

Asia: VN/10074/2024

Työttömyysturvan yhdistelmävakuutuksen mallin valmistelu

Lausunnonantajan lausunto

1. Henkilöpiiriä koskeva ehdotus, eli keitä yhdistelmävakuutus koskisi?

Selvityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvan yhdistelmävakuutus mahdollistaisi palkkatyön, yritystoiminnan työtulon ja työskentelyapurahan yhdistämisen työttömyysvakuutuksessa. Ehdotettu malli mahdollistaisi myös omaishoitajana tai perhehoitajana työllistymisen yhdistämisen palkkatyön tai yritystoiminnan tulon vakuuttamiseen.

Yritystoiminnan työtulolla tarkoitetaan myös ansaintatarkoituksessa harjoitetusta itsenäisestä luovasta tai kulttuurialan työskentelystä tai tieteellisestä työskentelystä saatavaa tuloa. Yhdistelmävakuutus koskisi toisin sanoen myös taiteilijoita.

Yhdistelmävakuutus koskisi henkilöitä, joilla ei nyt kerry työssäoloehto palkkatyön tai yritystoiminnan vähäisyyden takia. Tähän ryhmään kuuluvien osalta yhdistelmävakuutus mahdollistaisi perus- tai ansiopäivärahan saamisen työmarkkinatuen sijasta.

Yhdistelmävakuutus koskisi myös henkilöitä, joilla joko palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto kertyy jo nyt. Jälkimmäisen ryhmän osalta yhdistelmävakuutus merkitsisi sitä, että vakuutettava tulo ja sen myötä ansiopäiväraha voisi olla nykyistä suurempi.

Kommenttinne yhdistelmävakuutuksen kattamasta henkilöpiiristä? Onko henkilöpiiri mielestänne määritelty oikein? Puuttuuko henkilöpiiristä mielestänne jokin ryhmä?

Yhdistelmävakuutusmallin henkilöpiiri on laaja, ja sen tavoitteena on vastata muuttuvan työelämän tarpeisiin tilanteissa, joissa henkilö työskentelee sekä palkansaajana että yrittäjänä. Vaikka malli huomioi monipuolisesti erilaisia työnteon muotoja, se ei riittävästi tunnista näennäisyrittäjyyttä eikä tuo esille siihen liittyviä ongelmia. Ilmiö mainitaan muistiossa vain ohimennen, ilman tarkempaa analyysiä.

Näennäisyrittäjyydessä on kyse erityisesti kevytyrittäjyyden väärinkäytöstä, jossa työsuhteinen työ naamioidaan yrittäjyydeksi. Tämän järjestelyn taustalla on työnantajan pyrkimys kiertää työlainsäädännön velvoitteita ja työnantajalle kuuluvia kustannuksia. Kevytyrittäjyyden väärinkäyttö

tarkoittaa käytännössä työlainsäädännön mukaisten vähimmäistyoehdojen, kuten palkan ja työajan, rikkomista. Ilmiö on laajamittainen, ja valtaosassa tapauksia kyseessä on ulkomaalainen työntekijä. Näennäisyrittäjillä ei ole oikeutta työtapaturmakorvaukseen, sairauslomaan tai työperusteiseen sosiaaliturvaan. (ks. esim. Jenni Mustajärvi: Kevytyrittäjät ja työsuhteen tunnusmerkit)

Näennäisyrittäjyydessä henkilö toimii muodollisesti yrittäjänä, mutta tosiasiaassa työskentelee työntekijän tavoin yhden tilaajan ohjauksessa ja tämän tarjoamilla välineillä. Hänellä ei ole mahdollisuutta määritellä omaa hinnoitteluaan tai hankkia muita asiakkaita. Näin henkilö jää vaille työntekijän suojaa, mutta ei myöskään saa yrittäjän vapauksia.

Tämä rakenteellinen epäkohta mahdollistaa työnantajavelvoitteiden kiertämisen ja siirtää työsuhteeseen kuuluvat riskit yksilön kannettavaksi. Se vääristää kilpailua ja heikentää työntekijöiden asemaa.

Yhdistelmävakuutus voi olla hyödyllinen niille, jotka aidosti yhdistävät yrittäjyyttä ja palkkatyötä. Näennäisyrittäjät jäävät kuitenkin edelleen väliinputoajiksi, koska malli perustuu oletukselle aidosta ja itsenäisestä yrittäjyydestä. Ilman selkeää ja ripeää työsuhteen tunnusmerkkien täsmentämistä työ sopimuslaissa heidän asemansa jää epävarmaksi ja oikeutensa puutteellisiksi. He kokevat työmarkkina-asemansa olevan palkansaajan asema, eivätkä näin ollen edes tunnista toimivansa yrittäjinä.

PAM esittää, että yhdistelmävakuutusmallin valmistelussa huomioidaan erityisesti näennäisyrittäjien asema. On myös tärkeää pohtia ja selvittää, voiko yhdistelmävakuutusmalli jopa heikentää näiden ihmisten tilannetta entisestään ja kannustaa työnantajia naamioimaan työsuhteita kevytyrittäjyyden avulla.

2. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdot koskeva ehdotus

Selvityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdot kerryttäisi jokainen sellainen kalenterikuukausi, jonka aikana yhteenlaskettu, huomioitava tulo olisi 930 euroa tai enemmän. Työssäoloehto täyttyisi, kun 28 kuukauden tarkastelujaksolla on koossa 12 työssäoloehdot kerryttävää kuukautta. Tarkastelujaksoa voitaisiin pidentää esimerkiksi päätoimisen opiskelun, työkyvyttömyyden ja perhevapaan perusteella, kuitenkin enintään seitsemällä vuodella.

Selvityksessä ehdotettu työssäoloehto vastaisi pääosin palkansaajan työssäoloehdot. Tuloraja on 930 euroa kuukaudessa siksi, että tätä matalampi yhteenlaskettu tulo ei vielä mahdollista ansiopäivärahan ansio-osan syntymistä, jolloin etuus jäisi joka tapauksessa työmarkkinatuen suuruiseksi.

Kommenttinne yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta?

PAM pitää tärkeänä, että yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon määrittelyssä huomioidaan paremmin yrittäjyyden erityisluonne eikä työssäoloehdot sidota suoraan palkansaajien työssäoloehdot. Palkansaajien työssäoloehdon pituus on muuttunut vuosien mittaan, eikä sitä

voida suoraan soveltaa yrittäjiin tai henkilöihin, joiden toimeentulo muodostuu sekä palkka- että yrittäjätuloista. Vaikka muistiossa ei suoraan ehdoteta tällaista sidonnaisuutta, PAM näkee riskin, että käytännössä kehitys voi edetä tähän suuntaan. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto ei siis tule sitoa palkansaajan työssäoloへhtoon.

Muistiossa todetaan yrittäjien työssäoloehdon perustuvan samoille periaatteille kuin palkansaajien huomioiden kuitenkin yrittäjän toiminnan erityispiirteitä. Muistiossa kuitenkin ei ole riittävästi huomioitu yrittäjän toiminnan erityispiirteitä. Yrittäjyyteen liittyvät erityiset riskit ja epävarmuudet olisi tullut arvioida tarkemmin työssäoloehdon suunnittelussa. Työttömyysturvan tarkoituksena ei edelleenkään tule olla yritystoiminnan riskien kompensoiminen, kuten todettiin yrittäjien ansioturvatyöryhmän muistiossa vuonna 1994.

Lopuksi PAM korostaa, että vaikka yhdistelmävakuutus helpottaa niiden henkilöiden ansioturvaa, joiden tulot muodostuvat sekä palkka- että yrittäjätuloista, työttömyysturvan ensisijainen tarkoitus ei ole kompensoida yritystoiminnan riskejä tai matalaa tulotasoa. Yrittäjien ansioturvatyöryhmän vuoden 1994 muistiossa todettiin, että liian lyhyt työssäoloehto voisi johtaa siihen, että yrittäjä liittyisi työttömyyskassaan vasta siinä vaiheessa, kun yritystoiminnan päättymisen on jo nähtävissä. Tämän vuoksi työryhmä piti tärkeänä, että yrittäjän työssäoloehdon tulisi olla merkittävästi pidempi kuin palkansaajilla.

Työttömyysturvan tarkoituksena on turvata toimeentulo silloin, kun työmarkkina-asemassa tapahtuu odottamattomia muutoksia, eikä paikata yritystoiminnan epäonnistumisia tai tukea näennäisyrittäjyyden lisääntymistä, jossa työnantajavelvoitteita pyritään kiertämään. Tämä väärinkäsitys näyttää olevan yleinen, minkä vuoksi näkökulman esiin tuominen on tärkeää yhdistelmävakuutusta kehitettäessä.

3. Mitkä tulot kerryttäisivät vaadittua 930 euron kuukausikohtaista vähimmäistuloa?

Selvityksessä ehdotetaan, että työssäoloehtoä tutkittaessa tulo huomioitaisiin seuraavasti:

- **Palkkatulona huomioitaisiin samat tuloerät kuin palkansaajan työssäoloehdossa. Palkka otetaan huomioon bruttomääräisenä. Pääsääntöisesti tulo huomioitaisiin maksuajankohdan mukaan.**
- **Yritystoiminnan tulona huomioitaisiin**
 - **YEL, MYEL tai yrityksen osaomistajan kohdalla TyEL-vakuutuksen mukainen työtulo. Jos em. eläkevakuutuksen mukainen tulo kuitenkin ylittää 15 128 euroa vuodessa (vuonna 2025), tuloksi voitaisiin vakuuttaa henkilön valitsema tulo, kuitenkin vähintään mainittu 15 128 euroa vuodessa, tai**
 - **jos henkilöllä ei ole YEL-, MYEL- tai TyEL-vakuutusta, tulona huomioitaisiin henkilön työttömyyskassassa vakuuttama tulo, joka vastaisi YEL-vakuutuksen mukaista työpanoksen arvoa. Vakuutettava tulo on vähintään 1 200 euroa vuodessa. Vakuutettavan tulon yläraja olisi pakollisen YEL-vakuutuksen alaraja vähennettynä 1 200 eurolla. Yläraja muuttuu**

vuosittain pakollisen YEL-vakuutuksen tulorajan perusteella. Vuonna 2025 yläraja olisi enintään 8 008 euroa vuodessa.

- jos työkorvaus sisältyy vahvistettuun YEL-työtuloon, tuloa ei olisi mahdollista erikseen vakuuttaa. Jos vahvistettua YEL-työtuloa ei ole, työkorvaus vakuutettaisiin YEL-vakuutuksen mukaisen työpanoksen arvon perusteella, ei kuitenkaan korkeammalla tulolla kuin pakollinen YEL vähennettynä 1 200 eurolla.
- Omais- ja perhehoidon palkkio huomioitaisiin hoitopalkkion euromäärän mukaisena tulona.

Kommenttinne yhdistelmävakuutuksessa huomioitavista tuloista? Ohjeita YEL-vakuutuksen mukaisesta työtulosta löytyy täältä <https://www.tyoelake.fi/yrittajan-elaketurva/mika-on-yel-tyotulo/>. Sivuilla olevalla laskurilla voi myös tehdä arvion YEL-vakuutuksen mukaisesta työtulosta.

Esitetty vähimmäistulo (930 €/kk) on yhdenmukainen työttömyysturvan ansio-osan kertymistä koskevien sääntöjen kanssa. Huolta kuitenkin herättävät yrittäjätoiminnan tulot, jotka eivät ylitä YEL-työtulorajaa, jolloin vakuutetun tulisi itse pystyä arvioimaan oman yrittäjätyöpanoksensa arvo. Tämä voi johtaa joko ylivakuuttamiseen tai alivakuuttamiseen. Tästä syystä olisi suositeltavaa kehittää ohjeistusta ja tukimekanismeja, jotka auttaisivat vakuutettuja määrittämään työpanoksensa arvo.

4. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan määrä ja jäsenmaksu

Selvityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutukseen perustuva ansiopäiväraha laskettaisiin kuten palkansaaajan tai yrittäjän ansiopäiväraha. Päiväraha perustuisi toisin sanoen samoihin tuloihin, joiden perusteella työssäoloehdossa huomioitavat kuukaudet on kerrytetty.

Selvityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutukseen perustuvaa ansiopäivärahää maksettaisiin henkilölle, joka on vakuuttanut itsensä yhdistelmävakuutusta tarjoavassa työttömyyskassassa, ja joka on yhdistelmävakuutuksensa voimassa ollessa täyttänyt työssäoloehdon. Työttömyyskassan jäsenyyden edellytys on jäsenmaksun maksaminen. Tämä vastaa palkansaaajan tai yrittäjän ansiopäivärahan saamisen edellytyksiä.

Selvityksessä ehdotetaan, että yritystoiminnan tuloon perustuva osa yhdistelmävakuutuksen kustannuksista rahoitettaisiin kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksulla. Tämä vastaa yrittäjän ansiopäivärahan rahoitusta.

Kommenttinne yhdistelmävakuutukseen perustuvasta ansiopäivärahasta ja sen rahoituksesta? Arvioita ansiopäivärahan suuruudesta erilaisilla tulotasoilla voi tehdä Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön laskurilla: [Linkki laskuriin](#).

PAM pitää tärkeänä, että työttömyysturvan rahoituksen ja päivärahan määräytymisen peruseräpäätökset säilytetään ennallaan. On tärkeää, että palkkatuloihin perustuva ansio-osa rahoitetaan palkansaaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassan jäsenmaksulla, ja että vastaavasti yritystoiminnan tai oman työn tuloon perustuva ansio-osa rahoitetaan kokonaan työttömyyskassan jäsenmaksulla, kuten nykyisinkin.

Muistiossa ei kuitenkaan ole riittävästi analysoitu, sisältyykö yhdistelmävakuutusmalliin riski siitä, että vakuutettujen maksut tulevaisuudessa nousisivat. Myöskään ei ole analysoitu riittävästi, miten

malli saattaisi vaikuttaa erityisesti yrittäjien jäsenmaksuihin. Työttömyysvakuutus perustuu riskien jakamiseen ja ennakoitavuuteen, joten on tärkeää arvioida tarkemmin, säilyykö rahoitusmalli vakaana ja oikeudenmukaisena eri tulomuotojen ja jäsenryhmien välillä.

5. Kysyntä yhdistelmävakuutukselle

Selvityksessä ei arvioida, miten työttömyyskassat hinnoittelisivat yhdistelmävakuutuksen, eli minkä tasoiseksi jäsenmaksu muodostuisi. Selvityksessä on kuitenkin pyritty arvioimaan yhdistelmävakuutuksen ottajien määrää mallintamalla ns. kustannusneutraali vakuutuspiiri ja sitä ylläpitävä vakuutusmaksutaso aineistojen pohjalta.

Kustannusneutraalilla vakuutusmaksutasolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sen suuruista vakuutusmaksua, että kerätyillä maksuilla katettaisiin odotusarvoisesti vakuutettujen ansiopäivärahojen palkkojen ja yrittäjätulojen mukaan määräytyvät osuudet nykyisten rahoitussääntöjen mukaan. Tämä arvio kustannusneutraalista vakuutusmaksutasosta ei ole arvio siitä, miten työttömyyskassat tosiasiaassa hinnoittelisivat yhdistelmävakuutuksen, minkä vuoksi arvioon yhdistelmävakuutuksen valitsevien henkilöiden määrästä sisältyy epävarmuutta.

Jäsenmaksutason eli yhdistelmävakuutuksen hinnoittelun on arvioitu olevan olennaista yhdistelmävakuutuksen kysynnän arvioinnin kannalta.

Kuinka monen jäsenenne arvioitte olevan kiinnostunut yhdistelmävakuutuksesta? Kuinka herkkä tämä arvio on vakuutuksen hinnan suhteen (esim. jos vakuutuksen hinta olisi 0,7% tai 1,4% vakuutettavasta tulosta)?

PAM katsoo, että yhdistelmävakuutuksen kysyntä jää todennäköisesti vähäiseksi, koska vakuutuksen kohderyhmä koostuu pitkälti henkilöistä, jotka työskentelevät epätyypillisissä työmuodoissa, kuten alustataloudessa ja toimeksiantosuhteissa. Keskeinen haaste yhdistelmävakuutuksen toteuttamisessa on näennäisyrittäjyyden yleistyminen, erityisesti palvelualoilla. Näennäisyrittäjyys ei yleensä ole työntekijän vapaaehtoinen valinta, vaan seurausta tilanteesta, jossa työn teettäjä pyrkii kustannussäästöihin siirtämällä työnantajavelvoitteet työntekijän kannettavaksi. Näin syntyy rakenne, jossa työntekijä kantaa yrittäjän vastuut ilman vastaavaa päätösvaltaa, taloudellista hyötyä tai tietoa omasta asemastaan.

Räikeimmillään näennäisyrittäjien ilmiö näkyy alustataloudessa, jonka tunnetuin esimerkki ovat ruokalähetit. Ruokalähetit tekevät työtä usein hyvin alhaisella korvauksella, ilman työsuhteen turvaa ja käytännössä ilman oikeusturvaa. Jos ruokalähetti esimerkiksi kaatuu polkupyörällä talviolosuhteissa, loukkaa itsensä ja rikkoo työvälineensä, hän jää täysin ilman suojaa ja turvaa. Tällaisessa asemassa oleva työntekijä ei välttämättä tunnista vakuuttamistarvettaan eikä osaa hakeutua työttömyysturvan piiriin yrittäjänä tai yhdistelmävakuutuksen kautta.

Alustatyötä tekevien joukossa maahanmuuttajataustaiset henkilöt ovat yliedustettuina, ja monilla myös oleskeluluvan tyyppi rajoittaa mahdollisuuksia päästä työttömyysturvan piiriin. Tämä vähentää entisestään yhdistelmävakuutuksen todellista houkuttelevuutta ja vaikuttavuutta. PAMin näkemyksen mukaan yhdistelmävakuutus ei siksi ole riittävän houkutteleva eikä toimiva ratkaisu palvelualojen monimuotoista työtä tekeville. Sen tarjoama turva ei vastaa työn epävarmuutta eikä

työntekijöiden kokemuksia omasta työmarkkina-asemastaan. Lisäksi yhdistelmävakuutus saattaa jopa hämärtää työn ja yrittäjyyden rajoja entisestään, eikä se ratkaise työmarkkinoiden rakenteellisia epäkohtia ennen kuin työsuhteen tunnusmerkistöä selkeytetään lainsäädännöllä.

Yhdistelmävakuutusmalli vaikuttaa kokonaisuutena melko monimutkaiselta, ja sen toimeenpanoon ja hallinnointiin liittyy merkittäviä haasteita sekä käytännön että järjestelmätasolla. Ei ole riittävästi arvioitu, ovatko mallin tuottamat hyödyt suhteessa sen vaatimiin resursseihin ja monimutkaisuuteen perusteltuja. Erityisesti PAMin edustamilla aloilla ansioturvan osuus jää usein matalaksi, jolloin ansio-osan todellinen hyöty voi muodostua jäsenille vähäiseksi. Tällöin hyötyjen ja kustannusten tarkempi analyysi on perusteltua, koska monet jäsenet saavat rinnakkaisia etuuksia, kuten asumistukea ja mahdollisesti toimeentulotukea. Tämä voi käytännössä johtaa tilanteeseen, jossa yhdistelmävakuutuksesta saatavat lisäedut vähentävät muita sosiaalisia etuuksia, jolloin järjestelmän todellinen nettohyöty jää rajalliseksi. Lisäksi, mikäli työnantajien vakuutusmaksut ovat korkeammat kuin palkansaajien, voi tämä entisestään vähentää järjestelmään liittymisen houkuttelevuutta ja vetovoimaisuutta.

6. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan työttömyyspäivärahan työvoimapoliittiset edellytykset

Yhdistelmävakuutukseen perustuvan työttömyyspäivärahan saaminen edellyttäisi muun muassa sitä, että henkilö on ilmoittautunut työnhakijaksi työvoimaviranomaisessa, ja että hän noudattaa työllistymissuunnitelmaansa. Työllistymissuunnitelmaan sisällytetään esimerkiksi työpaikkojen hakemista koskevia edellytyksiä ja edellytyksiä, jotka liittyvät omien työllistymismahdollisuuksien parantamiseen. Tämä vastaa palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahan sekä peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saamisen edellytyksiä. Näihin edellytyksiin ei esitetä muutoksia.

Lisäksi työttömyyspäivärahan saaminen edellyttää, että työvoimaviranomainen toteaa, että mahdollinen yritystoiminta on päättynyt tai että työllistyminen yrittäjänä on sivutoimista. Myös tämä vastaa palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahan sekä peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saamisen edellytyksiä. Näihin edellytyksiin ei selvityksessä esitetä muutoksia tai yhdistelmävakuutettuja koskevia poikkeuksia.

Kommenttinne yhdistelmävakuutukseen perustuvan työttömyyspäivärahan työvoimapoliittisista edellytyksistä? Miten esimerkiksi yritystoimintaa koskeva työvoimapoliittinen arviointi tai työmahdollisuuksien hakemista koskeva edellytys vaikuttaa halukkuuteen ottaa yhdistelmävakuutus?

PAM korostaa, että työvoimapoliittinen arviointi on keskeisessä asemassa työttömyysturvan myöntämisessä. Siihen liittyvät epäselvyydet voivat merkittävästi vaarantaa yhdistelmävakuutusmallille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. On ongelmallista, että yhdistelmävakuutuksen mallia kehitetään tilanteessa, jossa ei ole esitetty selkeitä linjauksia siitä, miten työvoimaviranomaiset määrittelevät ja arvioivat yhdistelmävakuutuksen myötä yrittäjyyden pää- tai sivutoimisuutta. Tämä arviointi on ratkaiseva tekijä työnhakijan aseman määrittelyssä ja siten oikeudessa työttömyysturvaan.

Vaikka työ- ja elinkeinoministeriö on ilmoittanut päivittäneensä ohjeistusta, pelkkä ohjeiden tarkentaminen ei riitä varmistamaan yhdenmukaista ja oikeudenmukaista tulkintaa käytännön päätöksenteossa. Nykyisessä arviointikäytännössä on havaittu tilanteita, joissa työnhakijoita on

jäänyt työttömyysturvan ulkopuolelle, vaikka yrittäjätulot muodostavat vain osan kokonaisansioista. Esimerkiksi henkilö, jonka yrittäjätulot ylittävät palkkatulot, voidaan nykyisen tulkintakäytännön perusteella määritellä päätoimiseksi yrittäjäksi – mikä voi johtaa työttömyysetuuden epäämiseen, ellei yritystoimintaa ole kokonaan lopetettu. Tämä ei ole linjassa yhdistelmävakuutusmallin taustalla olevan logiikan kanssa.

PAMin näkemyksen mukaan työvoimapoliittiset arviointiperusteet ovat kriittinen osa työttömyysvakuutusjärjestelmän toimivuutta. Ne määrittävät jo lähtökohtaisesti, kenellä on oikeus työttömyysturvaan. Mikäli arviointikäytännöt koetaan epäselviksi tai epäoikeudenmukaisiksi, tämä heikentää koko työttömyysvakuutuksen uskottavuutta ja houkuttelevuutta kohderyhmän keskuudessa.

Yhdistelmävakuutuksen mahdollinen käyttöönotto edellyttääkin poliittisia ratkaisuja, joissa pureudutaan työvoimapoliittisiin tulkintaongelmiin nykyistä syvällisemmin. Esimerkiksi tilanteet, joissa vähäinenkin ammattitaidon ylläpitämiseen tähtäävä toiminta tulkitaan päätoimiseksi yrittäjyydeksi tai joissa henkilön työmarkkina-asema katsotaan muuttuneen takautuvasti jopa vuoden ajalta, voivat johtaa kohtuuttomiin etuuden menettäisiin ja takaisinperintöihin. Tällaiset käytännöt aiheuttavat epävarmuutta yksilöille ja heikentävät luottamusta koko järjestelmän oikeudenmukaisuuteen.

Yhdistelmävakuutusmallin onnistunut toteutus edellyttää ennakoitavia, johdonmukaisia ja läpinäkyviä työvoimapoliittisia linjauksia. Ilman niitä vaarana on, että mallin käytännön toteutus jää irralliseksi suhteessa sen tavoitteisiin.

7. Työttömyyskassan jäsenyys ja jäsenmaksu

Selvityksessä ehdotetaan, että kukin työttömyyskassa voisi itse päättää, tarjoaako se jäsenilleen yhdistelmävakuutuksen. Päätöksen tekee työttömyyskassan kassan kokous. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan saaminen edellyttäisi jäsenyyttä työttömyyskassassa ja jäsenmaksun maksamista.

Yhdistelmävakuutettujen jäsenmaksuissa voisi olla työttömyyskassojen välisiä eroja, sillä jäsenmaksu perustuu kunkin työttömyyskassan arvioon jäsenmaksulla rahoitettavasta yhdistelmävakuutuksen etuusmenosta ja yhdistelmävakuutuksen toimeenpanosta syntyvistä kustannuksista.

Kommenttinne työttömyyskassan jäsenyydestä ja jäsenmaksusta?

PAM kannattaa esitystä siitä, että yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen olisi työttömyyskassoille vapaaehtoinen lisäpalvelu, sillä kaikki kassat eivät välttämättä pysty tarjoamaan sitä edes teoriassa.

Yhdistelmävakuutuksen käyttöönotto yrittäjätulojen osalta merkitsisi palkansaajien työttömyyskassoille merkittävää muutosta kassan rahoituksen ja riskienhallinnan kannalta. Yhdistelmävakuutusta tarjoavien kassojen on ylläpidettävä erillistä tasoitusrahastoa yrittäjätuloihin

perustuvaa vakuutusta varten, mikä lisää kassojen hallinnollista taakkaa ja maksuvalmiuden varmistamiseen liittyviä vaatimuksia. Toisin kuin palkansaaajien työttömyyskassoille asetettu yhden–neljän vuoden tasotusrahastovaatimus, yrittäjäkassoilta edellytetään suurempaa, vähintään kahden ja puolen vuoden sekä enintään seitsemän vuoden etuusmenoja vastaavaa rahastoa. Tämä tarkoittaa merkittävästi korkeampia varautumisvaatimuksia.

Mikäli palkansaaajien työttömyyskassa ottaa yhdistelmävakuutuksen käyttöön yrittäjätulojen osalta, sen on kerättävä erillinen tasotusrahasto yrittäjätuloihin perustuvan vakuutuksen rahoituksen turvaamiseksi. Tämä voi vaikuttaa jäsenmaksujen tasoon ja kassan taloudelliseen liikkumavaraan sekä aiheuttaa haasteita erityisesti alkuvaiheessa, kun vakuutusjärjestelmän riskit ja kassavirrat eivät ole vielä vakiintuneet.

PAM katsoo, ettei ole realistista olettaa, että palkansaaajien työttömyyskassat pystyisivät ottamaan yhdistelmävakuutuksen käyttöön yrittäjätulojen osalta. Jopa suuret kassat tarvitsevat merkittävää alkurahoitusta, mutta on epäselvää, mistä tällaiset varat saataisiin, mikäli valtio ei tue järjestelmän käynnistämistä taloudellisesti.

8. Erityisesti Työllisyysrahastolle

Ehdotuksen mukaan yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan ansio-osan rahoitus seuraisi ansiopäivärahan palkansaaajan ansio-osan ja yrittäjän ansio-osan rahoitussäännöksiä.

Kommenttinne ehdotuksen vaikutuksista Työllisyysrahastoon ja sen toimintaan?

Ei lausuttavaa.

9. Erityisesti työttömyyskassoille ja Kelalle

Kommenttinne yhdistelmävakuutukseen perustuvan työttömyyspäivärahan toimeenpanovaikutuksista ja toimeenpanossa huomioitavista seikoista, etuuden rahoitusta koskevat ehdotukset mukaan lukien.

Ei lausuttavaa.

10. Yhdistelmävakuutuksen mallin vaikutusarvioita koskevat arviot

Tässä kohdassa on mahdollista esittää huomioita malliehdotuksen vaikutuksia koskevista arvioista.

Selvityksessä on arvioitu yhdistelmävakuutuksen vakuutuspiiriä, haitallista valikoitumista, kustannuksia ja työllisyysvaikutuksia erilaisten mallinnusten avulla. Selvityksessä ei kuitenkaan ole riittävästi huomioitu palkansaaajien työttömyyskassojen näkökulmaa eikä yhdistelmävakuutukseen liittyviä merkittäviä haitallisia haasteita. Myöskään mallin vaikutuksia kevytyrittäjyyden väärinkäyttöön ei ole tarkasteltu ollenkaan.

PAM korostaa, että vaikutusarvioinnista puuttuu erityisesti yhdistelmävakuutuksen toimeenpanoon liittyvien hallinnollisten haasteiden sekä alkuvaiheen rahoitustarpeiden arviointi yrittäjätulojen osalta. Palkansaaajien työttömyyskassat eivät voi tarjota yhdistelmävakuutusta ilman riittävää

alkupääoma. Vaikka selvityksessä on keskitytty vakuutuspiirin koon ja vakuutuksen maksuhalukkuuden arviointiin, siinä ei riittävästi huomioida yhdistelmävakuutuksen pitkäaikaisia vaikutuksia työttömyyskassojen hallinnolliseen työhön ja jäsenmaksujen kehitykseen.

11. Yhdistelmävakuutusta koskeva kokonaisarviointi

Kommenttinne yhdistelmävakuutuksesta kokonaisuutena? Onko ehdotettu malli selkeä ja ymmärrettävä mahdollisen työttömyyskassajäsenyyden kannalta? Vastaako ansiopäivärahan laskusääntöjen perusteella muodostuvan ansiopäivärahan määrä odotustanne turvan tasosta? Miten työvoimapolitiittinen arviointi mielestänne vaikuttaa siihen, ottaisivatko monimuotoisesti työllistyvät yhdistelmävakuutuksen? Miten hyvin ehdotettu yhdistelmävakuutuksen malli vastaa monimuotoisesti työllistyvien henkilöiden ansiosidonnaisen työttömyysturvan tarpeisiin?

Jos kommentoit ehdotusta jonkin järjestön tai vastaavan toimijan edustajana, miten hyvin katsot ehdotuksen soveltuvan edustamiesi tahojen työmarkkinatilanteeseen ja taloudellisen tuen tarpeeseen?

Yhdistelmävakuutus on merkittävä ja pitkään odotettu uudistus, jonka toteuttamisessa on kuitenkin vielä epäselvyyksiä ja merkittäviä haasteita. Yhdistelmävakuutus voisi aidosti hyödyttää niitä henkilöitä, jotka omasta tahdostaan työskentelevät samanaikaisesti sekä yrittäjinä että palkansaajina. Edellä mainitusti malli ei kuitenkaan riittävästi huomioi henkilöitä, joiden yrittäjäyys ei perustu omaan valintaan vaan työnantajan pyrkimykseen ulkoistaa vastuutaan esimerkiksi alustatyön tai kevytyrittäjyyden avulla. PAM pitää tärkeänä, että mallia kehitetään edelleen niin, ettei se heikennä entisestään alustataloudessa työskentelevien tai näennäisyrittäjien jo valmiiksi haavoittuvaa asemaa. Lisäksi on hyvä vielä enemmän korostaa, että työttömyysvakuutuksen tarkoitus ei ole paikata yrittäjäyteen liittyviä riskejä tai toimeentulo-ongelmia eikä näin ollen korjata työmarkkinoihin liittyviä rakenteellisia epäkohtia.

Yhdistelmävakuutusmallin ensisijaisena tavoitteena näyttää olevan tarjota ratkaisu niille henkilöille, jotka eivät nykyisillä palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdoilla täytä ansioturvan edellytyksiä. Mikäli tämä todella on mallin keskeinen tarkoitus, kyseessä on määrällisesti varsin rajattu kohderyhmä. Arviolaskelmien mukaan tämä todellinen ja kriittinen kohderyhmä kattaa ainoastaan noin 5 800 henkilöä eli alle kuusi prosenttia koko noin 95 000 henkilön suuruisesta potentiaalisesta vakuutuspiiristä. Tämä herättää kysymyksen mallin tarkoituksenmukaisuudesta suhteessa sen hallinnolliseen laajuuteen ja kustannuksiin. Tulonjakamaa tarkasteltaessa on lisäksi havaittavissa, että yhdistelmävakuutus näyttäisi käytännössä parantavan suhteellisesti enemmän niiden asemaa, joilla on korkeammat palkka- ja/tai yrittäjätulot – eli henkilöiden, jotka jo nykyisillä säännöillä usein täyttävät palkansaajien tai yrittäjien työssäoloehdon. Sen sijaan pienituloisten, jotka muodostavat mallin kriittisimmän kohderyhmän, taloudellinen asema ei todennäköisesti parane merkittävästi. Tämä johtuu osaltaan siitä, että pienistä tuloista johtuen ansio-osa jää vaatimattomaksi. Lisäksi moni pienituloisen voi jo nykyisin olla oikeutettu muihin sosiaaliturvaetuksiin, kuten asumistukeen tai toimeentulotukeen, mikä vaimentaa yhdistelmävakuutuksen lisähyödyn merkitystä. Myös verotuksellinen kokonaisvaikutus kaventaa lisäpäivärahan todellista nettohyötyä. Vaikka muistiossa arvioidaan yhdistelmävakuutuksen parantavan etuutta 7–12 eurolla päivässä, todellinen nettotulonlisä jää monessa tapauksessa tätä pienemmäksi. Näin ollen on perusteltua tarkastella kriittisesti, kohdistuuko mallin konkreettinen hyöty ensisijaisesti siihen ryhmään, jonka asemaa sillä on tarkoitus parantaa, vai parannetaanko mallilla suhteettomasti niiden henkilöiden sosiaaliturva-asemaa, jotka ovat jo nykyjärjestelmässä kohtuullisen hyvin turvattuja.

12. Mitä seikkoja mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi vielä ottaa huomioon?

Tässä kohdassa on mahdollista tehdä ehdotuksia mahdollisessa jatkovalmistelussa huomioitavista seikoista.

Jatkovalmistelussa näennäisyrittäjyyden vaikutukset tulee selvittää perusteellisesti, sillä yhdistelmävakuutus voi entisestään hämärtää työn ja yrittäjyyden rajapintaa.

PAM katsoo, että yhdistelmävakuutusmallin toteuttamista olisi syytä lykätä siihen saakka, kunnes alustatyödirektiivi on pantu täytäntöön kansallisesti. Alustatyödirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä on odotettavissa nykyistä selkeämpi määrittely alustatyötä tekevien ammatillisesta asemasta, jolloin voidaan tarkemmin arvioida heidän sijoittumistaan joko työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan asemaan. Tätä määrittelyä koskevaa kansallista valmistelua varten työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut kolmikantaisen työryhmän, jonka toimikausi päättyy joulukuussa 2025. Yhdistelmävakuutuksen jatkovalmistelussa on perusteltua ottaa huomioon tämän työryhmän johtopäätökset ja suositukset, jotta lopullinen malli vastaisi mahdollisimman hyvin työmarkkinoiden todellisia tarpeita ja vähentäisi nykyiseen järjestelmään liittyviä epävarmuuksia.

Lehtimäki Nora
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry