työtulon purkamista tavalla, jota tekijänoikeuskorvauksien poistaminen edellyttäisi.

5.2.4 Yhdistelmävakuutuksen perustuvan ansiopäivärahan maksaminen

Yhdistelmävakuutuksen niin kutsutun lisäakuutuksen osalta tulee ratkaistavaksi, milloin lisäakuutuksen tuoma korotus voidaan huomioida ansiopäivärahan määrässä.

5.2.4.1 Ehdotus

Ehdotetaan, että työssäoloehdon täyttymiseen perustuva ansiopäivärahan määrän laskenta tehtäisiin vain kerran enimmäisaikaa kohden.

Tilanteessa, jossa yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto ei olisi täyttnyt työttömyyden alkamiseen mennessä, työttömyyskassa tai Kela tutkisi palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon täyttymisen, ja työssäoloehdon täytyessä ansiopäiväraha perustuisi yksinomaan palkkatuloon tai yritystoiminnan vakuutustuloon. Ansiopäivärahan määrä laskettaisiin uudelleen, kun henkilö on täyttänyt kokonaan uuden työssäoloehdon. Menettely olisi yksinkertainen, ja selkeämpi kuin seuraavaksi tarkasteltavat vaihtoehtoiset ratkaisutavat.

5.2.4.2 Vaihtoehtoiset ratkaisutavat

Vuonna 2018 ehdotettiin, että yhdistelmävakuutuksen niin sanottu lisäakuutus eli yhdistelmäakuutus, jossa henkilö kerryttää työttömyyspäiväraha-oikeutta jo yksinomaan palkkatyön tai yritystoiminnan perusteella, voisi vaikuttaa ansiopäivärahan määrää korottavasti myös silloin, jos yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto täyttyy myöhemmin kuin palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto on täyttnyt. Käytännössä menettely merkitsisi ansiopäivärahan uudelleen laskentaa ja sen määrän korottamista kesken enimmäismaksuajan.

Muistiossa lisäakuutukseen perustuvasta ansiopäivärahan määrästä todettiin, että ansiopäiväraha-oikeus voisi alkaa palkansaajan työssäoloehdon täyttymisestä, ja jos kyseiseen päivään mennessä henkilö olisi täyttänyt jäsenyysaikana myös yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon, ansiopäivärahan suuruus laskettaisiin henkilön tulojen kokonaisuudesta. Jos henkilö ei kuitenkaan palkansaajan työssäoloehdon täyttymiseen mennessä olisi vielä täyttänyt yhdistelmävakuutuksen omaa erillistä työssäoloehto, ja jos yhdistelmävakuutettu myöhemmin täyttäisi erillisen yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon, hänen ansiopäivärahansa perusteena olevaa tuloa tarkistettaisiin yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon täytyessä vastaamaan kokonaisansiota. Kyse ei kuitenkaan olisi uudesta erillisestä työssäoloehdon täyttymisestä siinä mielessä, että enimmäismaksuaika alkaisi uudelleen alusta.

Vastaava menettely koskisi myös tilannetta, jossa työssäoloehto on alun perin täyttnyt yritystoiminnassa työllistymisen perusteella.

Vuoden 2018 ratkaisu olisi todennäköisesti sellainen yhdistelmävakuutuksen ehto, joka kannustaisi monimuotoisesti työllistyviä valitsemaan yhdistelmävakuutuksen. Ratkaisu tuottaa kuitenkin monimutkaisuutta ansiopäiväraha-oikeuden kertymisen seurantaan ja toimeenpäänoon, eikä se ole omiaan lisäämään mallin selkeyttä ja läpinäkyvyyttä tai ennustettavuutta, voimassa oleva ansiopäivärahan alentamista koskeva säätelykin huomioon ottaen.

5.2.5 Ansiopäivärahan ansio-osan muodostumisesta ja rahoituksesta

5.2.5.1 Ehdotus

Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan ansio-osan määrittelyssä tulee ratkaistavaksi, miten yhdistelmävakuutuksen palkkatyöstä ja yritystoiminnan sekä oman työn tulosta muodostuva kokonaistulo ja näiden tulonlähteiden osuudet työssäoloehtokuukauden ansioista vaikuttavat ansio-osan rahoituslähteistä kerättävään rahoitukseen.

Esimerkki 1: yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon aikainen tulo on yhteensä 1700 euroa, ja se jakautuu tasan palkkatulon ja yritystoiminnan työtulon kesken.

Esimerkki 2: yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon aikainen tulo on yhteensä 1700 euroa, ja se jakautuu palkkatulon ja yritystoiminnan työtulon kesken niin, että palkkatuloa on 1200 euroa ja yritystoiminnan tuloa 500 euroa.

Näissä kahdessa esimerkissä ansio-osan määrä on identtinen. Ansiopäiväraha on 54,71 euroa päivässä. Perusosan (37,21 euroa päivässä) ylittävän ansio-osan määrä on 17,50 euroa päivässä.

Kuten edellä mallin tavoitteissa on todettu, ehdotus on, että työttömyysturvan rahoituksen peruseriaatteet säilytettäisiin ennallaan.

Tästä seuraa ensinnäkin, että yhdistelmävakuutuksen ansio-osan rahoitusvastuu ja siitä syntyvät kustannukset eivät voisi siirtyä valtion rahoitettavaksi.

Toiseksi periaatteesta seuraa, että yritystoiminnan tai oman työn vakuutustuloon perustuva ansio-osan osuus rahoitettaisiin niin, että rahoittaminen ei voisi siirtyä palkansaajien ja työnantajien maksettavaksi.

Kolmanneksi ehdotuksesta seuraa, että työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu voisivat nousta siltä osin kuin ansiopäivärahan palkkatuloon perustuva ansio-osamenno kasvaa nykytilaan verrattuna. Tästä seuraa, että:

1. siltä osin kuin ansio-osa perustuu palkkatuloon, menovaikutus rahoitettaisiin palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksuilla ja työttömyyskassan jäsenmaksulla, jolla tulee rahoittaa 5,5 %:ia palkkatuloon perustuvasta ansiopäivärahasta eli sekä perus- että ansio-osasta.
2. siltä osin kuin ansio-osa perustuu yritystoiminnan tai oman työn tuloon, menovaikutus rahoitettaisiin työttömyyskassan jäsenmaksulla.

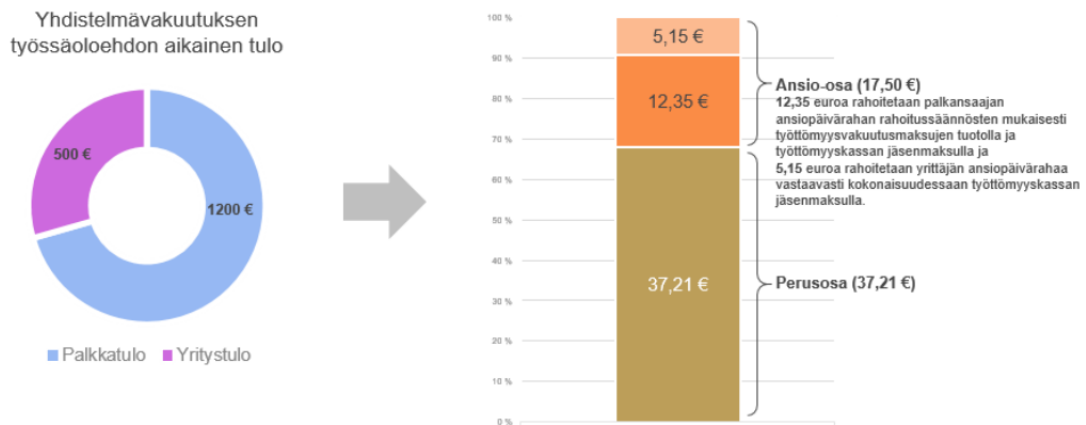
Kun yhdistetään edellä oleva esimerkki ansio-osan määrästä ehdotettuun rahoitusvastuuseen, tästä seuraisi, että:

Esimerkki 1: yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon aikainen tulo on yhteensä 1700 euroa, ja se jakautuu tasan palkkatulon ja yritystoiminnan työtulon kesken. Ansiopäiväraha on 54,71 euroa päivässä. Perusosan (37,21 euroa päivässä) ylittävän ansio-osan määrä on 17,50 euroa päivässä. Palkkatulon ja yritystoiminnan työtulon vaikutus on yhtä suuri, joten ansio-osasta puolet rahoitetaan palkansaajan ansiopäivärahan mukaisesti työttömyysvakuutusmaksujen tuotolla ja työttömyyskassan jäsenmaksulla ja puolet kuten yrittäjän ansiopäiväraha työttömyyskassan jäsenmaksulla.

Esimerkki 2: yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon aikainen tulo on yhteensä 1700 euroa, ja se jakautuu palkkatulon ja yritystoiminnan työtulon kesken niin, että palkkatuloa on 1200 euroa ja yritystoiminnan tuloa 500 euroa. Ansiopäiväraha on 54,71 euroa päivässä. Perusosan (37,21 euroa päivässä) ylittävän ansio-osan määrä on 17,50 euroa päivässä. Ansiopäivärahassa palkkatulon vaikutus on 70,59 %:ia, joten ansio-osasta $17,50 \times 70,59\% = 12,35$ euroa rahoitetaan palkansaajan ansiopäivärahan rahoitussäännösten mukaisesti työttömyysvakuutusmaksujen tuotolla ja työttömyyskassan jäsenmaksulla ja 5,15 euroa rahoitetaan yrittäjän ansiopäivärahää vastaavasti kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksulla.⁹⁶

Kuvio 5. Ansio-osan muodostuminen ja rahoittaminen

Esimerkki 2.



⁹⁶ Esimerkissä työttömyyskassan jäsenmaksuilla rahoitettaisiin päivärahasta 7,88 euroa. $37,21 + 12,35 = 49,56$ euroa, josta 5,5,%:ia on 2,725. Tähän lisätään kokonaan jäsenmaksulla rahoitettava yritystulosta kertynyt ansio-osa 5,15 jolloin jäsenmaksulla rahoitettavaksi osuudeksi muodostuu $2,725 + 5,15 = 7,875$ euroa.

Ansiopäivärahan suuruutta määriteltäessä muodostuva rahoitusvastuun jakautuminen prosentuaalisiksi osuuksiksi koskisi myös ansiopäivärahaa, jota on alennettu niin kutsutun porastuksen perusteella tai joka maksetaan soviteltuna tai vähennettynä. Rahoitusosuudet eivät toisin sanoen muuttuisi ansiopäivärahan alentuessa, eivätkä osuudet muuttuisi myöskään maksettaessa soviteltua tai vähennettyä ansiopäivärahaa. Jos ansio-osa on muodostunut palkka- ja yritystulosta esimerkiksi suhteessa 60:40, tämä sama jako koskee myös alennettua ansiopäivärahaa ja soviteltua ansiopäivärahaa.

Koska ansiopäivärahan ansio-osaa maksettaisiin jatkossa myös perustuen sellaiseen palkkatuloon, josta tällä hetkellä ei synny etuusmenoa, edellä kuvatusta seuraa, että ehdotettu rahoitusratkaisu voi nostaa palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksua. Kuten myöhemmin ehdotetun mallin vaikutusarvioissa todetaan, vaikutus olisi kuitenkin arvion mukaan hyvin vähäinen.

Ehdotus merkitsee käytännössä sitä, että yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansio-osan rahoitus yhdistää palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahan ansio-osan rahoituksen elementit ansio-osan rahoituksen lähteiksi niin, että palkkatuloon perustuvia rahoitusosuuksia ei ole mahdollista käyttää yritystoiminnan tuloon perustuvan ansio-osan rahoitukseen ja päinvastoin. Tästä seuraa, että yhdistelmävakuutukseen perustuvaa ansiopäivärahaa maksavan työttömyyskassan on taloudessaan ja tilinpidossaan ja myös jäsenmaksua koskevassa päätöksenteossaan eriteltävä varat ja rahavirrat, joilla se rahoittaa palkkaan perustuvaa ansio-osan osaa ja yritystoiminnan tuloon perustuvaa ansio-osan osaa. Erottelu koskee myös työttömyyskassan tasoitusrahastoa, ja yhdistelmävakuutusta tarjoavalla työttömyyskassalla tulee olla kaksi tasoitusrahastoa.

Palkkatuloon ja yritystoiminnan vakuutustuloon perustuvan menon eriytetty rahoitusratkaisu vastaisi eräisiin yhdistelmävakuutukseen liittyvien riskien hallintatarpeisiin. Esimerkiksi Pfalzin (2024)⁹⁷ mukaan moninaisen työllistymisen vakuuttamisessa eräs keskeinen kysymys on, altistuvatko itsensä työllistäjät ja työnantajasta riippuvaiset työntekijät samoille riskeille työnsä menettämisen suhteen. Hänen mukaansa tämän kysymyksen jatkokysymys on, voivatko nämä henkilöryhmät kuulua samaan, samanlaisten riskien vakuuttamiseen, perustuvaan järjestelmään, jossa palkansaajien maksut perustuvat pakollisiin, ansioon pohjautuviin maksuihin ja itsensä työllistäjien vapaaehtoiisiin, tietyille tasolle vakuutettuun maksuun.

Pitämällä ehdotuksen mukaisesti palkkatyöhön ja yrittäjyyteen perustuvan etuusmenon rahoitus selkeästi erillään vältetään tilanne, jossa työttömyyskassan palkansaajajäsenten jäsenmaksuilla tai työnantajien ja palkansaajien lakisääteisillä työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettaisiin yhdistelmävakuutettujen työttömyyskassan jäsenten yritystoimintaan liittyviä riskejä. Työttömyyskassan sisäinen rahoituksen erillisyyks toistaisi nykyjärjestelmään sisältyvää palkansaajien ja yrittäjien toisistaan työttömyyskassojen toimialaan asti eriytetyn ansio-perusteisen työttömyysvakuutuksen taustalla olevaa varautumista ja riskien hallintaa.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö on valmistelun aikana todennut, että kahden tasoitusrahaston ylläpitäminen lisää hallinnollista työtä, mutta se on hallittavissa. Yhteisjärjestö toteaa kuitenkin, että rahoituksen näkökulmasta yhdistelmävakuutuksen käyttöönotto edellyttäisi siirtymäaikaa tai muuta järjestelyä, jotta yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen voidaan onnistuneesti käynnistää. Lisäksi yhteisjärjestö toteaa, että erillisten tasoitusrahastojen laskennan

⁹⁷ Thomas Pfalz, Unemployment protection for self-employed persons and platform workers in Austria. European Journal of Social Security, 2024, 26(2), 109–122. <https://doi.org/10.1177/13882627241228860>

tulisi olla yksinkertaista ja yhtenäistä eri kassoissa (esim. henkilöstökulujen kohdennus eri vakuutuslajeille).

5.2.5.2 Vaihtoehtoiset ratkaisutavat

Ansio-osan rahoituksen osalta valmistelun aikana on arvioitu myös vaihtoehtoa, jossa yhdistelmävakuutuksesta syntyvä ansiopäivärahan lisäkustannus rahoitettaisiin kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksulla.

Vaihtoehdossa yhdistelmävakuutuksen palkkaan perustuvan ansio-osan työttömyyskassan jäsenmaksuilla rahoitettava osuus olisi enemmän kuin nykyinen 5,5 prosenttia. Vaihtoehto merkitsisi käytännössä sitä, että yhdistelmävakuutettu vastaisi palkkatuloon perustuvan ansio-osan rahoituksesta suuremmalla omalla rahoitusosuudella kuin yksinomaan palkansaajan työssäoloehtoon perustuvaa ansiopäivärahaa saava osallistuisi.

Vaihtoehdossa yhdistelmävakuutuksesta syntyvä uusi ansiopäivärahameno ei vaikuttaisi työttömyysvakuutusmaksuihin. Palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksut eivät toisin sanoen voisi nousta yhdistelmävakuutuksen palkkaan perustuvan ansiopäivärahamenon kasvaessa.

Esimerkki 1: Yhdistelmävakuutuksen ansiopäiväraha perustuu 1200 euroa/kk ansioon. Ansio muodostuu palkkatulosta 1000 euroa kuukaudessa ja yritystoiminnan työtulosta 200 euroa kuukaudessa. Koska palkkatulo 1000 euroa kuukaudessa kerryttää täyden työssäoloehtokuukauden palkansaajan työssäoloehtoon, ansiopäiväraha rahoitettaisiin ehdotuksen mukaisella tavalla.

Esimerkki 2: Yhdistelmävakuutuksen ansiopäiväraha perustuu 1200 euroa/kk ansioon. Ansio jakautuu tasan palkkatulon ja yritystoiminnan työtulon kesken. Koska palkkatulo 600 euroa kuukaudessa kerryttää puolikkaan työssäoloehtokuukauden palkansaajan työssäoloehtoon, ansiopäiväraha olisi mahdollista rahoittaa ehdotuksen mukaisella tavalla. Alle 930 euron tulosta ei kuitenkaan nykyisellään synny lainkaan ansio-osaa. Tämän vuoksi vaihtoehtoinen ratkaisutapa tarkoittaisi, että koko ansio-osa rahoitettaisiin työttömyyskassan jäsenmaksulla.

Esimerkki 3: Yhdistelmävakuutuksen ansiopäiväraha perustuu 1200 euroa/kk ansioon. Ansio muodostuu palkkatulosta 200 euroa kuukaudessa ja yritystoiminnan työtulosta 1000 euroa kuukaudessa. Koska palkkatulo 200 euroa kuukaudessa ei kerrytä täyttä tai puolikasta työssäoloehtokuukautta, palkasta syntyvä ansio-osameno rahoitettaisiin työttömyyskassan jäsenmaksulla.

Ansiopäivärahan määrä olisi 44,69 euroa päivässä, ja perusosan (37,21 euroa päivässä) ylittävän ansio-osan määrä on 7,48 euroa päivässä. Vaihtoehdossa koko ansio-osa rahoitetaan työttömyyskassan jäsenmaksulla.

Esimerkki 4: On myös mahdollista tarkastella vaihtoehtoa, jossa yhdistelmävakuutuksen ansio-osan rahoitukseen ei missään tilanteessa kohdistettaisi työttömyysvakuutusmaksuilla kerättävää rahoitusosuutta. Tällöin

paitsi esimerkissä 2 ja 3, myös esimerkissä 1 koko ansio-osa rahoitettaisiin kokonaisuudessaan jäsenmaksulla, vaikka palkkaan perustuvasta osasta jo itsessään kertyisi työssäoloehtoa.

Vaihtoehtoinen ratkaisutapa merkitsi sitä, että työttömyysvakuutusmaksut alenisivat nykytilaan verrattuna, mikäli suuri osa kohderyhmään kuuluvista vakuuttaisi itsensä yhdistelmävakuutuksessa pelkän palkansaajavakuutuksen sijasta. Ansioturvan kustannus vakuutettua kohden kuitenkin oletettavasti kasvaisi, sillä työttömyysvakuutusmaksun ja nykyisen työttömyyskassan jäsenmaksun sijasta yhdistelmävakuutuksen palkkaankin perustuvan osan vakuuttaminen tapahtuisi yksinomaan jäsenmaksun kautta. Oletettu maksurasituksen kasvu johtuisi siitä, että työttömyysvakuutusmaksun alentuminen ei riitä kompensoimaan jäsenmaksun nousua, koska kyseessä on verrattain pieni joukko koko palkansaajana vakuuttaneiden joukkoon verrattuna. Maksurasituksen kasvulla voisi olla vakuutuksen kiinnosta- vuutta heikentävä vaikutus.

Vaihtoehtoista ratkaisutapaa arvioitaessa on arvioitu sen vaikutuksia työttömyysvakuutusmaksujen vahvistamisen prosessiin. Nykyisin Työllisyysrahasto perustaa työttömyysvakuutusmaksua koskevan esityksensä ennusteeseen palkkasummasta ja työttömyydestä. Lisäksi huomioon otetaan mahdolliset lakimuutosten vaikutukset etuusmenoon sekä Työllisyysrahaston suhdannepuskurin tilanne.

Oletus on ollut, että vaihtoehtoinen ratkaisutapa, jossa palkan osuus yhdistelmävakuutukseen perustuvasta ansiopäivärahasta rahoitettaisiin joko nykyistä suuremmalta osin tai kokonaisuudessaan jäsenmaksuilla, monimutkaistaisi työttömyysvakuutusmaksujen määräämistä. Vaihtoehdosta seuraisi, että Työllisyysrahaston tulisi työttömyysvakuutusmaksuesitystä tehdessään kyetä erottelemaan, mikä osa ansiopäivärahamenon ennusteesta perustuisi sellaiseen yhdistelmävakuutuksen palkkasummaan, joka ei tällä hetkellä tule huomioiduksi ansiopäivärahaa määriteltäessä, tai, esimerkin 4 kohdalla, mikä osa yhdistelmävakuutusmenosta perustuisi palkkatuloon, ja tulisi rahoittaa yksinomaan työttömyyskassan jäsenmaksulla. Nämä palkkaerät tulisi erottaa työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden alaisesta kokonaispalkkasummasta.

Työllisyysrahasto on alustavasti arvioinut, voisiko se erottaa toteutuneesta kokonaispalkkasummasta sen osuuden, joka on maksettu yhdistelmävakuutuksen ottaneille palkansaajille. Rahasto on todennut, että se ei nykyisten tiedonsaantioikeuksiensa nojalla voi hakea tulorekisteristä tietoja henkilöistä, jotka ovat saaneet sekä palkansaajan tuloa että yrittäjätuloa. Työllisyysrahastolla on laaja tiedonsaantioikeus palkkana maksettuihin suorituksiin, mutta Työllisyysrahasto ei saa tietoa maksetuista työkorvauksista. Yrittäjän eläkelain 3 §:ssä tarkoitetulle yrittäjälle voidaan maksaa tilanteesta riippuen palkkaa tai työkorvausta. Koska Työllisyysrahasto ei saa tietoa maksetuista työkorvauksista, ei Työllisyysrahasto voi tehdä laskelmia siitä, kuinka suuri osuus palkkasummasta kohdistuu palkansaajiin, jotka tekevät työtä myös yrittäjänä. Jotta Työllisyysrahasto voisi tehdä tällaisia laskelmia, edellyttäisi se tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten muuttamista niin, että Työllisyysrahastolla olisi oikeus saada tiedot työkorvauksista, ja että Työllisyysrahasto voisi käyttää tulorekisterin tietoja tällaisten laskelmien tekemiseksi.

Tulorekisterin palkkatietoilmoituksella ei ilmoiteta tietoja tulonsaajan kuulumisesta työttömyyskassaan. Suorituksen maksaja vastaa palkkatietojen ilmoittamisesta, eikä suorituksen maksajalla ole tietoa tulonsaajan kuulumisesta työttömyyskassaan.

Edellä esitetyillä perusteilla todetaan, että Työllisyysrahasto ei voisi eritellä tulorekisteritietojen perusteella lasketusta kokonaispalkkasummasta sitä osuutta, joka on maksettu yhdistelmävakuutuksen ottaneille palkansaajille.

Työllisyysrahasto toteaa kuitenkin, että ratkaisevampaa työttömyysvakuutusmaksujen määrittämisen kannalta on se, että kuinka paljon yhdistelmävakuutus tulisi laskemaan tai nostamaan rahaston vastuulla olevia ansioturvamenoja (ei mikä on kyseisten henkilöiden osuus palkkasummasta). Menojen lisäyksen/vähentymisen tulisi olla noin 10 miljoonaa euroa vuodessa, että sillä olisi vaikutusta vakuutusmaksuprosenttiin 0,01 %-yksikön tarkkuudella.

Ensimmäisen yhdistelmävakuutusvuoden jälkeen ansiopäivärahamenojen ennusteessa voidaan hyödyntää edellisen vuoden ”yhdistelmävakuutuksesta puhdasta” ansiopäivärahamenoa ja mahdollinen osuus yhdistelmävakuutuksesta omina erinään.

Johtopäätöksenä Työllisyysrahasto toteaa, että esitetyillä vaihtoehtoisilla tavoilla ei olisi suurta vaikutusta Työllisyysrahaston työmäärään.

Vaihtoehtoa arvioitaessa on lisäksi syytä kiinnittää huomiota työttömyyskassojen hallinnolliseen työhön jäsenmaksuprosessissa, erityisesti talousarvion ja jäsenmaksuesityksen teossa. Valmistelun aikana oletus on ollut, että kokonaan jäsenmaksulla rahoitettava yhdistelmävakuutuksen ansio-osa voisi olla työttömyyskassojen talousarvion ja jäsenmaksuesityksen kannalta yksinkertaisempi ratkaisu kuin nykyisiin rahoitusratkaisuihin nojaava ratkaisu olisi. Yhden jäsenmaksun tilanteessa työttömyyskassat eivät joutuisi arvioimaan, missä määrin ansio-osan rahoitukseen saadaan rahoitus työttömyysvakuutusmaksujen tuotosta. Tällä voi olla merkitystä erityisesti silloin, jos jäsenistössä palkkatulon osuus työssäoloehdon kartuttamisessa vaihtelee, yksilötasolla tarkasteltuna jopa kuukausittain. Näissä tilanteissa työttömyyskassan voi olla vaikea ennakoon arvioida, missä osassa työssäoloehtokuukausia palkansaajan työssäoloehto kertyisi jo nyt, ja missä osassa kyse on lisävakuutuksesta. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö on todennut vaihtoehdosta, että jäsenmaksulla kokonaan rahoitettava yhdistelmävakuutuksen ansio-osa lisää työttömyyskassojen rahoitusosuutta ansiopäivärahamenosta nykytilaan verrattuna. Yleisesti yhdistelmävakuutuksen rahoitusvaihtoehtojen osalta, riippumatta valittavasta palkkaan perustuvan ansio-osan rahoitustavasta, Yhteisjärjestö näkee toimivimpana vaihtoehtona tasoitusrahaston minimimäärän keräämiseen sen, että ensisijaisesti mahdollistetaan riittävä siirtymäaika. Siirtymäajan lisäksi voisi harkita samanaikaisesti myös korkeamman vakuutusmaksun keräämistä. Yhteisjärjestön näkemyksen mukaan aluksi pelkästään korkeamman vakuutusmaksun kerääminen voisi kuitenkin johtaa siihen, että vakuutustuotetta ei koeta houkuttelevana.

Vaihtoehtoisessa mallissa korostuu Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön mukaan se, että jos jäsenmaksu muodostuu kovin kalliiksi (ja varsinkin alkuvaiheessa), maksutaso vaikuttanee myös tuotteen kiinnostavuuteen. Jäsenen voi myös olla vaikea ymmärtää, että vaihtoehtoisessa ratkaisutavassa ansio-osan rahoitus toimisi eri tavalla kuin palkansaajan ansiopäivärahassa, millä puolestaan voi olla vaikutusta mallin ymmärrettävyyteen.

Näiden tekijöiden vuoksi Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö pitää ensisijaista ehdotusta loogisena ja perusteltuna.

Vaihtoehtoinen malli merkitsisi sitä, että palkasta maksetun veronluonteisen työttömyysvakuutusmaksun lisäksi vakuutetut rahoittaisivat palkkaan perustuvan ansio-osamenon kokonaisuudessaan jäsenmaksulla. Rahoitusvastuussa syntyisi ero suhteessa henkilöihin, joilla palkkatulo riittää jo nyt kerryttämään palkansaajan työssäoloehto. Etuusoikeutta arvioita-

essa kyseessä olisi kuitenkin parannus nykytilaan nähden. Arvioitavaksi tulisi, onko ero rahoitusvastuussa perusteltavissa esimerkiksi etuusoikeuden parantumisen kautta niin, että vaihtoehtoisen ratkaisutavan voitaisiin katsoa olevan oikeasuhtainen yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeuden kannalta.

Vaihtoehtoisessa mallissa vakuutetut kollektiivina joutuisivat käytännössä rahoittamaan uudelleen palkkaan perustuvan osan yhdistelmävakuutuksen ansio-osamenosta. Koska kyse olisi 465 euroa kuukaudessa alittavista palkkatuloista, kasvava rahoituskustannus ei liene merkittävä vakuutettujen kannalta. Lisäksi työttömyysvakuutusmaksut ovat luonteeltaan veronluonteisia maksuja, ja vakuutusmaksuista eroten työttömyysvakuutusmaksun maksaminen ei yksinään muodosta oikeutta korvaukseen vakuutustapahtuman (työttömyyden) sattuessa. Vastaavasta lisärahoitusvastuusta ei kuitenkaan ole tiedossa olevaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

5.2.6 Työttömyyskassojen toimialasta ja jäsenyydestä yhdistelmävakuutuksen järjestämisessä

Nykytilassa työttömyyskassat voivat työttömyyskassalaissa säädetyn rajoituksen vuoksi tarjota työttömyysvakuutusta vain joko palkansaaajille tai yrittäjille. Yhdistelmävakuutuksesta säättäminen muuttaisi tätä jakoa, sillä jatkossa työttömyyskassan tulisi voida tarjota vakuutus myös sen pääasiallisen toimialan (palkkatyö tai yritystoiminta) lisäksi joko yrittäjyyden tai palkkatyön perusteella. Työttömyyskassojen toimialan osalta yhdistelmävakuutuksen järjestämiselle on useita vaihtoehtoja. Työn aikana on arvioitu seuraavia vaihtoehtoja:

1. Yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen olisi työttömyyskassalle vapaaehtoista
2. Yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen olisi pakollista kaikille työttömyyskassoille
3. Jako palkansaaajia ja yrittäjiä vakuuttaviin työttömyyskassoihin purettaisiin
4. Yhdistelmävakuutusta varten perustettaisiin uusi työttömyyskassa tai sen järjestäminen annettaisiin yhden työttömyyskassan tehtäväksi
5. Yhdistelmävakuutukseen perustuva ansiopäiväraha toimeenpantaisiin palkkatuloon perustuvalta osin palkansaaajia vakuuttavassa työttömyyskassassa ja yritystoiminnan vakuutustuloon perustuvalta osin yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa

5.2.6.1 Ehdotus

Ehdotetaan, että yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen olisi työttömyyskassoille vapaaehtoista. Vapaaehtoinen yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen vastaisi nykytilaa, jossa työttömyyskassa itse päättää toimialansa. Se vastaisi myös ratkaisua, joka on vastikään tehty työttömyyskassojen järjestämän työllistymistä tukevan toiminnan osalta (HE 40/2024 vp, laki työttömyyskassalain muuttamisesta (421/2024)), ja ratkaisua, joka koskee niin kutsuttua merialalla työskentelevän lisävakuutusta (työttömyysturvalaki 5 luku 12 §). Koska työttö-

myyskassan toimialaa koskeva päätös tehdään työttömyyskassan kassankokouksessa, johon kaikilla työttömyyskassan jäsenillä on yleensä suoraan oikeus osallistua⁹⁸, ratkaisu vahvistaisi työttömyyskassojen itsenäistä päätöksentekovaltaa omasta toimialastaan.

Vaikka yhdistelmävakuutus olisi työttömyyskassoille vapaaehtoinen lisäpalvelu, sen tarjoamisen ei tarvitse kuitenkaan muuttaa työttömyyskassan pääasiallisen vakuutustoiminnan kohdistumista joko palkansaajille tai yrittäjille, eikä sen tarjoamisen tarvitse muuttaa työttömyyskassan mahdollisen ammatillisen toimialan määrittelyä. Yhdistelmävakuutuksen yritystoiminnan osalta työttömyyskassan sääntöjen mukaista mahdollista ammatillista toimialamäärittelyä ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista soveltaa. Soveltamisesta ei käytännössä olisi hyötyä, koska yritysten toimialat tyypillisesti määritellään hyvin laaja-alaisesti, jolloin raja-alue ei todennäköisesti käytännössä olisi päätöksenteossa merkityksellinen. Lisäksi niissä tilanteissa, joissa yritystoimintaa harjoitettaisiin alalla, jota työttömyyskassa ei vakuuta, raja-alue käytännössä voisi johtaa kahden työttömyyskassan toimialan väliin tippumiseen, ja näin raja-alue voisi myös toimia yritystoiminnassa työllistymistä estävästi.

Koska työttömyyskassat jatkossakin vakuuttaisivat joko palkansaaajia tai yrittäjiä, olisi mahdollista edellyttää, että yhdistelmävakuutuksen haluava henkilö vakuuttautuisi palkansaaaja- tai yrittäjäkassassa ensisijaisesti sen perusteella, kumman työllistymisen muodon hän arvioi pääasialliseksi työllistymisen lähteeksi. Osalla yhdistelmävakuutuksen piiriin kuuluvista on kuitenkin oletettavasti vaikea ratkaista, onko palkansaaajana vai yrittäjänä työllistyminen tällainen pääasiallinen työllistymisen lähde. Samalla tulisi ratkaista, pitäisikö vakuutetun siirtyä yrittäjäkassasta palkansaaajakassaan tai päinvastoin, jos pääasiallisen työllistymisen lähde vaihtuisi. Tällainen siirtymä voitaisiin kytkeä nykytilaa vastaavasti esimerkiksi siihen, kuinka kauan työllistyminen on kestänyt tai sen arvioidaan kestävän.

Kunkin työttömyyskassan päättämältään jätettynä yhdistelmävakuutuksen tarjoamista koskeva sääntömuutosratkaisu kuuluisi työttömyyskassan kassan kokouksen tehtäväksi. Käytännössä päätös perustuisi työttömyyskassan arvioon siitä, miten suuri kilpailuetu ja toisaalta taloudellinen riski yhdistelmävakuutus sille olisi nykytilaan verrattuna. Jos työttömyyskassat katsovat, että yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen on niiden jäsenten kannalta tarkoituksenmukainen ratkaisu, kunkin työttömyyskassan päättämältään jätettävänäkin yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen voi käytännössä kuitenkin johtaa siihen, että kaikki työttömyyskassat päätyvät tarjoamaan mahdollisuutta jäsenilleen.

Ehdotettu ratkaisutapa voi johtaa siihen, että yhdistelmävakuutukset ja niiden mahdollisesti tuottama taloudellinen riski keskittyisivät tiettyihin työttömyyskassoihin. Ensinnäkin, jos vain osa työttömyyskassoista tarjoaa jäsenilleen mahdollisuuden yhdistelmävakuutuksen ottamiseen, ratkaisulla voi olla vaikutus siihen, missä työttömyyskassassa työlliset haluavat vakuuttaa itsensä. Jäsenistä osa hakeutuisi jäseneksi nimenomaan työttömyyskassaan, joka tarjoaa jäsenilleen mahdollisuuden yhdistelmävakuutuksen ottamiseen. Toisaalta osa jäsenistä voi hakeutua työttömyyskassaan, jossa yhdistelmävakuutuksen ottaminen ei ole mahdollista.

Edelleen vapaaehtoinen yhdistelmävakuutus merkitsisi sitä, että työttömyyskassa voisi myös luopua yhdistelmävakuutuksen tarjoamisesta. Näitä tilanteita varten tulisi ratkaista menettely, jolla yhdistelmävakuutus purettaisiin työttömyyskassan muun toiminnan jatkuessa. Ratkaisu ei saisi vaarantaa yhdistelmävakuutuksen ottaneiden jäsenten oikeuksia. Tämä koskee ennen kaikkea jo alkaneita enimmäismaksuaikoja, joissa ansiopäivärahan

⁹⁸ Työttömyyskassalaki mahdollistaa niin kutsutun valtuuskuntaratkaisun. Valtuuskuntarakenne on kuitenkin poikkeuksellinen tapa järjestää työttömyyskassan ylin päätöksenteko.

maksaminen ei saisi päättyä työttömyyskassan luopuessa yhdistelmävakuutuksen tarjoamisesta. Tällaisia tilanteita ajatellen on syytä arvioida vaihtoehtoa, jossa työttömyyskassan on maksettava yhdistelmävakuutukseen perustuvaa ansiopäivärahaa joko työttömyyden päättymiseen saakka tai enimmäisajan päättymiseen saakka. Jos työttömyyskassa on luopunut yhdistelmävakuutuksen tarjoamisesta jäsenilleen, kumpikin vaihtoehto kasvattaa yhdistelmävakuutukseen perustuvaa jäsenmaksutarvetta työllisten rahoitusvastuun päättyessä.

Ratkaisun osalta on lisäksi arvioitava, missä määrin sen on suojattava myös henkilöitä, jotka ovat ottaneet yhdistelmävakuutuksen, mutta jotka eivät ole vielä työttömiä. Tämän henkilöryhmän osalta kyse on oikeuksista, jotka liittyvät jo maksettuihin, yritystuloon perustuviin jäsenmaksuihin, jotka on rahastoitu työttömyyskassan tasoitusrahastoon.

Yrittäjien jäsenmaksun asemaa osana työttömyysvakuutuksen rahoitusta on arvioitu hallituksen esityksen HE 14/2020 vp johdosta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 33/2020 vp⁹⁹. Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettiin muun muassa, että työttömyyskassalakiin lisättäisiin säännös työttömyyskassan jäljellä olevien varojen käytöstä kassan purkautumis- ja konkurssitilanteissa. Voimassa olleen lain 2 §:n mukaan työttömyyskassan säännöissä on mainittava, miten kassan varat käytetään, jos kassa puretaan. Ehdotetun uuden 50 a §:n mukaan purkautuneen tai konkurssiin asetetun työttömyyskassan mahdolliset varat velkojen ja muiden sitoumusten täyttämisen jälkeen luovutetaan Työllisyysrahastolle.¹⁰⁰ Esityksen perustelujen mukaan työllisyysrahastoon siirretyt varat käytettäisiin työttömyyskassojen ansioturvamenojen ansio-osan rahoittamiseen.

Säännös olisi hallituksen esityksen mukaan koskenut paitsi palkansaajakassoja myös yrittäjiä vakuuttavia työttömyyskassoja. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että Työllisyysrahastosta ei rahoiteta yrittäjien ansioturvamenoja, ja että sen käsityksen mukaan yrittäjäkassan varojen siirtämiselle Työllisyysrahastoon ei lakiehdotuksessa tai sen perusteluissaan esitetty vastaavaa hyväksyttävää, varojen keräämistarkoitukseen ja käyttöön kiinnittyvää perustetta kuin palkansaajakassojen osalta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lain 50 a §:n soveltamisalaa on siten rajattava niin, ettei se kata yrittäjäkassoja. Yrittäjiä vakuuttavien työttömyyskassojen osalta varojen käyttöä koskeva säännös jäi lakimuutoksen voimaan tullessa ennalleen.

Perustuslakivaliokunnan havaitsemaa ongelmaa on yhdistelmävakuutuksen osalta mahdollista hallita esimerkiksi siten, että laissa säädettäisiin, että yhdistelmävakuutetuilta jo kertyneet yritystulon vakuuttamiseen perustuvat jäsenmaksuvarat olisi käytettävä vakuutettuna olleiden etuuksien rahoittamiseen niin kauan kuin varat sen mahdollistavat. Samalla olisi aiheellista tarkastella uudelleen yrittäjiä vakuuttavien työttömyyskassojen varojen käyttöä koskevaa säännöstä vastaamaan yhdistelmävakuutuksessa valittavaa ratkaisutapaa.

5.2.6.2 Vaihtoehtoiset ratkaisutavat

Valmistelun aikana on tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa yhdistelmävakuutuksen järjestäminen olisi kaikille työttömyyskassoille kuuluva pakollinen julkinen tehtävä. Pakollinen yhdistelmä-

⁹⁹ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_33+2020.pdf

¹⁰⁰ Yrittäjäkassojen asemaa työttömyysturvajärjestelmän kokonaisuudessa sekä yrittäjien sosiaalivakuuttamista oli hallituksen esityksen perustelujen (s. 25) mukaan tarkoitus tarkastella vastaisuudessa erikseen osana työttömyyskassalain jatkouudistusta sekä sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä.

vakuutuksen tarjoaminen kaventaisi nykytilaan verrattuna työttömyyskassan oikeutta päättää toimialastaan, ja poikkeaminen kassan oikeudesta itse päättää vakuuttamansa ammatti- ja toimialat edellyttäisi arvion mukaan painavia perusteita.

Yhdistelmävakuutuksen pakollista tarjoamista eli työttömyyskassoille asetettavaa velvoitetta on mahdollista perustella sillä, että ansiopäivärahan järjestämisessä on kyse työttömyyskassoille osoitetusta julkisesta hallintotehtävästä, jolloin se, että työttömyyskassa voisi itse päättää sen järjestämisestä tai järjestämättä jättämisestä voi näyttäytyä ristiriitaisena kassojen tehtävän näkökulmasta. Työttömyyskassan jäsenten tai potentiaalisten jäsenten näkökulmasta pakollinen järjestäminen olisi myös yhdenvertaisuuden kannalta tarkasteltuna neutraalimpi vaihtoehto kuin vapaaehtoinen järjestäminen. Pakollinen yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen saattaisi vähentää sellaisia yksittäisten työttömyyskassojen kilpailuedun ja taloudellisten riskien punnintaan liittyviä ratkaisuja, jotka voivat johtaa taloudellisten riskien kasaantumiseen yksittäisille, yhdistelmävakuutuksen järjestämiseen päätyville työttömyyskassoille. Toisaalta se, että kaikki työttömyyskassat tarjoaisivat yhdistelmävakuutukseen perustuvaa ansioturvaa voisi merkitä sitä, että jossakin työttömyyskassassa tällaisia vakuutettuja olisi vain vähäinen määrä. Tällä voi olla merkittävä työttömyyskassan yhdistelmävakuutukseen kohdistuvaa jäsenmaksua ja toimeenpanokustannuksia nostava vaikutus.

Valmistelun aikana on ollut esillä myös vaihtoehto, jossa työttömyyskassalakiin sisältyvä erottelu palkansaaajia ja yrittäjiä vakuuttavien työttömyyskassojen välillä purettaisiin osana yhdistelmävakuutushanketta. Purku olisi käytännössä edellytys yhdistelmävakuutuksen toteuttamiselle, jos yhdistelmävakuutuksesta säädettäessä päädyttäisiin nyt ehdotetusta (kts. luku 5.2.2.1) poiketen yhdistämään yrittäjien ja palkansaaajien työssäoloehto.

Nykytilassa yrittäjiä vakuuttaa vain yksi työttömyyskassa, Yrittäjäkassa, jossa on tällä hetkellä noin 27 000 jäsentä. Jäsenmäärältään se on yksi pienimmistä työttömyyskassoista. Jaon purkua koskevalla vaihtoehdolla voisi olla vaikutuksia Yrittäjäkassan jäsenmäärään. Valmistelun aikana ei olla pystytty arvioimaan, olisivatko vaikutukset Yrittäjäkassan jäsenmäärän kehityksen kannalta positiivisia vai negatiivisia.

Lopuksi valmistelun aikana on arvioitu myös vaihtoehtoa, jossa yhdistelmävakuutusta varten perustettaisiin uusi työttömyyskassa tai sen järjestäminen annettaisiin yhden työttömyyskassan tehtäväksi. Kummassakin vaihtoehdossa myönteistä on, että yhdistelmävakuutuksen toimeenpano ja sen rahoituksen erityispiirteistä johtuva osaamistarve keskittyisi yhteen työttömyyskassaan.

Uuden, lailla perustettavan työttömyyskassan perustamista ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena tilanteessa, jossa työttömyyskassan perustaminen on lain tasolla säädetty toimeksi, joka edellyttää luonnollisten henkilöiden kassan perustamista koskevaa tahdonilmaisua ja sitoutumista jäsenyyteen (perustajajäsenyys)¹⁰¹. Lisäksi ratkaisu paitsi keskittäisi yhdistelmävakuutuksen riskit yhteen työttömyyskassaan myös vaikuttaisi muiden työttömyyskassojen jäsentilanteeseen ohjaamalla yhdistelmävakuutuksen haluavat jäsenet uuden työttömyyskassan jäseniksi. Tällä voisi olla ennakkoimattomia vaikutuksia olemassa olevien työttömyyskassojen jäsenmääriin. Lisäksi uuden työttömyyskassan jäsenmäärää on haastava arvioida ennakoon tilanteessa, jossa ansioperusteinen vakuuttautuminen työttömyyden varalta on yksilölle vapaaehtoista.

¹⁰¹ Työttömyyskassalain 2 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan "Työttömyyskassa perustetaan kassan säännöt sisältävällä sopimuskirjalla, jonka vähintään kymmenen kassan jäseneksi aikoo henkilöä allekirjoittaa."

Järjestämistehtävän osoittaminen yhdelle olemassa olevalle työttömyyskassalle kohtelisi puolestaan olemassa olevia työttömyyskassoja keskenään erilaisella tavalla, ja näin ollen yhdistelmävakuutuksen ulkopuolella olevien työttömyyskassojen jäsenten osalta ratkaisu joko kohtelisi kassojen henkilöjäseniä eri tavoin toisiinsa nähden tai pakottaisi näiden työttömyyskassojen jäsenet vaihtamaan työttömyyskassaa, jos henkilö haluaisi vakuuttautua yhdistelmävakuutuksen mukaisesti. Mahdollisten jäseniirtymien osalta vaikutusten arviointi ennakkoon on haastavaa. Lisäksi myös tämä ratkaisu keskittäisi yhdistelmävakuutuksen riskit yhteen työttömyyskassaan.

Edellä kuvatuista vaihtoehtoisista ratkaisutavoista poikkeaa arvioitu malli, jossa yhdistelmävakuutukseen perustuva ansiopäiväraha hallinnoitaisiin palkkatuloon perustuvalta osin palkansaajia vakuuttavassa työttömyyskassassa ja yritystoiminnan vakuutustuloon perustuvalta osin yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa. Vaihtoehdolla ei olisi vaikutusta nykyisten työttömyyskassojen toimialaratkaisuihin. Mallissa henkilö voisi nykytilasta poiketen olla samaan aikaan vakuutettuna kahdessa työttömyyskassassa: valintansa mukaisessa palkansaajia vakuuttavassa työttömyyskassassa ja lisäksi yrittäjiä vakuuttavassa työttömyyskassassa.

Malli vastaisi eläkkeen maksamisessa sovellettavaa viimeisen laitoksen periaatetta.¹⁰² Moninaisesti työllistyvien kohdalla viimeisen, toimeenpanosta vastaavan työttömyyskassan ratkaiseminen voi kuitenkin poiketa eläkejärjestelmässä sovellettavasta menettelystä. Työeläkejärjestelmän rahoituksesta poiketen yhdistelmävakuutuksessa, kuten muussakin ansiopuolusteisessa työttömyysvakuutuksessa, rahoitus perustuu osin henkilön itsensä maksamaan jäsenmaksuun, jolloin mallissa jäsenyyden ylläpito edellyttäisi henkilön itsensä hakemaa jäsenyyttä kahdessa työttömyyskassassa ja jäsenyyden ylläpitoa eli jäsenmaksujen maksamista kumpaankin työttömyyskassaan. Mallissa pitäisi myös ratkaista, miten työllisyysrahas-
tosta palkkaan perustuvaan ansio-osan osaan kohdistuva rahoitus ohjattaisiin viimeiselle työttömyyskassalle silloin, kun se on yrittäjiä vakuuttava työttömyyskassa. Eläkejärjestelmässä tämä on ratkaistu niin sanotulla kustannustenjakomenettelyllä, jossa Eläketurvakeskus selvittää vuosittain eri eläkelaitosten osuudet maksetuista työeläkkeistä ja tietyiltä palkattomilta ajoilta lakien, asetusten ja sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien kustannustenjakoperusteiden mukaisesti. Jokainen maksettava eläke jaetaan kustannustenjakoselvittelyssä kunkin työsuhteen vakuuttaneen eläkelaitoksen ja eläkelaitosten yhteisen vastuun väliseksi rahoitusvastuiksi.

On kuitenkin mahdollista, että työttömyysvakuutuksessa rahoitusvastuun jako olisi toteutettavissa yksinkertaisemmin kuin eläkejärjestelmässä. Rahoitusvastuussa olisi mahdollista nojata esimerkiksi niin kutsuttuun palkansaajan tai yrittäjän jälkisuojaan perustuvan ansiopäivärahan rahoitusmenettelyyn, jossa viimeinen työttömyyskassa saa rahoituksen siltä työttömyyskassalta, jossa työssäoloehto on viimeksi täytetty. Menettelyä sovelletaan, kun vakuutettu liikkuu palkansaajia vakuuttavasta työttömyyskassasta yrittäjiä vakuuttavaan työttömyyskassaan tai päinvastoin.

Vaihtoehdon edistäminen edellyttää kuitenkin tarkempaa käsitystä siitä, miten työttömyyskassat käytännössä toimeenpanisivat viimeisen työttömyyskassan mallia.

¹⁰² Työeläkkeen myöntää ja maksaa aikanaan eläkelaitos, jossa työntekijä oli viimeksi vakuutettuna ennen eläkkeelle jäämistään. Eläkettä voi tällöin olla vakuutettuna useassa eri eläkelaitoksessa, jos työntekijä on työskennellyt monen työnantajan palveluksessa työuransa aikana. Kukin eläkelaitos vastaa vastuullaan olevasta eläkeosasta koko eläkkeen maksamisen ajan. Eläkelaitos, joka maksaa eläkkeen eläkkeensaajalle, perii muilta eläkelaitoksilta kyseiseen eläkkeeseen mahdollisesti sisältyvät muiden eläkelaitosten vastuulla olevat eläkeosat Eläketurvakeskuksen hoitaman kustannustenjakoselvittelyn ja viimeisen laitoksen periaatteen (VILMA) mukaan.

5.2.7 Työttömyysetuuden työvoimapolitiittisista edellytyksistä

Yhdistelmävakuutus on eri asia kuin se, täyttääkö työnhakija työttömyysetuuden saamisen muut edellytykset. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että vaikka henkilö täyttäisi ansiopäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon yhdistelmävakuutuksen perusteella, työttömyysetuutta ei kuitenkaan maksettaisi, ennen kuin henkilöä pidettäisiin työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla työttömänä sekä palkansaajana että yrittäjänä tehdyn työn osalta.

Yhdistelmävakuutuksen mahdollinen käyttöönotto ei sinänsä edellytä muutoksia työttömyysetuuden työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskevaan lainsäädäntöön. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei lainsäädäntömuutosten tekeminen nimenomaan tässä yhteydessä ole välttämätöntä. Ministeriöllä on kuitenkin tarkoitus myöhemmin käytettävissä olevien valmisteluresurssien mahdollistamissa puitteissa arvioida muun muassa omassa työssä työllistymiseen liittyviä lainsäädännön kehittämistarpeita.

6 VAIKUTUSARVIOT

6.1 Yleistä

Yhdistelmävakuutuksella tarkoitetaan ratkaisua, jossa yrittäjä- ja palkkatuloja voitaisiin yhdistää samassa työttömyysvakuutuksessa. Tällä ratkaisulla sellaisten henkilöiden, joilla on sekä säännöllisiä yrittäjä- että palkkatuloja, mutta jotka eivät täytä palkansaajan tai yrittäjän ansioturvan työssäoloehdtoa, olisi mahdollista hankkia ansioturva. Lisäksi sellaiset henkilöt, jotka täyttävät jonkin nykyisen ansioturvan muodon työssäoloehdon, voivat ottaa lisävakuumuksen aiemmin vakuuttamattomille tuloilleen. Nykytilassa yrittäjät ja palkansaajat vakuutautuvat eri kassoissa hieman eri yksityiskohdin. Yrittäjien työssäoloehto poikkeaa palkansaajien työssäoloehdosta ja lisäksi yrittäjät eivät maksa pakollista työttömyysvakuutusmaksua, jolloin heidän työttömyysturvansa ansio-osat rahoitetaan kokonaisuudessaan kassamaksuilla¹⁰³. Näin yrittäjien kassan jäsenmaksu on muodostunut huomattavasti korkeammaksi kuin palkansaajien kassojen jäsenmaksut, mikä yhdessä mahdollisten luonne-erojen yrittäjien ja palkansaajien välillä on johtanut siihen, että työttömyysvakuutuksen ottaneiden yrittäjien osuus on selvästi pienempi kuin palkansaajien.

Yhdistelmävakuutuksen tehokkuuden kannalta keskeinen kysymys on, millaiseksi sen vakuutuspiiri muodostuisi, eli millaiset henkilöt ottaisivat yhdistelmävakuutuksen. Tämä vakuutuspiiri määrittää, voidaanko tasapainoinen ja toimiva yhdistelmävakuutus toteuttaa. Tässä muistiossa arvioidaan näitä kysymyksiä hyödyntämällä SISU-mikrosimulointimallilla tehtyjä simulaatiolaskelmia sekä mallinnusta haitallisesta valikoitumisesta yhdistelmävakuutukseen, joka pohjautuu Tilastokeskuksen tuloaineistoihin sekä Kelan ja Finanssivalvonnan työttömyyspäiväraha-aineistoihin.

6.2 Taloudelliset vaikutukset ja työllisyysvaikutukset

Alla olevat arviot yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä ja vakuutuksen hinnasta perustuvat valtiovarainministeriön laskelmiin. Yhdistelmävakuutuksen vaikutuksia on arvioitu tässä arvioissa hieman eri menetelmällä kuin selvityshenkilön raportissa. Tässä arviossa on otettu lähikohdaksi, että vain ne henkilöt ottavat yhdistelmävakuutuksen, jotka odotusarvoisesti hyötyvät siitä. Tämän valikoitumisen kautta muodostuvan vakuutuspiirin tulot ja työttömyysriski vaikuttavat ratkaisevalla tavalla yhdistelmävakuutuksen toteutuskelpoisuuteen, kustannuksiin ja vaikutuksiin. Vakuutuspiirin määrittämisen avulla voidaan täsmentää arvioita etenkin työllisyysvaikutuksen ja julkisen talouden vaikutuksen osalta ja varmentaa arvioita jatkotyön tueksi. Selvityshenkilön raportissa ei ole huomioitu haitallisen valikoitumisen vaikutusta yhdistelmävakuutuksen kustannuksiin ja toteutettavuuteen henkilökohtaisen maksuhalukkuuden pohjalta.

Toinen keskeinen ero koskee kohdejoukon arvioinnissa käytettyä aineistoa. Selvityshenkilön raportissa on arvioitu yhdistelmävakuutuksen kohdejoukkoa Verohallinnon aineistolla, jossa yrittäjätulo on eritelty ansio- ja pääomatuloksi, ja raportissa käytetty ansiotulona verotettava

¹⁰³ Palkansaajien osalta työttömyysvakuutusmaksulla katetaan myös ansioturvan ajalta kertyneen eläkeoikeuden kustannuksia ns. ETK-siirron kontekstissa. Yrittäjien osalta vastaavaa mekanismia ei ole, joten käytännössä yrittäjien ansiopäivärahan ajalta syntyneet eläkeoikeudet rahoittaa valtio.

yrittäjän työtulo ei välttämättä vastaa yrittäjän vakuutetun työtulon suuruutta. Selvityshenkilön käyttämä Verohallinnon aineisto ei ollut saatavilla yksilötasolla tätä arviota varten, minkä vuoksi arviointiin on käytetty aineistona Tilastokeskuksen FOLK-tuloaineistoja, missä vastaavaa erittelyä ei ole tehty. Tässä arviossa yrittäjien vakuutettu työtulo on määritelty Verohallinnon aineistolla toteutetun mallinnuksen avulla, jossa on mallinnettu yrittäjätulojen ja vakuutettavien yrittäjän työtulojen keskimääräinen suhde.

Erityisesti vakuutuksen hintaa koskevien arvioiden osalta on lisäksi syytä painottaa, että kyseessä on arvio. Yhdistelmävakuutuksen toteutuessa vakuutuksen hintaan vaikuttavat useat seikat kuten vakuutuksen tosiasiallisesti ottavien määrä, vakuutuksenottajien ominaisuudet (tulotaso, työttömyyden riski) ja kunkin yhdistelmävakuutusta mahdollisesti järjestävän työttömyyskassan hallintokulut. Arvio vakuutusmaksutasosta ei toisin sanoen ole sitoumus yhdistelmävakuutuksen vakuutusmaksun määrästä.

6.2.1 Aineistoon perustuva vaikutusarvio yhdistelmävakuutuksesta

Yhdistelmävakuutuksen mahdollisen vakuutuspiirin muodostamiseksi on arvioitava, kuinka halukkaita kohdejoukon henkilöt ovat ottamaan vakuutuksen. Jos oletetaan, että potentiaaliset vakuutuksen ottajat ovat riskineutraaleja, nämä henkilöt ovat valmiita ottamaan sellaisen vakuutuksen, jonka odotusarvoinen hyöty on vähintään yhtä suuri kuin sen odotusarvoinen kustannus. Yksinkertainen tarkastelu kuitenkin osoittaa, että vakuutuspiiriä ei voi muodostua, mikäli kaikki toimijat olisivat riskineutraaleja ja kassatoiminnasta syntyisi kustannuksia¹⁰⁴. On siis ilmeistä, että vakuutuksen ottajat ovat jossain määrin riskiä kaihtavia. Tämän riskien kaihtamisen arvon selvittäminen on keskeinen kysymys, joka määrittää vakuutuksen arvoa yksilöille.

Tästä niin sanotusta riskipreferenssistä tai maksuhalukkuudesta pyritään laatimaan empiirinen arvio alla. Tätä empiiristä arviota hyödynnetään nykyisen ansioturvan yhteyteen rakennettavan yhdistelmävakuutuksen vakuutuspiirin ja kustannusneutraalin hinnan arviointiin, joiden avulla voidaan arvioida yhdistelmävakuutuksen mahdolliset vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen.

6.2.1.1 Riskipreferenssin jakauman arvioiminen yhdistelmävakuutuksen kohderyhmälle

Riskipreferenssin karkea arvioiminen suoritetaan yksinkertaisella laskelmalla. Kohderyhmänä toimii yhdistelmävakuutuksen potentiaalinen kohdejoukko, eli yrittäjä- ja palkkatuloja vuoden 2022 aikana saaneet henkilöt. Näille henkilöille muodostetaan nykyisen muotoinen ansioturva sekä peruspäiväraha SISU-mikrosimulointimallin laskelmalla. Näiden erotus muodostaa vakuutuksen vuotuisen hyödyn kohdejoukossa.

Tästä toteutuneesta hyödystä johdetaan yksilökohtainen vakuutushyödyn odotusarvo yksinkertaisella regressiolla. Aineistossa havaittuja ominaisuuksia, kuten koulutustasoa, ikää, siivillisäätystä sekä työhistoriaa hyödyntämällä voidaan arvioida tämä odotusarvo koko kohde-

¹⁰⁴ Palkansaajien osalta vakuutusta subventoidaan merkittävästi pakkovakuutuksella. Tämä vaikuttaa vakuutuksen hintaan. Yrittäjien kattaessa itse vakuutusmaksuillaan koko ansio-osan sekä kassan toimintakustannukset, seuraisi tästä toimintakustannusten takia, että kassaan kuulumisen hyödyt alittaisivat kustannukset.

joukolle. Vakuutuksen kustannukset voidaan taas arvioida aiemmin kuvatulla kassakohtaisten aggregaattikustannusten jakoon perustuvalla menetelmällä. Koska emme havaitse aineistossa kassamaksua yksilötasolla, ja tiedämme, että kassojen kassamaksuissa on merkittävää vaihtelua, tätä tapaa on hankala hyödyntää. Toinen vaihtoehto, jota hyödynnetään tässä arvioissa, on hyödyntää YTK:n jäsenmaksua, koska YTK on kaikille avoin kassa, jolla on kaikille jäsenille tasasuuruinen puhdas kassamaksu. YTK:n jäsenmaksu on kuitenkin hie-
man keskimääräistä kassamaksua suurempi, joten tämä voi aiheuttaa tuloksissa harhaa.

Näin on mahdollista verrata odotusarvoista vakuutushyötyä vakuutuksen kustannukseen yksilötasolla kohdejoukossa. Mikäli kaikki toimijat olisivat riskineutraaleja ja vakuutuksen hyöty olisi yhtä suuri vakuutuksen hinnan kanssa, vastaisi tämä hyödyn odotusarvo kustannuksia. Näin ei tietenkään ole edellä mainituista syistä. Vuoden 2022 YTK:n jäsenmaksulla 115 euroa saadaan arvio, jonka mukaan työttömyysetuuksista seuraava¹⁰⁵ hyöty olisi vähintään yhtä suuri kuin kustannus noin 49,8 prosentilla kohdejoukosta. Mikäli ajattelisimme, että eläkekattumasta syntyvä hyöty vastaisi 48 prosenttia ansio-osan menoista, valitsisi tällöin 57,8 prosenttia kohdejoukosta kassajäsenyyden¹⁰⁶.

Aineistosta kuitenkin havaitsemme, että kohdejoukosta 69,6 prosenttia on valinnut nykyisen kassajäsenyyden. Riippuen hyödyn määrittelystä, kassajäsenyyden valitsee noin 139,6/116,06 prosenttia henkilöitä suhteessa riskineutraaliin tapaukseen. Karkeasti arvioiden siis yksi euro vakuutuksen hintaa tuottaa noin 1,16–1,40 euron arvosta hyötyä populaatiossa keskimäärin. Koska mikrosimulointimallissa ei käsitellä eläkeoikeuksia, on suoravii-
vaisempaa ajatella, että vakuutetut ovat valmiita maksamaan noin 1,40 euron kokoisen kassamaksun jokaista odotetusta etuuseuroa kohden.

6.2.1.2 Mallinnus ja käytetty aineisto

Yhdistelmävakuutuksen vakuutuspiirin ja kustannusten arviointi perustuu simulointiin, jossa jokaiselle potentiaaliselle vakuutetulle simuloidaan työttömyysriskiin ja arvioituun soviteltuun ansiopäivärahaan perustuva odotusarvo vuositasolla saaduista ansiopäivärahoista. Näiden odotusarvojen pohjalta arvioidaan, kuinka paljon kukakin henkilö olisi valmis maksamaan yhdistelmävakuutuksesta. Näillä tiedoilla voidaan muodostaa arvio yhdistelmävakuutuksen kustannusneutraalista vakuutuspiiristä, jossa kaikki vakuutetut ovat halukkaita maksamaan vakuutusmaksun, joka riittää kattamaan vakuutusmaksuilla katettavan osuuden ansiopäivärahoista. Nykyisen työttömyysturvan rahoitusjärjestelmän mukaan kerätyillä vakuutusmaksuilla on katettava 5,5 prosenttia palkkaan perustuvista ansiopäivärahoista ja YEL- tai MYEL-työtuloon perustuvat ansio-osat kokonaan.

Vakuutuspiirin ja haitallisen valikoitumisen mallintamisessa hyödynnetään Tilastokeskuksen FOLK-tuloaineistoa, Kelan ja Finanssivalvonnan perus- ja ansiopäiväraha-aineistoja sekä edellä arvioitua riskinotto- tai maksuhalukkuusparametriä. Mallinnus on tehty vuosien 2018 ja 2019 aineistoilla¹⁰⁷, koska Finanssivalvonnan aineisto ulottuu vain vuoteen 2020 saakka. Kelan ja Finanssivalvonnan tiedot on aggregoitu vuositasolle vastaamaan tuloaineiston vuo-

¹⁰⁵ Käytännössä kassamaksulla saa siis enemmän vastiketta, kuin ainoastaan työttömyysetuuden arvon, sillä työttömyysetuus kerryttää myös eläkeoikeutta.

¹⁰⁶ Keskimääräisellä kassamaksulla luonnollisesti hyötyvien joukko olisi suurempi ja näin keskimääräinen maksuhalukkuus matalampi. Muutosten arvioinnin kannalta kuitenkin keskimääräisen maksun sijaan suurempi merkitys on marginaalisen yksilön valinnalla, ts. sillä miten järjestelmän muutokset vaikuttavat yksilöiden valintoihin.

¹⁰⁷ Vuodet 2018 ja 2019 on valittu tarkasteluvuosiksi siksi, koska koronapandemia kasvatti työttömyysjaksojen määrää vuonna 2020. Tästä syystä vuosien 2018 ja 2019 aineistojen käyttäminen antaa kuvan yhdistelmävakuutuksen kustannuksista maltillisemmassa suhdannetilanteessa.

sitasen lukuja. Vuosien 2018 ja 2019 tulot on inflaatiokorjattu vuoden 2023 tasolle Tilastokeskuksen ansiotasoindeksin avulla, jotta mallinnus olisi mahdollisimman yhteensopiva vuoden 2024 ansioturvan työssäoloehtojen kanssa.

Yhdistelmävakuutuksen kohdejoukko koostuu 18–64-vuotiaista henkilöistä, joiden säännöllisten palkka- ja yrittäjätulojen summa¹⁰⁸ täyttää yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon. Tässä muistiossa yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdoksi oletetaan se, että vuositasen palkkatulon ja YEL- tai MYEL-työtulon summa ylittää 11 160 euroa ($= 12 \cdot 930$ euroa) vuonna 2018. Henkilötason aineistoa YEL- tai MYEL-työtuloista ei ollut saatavilla tätä arviota varten, minkä vuoksi YEL- tai MYEL-työtulo on määritetty tuloaineiston yrittäjätulojen pohjalta hyödyntäen valtiovarainministeriön estimoimaa mallia YEL-työtulojen ja yrittäjätulojen suhteesta¹⁰⁹.

Näillä rajoituksilla yhdistelmävakuutuksen kohdejoukko on aineiston perusteella 94 812 henkilöä, joista 43 725:lla havaitaan YEL- tai MYEL-vakuutettu työjakso vuonna 2018. Kohdejoukossa on 5 762 henkilöä, jotka täyttäisivät yllä kuvatun yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon, mutta eivät täytä nykyistä palkansaajan eivätkä yrittäjän ansioturvan työssäoloehdtoa.

6.2.1.3 Odotusarvoisten ansiopäivärahojen simulointi

Mallinnuksen ensimmäisessä vaiheessa jokaiselle kohdejoukon henkilölle simuloidaan vuonna 2019 maksettujen ansiopäivärahojen odotusarvo vuoden 2018 tulotietojen pohjalta. Tämä simulaatio on toteutettu seuraavin vaihein:

1. Arvioidaan jokaiselle henkilökohtainen todennäköisyys työttömyysjakson tapahtumiselle vuonna 2019 logit-mallilla vuoden 2018 tulojen pohjalta (palkkatulot + yrittäjätulot).
2. Arvioidaan jokaiselle kohdejoukon henkilölle työttömyysjakson pituus, mikäli he jäisivät työttömäksi. Tämä arvioidaan OLS-regressiomallilla, jossa estimoidaan työttömyysjaksojen pituuden ja edellisvuoden tulojen suhde heille, joilla havaitaan työttömyysjakso vuonna 2019. Tällä mallilla määritetään työttömyysjaksojen odotusarvoiset pituudet myös niille henkilöille, joilla ei ollut työttömyysjaksoa vuonna 2019.¹¹⁰
3. Lisätään satunnaista vaihtelua kohdassa 2. estimoituihin työttömyysjaksojen odotusarvoisiin pituuksiin. OLS-malli on lineaarinen approksimaatio, minkä vuoksi estimoitujen työttömyysjaksojen keskihajonta on huomattavasti pienempi kuin työttömyysjaksojen pituuksien keskihajonta aineistossa:

¹⁰⁸ Vuonna 2018 100 043 henkilöä tienasi yli 1200 euroa palkkatuloja sekä yli 1200 euroa yrittäjätuloja vuositasolla.

¹⁰⁹ YEL- tai MYEL-työtulo on määritetty valtiovarainministeriön vero-osaston YEL-tuloille estimoiman mallin mukaan, jos yrittäjätulot ylittivät 14 803 euroa vuositasolla. Henkilöille, joiden yrittäjätulo oli 1 200–14 803 euroa vuodessa, vakuutettava yrittäjän työtulo on satunnaisluku väliltä [1200;7810,28], mikä kuvastaa sitä, että vakuutettu voisi itse valita vakuutettavan yrittäjätulonsa tältä väliltä.

¹¹⁰ Tämä malli ei sinänsä kuvaa puhtaasti tulojen yhteyttä työttömyysjakson pituuteen, koska henkilöllä, jolla on ollut työttömyysjakso vuonna 2018, on todennäköisesti pienemmät tulot ja suurempi todennäköisyys työttömyysjaksolle vuonna 2019 kuin henkilöllä, jolla ei ole ollut työttömyysjaksoa vuonna 2018. Voidaan ajatella, että estimoitu tulojen vaikutus työttömyysjakson pituuteen sisältää myös vuonna 2018 koetun työttömyyden vaikutuksen.

- Otetaan kohdan 2. mallin virhetermin keskihajonta, joka kuvaa sitä vaihtelua työttömyysjakson pituuksissa, jota kohdan 2. malli ei selitä.

- Arvotaan jokaiselle henkilölle satunnaisluku normaalijakaumalta: $N(0, \text{em. keskihajonta})$.

- Lisätään jokaiselle potentiaaliselle vakuutuksen ottajalle tämä satunnaisluku kohdassa 2. mallinnettuun työttömyysjakson pituuteen. Muutetaan saadut negatiiviset pituudet nolliksi ja skaalataan mallinnetut työttömyysjaksojen pituudet uudelleen siten, että näin laskettujen työttömyysjaksojen pituuksien keskiarvo vastaa aineiston jaksojen pituuden keskiarvoa. Pyöristetään työttömyysjakson kesto lähimpään tasalukuun.

4. Muodostetaan odotusarvo ansiopäivärahopäivien määrästä jokaiselle potentiaaliselle vakuutuksen ottajalle kertomalla työttömyyden todennäköisyys (kohta 1.) simuloitulla ansiopäivärahopäivien odotusarvoisella määrällä, mikäli henkilö jäisi työttömäksi (kohta 3.).

5. Lasketaan jokaiselle potentiaaliselle vakuutuksen ottajalle soviteltu ansiopäiväraha vuosien 2018 ja 2019 tulotietojen pohjalta.

- Oletetaan, että työttömäksi jäädessä se tulo loppuu, joka oli korkeampi vuonna 2018. Tällöin päiväraha sovitellaan joko vuoden 2019 palkkatulon tai vuoden 2019 yrittäjätulon pohjalta. Soviteltava tulo huomioidaan vain ansiopäivärahajakson keston ajalta jakamalla soviteltava tulo 260:lla ja kertomalla se ansiopäivärahajakson odotusarvoisella pituudella.

- Lasketaan soviteltu ansiopäiväraha näiden oletusten pohjalta. Vuositulot muutetaan kuukausituloksi jakamalla vuositulot 12 kuukaudelle ja kuukausitulot päivätuloksi jakamalla kuukausitulot 21,5 työpäivälle. Ansiopäivärahan määrä lasketaan vallitsevien lakien pohjalta.

6. Lasketaan jokaiselle potentiaaliselle vakuutuksen ottajalle odotusarvoinen sovitellun ansiopäivärahan maksettu määrä vuositasolla vuonna 2019 kertomalla kohdassa 4. laskettu odotusarvo ansiopäivärahopäivien määrästä ja kohdassa 5. laskettu soviteltu ansiopäiväraha. Huomioidaan ansiopäivärahan porrastuksen vaikutus kohdassa 3. lasketun työttömyysjakson pituuden mukaan.

Tällä simulaatiolla lasketaan kohdejoukon henkilöille odotusarvo vuonna 2019 saaduista ansiopäivärahoista. Esimerkiksi henkilön odotusarvo vuonna 2019 saaduille ansiopäivärahoille on 800 euroa, mikäli hänen soviteltu ansiopäivärahansa olisi 80 euroa, odotusarvoinen työttömyysjakson pituus olisi 100 päivää ja työttömyyden todennäköisyys olisi 10 prosenttia ($80 \text{ €/pv} * 100 \text{ pv} * 0,10$).

6.2.1.4 Vakuutuspiirin mallinnus

Yhdistelmävakuutuksen vakuutuspiiri ja vakuutusmaksu mallinnetaan alla kuvatulla mallilla vaihdellen sekä kohdejoukon määritelmää että riskinottohalukkuusparametriä. Haitallisen valikoitumisen havainnollistamiseksi vakuutuspiiri mallinnetaan lisäksi myös kahdella vaihtoehtoisella mallilla.

Henkilö hankkii yhdistelmävakuutuksen, mikäli hänen odotusarvoinen vakuutusshyötynsä on korkeampi kuin vakuutuksen hinta. Vakuutusshyödyllä tarkoitetaan sitä, kuinka paljon enemmän henkilö saa odotusarvoisesti ansiopäivärahaa yhdistelmävakuutuksessa suhteessa peruspäivärahaan. Edellä on arvioitu kohdejoukon riskipreferenssejä siten, että tämä joukko on keskimäärin valmis maksamaan 1,4 euroa jokaisesta eurosta odotusarvoista vakuutusshyötyä. Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty, että tämä riskinotto- tai maksuhalukkuus vaihtelee välillä 1,5–2,25¹¹¹. Tässä muistiossa käytetään parametrin arvoja 1,4 ja 2,25 maksuhalukkuuden kuvaamiseen.

Vakuutuspiirin mallinnuksessa oletetaan, että yhdistelmävakuutuksen kohdejoukko voi valita kaikkien nykyisten ansioturvan vaihtoehtojen, perusturvan ja yhdistelmävakuutuksen väliltä. Tällöin yhdistelmävakuutuksen vakuutuspiiri koostuu henkilöistä, joiden odotusarvoinen hyöty yhdistelmävakuutuksesta on korkeampi kuin vaihtoehtoisista työttömyysturvan muodoista. Kassamaksu peritään prosenttiosuutena vakuutettavasta tulosta, joka on palkkatulosten ja YEL-työtulon¹¹² summa vuositasolla. Sekä palkansaajan että yrittäjän ansioturvan hinnan oletetaan määräytyvän mallin ulkopuolella¹¹³.

Yhdistelmävakuutuksen kassamaksu ja haitallinen valikoituminen mallinnetaan yksinkertaisella algoritmilla:

1. Oletetaan ensin, että jokainen yhdistelmävakuutuksen kohdejoukon henkilö ottaisi vakuutuksen.

2. Lasketaan, kuinka suuri osuus yhdistelmävakuutuksen ottajien odotusarvoisista ansiopäivärahoista on rahoitettava kassamaksuilla. Tämä rahoitusosuus kerrotaan luvulla 1,3, jotta vakuutusmaksuilla katettaisiin myös ansioturvan järjestämisen hallinnolliset kulut (30 % kerätyistä kassamaksuista).

- Vakuutusmaksuilla on katettava yksilötasolla määritelty osuus odotusarvoisista ansiopäivärahoista (ilman hallinnollisia kuluja): palkkojen %-osuus tuloista * ansiopäivärahojen odotusarvo * 0,055 + yrittäjätulon %-osuus tuloista * ansiopäivärahojen ansio-osien odotusarvo

3. Lasketaan kassamaksu jakamalla kohdassa 2. laskettu vakuutusmaksuilla katettava osuus odotusarvoisista ansiopäivärahoista hallinnollisine kuluineen vakuutuksen ottajien määrällä.

4. Poistetaan yhdistelmävakuutuksen piiristä ne henkilöt, jos yksikin seuraavista kolmesta ehdosta täyttyy:

- Yhdistelmävakuutuksen hyöty on pienempi kuin yhdistelmävakuutuksen hinta.

¹¹¹ Jonas Kolsrud – Johannes Spinnewijn, The value and limits of unemployment insurance. 2024, LSE Public Policy Review, 3(2)

¹¹² HUOM! Tästä eteenpäin YEL- ja MYEL-työtuloihin viitataan YEL-työtuloina tekstin tiivistämisen vuoksi.

¹¹³ Yrittäjän ansioturvan hinta on 109,20 euroa vuodessa tai 2,1 prosenttia 9 600 euroa ylittävästä yrittäjätulosta, riippuen kumpi on korkeampi. Palkansaajan ansioturvan hinta on 115 euroa vuodessa (YTK:n jäsenmaksu vuonna 2018).

- Yhdistelmävakuutuksen hyöty on pienempi kuin palkansaajan ansioturvan hyöty.
- Yhdistelmävakuutuksen hyöty on pienempi kuin yrittäjän ansioturvan hyöty.

Toistetaan kohdat 2.–4. kunnes kohdassa 4. ketään ei poisteta vakuutuspiiristä, koska kaikki suostuvat maksamaan määritetyn maksun eivätkä siirry muiden vaihtoehtojen piiriin. Vaihtoehtoisesti kaikki henkilöt poistetaan lopulta kohdassa 4., jolloin yhdistelmävakuutukselle ei löydy kustannusneutraalia vakuutuspiiriä.

Haitallisen valikoitumisen vaikutuksen havainnollistamiseksi vakuutuspiiri on mallinnettu myös kahdella vaihtoehtoisella mallilla. Ensimmäinen vaihtoehtoinen malli on muilta osin identtinen edellisen luvun mallin kanssa, paitsi että vakuutusmaksu on määritetty kiinteänä euromääränä vuodessa ja on sama kaikille vakuutetuille. Toisessa vaihtoehtoisessa mallissa taas oletetaan, että yhdistelmävakuutus on kohdejoukolle ainoa mahdollinen tapa hankkia ansioturva. Tämä malli on muilta osin identtinen edellisen luvun mallin kanssa, mutta algoritmin kohdassa 4. poistetaan vain ne henkilöt, jotka valitsevat perusturvan mieluummin kuin yhdistelmävakuutuksen (ensimmäinen luettelokohde).

6.2.1.5 Laskelmien tulokset ja johtopäätökset

Taulukossa 8 on esitetty kaikki mallinnuksessa käytetyt mallit ja niiden parametrit. Malleissa 1 ja 2 henkilöt voivat valita vapaasti eri työttömyysturvan muotojen välillä ja vakuutusmaksu on määritetty prosenttiosuutena tuloista. Nämä mallit vastaavat parhaiten tässä muistiossa ehdotettua yhdistelmävakuutuksen toteuttamisvaihtoehtoa. Mallien kohdejoukkona käytetään kaikkia henkilöitä, jotka täyttävät yhdistelmävakuutuksen kuvitteellisen työssäoloehdon tulonjakotilaston palkkatulojen ja arvioitujen YEL-työtulojen perusteella, paitsi mallissa 2 vaaditaan myös, että kohdejoukolla havaitaan YEL- tai MYEL-työjakso aineistossa vuonna 2018. Lisäksi eri malleissa on käytetty eri maksuhalukkuuskertoimia (1,4 (a) tai 2,25 (b)). Mallit 3 ja 4 kuvaavat vaihtoehtoisia toteutustapoja.

Taulukko 8. Mallit yhdistelmävakuutuksen vakuutusmaksusta ja vakuutuspiiristä. Kohdejoukkojen koot: kaikki = 94 812, vakuutetut = 43 725

Malli	Ansioturvan vaihtoehdot	Kohdejoukko	Vakuutusmaksu	Maksuhalukkuus
1a	kaikki	kaikki	%	1,4
1b	kaikki	kaikki	%	2,25
2a	kaikki	vakuutetut	%	1,4
2b	kaikki	vakuutetut	%	2,25
3a	kaikki	kaikki	€	1,4
3b	kaikki	kaikki	€	2,25
4a	yhdistelmä	kaikki	%	1,4
4b	yhdistelmä	kaikki	%	2,25

Taulukossa 8 on esitetty mallien tulokset. Malleista 1 ja 2 huomataan, että maksuhalukkuuskertoimella on selvä vaikutus mallin tuloksiin. Matalalla maksuhalukkuuskertoimella arvio yhdistelmävakuutuksen vakuutuspiiristä on vain joitain tuhansia henkilöitä ja vakuutusmaksu 1,3–1,5 %, kun taas korkeammalla maksuhalukkuudella vakuutuspiiri on suurempi ja vakuutusmaksu pienempi. Ottaen huomioon, että maksuhalukkuusparametri 1,4 perustuu yhdistelmävakuutuksen kohdejoukon havaittuun käytökseen, todellinen vakuutuspiiri ja -maksu ovat todennäköisesti lähempänä mallien 1a ja 2a tuloksia kuin mallien 1b ja 2b tuloksia. Aineistossa, josta maksuhalukkuusparametri on estimoitu, ei ole ollut mahdollisuutta ottaa yhdistelmävakuutusta, joten estimoitu parametri voi myös aliarvioida kohdejoukon maksuhalukkuutta. Tästä syystä voidaan ajatella, että parametrien 1,4 ja 2,25 käyttäminen tarjoaa arvion ala- ja ylärajasta yhdistelmävakuutuksen vakuutuspiirille.

Taulukko 9. Arvio yhdistelmävakuutuksen vakuutusmaksusta ja vakuutuspiiristä

Malli	Vakuutettuja	Maksu*	Palkkatulot ka. €	YEL-työtulot, ka. €	Tyött. jakson kesto, ka., pv.
1a	9 818 (10 %)	1,29 %	10 382	13 952	23,6
1b	38 707 (41 %)	0,53 %	21 880	10 389	14,4
2a	4 078 (9 %)	1,53 %	9 063	15 597	25,1
2b	17 483 (40 %)	0,78 %	15 669	13 942	16,3
3a	27 203 (29 %)	214 €	23 341	12 230	15,0
3b	58 633 (60 %)	142 €	33 328	9 904	11,2
4a	64 022 (68 %)	0,31 %	34 706	8 708	10,9
4b	70 413 (74 %)	0,27 %	36 848	8 796	10,1

**Mallit ja kohdejoukot on kuvailtu Taulukossa 9. Tulot vuositason tuloja. * katettava myös hallinnolliset kulut, 30 % kassan rahoitusosuudesta.*

Jos verrataan malleja 1a ja 2a muihin malleihin, haitallisen valikoitumisen vaikutus vakuutuspiiriin ja -maksuun on ilmeinen. Korkeammalla maksuhalukkuudella (mallit 1b ja 2b) vakuutuspiiriin keskimääräiset palkkatulot kasvavat ja odotusarvoiset työttömyyspäivät sekä YEL-työtulot pienenevät, jolloin kustannusneutraali vakuutusmaksu pienenee mallin mukaan. Malleissa 3a ja 3b yhdistelmävakuutuksen vakuutuspiiri muodostuisi suuremmaksi, mikäli vakuutusmaksu perittäisiin kiinteänä vuosittaisena euromääränä. Tällöin yhdistelmävakuutukseen hakeutuisi korkeampien palkkatulojen henkilöitä, mikä heikentäisi haitallista valikoitumista. Tässä mallissa ei ole kuitenkaan huomioitu sitä mahdollisuutta, että kiinteällä euromäärällä yrittäjätuloja ylivakuutettaisiin, mikä voisi nostaa vakuutusmaksua ja täten pienentää vakuutuspiiriä. Mallien 4a ja 4b perusteella yhdistelmävakuutuksen ottaisi yli kaksi kolmasosaa kohdejoukosta, mikäli muuta ansioturvaa ei olisi tarjolla. Tästä voidaan päätellä, että moni yhdistelmävakuutuksesta hyötyvä henkilö päätyy kuitenkin valitsemaan palkansaajan ansioturvan.

6.2.1.6 Vakuutuspiiri sukupuolen, iän ja tulojen mukaan

Koko yhdistelmävakuutuksen kohdejoukko olisi noin 95 000 henkilöä. Tästä joukosta miehiä olisi noin 60 prosenttia ja naisia noin 40 prosenttia. Koko kohdejoukosta heitä, joilla työssäoloehto täyttyisi vain, jos se olisi mahdollista täyttää yhdistelmävakuutuksella, on noin 5 800. Tästä joukosta miehiä on 49 prosenttia ja naisia 51 prosenttia.

Ikäjakaumassa koko kohdejoukkoa tarkasteltaessa suurin ikäryhmä on 55–59-vuotiaat ja toiseksi suurin 50–54-vuotiaat. Kohdejoukon pienin ikäryhmä on alle 25-vuotiaat. Jos tarkastellaan ryhmää, jolla yhdistelmävakuutus olisi työssäoloehdon kertymisen edellytys, suurin ikäryhmä on yli 59-vuotiaat. Alle 25-vuotiaat ovat edelleen pienin ikäryhmä.

Ikä- ja sukupuolijakaumaa on kuvattu taulukossa 10.

Taulukko 10. Sukupuoli- ja ikäjakaumat yhdistelmävakuutuksen potentiaalisen kohdejoukolle, kohdejoukon sille osalle, joka ei täytä palkansaajan eikä yrittäjän ansioturvan ehtoja, sekä vakuutuspiireille malleista 1a ja 1b

	Koko kohdejoukko	Vain yhdistelmä vakuutuksen työssäoloehto	Vakuutuspiiri 1a	Vakuutuspiiri 1b
Yhteensä	94 812	5 762	9 818	38 707
Miehiä	60,2 %	49,0 %	56,2 %	54,2
Naisia	39,8 %	59,1 %	43,8 %	45,8
<25v	1,4 %	6,2 %	3,2 %	2,4 %
25–29v	5,0 %	10,7 %	7,7 %	6,8 %
30–34v	8,3 %	11,1 %	9,9 %	9,3 %
35–39v	11,4 %	12,1 %	11,6 %	11,5 %
40–44v	13,8 %	10,6 %	12,2 %	12,4 %
45–49v	14,1 %	9,4 %	11,9 %	12,4 %
50–54v	16,2 %	11,1 %	13,7 %	14,9 %
55–59v	16,7 %	14,1 %	15,5 %	16,3 %
>59v	13,0 %	14,5 %	14,2 %	14,0 %

Yhdistelmävakuutuksen kohdejoukkoa on tarkasteltu myös tulonmuodostuksen kautta. Kun tarkastellaan koko kohdejoukkoa, tyypillisin yhdistelmä on palkkatuloa 30 000–40 000 ja yrittäjätuloa alle 10 000 euroa vuodessa ansaitsevat, noin 38 000 henkilöä. Vähäiset tulot, sekä palkka- että yrittäjätuloa alle 10 000 euroa kumpaakin, on hieman alle 3 000 henkilöä. Sama vähäinen tulojen määrä ja tuloyhdistelmä oli yleisin joukossa, joka tarvitsisi yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon täyttämiseen, noin 2 900 henkilöä. Tulojakaumia on kuvattu taulukossa 11.

Taulukko 11. Palkka- ja yrittäjän vakuutettujen työtulojen jakaumat ristiintaulukoituna yhdistelmävakuutuksen potentiaalisen kohdejoukolle, kohdejoukon sille osalle, joka ei täytä palkansaajan eikä yrittäjän ansioturvan ehtoja, sekä vakuutuspiireille malleista 1a ja 1b

Koko kohdejoukko					
Yrittäjätulot	0–10 000	10 000-20 000	20 000-30 000	30 000-40 000	>40 000
Palkkatulot					
0–10 000	2 808	6 505	2 389	312	<5
10 000-20 000	7 321	3 344	950	154	0
20 000-30 000	7 802	2 822	641	93	<5
30 000-40 000	38 144	10 204	2 228	315	<5
>40 000	5 879	2 150	613	128	<5
Vain yhd.vakuutuksen työssäoloehto					
Yrittäjätulot	0–10 000	10 000-20 000	20 000-30 000	30 000-40 000	>40 000
Palkkatulot					
0–10 000	2 906	1 897	0	0	0
10 000-20 000	888	169	0	0	0
20 000-30 000	0	0	0	0	0
30 000-40 000	0	0	0	0	0
>40 000	0	0	0	0	0
Vakuutuspiiri 1a					
Yrittäjätulot	0–10 000	10 000-20 000	20 000-30 000	30 000-40 000	>40 000
Palkkatulot					
0–10 000	753	2977	1237	131	0
10 000-20 000	2396	167		45	0
20 000-30 000	167	336	70	6	0
30 000-40 000	39	124	<5	0	0
>40 000	0	0	0	0	0
Vakuutuspiiri 1b					
Yrittäjätulot	0–10 000	10 000-20 000	20 000-30 000	30 000-40 000	>40 000
Palkkatulot					
0–10 000	1 963	5 233	2 014	259	<5
10 000-20 000	5 673	2 210	659	115	0

20 000-30 000	6 032	1 829	304	56	0
30 000-40 000	8 867	3 083	386	50	0
>40 000	0	0	0	0	0

6.2.1.7 Vaikutus työllisyyteen ja julkiseen talouteen

Taulukossa 12 on kuvailtu yhdistelmävakuutuksen ansiopäivärahakustannusten jakautumista eri instituutioiden kesken mallien 1 ja 2 pohjalta. 19–27 % ansiopäivärahoista rahoitetaan jäsenmaksuilla, valtio ja kunnat rahoittaisivat perusosan kautta 54–63 % ansiopäivärahoista ja jäljelle jäävän osuuden rahoittaisi Työllisyysrahasto. Työllisyysrahaston osuus rahoituksesta kasvaa, mitä enemmän yhdistelmävakuutuksessa vakuutetaan palkkatuloja. Valtion osuus on sitä suurempi, mitä matalampia ansio-osia vakuutetuille maksetaan. Yhdistelmävakuutettujen ansiopäivärahamenojen summa asettuisi arvion mukaan välille 4,5–27,5 miljoonaa euroa vuodessa¹¹⁴.

Taulukko 12. Arvio yhdistelmävakuutuksen kokonaiskustannuksista ja rahoitusosuuksista. Työllisyysrahaston osuus on kattamaton osuus ansiopäivärahamenoista valtion osuuden ja vakuutusmaksujen jälkeen, pl. hallinnollinen kulu 30 % vakuutusmaksuilla kerättävästä summasta. Luvut milj. €

Malli	Maksetut ansiopäivärahat	Valtion osuus	Kerättävä maksuilla	TR:n osuus
1a	10,1	6,4	3,1	1,3
		(63 %)	(24 %)	(13 %)
1b	27,5	14,9	6,7	7,5
		(54 %)	(19 %)	(27 %)
2a	4,5	2,8	1,5	0,5
		(62 %)	(27 %)	(11 %)
2b	13,1	7,5	4,0	2,5
		(57 %)	(24 %)	(19 %)

Yhdistelmävakuutuksen vaikutukset julkiseen talouteen ja työllisyyteen riippuvat siitä, millaisen ansioturvan piiristä henkilöt siirtyvät yhdistelmävakuutuksen piiriin. Perusturvalta ja yrittäjän ansioturvalta yhdistelmävakuutukseen siirtyvät kasvattavat Työllisyysrahaston rahoitusosuuksia heidän palkkojen kautta määrittyvien ansio-osien osalta. Palkansaajan ansioturvalta siirtyvät henkilöt taas eivät suoraan kasvata Työllisyysrahaston kustannuksia, koska heidän ottamansa lisävakutus yrittäjätuloille rahoitetaan käytännössä vakuutusmaksuilla.

¹¹⁴ Vertailun vuoksi vuonna 2023 ansiopäivärahaa maksettiin palkansaajille noin 1,8 miljardia euroa ja yrittäjille noin 11 miljoonaa euroa (ks. Kela, Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2023. Julkaistu 2024. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024102887573>)

Kaikkien yhdistelmävakuutukseen siirtyvien henkilöiden kohdalla kuitenkin aiempaa korkeampi ansiopäiväraha voi kasvattaa työttömyysjaksojen pituutta, mikä vaikuttaisi työllisyyteen, julkiseen talouteen sekä Työllisyysrahaston rahoitusosuuksiin.

Taulukossa 13 on esitetty, millaisen ansioturvan piiristä henkilöt tulevat yhdistelmävakuutuksen piiriin mallien 1a ja 1b mukaan. Nämä mallit on valittu siksi, koska ne antavat todennäköisesti totuudenmukaisimman kuvan yhdistelmävakuutuksen vakuutuspiiristä. Taulukossa 13 on myös arvioitu Uusitalon ja Verhon (2010)¹¹⁵ estimoiman jouston avulla (0,79), kuinka paljon työttömyyspäivärahopäivien määrä kasvaisi korkeamman työttömyysetuuden myötä¹¹⁶.

Taulukko 13. Yhdistelmävakuutuksen ottajien työttömyysturva ilman yhdistelmävakuutuksen mahdollisuutta ja arvioitu vaikutus työllisyyteen

Yhdistelmävakuutuksen ottajat	Malli 1a			Malli 1b		
	Henkilöitä	Tyött. päiviä	Päiväraha nousee	Henkilöitä	Tyött. päiviä	Päiväraha nousee
Perusturvalta	3 479	92 813	64 %	8 987	162 790	101 %
Palkansaajan ansioturvalta	2 624	59 930	38 %	23 695	287 607	27 %
Yrittäjän ansioturvalta	3 715	78 906	20 %	6 025	108 689	20 %
YHTEENSÄ	9 535			38 734		
VAIKUTUS TYÖLLISYYTEEN	$0,79 * -(0,64 * 92\,813\text{pv} + 0,38 * 59\,930\text{pv} + 0,20 * 78\,906\text{pv}) / (260\text{pv/htv}) = -298\text{htv}$			$0,79 * -(1,01 * 162\,790\text{pv} + 0,27 * 287\,607\text{pv} + 0,20 * 108\,689\text{pv}) / (260\text{pv/htv}) = -802\text{htv}$		

Mallissa 1a henkilöt siirtyisivät melko tasaisesti eri työttömyysturvan muodoista yhdistelmävakuutukseen. Työttömyyspäivärahat kasvavat odotetusti eniten perusturvalta saapuvien joukossa. Mallissa 1b korkeampi maksuhalukkuus johtaa siihen, että yhä useampi palkansaajan ansioturvalta oleva haluaisi ottaa lisävakuutuksen yrittäjätuloilleen yhdistelmävakuutuksen kautta.

Soveltamalla Uusitalon ja Verhon (2010) joustoa voidaan arvioida, että mallilla 1a arvioidun vakuutuspiirin työttömyysjaksojen pidentyminen heikentäisi työllisyyttä noin 300 henkilötyövuodella ja mallilla 1b arvioidun vakuutuspiirin osalta noin 800 henkilötyövuodella. Valtiova-

¹¹⁵ Roope Uusitalo – Jouko Verho, The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. Labour Economics, 2010, 17(4), 643–654.
<https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.002>

¹¹⁶ Työttömyysetuuden suuruuden ja työttömyysjaksojen pituuden välisen jouston valintaa on käsitelty aiemmissa valtiovarainministeriön muistioissa, kuten esimerkiksi ansioturvan porrastusta tai työttömyysturvan ikäsidonnaisia sääntöjä käsittelevissä muistioissa.

rainministeriön arvion mukaan yksi lisätyöllinen vahvistaa julkista taloutta noin 26 200 eurolla vuodessa, joten yhdistelmävakuutuksen vaikutus julkiseen talouteen on arviolta -7,8 miljoonan euron (malli 1a) ja -21,0 miljoonan euron (malli 1b) välillä vuositasolla.

Tähän julkisen talouden vaikutukseen sisältyy se, että korkeamman ansiopäivärahan myötä pitenevät työttömyysjaksot kasvattavat valtion ja kuntien rahoittamaa osuutta ansiopäivärahoista 2,5–6,1 miljoonalla euroa¹¹⁷. Työllisyysrahaston osuus ansiopäivärahoista taas kasvaa kahdesta syystä. Toisaalta yhdistelmävakuutuksen piiriin siirtyy uusia vakuutettavia palkkatuloja niiltä henkilöiltä, jotka siirtyvät yhdistelmävakuutukseen muualta kuin palkansaajan ansioturvan piiristä. Tämän lisäksi työttömyysjaksojen pituuden kasvu kasvattaa työttömyyspäivien määrää kaikilla yhdistelmävakuutetuilla ja täten myös palkkoihin perustuvia ansio-osia. Jos nämä vaikutukset lasketaan yhteen, Työllisyysrahaston osuus ansiopäivärahoista kasvaa yhdistelmävakuutettujen osalta arviolta 1,4–4,2 miljoonalla eurolla¹¹⁸.

6.2.1.8 Arvioihin liittyvä epävarmuus

Työllisyysvaikutuksen ja julkisen talouden vaikutuksen arviointiin tuottaa epävarmuutta käytettävän jouston valinnan ja maksuhalukkuusparametrin lisäksi muun muassa vakuutettavan YEL-työtulon määrittäminen sekä moraalikadon vaikutus vakuutusmaksuihin. Noin kahdella kolmasosalla kohdejoukossa yrittäjätulot ovat alle 14 803 euroa vuodessa, minkä vuoksi mallinnetut YEL-työtulot alittavat tämän rajan noin 74 prosentilla kohdejoukosta. Lisäksi YEL-työtulot määrittävä malli tuottaa huomattavan vähän korkeita, yli 40 000 euron suuruisia työtuloja, vaikka ETK:n mukaan näin korkeat työtulot on kuitenkin noin 10 prosentilla vakuutetuista. Mikäli yhdistelmävakuutuksen kohdejoukon YEL-työtulot ovat jakautuneet samalla tavalla kuin kaikkien YEL-vakuutettujen työtulot, työtulojen mallinnukseen käytetty malli saattaa aliarvioida YEL-työtuloja. Toisaalta taas yhdistelmävakuutetut voivat monessa tilanteessa valita vakuutuksensa tason yrittäjätulon osalta, jolloin käytetty malli ei välttämättä aliarvioi vakuutettavia yrittäjätuloja niin selvästi.

Edellä tehdyt mallinnukset eivät myöskään varsinaisesti huomioi moraalikadon vaikutusta työttömyysjaksojen keston odotusarvoihin. Nämä odotusarvot on estimoitu tulo- ja työttömyyspäiväraha-aineistojen pohjalta, joten on mahdollista, että jos kohdejoukolla olisi ollut mahdollisuus ottaa yhdistelmävakuutus, samat tulot olisivat yhteydessä pidempiin työttömyysjaksoihin kuin aineistossa. Tällöin pidemmät työttömyysjaksot taas lisäisivät ansiopäi-

¹¹⁷ Laskelma pohjautuu Taulukossa 11 laskettuun arvioon siitä, kuinka monella päivällä työttömyysjaksot pitenevät yhteensä korkeampien etuustasojen myötä ja aineistoon pohjautuviin ryhmäkohtaisiin keskiarvioihin ansiopäivärahan perusosasta.

Malli 1a: $0,79 * (0,64 * 92\,813\text{pv} * 31,97\text{ €/pv} + 0,38 * 58\,098\text{pv} * 34,30\text{ €/pv} + 0,20 * 78\,906\text{pv} * 34,25\text{ €/pv}) = 2,544\text{ milj. euroa}$

Malli 1b: $0,79 * (1,01 * 162\,790\text{pv} * 26,71\text{ €/pv} + 0,27 * 287\,607\text{pv} * 33,27\text{ €/pv} + 0,20 * 110\,853\text{pv} * 33,75\text{ €/pv}) = 6,090\text{ milj. euroa}$

¹¹⁸ Ensin lasketaan, kuinka paljon ansiopäivärahoja maksetaan palkan perusteella henkilöille, jotka saapuvat yhdistelmävakuutukseen perusturvan tai yrittäjän ansioturvan piiristä (Malli 1a: 706 063 €. Malli 1b: 1 113 515 €). Tämän jälkeen lasketaan kuinka paljon palkkaan perustuvien ansiopäivärahojen määrä kasvaa Taulukossa 13 arvioidun työllisyysvaikutuksen myötä. Palkkoihin perustuvista ansio-osista on vähennetty työttömyyskassan rahoittama 5,5 prosentin osuus.

Malli 1a: $0,79 * (0,63 * 92\,813\text{pv} * 5,93\text{ €/pv} + 0,37 * 58\,098\text{pv} * 18,84\text{ €/pv} + 0,20 * 78\,906\text{pv} * 5,40\text{ €/pv}) = 0,685\text{ milj. euroa}$

Malli 1b: $0,79 * (1,01 * 162\,790\text{pv} * 7,05\text{ €/pv} + 0,27 * 287\,607\text{pv} * 33,60\text{ €/pv} + 0,20 * 110\,853\text{pv} * 5,28\text{ €/pv}) = 3,068\text{ milj. euroa}$

värahamenoja, mikä johtaisi malleissa vakuutusmaksun nousuun ja vakuutuspiirin pienemiseen. Moraalikadon vaikutusta vakuutuspiirin muodostumiseen arvioidaan tarkemmin myöhemmässä valmistelun vaiheessa.

6.3 Vaikutukset kansalaisten asemaan

Yhdistelmävakuutus vaikuttaisi vakuutuksen ottaneiden taloudelliseen asemaan työttömyysaikana. Vaikutusten laajuudet riippuvat kohdejoukon koosta ja siitä kuinka paljon yhdistelmävakuutusmalli parantaa vakuutettujen työttömyysturvan tasoa. Lähtökohtaisesti muutokset ovat työttömyysturvan saajien taloudellista asemaa parantavia. Vakuutuksen ottaminen luo taloudellista turvaa myös vakuutuksen voimassaoloaikana, vaikka vakuutustapahtumia ei olisikaan. Näin ollen niille noin 5 800 henkilölle, joilla ei täyty palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto, mutta yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto täytyisi, yhdistelmävakuutus parantaa mahdollisuuksia päästä taloudellista turvan piiriin. Yhdistelmävakuutuksen ottaisi maksuhalukkuuskertoimesta riippuen noin 2100–4200 henkilöä, jotka eivät aiemmin täyttäneet palkansaajan tai yrittäjän ansioturvan työssäoloehto.

Edellä olevien arvioiden perusteella yhdistelmävakuutuksen ottajien todennäköinen henkilöpiiri voi, kohdejoukon riskipreferensseistä ja käyttäytymisestä sekä vakuutuksen rahoitustavasta riippuen, olla muutamista tuhansista henkilöistä useisiin kymmeniintuhansiin henkilöihin (ks. taulukot 9 ja 11). Yhdistelmävakuutuksesta työttömyysaikana hyötyvien joukko ja kotitalousvaikutukset riippuisivat vakuutuksen ottajien lukumäärän lisäksi myös ottajien työttömyysriskistä – eli siitä kuinka paljon yhdistelmävakuutuksen ottaneita työttömiä lopulta olisi.

Esimerkiksi edellä olevassa mallissa 1b, jossa vakuutuksen ottaisi noin 39 000 henkilöä, olisi keskimääräinen päiväkohtainen ansiopäiväraha noin 49 euroa. Mallissa 1a vakuutuksen piiriin valikoituisi henkilöitä keskimäärin hieman pienemmillä vakuutetuilla tuloilla, jolloin keskimääräinen ansiopäiväraha olisi noin 44 euroa per päivä.

Niillä, joilla yhdistelmävakuutuksen ansioista työttömyysetuus muuttuisi työmarkkinatuesta ansiopäivärahaksi, olisi parannus taloudelliseen tilanteeseen ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen erotuksen suuruinen. Kun työmarkkinatuen määrä on 37,21 euroa päivässä, keskimääräinen päiväkohtainen etuus nousisi edellä mainituilla päivärahan tasoilla noin 7–12 euroa päivässä. Tässä joukossa myös muiden täydentävien etuuksien tarve, kuten asumistuen ja toimeentulotuen tarve vähenisi.

Niillä, jotka ovat jo nykyisin vakuuttaneet palkka- tai yrittäjätulojaan, yhdistelmävakuutus korottaisi ansiopäivärahaa, mutta korotus olisi vähäisempi. Korotus riippuisi lisävakuutettavan tulon määrästä.

Edellä nykytilan arvioinnissa on todettu, että vuonna 2022 työmarkkinatuen saajista 52 prosenttia oli miehiä ja 48 prosenttia naisia. Saajista puolet oli alle 40-vuotiaita. Tästä joukosta osa olisi potentiaalisia yhdistelmävakuutuksesta hyötyviä monimuotoisesti työllistyviä henkilöitä, jotka yhdistelmävakuutuksen perusteella voisivat täyttää työssäoloehdon. Jos työmarkkinatuelta yhdistelmävakuutuksen perusteella ansiopäivärahalle siirtyvien osuudet vastaisivat työmarkkinatuen saajia, yhdistelmävakuutus parantaisi hieman useamman miehen kuin naisen toimeentuloa. Myönteiset vaikutukset kohdistuisivat nuorempiin ikäluokkiin.

Myös valtiovarainministeriön tekemien arvioiden mukaan henkilöt, joilla oli sekä yrittäjätuloja ja palkkatuloja tai ansioperusteista työttömyysetuutta (noin 178 000 henkilöä vuonna 2022, ks. luku 3.4), olivat useammin miehiä kuin naisia, mutta ero oli suurempi kuin työmarkkinatuen saajilla. Kohdejoukon henkilöt ovat pääasiassa yli 30-vuotiaita. Lapsia on noin 40 prosentilla kohdejoukon henkilöistä. Yhdistelmävakuutuksen voidaan todennäköisesti parantavan useammin miesten kuin naisten toimeentuloa. Kohderyhmän kyky vastata lapsen huollosta ensisijaisella etuudella parantuisi.

Kun kohderyhmää tarkastellaan luvun 6 mukaisella kohderyhmällä noin 95 000 henkilöä, yhdistelmävakuutuksen kohdejoukossa miehet ovat yliedustettuina, ja ratkaisun voidaan arvioida parantavan erityisesti miesten asemaa. Jos tarkastellaan kuitenkin sitä noin 5 800 henkilön joukkoa, yhdistelmävakuutus parantaisi yhtä paljon sekä miesten että naisten asemaa.

Tarkasteltaessa yhdistelmävakuutuksen vaikutuksia ikäryhmittäin, koko kohdejoukkoa tarkasteltaessa yhdistelmävakuutuksesta hyötyisivät erityisesti ikäryhmät 55–59-vuotiaat ja 50–54-vuotiaat. Vähiten yhdistelmävakuutus kohentaisi alle 25-vuotiaiden taloudellista asemaa. Taloudellisen aseman kohentuminen yhdistelmävakuutusta työssäoloehdon täyttämiseen tarvitsevien kohdalla kohdentuisi niin ikään vanhemmille ikäluokille.

Työttömyysetuus voi olla perusteena sairaus- ja vanhempainpäivärahoille tai kuntoutusrahalle, jotka perustuvat pääsääntöisesti etuuden alkua edeltävän 12 kuukauden tuloihin. Tällä tarkastelujaksolle ajoittuvista etuustuloista määritetään laskennallinen etuusperusteinen tulo. Yhdistelmävakuutus kasvattaisi työttömyysetuuden suuruutta nykyisestä niillä vakuutuksen ottajilla, joita työttömyys kohtaa. Aiempaa suurempi työttömyysetuus kasvattaa edelleen sairaus- ja vanhempainpäivärahan tai kuntoutusrahan tasoa, niillä yhdistelmävakuutuksen kautta työttömyysetuutta saavilla, joilla työttömyysetuus ajoittuu kyseessä olevan etuuden tulojen tarkastelujaksolle. Tämän vaikutuksia sv-päivärahoihin ja niiden rahoitukseen arvioidaan vähäisiksi.

6.4 Työttömyysvakuutuksen erityispiirteet

Haitallinen valikoituminen ja moraalikato ovat kaksi keskeistä vakuutuksen perustamiseen liittyvää ongelmaa. Moraalikadolla tarkoitetaan tässä tilannetta, jossa vakuutuksen olemassaolo kannustaa vakuutustapahtuman laukaisemiseen. Työttömyysvakuutuksen, erityisesti ansioperusteisen työttömyysvakuutuksen olemassaolo tarkoittaa, että työttömyys ei ole taloudellisesti yhtä hankala ongelma yksilölle, kuin se olisi ilman vakuutusta. Tästä seuraa, että työttömyysjaksot voivat pitkittyä ja työttömyyden määrä kasvaa. Moraalikadon voi ajatella olevan sitä suurempaa, mitä korkeampi työttömyysvakuutuksen korvausaste eli etuustaso on. Moraalikato ei sinänsä ole periaatteellinen ongelma: se tarkoittaa lähinnä, että vakuutuksen kustannukset muodostuvat korkeammiksi. Se ei välttämättä osoittaudu vakuutusjärjestelmän kannalta merkittäväksi ongelmaksi.

Sen sijaan haitallinen valikoituminen voi aiheuttaa vakuutuksen kannalta vaikeita ongelmia. Haitallisella valikoitumisella tarkoitetaan tilannetta, jossa vakuutuksen ottajiksi valikoituu sellaisia henkilöitä, joille vakuutustapahtuma on todennäköinen. Toisaalta taas sellaiset henkilöt, jotka todennäköisesti eivät vakuutustapahtumaan joudu, eivät koe vakuutusta sen hinnan arvoiseksi ja karttavat vakuutusta. Tästä seuraa toisaalta vakuutuksen hinnan nousu, mutta myös maksupohjan kutistuminen. Haitallinen valikoituminen on siis seurausta vakuutuksen vapaaehtoisuudesta. Vakuutuksen odotusarvoisten nettomaksajien, eli matalan työttömyysriskin omaavan mutta vakuutusmaksutuloja tuottavan joukon poistuminen vakuutuk-

sen piiristä uhkaa aiheuttaa ilmiön, jossa yhä enemmän henkilöitä poistuu vakuutuksen piiristä ja lopulta vakuutuksen ylläpito ja etuusmenojen kattaminen muuttuvat mahdottomaksi. Haitallinen valikoituminen on moraalikatoa vakavampi ongelma siinä mielessä, että yksilöiden poistuminen vakuutuksen piiristä voi johtaa maksupohjan rapautumiseen ja vakuutuksen kaatumiseen.

Moraalikato on sinänsä ongelma, joka ei pakollisen sosiaalivakuutuksen puitteissa uhkaa järjestelmien olemassaoloa. Haitallinen valikoituminen voi tämän tehdä. Sosiaalivakuutukset ovatkin tyypillisesti pakkovakuutuksia tästä syystä. Palkansaaajien korkea vakuutusaste johdetaan todennäköisesti siitä, että pakolliset vakuutusmaksut kattavat merkittävän osan kustannuksista. Yrittäjien vakuutuksen tilanne kertoo siitä, että tämä riski on käytännössä täysin mahdollinen eikä siihen tulisi suhtautua kevyesti. Yrittäjien ja palkansaaajien vakuutusten hien erilaista valikoituminen kertoo myös, että sillä, miten kassamaksut asetetaan (esimerkiksi tasamaksuna vai suhteessa vakuutettuun tuloon) voi olla merkitystä valikoitumisen kannalta.

Ruotsin ansioperusteista työttömyysvakuutusta tutkineet Kolsrud ja Spinnewijn (2024)¹¹⁹ huomauttavat, ettei toistaiseksi ole ollut mahdollista tutkia miten epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien käytös muuttuisi suhteessa työttömyysetuuksien muutoksiin. He kuitenkin arvelevat, perustuen tutkimustuloksiin pitkäaikaistyöttömien osalta, että väite moraalikadosta voi olla osin liioiteltua epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien osalta. Tutkijoiden mukaan ihmiset ovat huonoja tekemään vakuutuksia koskevia rationaalisia valintoja, eikä haitallinen valikoituminen ollut heidän tulostensa perusteella erityisen ongelmallista tyypillisissä työsuhteissa työskentelevien osalta. Siten heidän varovaisten arvioidensa perusteella niin moraalikato kuin haitallinen valikoituminen voivat olla osin liioiteltuja ja sen vuoksi tarjota ennemmin perusteita laajentaa työttömyysturvaa epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien kohdalla. Ranskan esimerkissä (luku 4.5) työttömyysturvalla kuitenkin havaittiin olevan vaikutusta käyttäytymiseen. Valmistelussa ei ole arvioitu tällaisia käyttäytymiseen liittyviä vaikutuksia.

Kolsrud (2018)¹²⁰ näkee Ruotsin vapaaehtoisen työttömyysvakuutuksen ongelmallisena epätyypillisesti työskentelevien osalta. Heidän on vakituksessa työssä oleviin nähden vaikeampaa päästä vapaaehtoisen vakuutuksen piiriin, pääasiassa sen takia, että heidän on vaikeaa todentaa, että työnmenetys on tahatonta. Hänen mukaansa vapaaehtoisten mallien toimivuus vaatii sen, että valtion rahoittaman osuuden tulee olla riittävän suuri. Muussa tapauksessa vakuutusmaksut nousevat liian suuriksi ja vakuutussuoja putoaa. Ehdotetussa mallissa yhdistelmävakuutukseen perustuva ansiopäiväraha rahoitettaisiin kuten palkansaaajien ja yrittäjien ansiopäiväraha, jolloin perusosan rahoituksesta vastaisi valtio yhdessä etuudensaajan kotikunnan kanssa.

Lopuksi Pfalz (2024) (luku 4.1) huomauttaa itsensä työllistävien ja työntekijöiden erilaisista riskeistä ja kyseenalaistaa sen, voivatko itsensä työllistäjät ja palkansaaajat kuulua samanaisten riskien vakuuttamiseen perustuvaan järjestelmään, kun huomioidaan itsensä työllistävien mahdollisuudet vaikuttaa työttömyyden alkamiseen. Ehdotuksessa yhdistelmävakuutuksen palkkatyöhön ja yrittäjyyteen liittyvä etuusmenon rahoitus pidettäisiin kuitenkin selkeästi toisistaan erillään (luku 5.2.5.1). Lisäksi yhdistelmävakuutetuille ei esitetä muista vakuutetuista (palkansaaajat, yrittäjät) eroavia työvoimapolittisia edellytyksiä työttömyysturvan

¹¹⁹ Jonas Kolsrud – Johannes Spinnewijn, The value and limits of unemployment insurance. 2024, LSE Public Policy Review, 3(2).

¹²⁰ Jonas Kolsrud, Chapter 8. Sweden: Voluntary unemployment insurance. Teoksessa OECD, The Future of Social Protection: What Works for Non-standard Workers? 2018, 197–224. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

saannin ehdoksi. Näillä ratkaisuihin vähennettäisiin erilaisista työttömyysriskeistä syntyviä mahdollisia kielteisiä vaikutuksia yhdistelmävakuutuksen etuusmenoon ja rahoitustarpeisiin.

6.5 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Yhdistelmävakuutuksen toimeenpano lisäisi sekä työttömyyskassojen että Kansaneläkelaitoksen työmäärää. Kansaneläkelaitoksen osalta työmäärä kasvaisi peruspäivärahan työssäoloehdon seuraamisesta ja tutkimisesta. Myös työttömyyskassojen osalta yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon tutkiminen ja ansiopäivärahan määrittely lisäisi niiden työmäärää. Kummankin toimijan osalta kyse olisi osittain uudentyyppisestä tehtävästä, sillä yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon seuranta poikkeaisi palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon seurannasta. Tehtävän uusien piirteiden lisäksi kyse olisi työttömyyskassojen osalta osin uusista asiakkaista, ja Kelan osalta siitä, että yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon täyttävät saisivat työmarkkinatuen sijasta yleistukea.

Työttömyyskassojen osalta lisätyötä syntyisi jäsenyysasioiden hoitamisesta. Tähän sisältyisi esimerkiksi jäsenmaksun määrittelyä ja perintää koskevia tehtäviä. Sekä työttömyyskassoille että Kansaneläkelaitokselle yhdistelmävakuutus merkitsisi uusien päätösten antamista ja lisääntyvää neuvontapalvelua.

Käyttöönottovaiheessa yhdistelmävakuutuksesta seuraisi merkittäviä maksatuksen toimeenpanoon käytettävien tietojärjestelmien muutoksia ainakin työssäoloehdon seurannan, etuuden suuruuden määrittelyn ja enimmäismaksuajan seurannan osalta.

Muistiossa ei ehdoteta kassoille lakisääteistä veloitetta yhdistelmävakuutuksen tarjoamiseen, vaan kyseessä olisi ehdotuksen mukaan vapaaehtoisesti tarjottava tuote. Tästä syystä vaikutukset työttömyyskassoihin olisivat kassakohtaisia ja riippuvaisia siitä ryhtyykö kassa tarjoamaan yhdistelmävakuutusta vai ei. Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisella tarjoamisella voisi olla vaikutusta kassojen väliseen kilpailuasetelmaan, jos kaikki kassat eivät ryhtyisi yhdistelmävakuutusta tarjoamaan. Yhdistelmävakuutuksen hinta voisi myös vaihdella kassojen välillä.

Yhdistelmävakuutuksen olemassaolo ei toisi välittömiä muutoksia työvoimaviranomaisen toimintaan, koska etuuden saannin työvoimapolitiisiin edellytyksiin ei ehdoteta muutoksia. Yhdistelmävakuutus saattaa kuitenkin lisätä yrittäjyyteen liittyviä neuvontatilanteita myös työvoimaviranomaisille. Lisäksi työvoimaviranomaiselle voi tulla eteen tilanteita, joissa se joutuu seuraamaan yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon täyttymistä työssäolovelvoitteen täyttymisen tai koulutusta vailla olevan nuoren työttömyysturvaoikeuden palautumisen seurantaan liittyen. Tältä osin kyse olisi työvoimaviranomaiselle osittain uudentyyppisestä tehtävästä.

Yhdistelmävakuutuksen rahoitusta koskevasta ehdotuksesta seuraisi, että Työllisyysrahaston tulisi saada työttömyyskassoilta tieto ansiopäivärahan ansio-osan jakautumisesta palkkaan ja yrittäjätuloon perustuviin osiin, sillä sen rahoitus koskisi vain palkkatuloon perustuvaa osuutta. Myös prosessiin, jossa Työllisyysrahasto tekee esityksen tulevan vuoden työttömyysvakuutusmaksuista, voi tulla joitakin huomioitavia muutoksia, joita ei tässä yhteydessä olla tarkemmin arvioitu.

Yhdistelmävakuutukseen liittyisi myös uusia tilastointitarpeita sekä soveltamisohjeiden valmistelua, mikä vaikuttaa Finanssivalvonnan toimintaan.

7 AIKATAULUA KOSKEVA ARVIOINTI

Muistioloonnoksen mukaisella yhdistelmävakuutuksella olisi vaikutusta sitä järjestävien työttömyyskassojen sääntöihin, työttömyyskassan etuuksia ja taloutta koskeviin (toimeenpano)tehtäviin, työttömyyskassan jäsenmaksuun ja tasoitusrahastoon sekä työttömyyskassoille annettavien soveltamisohjeiden valmisteluun.

1. Jotta työttömyyskassa voisi alkaa tarjota ehdotuksessa tarkoitettua yhdistelmävakuutusta nykyisille tai uusille jäsenilleen, sen tulisi tehdä asiasta sääntömuutos. Sääntömuutokset tulee käsitellä työttömyyskassan kassan kokouksessa. Uuden vakuutustuotteen kohdalla olisi tarkoituksenmukaista, että tällainen uusia merkittäviäkin taloudellisia vastuita tuottava sääntömuutosratkaisu tehtäisiin sellaisessa kassan kokouksessa, jota ennen työttömyysturvalakiin ja työttömyyskassalakiin yhdistelmävakuutuksen vuoksi tarvittavat muutokset olisivat tulleet voimaan ennen tällaista kassan kokousta.
2. Yhdistelmävakuutuksen järjestäminen edellyttää, että työttömyyskassa kerää tähän tarkoitukseen erillistä jäsenmaksua. Työttömyyskassat tekevät seuraavan toimintavuoden jäsenmaksua koskevan esityksen Finanssivalvonnalle syksyllä, seuraavan vuoden talousarvioesityksensä pohjalta. Yhdistelmävakuutuksen huomioiva jäsenmaksuesitys edellyttää, että kassan kokous on 1 kohdan mukaisesti päättänyt sääntömuutoksesta.

Edellä kuvatusta seuraa, että esimerkiksi vuoden 2027 alusta tarjottava yhdistelmävakuutus edellyttäisi, että työttömyyskassat voisivat muuttaa sääntöjään vuonna 2026 niin, että ne voisivat tehdä Finanssivalvonnalle yhdistelmävakuutuksen huomioivan vuoden 2027 jäsenmaksuesityksen syksyllä 2026.

Tämä olisi puolestaan mahdollista, jos hallituksen esitys annettaisiin eduskunnalle niin, että eduskunnan vastaus saataisiin viimeistään ennen eduskunnan kesätaukoa 2026. Jäsenyysaika ja aika, jolloin työssäoloehto voisi alkaa kertyä, voisivat alkaa vuonna 2027 ja yhdistelmävakuutukseen perustuva etuusoikeus voisi alkaa vuonna 2028.

Aikatauluarviossa ei oteta kantaa siihen, pystyisivätkö työttömyyskassat ja Kela valmistautumaan yhdistelmävakuutuksen toimeenpanoon edellä kuvatussa aikataulussa. Aikatauluarvion osalta on syytä lisäksi huomioida, että hallitus linjaa muistiolounnosta koskevan kuulemisen jälkeen yhdistelmävakuutuksen mallin jatkokehittämisestä.

SÄÄNNÖSEHDOTUKSET

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

1 luku
Yleiset säännökset

5 § Määritelmät

(1mom.) Tässä laissa tarkoitetaan:

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

7) työssäoloehdolla palkansaajan, yrittäjän ja yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan ja peruspäivärahan saamisen edellytyksenä olevaa työssäoloehto-

7 a) yhdistelmävakuutetulla henkilöä, joka työllistyy sekä palkansaajana että yrittäjänä tai omassa työssä ja kerryttää työssäoloehto- useammalla perusteella joko vuorotellen tai rinnakkain.

5 luku
Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

13 § (UUSI) Yhdistelmävakuutetun oikeus työttömyyspäivärahaan

(1 mom.) Ansiopäivärahaan on oikeus yhdistelmävakuutettuja vakuuttavan työttömyyskassan jäsenellä, joka on ollut yhdistelmävakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt 14 §:n 1 momentin mukaisen työssäoloehdon.

(2 mom.) Peruspäivärahaan on oikeus henkilöllä, joka on täyttänyt yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon.

14 § (UUSI) Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto

(1 mom.) Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) kerryttänyt yhteensä vähintään 12 yhdistelmävakuutetun työssäoloehtokuukautta.

(2 mom.) Jos yhdistelmävakuutettu jää työttömäksi ennen kuin hän on täyttänyt yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon, hänen ansiopäivärahaoikeutensa määräytyy palkansaajia tai yrittäjiä koskevien säännösten perusteella.

(3 mom.) Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon tarkastelujaksoon sovelletaan mitä 3 §:n 3-5 momenteissa säädetään palkansaajan tarkastelujakson pidentämisestä.

15 § (UUSI) Yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon kertyminen

(1 mom.) Yhdistelmävakuutetun työssäoloehtokuukaudeksi luetaan kalenterikuukausi, jona yhdistelmävakuutetun 4 ja 4 b §:n mukaisesti huomioitu vakuutuksenalainen vakiintunut tulo, yritystulona huomioitava tulo ja muu vakuutettu tulo yhteensä on vähintään 4 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu työssäoloehtokuukauteen vaadittava määrä.

(2 mom.) Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin yhdistelmävakuutetun työssäoloehdossa huomioitavasta tulosta.

Valtioneuvoston asetuksella säädetäisiin tarkemmin yhdistelmävakuutetun työssäoloehdossa huomioitavasta tulosta:

x § (UUSI)

Yhdistelmävakuutetun työssäoloehdossa huomioitava tulo

(1 mom.) Yhdistelmävakuutetun yritystulona huomioidaan:

- 1) työttömyyskassalain 3 a §:n mukaisesti vahvistettu yrittäjän eläkelaisa tai maatalousyrittäjän eläkelaisa tarkoitettu työtulo;
- 2) työttömyyskassalain 3 a §:n mukaisesti vahvistettu työntekijän eläkelaisa tarkoitettu työansio; ja
- 3) työttömyyskassalain 3 a §:ssä tarkoitettu vakuutustulo, jos henkilöllä ei ole yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelaisa tarkoitettua vakuutusta.

(2 mom.) Yhdistelmävakuutetun muuna vakuutettuna tulona huomioidaan omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tarkoitettun hoitopalkkion ja perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitettun hoitopalkkion verotettava määrä.

16 § (NYKYINEN 13 §)

Omapastuuauka

(1 mom.) Työttömyyspäivärahaa maksetaan sen jälkeen, kun henkilö on ollut työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaisessa yhteensä seitsemää täyttä työpäivää vastaavan ajan enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Omapastuuauka asetetaan kerran 6 luvun 7 §:ssä säädettyä työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohti.

(2 mom.) Omapastuupäiviksi ei lueta niitä päiviä:

- 1) joina henkilö ei täytä ansio- tai peruspäivärahan saamiselle 2 luvussa säädettyjä edellytyksiä;
- 2) joina henkilö työllistyy yritystoiminnassa tai omassa työssään, jos työllistyminen kestää yhdenjaksoisesti enintään kaksi viikkoa;
- 3) joilta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyyspäivärahaan 2 a tai 3 luvussa tarkoitettujen rajoitusten vuoksi;
- 4) joilta henkilöllä ei ole oikeutta soviteltuun työttömyyspäivärahaan 4 luvun 3 §:ssä säädettyjen työaikarajojen ylittymisen vuoksi.

(3 mom.) Omapastuuaukaan luetaan kuitenkin 3 luvun 3 §:n 4 momentissa tarkoitettu sairausvakuutuksen päivärahan ja kuntoutusrahan omapastuuauka. Omapastuupäiviksi luetaan myös ne päivät, joilta henkilölle on maksettu työttömyysetuutta 10 luvun perusteella.

(4 mom.) Henkilöllä on 1–3 momentista huolimatta oikeus työttömyyspäivärahaan, jos työnteon estymisen syynä on sellainen työtaistelutoimenpide, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa ja jos hän muutoin täyttää työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset.

6 luku

Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

6 § (UUSI)

Yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan perusteena oleva tulo

(1 mom.) Yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan perusteena oleva tulo määrätään henkilön työssä-oloehdossa huomioitaville työssäoloehtokuukausille kohdistuvan palkkatulon, yritystulon ja muun vakuutetun tulon yhteen lasketun määrän perusteella.

(2 mom.) Palkkatulona otetaan huomioon palkka ja muu ansiotulona pidettävä vastike, joka on maksettu korvauksena työstä siten kuin 4 §:ssä säädetään.

(3 mom.) Yhdistelmävakuutuksen yritystulona tai muuna vakuutettuna tulona pidetään sitä työttömyyskassalain 3 a §:ssä tarkoitettua vakuutustuloa, jonka mukaan yhdistelmävakuutettu on vakuutautunut työttömyyskassassa. Jos tuloa on työssäoloehtoon huomioitavana aikana muutettu, 20 prosenttia suurempaa korotusta ei oteta huomioon.

(4 mom.) Yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan ansio-osaa määrättäessä tuloon sovelletaan, mitä 2 §:ssä säädetään päiväpalkasta.

(5 mom.) Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan perusteena olevasta tulosta.

8 §

Päivärahakauden alkaminen alusta ja palkan uudelleenlaskeminen

(1 mom.) Kun palkansaaja on työttömyyspäivärahaoikeuden 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.

Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

1 §

Työttömyyskassan tehtävä ja toimialue

(1 mom.) Työttömyyskassa on keskinäisen vastuun perusteella toimiva yhteisö, jonka jäsenenä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa) tai yhdistelmävakuutettuja (sekä palkansaajakassa että yrittäjäkassa). Työttömyyskassan tarkoituksena on työttömyysturvallaissa (1290/2002) tarkoitetun ansioturvan ja muiden työttömyysturvallaissa tarkoitettujen etuuksien ja korvausten järjestäminen jäsenilleen.

2 §

Työttömyyskassan perustaminen

(2 mom.) 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;

2a) 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) jos työttömyyskassa ottaa tehtäväkseen tarjota jäsenilleen työllisyyttä tukevia palveluita;

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 kohta on kumottu L:lla 27.11.2020/915.

13) miten yrittäjäkassan varat käytetään, jos kassa puretaan.

3 §

Jäsenyyden ehdot

(1 mom.) Palkansaajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva palkka-työntekijä, 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 toisen kassan jäseneksi, jos työttömyyskassa, jossa hän on jäsenenä, purkautuu taikka asetetaan konkurssiin tai selvitystilaan. Työttömän henkilön oikeudesta päästä kassan jäseneksi säädetään lisäksi sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1408/71 ja määrätään pohjoismaisessa sosiaaliturvasopimuksessa (SopS 106/1993).

(2 mom.) 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 § (UUSI)

Yhdistelmävakuutetun jäsenyyden edellytykset ja vakuutustulo

(1 mom.) Liittyessään jäseneksi palkansaajakassaan yhdistelmävakuutuksen perusteella tai siirtyessään jäsenyyssaikana yhdistelmävakuutetuksi henkilön on ilmoitettava työttömyyskassalle:

- 1) se yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) eläkevakuutuksen mukainen työtulo taikka työntekijän eläkelain (395/2006) mukainen työansio, jonka perusteella hän ottaa yhdistelmävakuutuksen;
- 2) se yritystulo, jonka hän yhdistelmävakuutuksessa vakuuttaa, jos hänellä ei ole 1 kohdassa tarkoitettua vakuutusta. Vakuutettavan tulon on oltava vähintään 1 200 euroa vuodessa ja se voi olla enintään yrittäjän eläkelain 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettu rahamäärä vähennettynä 1 200 eurolla; tai
- 3) omaishoidon tuesta annetussa laissa (937/2005) tai perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitetun hoitopalkkion verotettava määrä;

(2 mom.) Jos henkilön yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelain mukaisen eläkevakuutuksen työtulo taikka työntekijän eläkelain mukainen työansio ylittää työttömyysturvalain 5 luvun 7 §:n 1 momentissa tarkoitetun määrän, henkilö voi valita vakuutustulon tämän määrän ja oman työtulonsa taikka työansionsa väliltä. Muussa tapauksessa yhdistelmävakuutetun yrittäjätuloksi vahvistetaan eläkevakuutuksen mukaisen työtulon tai työntekijän eläkelain mukaisen työansion määrä.

(3 mom.) Liittyessään yrittäjäkassaan yhdistelmävakuutuksen perusteella tai siirtyessään jäsenyyssaikana yhdistelmävakuutetuksi henkilön on annettava työttömyyskassalle 3 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu työskentelyä koskeva selvitys tai selvitys omais- tai perhehoitajana toimisesta. Omais- ja perhehoitajan vakuutustuloksi vahvistetaan hoitopalkkion verotettava määrä.

(4 mom.) Vakuutustulo määrätään kullekin kalenterivuodelle erikseen. Vakuutustuloa voidaan muuttaa kesken vuoden kerran.

19 §

Jäsenmaksut

(1 mom.) Jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä palkansaajakassassa yhdessä valtionosuuden, ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuuden ja Työllisyysrahaston osuuden kanssa ja yrittäjäkassassa yhdessä valtionosuuden ja ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuuden kanssa voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen.

(2 mom.) Jos työttömyyskassa järjestää jäsenilleen yhdistelmävakuutuksen, jäsenmaksut on määrättävä siten, että palkkatyön ja muun vakuutettavan toiminnan perusteella maksettavat jäsenmaksut ovat toisistaan erilliset ja niitä voidaan pitää riittävinä tulonlähteisiin perustuvien sitoumusten täyttämiseen.

(3 mom.) Jäsenmaksut vahvistaa Finanssivalvonta kassan tekemän esityksen pohjalta ottaen huomioon, mitä 20 §:ssä säädetään tasoitusrahastosta ja 20 a §:ssä säädetään työttömyyskassan taloudellisen aseman tervehdyttämissuunnitelmasta.

20 §

Tasoitusrahasto

(1 mom.) Työttömyyskassalla tulee olla kassan rahoituksen ja maksuvalmiuden turvaamiseksi sekä jäsenmaksuvaihteluiden tasaamiseksi tasoitusrahasto, johon vuotuinen ylijäämä siirretään. Yhdistelmävakuutusta tarjoavalla työttömyyskassalla tulee olla lisäksi erillinen tasoitusrahasto yhdistelmävakuutuksen rahoituksen ja kassan maksuvalmiuden turvaamiseksi.

(2 mom.) Palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan tasoitusrahastossa tulee olla vähintään vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaava määrä. Palkansaajia vakuuttava työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasoitusrahastoa enintään neljän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokuluja ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaavan määrän.

(3 mom.) Yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan tasoitusrahastossa tulee olla vähintään kahden ja puolen vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaava määrä. Yrittäjiä vakuuttava työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasoitusrahastoa enintään seitsemän vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaavan määrän.

(4 mom.) Yhdistelmävakuutettuja vakuuttavalla työttömyyskassalla tulee olla 2 ja 3 momenteissa säädetystä tasoitusrahastoista erillinen tasoitusrahasto, jossa tulee olla vähintään xx vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaava määrä. Työttömyyskassa voi lisäksi kerätä tasoitusrahastoa enintään xx vuoden kassan omalla vastuulla olevaa etuusmenoa, hallintokulua ja jäsenten työllisyyden tukemisesta aiheutuvaa kustannusta vastaavan määrän.

(5 mom.) Tasoitusrahastosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

25 §

Yrittäjäkassan maksamien etuuksien rahoitus

(1 mom.) Valtionosuutena maksetaan yrittäjäkassan työttömyysturvalain 5 luvun 7 ja 14 §:n nojalla maksamista päivärahoista kustakin ansiopäivärahasta työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä siihen saakka, kunnes henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyspäivärahaa yhteensä 100 päivältä. Tämän jälkeen valtionosuutena maksetaan peruspäivärahaa vastaava määrä vähennettynä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:ssä tarkoitetulla ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

(2 mom.) Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä, valtionosuus ja ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuus lasketaan niin, että ne vastaavat peruspäivärahan suhteellista osuutta kustakin täydestä työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan määräytyvästä ansiopäivärahasta. Lomautusajalta, työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitetun säästeen ja 14 kohdassa tarkoitetun lomautukseen rinnastettavan

syyn ajalta ja työnteon keskeytysajalta työttömyysturvalain 2 luvun 7 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdan nojalla maksettuihin ansiopäivärahoihin ei kuitenkaan makseta valtionosuutta tai ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuutta.

(3 mom.) Yrittäjäkassan työttömyysturvalain 5 luvun 10 a §:n 1 momentin nojalla maksamien päivärahojen ja 14 §:n nojalla maksamien päivärahojen palkkatyöhön perustuvan osuuden rahoitukseen sovelletaan, mitä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 §:ssä säädetään ansiopäivärahojen rahoituksesta.

(4 mom.) Ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuuden perinnästä ja kotikunnan rahoitusosuuden tilittämisestä Työllisyysrahastolle säädetään työttömyysturvalaissa.

Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

4 §

‘Ansiopäivärahojen rahoitus’

(1 mom.) Palkansaajan ja yhdistelmävakuutetun ansiopäiväraha rahoitetaan valtionosuudella ja ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella, Työllisyysrahaston osuudella ja työttömyyskassan rahoitusosuudella.

(5 mom.) Työttömyyskassan osuus kustakin palkansaajan ansiopäivärahasta on 5,5 prosenttia, jollei 2 ja 3 momentin säännöksistä muuta johdu. Työttömyyskassa rahoittaa yritystuloon tai muuhun vakuutettuun tuloon perustuvan ansio-osan kokonaisuudessaan. Työttömyyskassan osuus kustakin yhdistelmävakuutetun yritystuloon tai muuhun vakuutettuun tuloon perustuvalla ansio-osalla vähennetystä ansiopäivärahasta on 5,5 prosenttia.

VUODEN 2018 SELVITYSHANKKEEN EHDOTUKSESTA JA SIIHEN SAADUSTA LAUSUNTOPALAUTTEESTA

Mallin pääasiallinen sisältö

Yhdistelmävakuutusta koskevasta mallista laadittiin edellisen kerran muistio vuonna 2018. Tuolloisen muistion valmistelu käynnistyi vuonna 2016 julkaistussa selvityshenkilöiden Maria Löfgren ja Harri Hellstén raportissa tehdyn yhdistelmävakuutusta koskevan ehdotuksen perusteella. Muistio oli lausuntokierroksella 7.2.2018–16.3.2018. Hanke ei johtanut jatkovalmisteluun yhdistelmävakuutuksesta säätämiseksi.

Vuonna 2018 lausuntokierroksella olleessa muistiossa ehdotettiin, että mahdollisuus yritystoiminnan ja palkansaajana työllistymisen yhtäaikaiseen vakuuttamiseen yhdistelmävakuutuksella koskisi kaikkia rinnakkaisen tai vaihtelevan palkansaajana ja yritystoiminnassa työllistymisen tilanteita. Yhdistelmävakuutusta ei toisin sanoen olisi rajoitettu esimerkiksi yritystoiminnan harjoittamisen muodon perusteella.

Valmistelussa tunnistettiin kaksi toisistaan eroavaa yhdistelmävakuuttamisen tilannetta. Aidoksi yhdistelmävakuutukseksi kutsuttiin tilannetta, jossa yhdistelmävakuutuksen mukaista työssäoloehdotta tarvittaisiin työttömyyspäiväraha-oikeuden syntymiseen, eli jossa työssäoloehdotta ei kertyisi ilman mahdollisuutta yhdistää palkkatyötä ja yritystoimintaa.

Yhdistelmävakuutuksen lisävakuutuksella tarkoitettiin puolestaan tilannetta, jossa työssäoloehdot jo kertyi joko yksinomaan palkansaajana tai yksinomaan yrittäjänä työllistymisestä. Palkansaaja olisi kuitenkin voinut täydentää palkkatyöhön perustuvaa ansiopäivärahaa yritystoiminnan tulolla, ja yrittäjä palkansaajan tulolla. Tässä vaihtoehdossa yhdistelmävakuutus olisi korottanut muutoin saatavaa ansiopäivärahaa vastaamaan henkilön kokonaisansioita.

Ehdotettu työssäoloehdon pituus oli 15 kuukautta. Työssäoloehdossa palkkatyö huomioitaisiin tuntiperusteisesti kalenteriviikkoa kohden vastaten voimassa ollutta palkansaajan työssäoloehdotta. Yritystoiminta huomioitaisiin europerusteisesti, ja mallissa huomioitaisiin myös pakollisen YEL-vakuutuksen alittava tulo.

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 työssäoloehdotta.

Muistiossa ehdotettiin, että yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen olisi työttömyyskassoille vapaaehtoista. Jakoa palkansaajia ja yrittäjiä vakuuttaviin työttömyyskassoihin ei esitetty muutettavaksi.

Muistossa esitettiin, että työttömyysturvan 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.

Koska yritystoiminnan tulosta ansiopäivärahan ansio-osaan kertyvä osuus olisi muistion ehdotusten mukaan rahoitettu yksinomaan työttömyyskassan jäsenmaksulla, mallia, jonka mukaan kassan jäsenmaksu on joko kiinteä euromäärä tai prosentuaalinen jäsenmaksu, olisi muutettava. Näin olisi mahdollistettu se, että työttömyyskassalla voi olla samaan aikaan käytössä sekä kiinteä euromääräinen jäsenmaksu että prosentuaalinen jäsenmaksu.

Muistiossa esitettiin arvio yhdistelmävakuutuksen rahoitustarpeesta. Lähtökohtana oli, että ansiopäivärahan rahoituksessa säilytettäisiin malli, jossa palkansaajalle maksetusta palkasta maksetaan pakolliset työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksut ja kassan jäsenmaksulla rahoitetaan 5,5 % ansiopäivärahamenosta, ja jossa yritystulon osuus rahoitetaan puhtaasti kassan jäsenmaksulla. Mallissa palkkatulosta kertyvän uuden ansio-osamenon rahoitus olisi katettu palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen ja palkansaajan työttömyyskassan jäsenmaksun kautta, ja varsinaista uutta vakuutettavaa tuloa olisi yhdistelmävakuutuksen yritystulo.

Muistiossa tuotiin esiin, että arviot ovat suuntaa antavia, mutta että kestäväään rahoitustilanteeseen vaadittava jäsenmaksutaso olisi voimakkaasti riippuvainen siitä, miten moni potentiaalisen kohderyhmän jäsen vakuuttaisi itsensä yhdistelmävakuutuksessa. Osallistumistaseseen voitiin kuitenkin arvioida vaikuttavan vakuutuskannan perusteella määräytyvä vakuutuksen hinta eli työttömyyskassan jäsenmaksun suuruus. Käytännössä tästä kytköksestä voi syntyä joko yhdistelmävakuutuksen houkuttelevuutta tukeva tai vähentävä kierre.

Rahoituskustannusten osalta muistiossa arvioitiin yhdistelmävakuutuksen perusteena olevan henkilökuntaa ja vakuutettavia tuloja koskevan arvion perusteella, että jos rahoitus tapahtuisi maksuosuuksien suhteessa, eli yhdistelmävakuutuksen tuotoilla rahoitettaisiin vain aiemmin vakuuttamatta olleet yritystoiminnan 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, josta jo nyt maksetaan

pakolliset työttömyysvakuutusmaksut. Vaikutus työnantajan ja palkansaajan pakolliseen työttömyysvakuutusmaksuun arvioitiin vuositasolla olevan 0,01—0,02 prosenttiyksikköä.

Edelleen muistiossa arvioitiin, että jos koko yhdistelmävakuutuksen etuusmeno tulisi kattaa yhdistelmävakuutuksen tuotoilla, vakuutusmaksu voisi nousta jopa 6,9—9,4 prosenttiin vuosityötulosta.

Lausuntopalaute

Lausuntopalautteen mukaan useat lausunnonantajat pitivät ehdotettua 15 kuukauden työssäoloehdotusta liian pitkänä. Jotkut lausunnonantajat ehdottivat, että ilman Y-tunnusta toimivien yrittäjien ja sivutoimisten yrittäjien yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto olisi kuusi kuukautta, tai että ilman toiminimeä omassa työssä työllistyvät tai osuuskuntien kautta työllistyvät tulisi ennemmin rinnastaa työttömyysturvassa palkansaajiin. Kuuden kuukauden mittainen työssäoloehto olisi vastannut vuonna 2018 voimassa olleen palkansaajan työssäoloehdon pituutta. Sitten palkansaajan työssäoloehdotusta on pidennetty, ja se on nykyisin 12 kuukautta. Jotkut lausunnonantajat esittivät jatkovalmistelussa pohdittavaksi, olisiko yhdistelmävakuutus tarkoituksenmukaista rajoittaa koskemaan vain muita yrittäjiä kuin työnantajayrittäjiä.

Useat lausunnonantajat pitivät ehdotettua palkkatyön ja yritystoiminnan yhdistämisen tapaa vaikeaselkoisena ja totesivat, että malli, jossa prosenttiosuuksien avulla yhdistettäisiin kalenteriviikkokohtaista palkkatyössä työskentelyä ja kuukausikohtaista yritystoiminnan vakuutusta on vakuutettujen kannalta vaikeaselkoinen ja vaikeasti ymmärrettävä. Jotkut lausunnonantajat ehdottivat, että yhdistelmävakuutuksessa palkansaajanakin tehtyä työtä seurattaisiin kuukausitasolla ansion perusteella. Vuoden 2018 jälkeen palkansaajan työssäoloehdotusta on uudistettu niin, että työssäoloehdon kertyminen perustuu palkkatyöstä maksettuihin tuloihin.

Yritystoiminnan tulon osalta jotkut lausunnonantajat totesivat, että mallissa YEL-tulorajan alittava tulo voisi kerryttää työssäoloehdotusta ja tulla huomioiduksi ansiopäivärahan perusteena olevassa tulossa ja näin ollen kerryttää työttömyysajalta eläkettä. Sama tulo ei kuitenkaan itsessään suoraan kerryttäisi yrittäjän eläketurvaa. Lisäksi jotkut lausunnonantajat katsoivat, että ratkaisu voisi tehdä houkuttelevaksi jättää YEL-vakuutus ottamatta.

Osa lausunnonantajista kannatti ehdotusta, että yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen olisi työttömyyskassoille vapaaehtoista. Jotkut lausujat kuitenkin katsoivat, että vapaaehtoisuus asettaisi työttömyyskassojen jäsenet keskenään eriarvoiseen asemaan, ja että vakuutuksen tarjoamisen tulisi olla työttömyyskassoille pakollista. Edelleen jotkut lausujat katsoivat, että työttömyyskassan toimialan pitäisi mahdollistaa sekä palkansaajien että yrittäjien vakuuttaminen myös yhdistelmävakuutuksen ulkopuolella. Lisäksi lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että vakuutetulle vapaaehtoinen yhdistelmävakuutus voi johtaa siihen, että vakuutetuiksi

yrittäjiksi valikoituu sellaisia yrittäjiä, joiden riskitaso on korkea. Riskiä pidettiin ilmeisenä, jos vakuutus on vapaaehtoinen ja pohdittavaksi esitettiin pakollisen vakuutusmaksun mahdollisuutta.

Useat lausunnonantajat pitivät yhdistelmävakuutuksen arvioitua maksuvaikutusta liian korkeana. Kustannusten arvioitiin myös muodostuvan esteeksi yhdistelmävakuutuksen ottamiselle, mikä oli myös muistiossa tunnistettu mallin riskiksi.

Jotkut lausunnonantajat ehdottivat, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin mallia, jossa toimeksiantaja maksaisi laskun perusteella siinä erillisenä eriteltynä eränä yhdistelmävakuutuksen maksuosuuden. Jotkut lausunnonantajat katsoivat, että mahdollisuus eritellä yhdistelmävakuutuksen vakuutusmaksuosuus laskussa antaisi yhdistelmävakuutuksen ottajille paremman mahdollisuuden saada toimeksiantaja jakamaan vakuutuksen kustannuksia. Vakuutusmaksun ennakoitavuutta pidettiin myös ongelmana, ja jotkut lausunnonantajat ehdottivat, että jatkovalmistelussa selvitettäisiin mahdollisuutta vakuutusmaksujen jonkinasteiseen tasaamiseen. Toisaalta jotkut lausunnonantajat lausuivat, että yhdistelmävakuutuksen rahoittajiksi eivät saa joutua muut kuin vakuutuksenottajat itse, ja että esitetystä mallista poiketen yhdistelmävakuutuksen ansio-osa tulisi kokonaisuudessaan, eli paitsi yritystoiminnan ansion osalta myös palkkatulon osalta, rahoittaa yhdistelmävakuutuksen vakuutusmaksuilla.

Yhteenvetona lausunnoista voidaan todeta, että osa lausunnonantajista katsoi, että esitetty malli ei vastaisi työmarkkinoilla vaikeimmassa asemassa olevien tarpeisiin. Kaikissa lausunnoissa ei kuitenkaan tarkemmin eritelty syytä tähän arvioon, joskin yleisellä tasolla lausunnoista koetuiksi ongelmiksi on tunnistettavissa pitkä vakuutusaika (työssäoloaika), matalasta tulosta muodostuva matala ansiopäivärahan määrä ja arvioitu omarahoitusosuus (vakuutusmaksutaso).

Muistiossa ehdotetussa mallissa katsottiin siis olevan kohtia, jotka tulisi toteuttaa toisin kuin muistiossa esitettiin. Tästä huolimatta kokonaisuudessaan lausuntopalautteesta voidaan todeta, että merkittävä osa lausunnonantajista piti mallin valmistelun jatkamista tärkeänä ja mahdollisuutta yhdistää palkkatyötä ja yritystoimintaa ansioperusteisen työttömyysturvaoiden kartuttamisessa pidettiin tarpeellisenä.