Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Asiantuntijapyyntönne HE 144/2026 vp

Lausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvan yhdistelmävakuutusta koskevaksi lainsäädännöksi

Kiitän kutsusta tulla kuulluksi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa hallituksen esityksestä HE 144/2026 vp.

Esityksessä ehdotetaan palkansaajan ja yrittäjän ansioturvan rinnalle yhdistelmävakuutusta, jossa palkkatulo, yrittäjän vakuutettu työtulo, työskentelyapuraha ja perhehoitajan hoitopalkkio voidaan yhdistää sekä työssäoloehdon täyttymisessä että ansiopäivärahan määrässä. Samalla purettaisiin työttömyyskassalain jako palkansaaja- ja yrittäjäkassoihin.

Uudistus korjaa ansioturvan todellisen katveen mahdollistamalla eri työnteon muotojen yhdistämisen. Nykyisin sekä palkansaajana että yrittäjänä työskentelevä voi vakuuttaa vain toisen työnsä. Sosiaaliturvakomitea nosti ongelman esiin vuoden 2023 välimietinnössään (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26). Komitean mukaan erityisesti luovilla aloilla toimeentulo voi koostua palkasta, yrittäjätuloista, apurahoista ja tekijänoikeuskorvauksista, mutta näitä eri tulonlähteitä ei voida yhdistää ansiopäivärahan laskennassa.

Esityksen rahoitusmalli on tulolähteittäin johdonmukainen. Palkkatuloon perustuva ansio-osa rahoitettaisiin kuten palkansaajien ansioturvassa, kun taas muuhun tuloon perustuva ansio-osa rahoitettaisiin kokonaisuudessaan jäsenmaksuilla kuten yrittäjien ansioturvassa. Vapaaehtoisuus, kassakohtainen riskinkanto ja alkuvaiheen rahastointitarve voivat kuitenkin heikentää vakuutuksen houkuttelevuutta.

Yrittäjistä sangen pieni osa kuuluu yrittäjäkassaan, ja monimuotoisesti työllistyvillä vakuuttautuminen on jo nykyisin vahvasti yhteydessä tulotasoon. Jos vakuutettuja on arvioitua vähemmän, yrittäjätulon vakuuttamisen jäsenmaksu voi muodostua korkeaksi. Esityksessä todetaankin, että kustannustaso voi nousta, jos vakuutettujen joukko jää arvioitua pienemmäksi, ja että vakuutusmaksutason arvioidaan laskevan tasoitusrahastojen kartuttua.

Esitys muuttaisi työssäoloehdon kertymistä ja vakuutettavaa tulopohjaa, mutta ei työllistymisen työvoimapoliittista arviointia, kuten milloin yritystoiminta katsotaan päätoimiseksi ja milloin sivutoimiseksi. Uudistuksen tosiasialliset vaikutukset riippuvat myös soveltamiskäytännöstä. Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arviointia ja selvityksen perusteella KEHA-keskukselle on annettu suosituksia soveltamiskäytännön kehittämiseksi. Tätä koskeva kehittämistyö olisi tärkeää saada valmiiksi ennen yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoa.

Esitys on oikeansuuntainen ja kannatettava, vaikka sen vaikutukset voivat edellä kuvatuista syistä jäädä toivottua pienemmiksi. Esityksen keskeiset riskit liittyvät rahoitukseen ja vakuutuksen hintaan. Tasoitusrahaston kerryttämisajan pidentämistä viidestä kymmeneen vuoteen olisi siksi perusteltua harkita. Esityksen oman arvion mukaan pidempi kerryttämisaika mahdollistaisi matalamman jäsenmaksun.

Yrittäjien työttömyysturvan rahoitukseen ja etuuden saamisedellytyksiin liittyvät ongelmat ovat tuttuja kaikissa maissa, eikä niitä ole täysin ratkaistu missään. Työttömyysturvan tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa hänen edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Sitä ei ole tarkoitettu pysyväksi matalapalkkatueksi eikä pysyväksi tueksi kannattamattomalle yritystoiminnalle.

Tämän vuoksi on syytä tarkastella myös laajemmin, millaista järjestelmää yhdistelmävakuutuksella ollaan osaltaan rakentamassa. Soviteltu ansiopäiväraha kuluttaa enimmäisaikaa yleensä täyttä päivärahaa hitaammin, ja osa-aikatyö voi samalla kerryttää uuden työssäoloehdon, jolloin ansiopäivärahan enimmäisaika alkaa uudelleen. Jos uusi työssäoloehto ei täyty ennen enimmäisajan päättymistä, henkilö voi siirtyä yleistuelle. Yleistuki on ajallisesti rajoittamaton eikä sen määrä riipu puolison tuloista. Soviteltua etuutta voidaan siten maksaa osa-aikatyön rinnalla käytännössä ilman aikarajaa samalla, kun henkilö kerryttää uutta työssäoloehtoa. Yhdistelmävakuutuksessa työssäoloehtoa voidaan lisäksi kerryttää yhdistämällä palkkatuloa ja vakuutettua yrittäjätuloa. Tällainen kokonaisuus on kansainvälisesti poikkeuksellinen.

Esitys ei muuta tätä asetelmaa, mutta se voi osaltaan lisätä tilanteita, joissa sovitellulla etuudella täydennetään pitkäkestoisesti palkka- tai yrittäjätuloa. Esityksen vaikutusarvioissa onkin oletettu tilanteita, joissa toinen työnteon muoto jatkuu ja työttömyysetuus maksetaan soviteltuna. Tällöin työttömyysturvan tehtävä lähestyy osin työssäkäynnin tukemista, jota voitaisiin toteuttaa tarkoituksenmukaisemmin tähän tehtävään suunnatuilla välineillä, kuten palkkatuella tai työssäkäyville suunnatulla tulotuella.

Helsingissä 29.9.2026

Pasi Moisio
Yksikön päällikkö, tutkimusprofessori

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos