

Sosiaali- ja terveysministeriö

Lausunto on valmisteltu lausuntopalvelu.fi:ssä  
Alla näkyvät ne kohdat, joita on palvelussa kommentoitu.

Viite: Lausuntopyyntöne 11.2.2026, VN/14511/2025

## **Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvan yhdistelmävakuutusta koskevaksi lainsäädännöksi**

### **Yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapa**

Työttömyysturvan yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapa vastaa työelämän ja monimuotoisesti työllistyvien henkilöiden tarpeisiin osittain.

**Perustelut:** Vakuutus vastaa osittain työelämän ja monimuotoisesti työllistyvien henkilöiden tarpeisiin: Kuten esitysluonnoksessakin on kuvattu, yhdistelmävakuutukseen liittyy sekä yksilötason käyttäytymiseen että työttömyyskassojen yhdistelmävakuutuksen järjestämishalukkuuteen liittyviä epävarmuustekijöitä, joita on mahdotonta täysin ennakoida. Vakuutuksen järjestäminen, sen hinta monimuotoisesti työllistyville ja työmarkkinoiden yleinen kehitys vaikuttavat siihen, miten hyvin yhdistelmävakuutus vastaa sille asetettuihin tavoitteisiin.

Esitys ei myöskään muuta perusteita, joilla henkilö katsotaan päätoimiseksi tai sivutoimiseksi yrittäjäksi. Näiden perusteiden pohjalta tehdyllä arviolla on vaikutusta työvoimapolitiisessa lausunnossa, jossa otetaan kantaa yrittäjän oikeuteen saada työttömyysturvaa. Kyse on yritystoiminnan vaatimasta todellisesta työmäärästä, joka vaikuttaa siihen, voiko ihminen olla samaan aikaan työnhakijana. Yritystoimintaa koskevat työvoimapolitiiset lausunnot eivät TEMin selvityksen mukaan ole olleet kaikilta osin yhteneväisiä (ks. TEM: Selvitys yrittäjien työttömyysturvaoikeuteen liittyvistä työvoimapolitiisista lausunnoista).

Yhdistelmävakuutus ei korjaa tai vähennä sitä epävarmuutta, mikä työvoimapolitiittisista lausunnoista seuraa.

### **Yhdistelmävakuutuksen kohderyhmä ja arvio yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä**

Yhdistelmävakuutuksen tavoitteena on mahdollistaa monimuotoisesti työllistyville usean työllistymisen tavan yhtäaikainen vakuuttaminen työttömyysvakuutusjärjestelmässä. Yhdistelmävakuutuksessa voisi vakuuttaa palkkatyötä, yritystoimintaa sen muodosta riippumatta, perhehoitajana toimimista ja työskentelyapurahalla työllistymistä.

Yrittäjänä itsensä voisi vakuuttaa maatalousyrittäjät, itsensä työllistäjät ja yksinyrittäjät sekä työnantajayrittäjät. Sillä, missä oikeudellisessa muodossa yritystoimintaa harjoitetaan, ei olisi merkitystä. Yhdistelmävakuutus kattaisikin esimerkiksi osakeyhtiömuodossa, avoimessa yhtiössä, kommandiittiyhtiössä ja toiminimellä toimimisen. Tämä vastaisi nykyistä yrittäjän työttömyysvakuutusta.

Edellytys olisi, että työllistyminen on monimuotoista. Monimuotoisuus, eli esimerkiksi palkkatyön ja yksinyrittäjyyden yhdistäminen, voisi olla rinnakkaista. Tämä tarkoittaa, että kumpaakin tulonlähdeä syntyy samoina kalenterikuukausina. Monimuotoisuus voisi muodostua myös kausista. Tämä tarkoittaa, että joinakin kuukausina voisi muodostua vain toisen tulonlähteen mukaista vakuutetun tulon saantia.

Yhdistelmävakuutuksen hankkiminen tulisi arvion mukaan mahdolliseksi noin 110 000 monimuotoisesti työllistyvälle henkilölle. Tästä joukosta enintään noin 14 000 henkilölle syntyisi yhdistelmävakuutuksen myötä mahdollisuus täyttää työssäoloehto ja siirtyä perusturvalta ansioturvan piiriin. Lopuille noin 96 000 henkilölle, jotka jo nyt kerryttävät tai voisivat kerryttää työttömyyskassan jäsenenä palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehto, yhdistelmävakuutus tarjoaisi mahdollisuuden vakuuttaa nykyistä suuremman osuuden

tuloista, ja osan kohdalla muutos voisi kannustaa työttömyyskassassa vakuuttautumiseen.

Yhdistelmävakuutuksen ottaminen olisi monimuotoisesti työllistyville vapaaehtoista. Tästä seuraa, että yhdistelmävakuutus vaikuttaisi tosiasiaissa yllä kuvattua pienempään joukkoon ihmisiä. Arviota yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä on avattu hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1 sekä luonnoksen liitteessä.

### **Kommentti koskien yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiriä:**

Yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiri on hyvin perusteltu. Käyttöä otettaessa se koskee vain osaa monimuotoisesti työllistyvistä, mutta on periaatteellisesti tärkeä uudistus mahdollistaessaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan, jossa huomioidaan sekä yrittäjänä että palkansaajana ansaitut tulot.

### **Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuus vakuutetulle**

Suomessa ansioperusteisen työttömyysvakuutuksen edellytyksenä on, että henkilö kuuluu työttömyyskassaan. Kuten palkansaajalla ja yrittäjällä, myös monimuotoisesti työllistyvällä työttömyyskassajäsenyys yhdistelmävakuutettuna olisi vapaaehtoista, ja yhdistelmävakuutetuksi pitäisi itse hakea joko työttömyyskassaan liityttäessä taikka jäsenyyden aikana. Vapaaehtoisuus koskisi myös sitä, vakuuttaako henkilö kaikki monimuotoisen työllistymisensä tulot vai vain osan niistä. Työttömyyskassan jäseneksi voisi jatkossakin liittyä ja jäsenenä ollessa vakuuttaa itsensä esimerkiksi vain palkansaajana, vaikka henkilöllä olisi myös muuta, yhdistelmävakuutuksessa huomioitavaa tuloa kuten esimerkiksi yritystoiminnasta muodostuvaa vakuutustuloa. Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuutta on kuvattu muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvuissa 4.1.2 ja 4.1.4.

## Kommentti koskien yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuutta:

Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuus on kannatettavaa ensinnäkin siksi, että siitä ei ole Suomessa aikaisempaa kokemusta. Toiseksi siksi, että pelkästään palkansaajana tai yrittäjänä ansiotulonsa saavat voivat niin ikään valita jättäytymisen työttömyyskassan ulkopuolelle. Olkoonkin että työntekijät ja työnantajat maksavat tällöinkin työttömyysvakuutusmaksuja. On loogista, että kassajäsenyys on vapaaehtoista tai pakollista kaikille samalla tavoin kaikissa tapauksissa, palkkatyössä, yrittäjäydessä ja monimuotoisessa työssä.

Yhdistelmävakuutuksen toimeenpanossa on välttämätöntä tarjota oikeaa tietoa yhdistelmävakuutuksen kustannuksista vakuutuksen ottajille ja toisaalta vakuutuksen eduista. Vakuutusmaksun määräytymisen ja vakuutuksesta saatavan hyödyn pitää olla ymmärrettäviä. Parhaimmillaan hyvä viestintä yhdistelmävakuutuksesta lisää kansalaisten ymmärrystä sosiaaliturvasta. Pahimmillaan väärinymmärrykset johtavat siihen, että vakuutusten ottajien määrä jää liian vähäiseksi ja vakuutus pohja heikoksi.

## Vaikutukset omaishoitajiin

Esityksen valmistelun aikana arvioitiin mahdollisuutta vakuuttaa omaishoitajan palkkio työttömyyden varalle vastaavasti kuin perhehoitajan hoitopalkkio. Vakuuttamismahdollisuuden arvioitiin pääasiassa heikentävän omaishoitajien tilannetta. Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta, että omaishoitajana toimimisen voisi vakuuttaa työttömyyden varalle. Tämä tarkoittaa sitä, että omaishoitajien osalta tilanne säilyisi samana kuin nykyään. Jos omaishoitajan palkkio huomioitaisiin yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdossa, omaishoito ei enää olisi hyväksyttävä syy työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämiselle kuten nykyisin. Lisäksi, jos omaishoitajan hoitopalkkio huomioitaisiin työssäoloehdon kertymisessä ja ansiopäivärahan perusteeksi huomioitavassa tulossa, ne huomioitaisiin myös työttömyysetuuden sovittelussa. Esimerkiksi

omaishoidon tuen hoitopalkkion vähimmäismäärä pienentäisi maksettavan päivärahan määrää noin 12,31 euroa päivässä, eli noin 265 euroa kuukaudessa. Tätä korkeampi palkkio pienentäisi päivärahan tasoa vielä enemmän. Omaishoitajien osalta nykytilaa kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 2.8.2.2 ja muutoin vaihtoehtoisten toteuttamistapojen osalta luvun 5.1.2 alaluvuissa.

### **Kommentti siitä, että omaishoidon hoitopalkkiota ei voisi vakuuttaa yhdistelmävakuutuksessa**

Omaishoidon hoitopalkkion poissulkeminen yhdistelmävakuutuksesta on perusteltua ja omaishoitajien edunmukaista.

### **Ansiopäivärahan rahoitus**

Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan rahoituksessa etuuden ansio-osaan kohdistuisi palkansaajien ja työnantajien vakuutusmaksun tuottoa siltä osin kuin ansio-osa perustuu palkkatuloon. Yrittäjän vakuutustuloon, työskentelyapurahaan tai perhehoitajan hoitopalkkioon perustuva yhdistelmävakuutetun ansio-osa rahoitettaisiin kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksulla. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan perusosa rahoitettaisiin palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahaa vastaavalla tavalla valtion ja päivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella. Pelkkään perhehoitajan hoitopalkkioon ja työskentelyapurahaan perustuvan ansiopäivärahan ansio-osa rahoitettaisiin työttömyyskassan jäsenmaksulla. Palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahan rahoitukseen ei esitetä muutoksia. Rahoitukseen liittyviä ehdotuksia kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.5.

### **Kommentti ehdotukseen ansiopäivärahan rahoituksesta:**

Rahoitus seuraa loogisesti nykyjärjestelmän käytäntöä, mikä on hyvä lähtökohta. Ongelmia voi aiheutua siitä, että yhdistelmävakuutusta harkitsevan on vaikea hahmottaa vakuutusmaksujen määrää ja

toisaalta työttömyysriskin toteutuessa saatavan ansiopäivärahan suuruutta. Tämäkin seikka korostaa viestinnän ja neuvonnan merkitystä yhdistelmävakuutuksen toimeenpanossa.

## Taloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriön tekemän mallinnuksen mukaan yhdistelmävakuutuksen piiriin hakeutuisi vakuutuksen käynnistämävaiheessa noin 30 000 henkilöä, mikä nostaa maksettujen työttömyysetuuksien määrää staattisesti vuositasolla noin 5,5 milj. eurolla. Muutoksesta noin 1,9 milj. kohdistuu Työllisyysrahaston rahoitettavaksi, noin 0,8 milj. valtion ja kuntien, mutta pääasiassa valtion rahoitettavaksi. Loppuosa jää rahoitettavaksi yhdistelmävakuutusta tarjoavien työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Valtion ja kuntien sekä Työllisyysrahaston rahoitusosuudet ovat arvion mukaan hieman tätä korkeampia, mikäli myös yhdistelmävakuutuksen mahdolliset dynaamiset vaikutukset työttömyysjaksojen kestoihin huomioidaan. Esityksen taloudellisia vaikutuksia käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvun 4.2.1 alaluvuissa.

## Kommenttinne esityksen taloudellisista vaikutuksista:

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu pitkän aikavälin käyttäytymisvaikutuksia. Yhdistelmävakuutuksessa on epävarmuustekijöitä, kuten sen tarjonta, hinta ja vakuutuksen ottajien määrä, mikä vaikeuttaa pitkän aikavälin vaikutusten arviointia. On mahdollista, että yhdistelmävakuutus madaltaa kynnystä yhdistää työnteen muotoja, jolloin sillä voi olla vaikutusta työn tarjontaan ja työn tekemisen tapoihin.

## Vaikutukset toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin

Vaikutuksia toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.5.

**Kommentti vaikutuksista toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin:**

Esitysluonnoksessa todetaan, että yhdistelmävakuutuksen toimeenpano lisäisi työttömyyskassojen sekä Kelan työmäärää. Kelalla on hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus, jonka täyttämiseksi sen on seurattava yhdistelmävakuutuksen tapauksessa työssäoloehdon täyttymistä laajenevalle joukolle. Työttömyyskassoissa tarvittavat sääntömuutokset ja yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon tutkiminen ja ansiopäivärahan määrittely lisäisi kassojen työmäärää. Tehtävä on osin uusi, koska se poikkeaa sekä palkansaajan että yrittäjän vastaavasta määrittelystä. Lisätyötä koituisi myös joillekin muille tahoille, kuten työvoimaviranomaisille ja Finanssivalvonnalle. On olennaista, että eri tahoilla on riittävät resurssit yhdistelmävakuutuksen toimeenpanoon, etteivät mahdolliset toimeenpanon ongelmat vaikuta yhdistelmävakuutuksen ottamiseen.

Esityksessä listattujen tahojen lisäksi neuvontaa ja viestintää pitäisi harjoittaa laajemmin. Kaikki kassat eivät välttämättä päädy tarjoamaan yhdistelmävakuutusta, jolloin osa kassan piiriin kuuluvista saattaa jäädä ilman riittävää tietoa yhdistelmävakuutuksesta. Yhdistelmävakuutuksen rahoituksessa yrittäjien ja palkansaajien kassamaksut pidetään erillään, mikä olisi hyvä olla laajalti tiedossa, ettei esimerkiksi pelkästään palkansaajina itsensä vakuuttaville synny käsitystä siitä, että he rahoittaisivat yrittäjien työttömyysturvaa.

**Muuta lausuttavaa esityksestä:**

Yhdistelmävakuutuksen vaikutusten arviointia on vaikea tehdä kattavasti, koska ei ole tietoa siitä, miten moni työttömyyskassa käyttäisi tilaisuuden laajentaa yhdistelmävakuutukseen, miten vakuuttajien määrä mahdollisesti vaikuttaisi vakuutuksen hintaan tai miten moni lopulta päätyisi vapaaehtoisen vakuutuksen itselleen ottamaan. Lakimuutoksen vaikutuksien seuranta ja arviointi systemaattisesti on olennaista myös työelämässä haavoittuvammassa asemassa olevien kannalta.

Yhdistelmävakuutuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia on syytä seurata, jotta mahdolliset korjaukset voidaan tehdä ripeästi ja havaita sen mahdolliset vaikutukset työmarkkinoilla. Niin ikään yhdistelmävakuutuksen ulkopuolelle jäävien omaishoitajien sosiaaliturvaetuuksien kehitystä tulee seurata ja varmistaa, ettei etuuksien kehitys eriydy liiaksi palkansaajien, yrittäjien tai monimuotoisesti työllistyvien etuuksista.

Uudenlaisesta työttömyysturvasta tulisi viestiä mahdollisimman laajasti, jotta se ei jää ottamatta monimuotoisesti työllistyviltä tiedon puutteen vuoksi.

On hyvä, että palkansaajan ja yrittäjän rinnalle ei ole yritetty luoda uutta kategoriaa vaan ongelmanratkaisu on lähtenyt siitä, että sosiaaliturvajärjestelmää pystytään kehittämään siten, että se vastaa nykyistä paremmin monimuotoisesti työllistyvien tarpeisiin. Vaikka yhdistelmävakuutus koskettaa verrattain pientä määrää työllisiä, se on periaatteellisesti tärkeä muutos tuodessaan monimuotoisesti työllistyvät samalle viivalle muiden kanssa.

Pääjohtaja

Mika Salminen

Johtaja

Piia Aarnisalo

**SIGNATURES****ALLEKIRJOITUKSET****UNDERSKRIFTER****SIGNATURER****UNDERSKRIFTER**

This document contains 8 pages before this page

Dokumentet inneholder 8 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 8 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument indeholder 8 sider før denne side

Detta dokument innehåller 8 sidor före denna sida

authority to sign

representative

custodial

asemavaltuus

nimenkirjoitusoikeus

huoltaja/edunvalvoja

ställningsfullmakt

firmateckningsrätt

förvaltare

autoritet til å signere

representant

foresatte/verge

myndighed til at underskrive

repræsentant

frihedsberøvende