

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu • Työelämä • 40/2016

# Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

# **Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa**

ISSN verkkojulkaisu 1797-3562

ISBN verkkojulkaisu 978-952-327-157-9

## KUVAILEHTI

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö Työllisyys- ja yrittäjyysosasto		Julkaisu-aika 15.12.2016	
Tekijä(t)	Maria Löfgren Harri Hellstén			
Julkaisun nimi	Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 40/2016			
Julkaisun teema	Työelämä			
Julkaisun osat/ kieliversiot				
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä ehdotetaan työttömyysturvajärjestelmään muutoksia, joilla kannustetaan itsensä työllistämiseen pää- tai sivutoimisesti, otetaan nykyistä paremmin huomioon erilaiset työnteon muodot sekä mahdollistetaan joustavat siirtymät yrittäjästä palkansaajaksi – ja päinvastoin. Tavoitteena on tehdä esimerkiksi sivutoimisen yritystoiminnan aloittaminen työttömänä nykyistä sujuvammaksi.</p> <p>Selvityshenkilöt kuulivat nykytilan ongelmien ja yhteisten ratkaisunäkemyksen kartoittamiseksi laajasti työelämän osapuolia ja työttömyysturvaan liittyviä sidosryhmiä ja viranomaistahoja. Kuulemiset tukivat selvityshenkilöiden omaa käsitystä siitä, että yrittäjä- ja palkansaajatyön välinen nykyinen statusjako on syytä säilyttää jatkossakin, mutta väliinpuotamisen riskiä työttömyysturvassa on kavennettava. Samoin on selkeytettävä säännöksiä, joiden nojalla työtön voi alkaa työllistää itsensä yrittäjänä menettämättä kokonaan oikeuttaan työttömyysturvaan.</p> <p>Selvityshenkilöt esittävät yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoa työttömyysvakuutukseen. Yhdistelmävakuutus pohjautuisi mahdollisimman pitkälti nykyisiin palkansaajan ja yrittäjän työttömyysvakuutusta koskeviin säännöksiin. Oikeus etuuden saamiseen yhdistelmävakuutuksesta perustuisi työssäoloehdon ansaintaan siten, että kummankin työmuodon osalta sitä voisi ansaita suhteellisella osuudella työmuodon täydestä työssäoloehdosta. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto täytyisi, mikäli yhteenlasketut osuudet olisivat vähintään 100 prosenttia.</p> <p>Yhdistelmävakuutus edellyttäisi kummankin työmuodon vakuuttamista. Vakuuttamisperiaate, rahoitusperiaate ja -osuudet sekä vakuutettuna olon kesto ja työssäoloehdon ansaintaa koskevat edellytykset pysyisivät perusteiltaan nykyisinä. Jatkovalmistelussa selvitettäisiin erityisesti, minkälaisia ansio- tai tulojen vähimmäisrajoja on asetettava, jotta yhdistelmävakuutuksen rahoitus olisi kestävällä pohjalla. Yhdistelmävakuutusta voisivat tarjota ja etuutta voisivat maksaa kaikki ne työttömyyskassat, joiden sääntöjen mukaan se olisi mahdollista.</p> <p>Lisäksi selvityshenkilöt esittävät yritystoiminnan työllistävyiden arvioinnin kehittämistä siten, että se olisi työnhakijan näkökulmasta ennakoitavampaa ja kannustavampaa. Työttömänä aloitetun yritystoiminnan osalta esitetään, että toiminta katsottaisiin neljän kuukauden ajan sivutoimiseksi ilman sen työllistävyiden tarkempaa selvittämistä. Työnhakijalla säilyisi velvollisuus ottaa vastaan kokoaikatyötä sekä osallistua työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin niitä hänelle tarjottaessa. Mikäli henkilöllä olisi tuloa yritystoiminnasta, otettaisiin se huomioon etuuden määrässä. Neljän kuukauden määräajan päätyttyä henkilön työskentelyn pää- ja sivutoimisuus arvioitaisiin siitä hetkestä eteenpäin kuten nykyisin.</p> <p>Selvityshenkilöillä ei ole ollut mahdollisuutta laadittua ehdotustensa vaikutuksista laskennallisia arvioita. Tämä on oletettava tarkoin huomioon jatkovalmistelussa. Ehdotuksen vaikutusarviointi perustuvat selvityshenkilöiden omiin käsityksiin ja pohjautuvat periaatteeseen, että työttömyysvakuutuksen laajennus rahoitetaan niiden toimesta, jotka tulevat vakuutuksen piiriin. Rahoituksen kestävyys vaikuttaa myös se, että ehdotukset lisäävät tehtävän työn määrää ja näin ollen myös verotuloja sekä vähentävät työttömyysturvan menoja.</p> <p>Ehdotusten perusteella on käynnistettävä kiireellisesti jatkovalmistelu, jotta työttömyysturvainsäädäntö saadaan mahdollisimman pian vastaamaan työnteon muuttuneita tapoja. Selvityshenkilöt korostavat, että ehdotusten huolellinen jatkovalmistelu edellyttää tähän varattavan riittävän pituista aikaa ja että jatkovalmistelu on toteutettava yhteistyössä työelämän osapuolten kanssa selvitystä valmisteltaessa vallinneen yhteisymmärryksen pohjalta.</p>			
Asiasanat	työelämä, työ, työllistyminen, työttömyysturva, työttömyyskorvaukset, työttömät, yrittäjyys, yrittäjät, palkansaajat			
Asianumerot				
Rahoittaja/kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö			
	ISSN (painettu)	ISBN (painettu)	ISSN (verkkojulkaisu) 1797-3562	ISBN (verkkojulkaisu) 978-952-327-157-9
	Sivumäärä 29	Kieli suomi	URN-tunnus URN:ISBN:978-952-327-157-9	
Julkaisujen myynti/ jakelu	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>			

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet Avdelningen för sysselsättning och företagande		Utgivningsdatum 15.12.2016	
Författare	Maria Löfgren Harri Hellstén			
Publikationens namn	Utredning av förändringsbehovet i arbetslöshetsskyddet för gränsområdet mellan lönearbete och traditionellt företagande			
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publicationer, ANM rapporter 40/2016			
Publikationens tema	Arbetsliv			
Publikationens delar/ språkversioner				
Referat	<p>I utredningen föreslås ändringar av systemet för arbetslöshetsskydd som skulle uppmuntra till självsysselsättning som huvud- eller bisyssla, och bättre än i nuläget beakta olika arbetsformer, samt möjliggöra smidiga övergångar från företagare till löntagare, och omvänt. Målet är att göra det smidigare att exempelvis som arbetslös inleda företagsverksamhet som bisyssla. För att kartlägga nulägets problem och de gemensamma visionerna för problemlösning, har utredarna omfattande hört arbetslivsparter, intressentgrupper och myndigheter i anknytning till arbetslöshetsskyddet. Hörandet stöder utredarnas egen uppfattning att det finns skäl att bevara den nuvarande statusfördelningen mellan företagare- och löntagararbete också i fortsättningen, men att risken för att falla mellan stolarna i fråga om arbetslöshetsskyddet bör minskas. De regler, med stöd av vilka en arbetslös kan börja sysselsätta sig själv som företagare utan att helt förlora sin rätt till arbetslöshetsskydd, måste också förtydligas.</p> <p>Utredarna föreslår att en kombinerad försäkring tas i bruk i arbetslöshetsförsäkringen. Den kombinerade försäkringen skulle i så hög grad som möjligt baseras på de nuvarande regler som gäller arbetslöshetsförsäkringen för företagare och löntagare. Rätten till förmåner från den kombinerade försäkringen skulle baseras på intjänande av arbetsvillkoret på ett sådant sätt att det för båda arbetsformernas del kunde intjänas med en proportionell andel av arbetsformens fulla arbetsvillkor. Den kombinerade försäkringens arbetsvillkor skulle fyllas, om de sammanlagda andelarna utgör minst 100 procent.</p> <p>En kombinerad försäkring skulle kräva att båda arbetsformerna försäkras. Kraven i fråga om försäkringsprincipen, finansieringsprincipen och finansieringsandelarna och hur länge en person omfattas av försäkringen samt intjänandet av arbetsvillkoret skulle i grunden förbli de samma som för närvarande. I den fortsatta beredningen utreds särskilt hurudana minimigränser som bör fastställas för förvävs- och arbetsinkomster, för att finansieringen av den kombinerade försäkringen ska vila på hållbar grund. Alla de arbetslöshetskassor, enligt vars regler detta är möjligt, skulle kunna erbjuda den kombinerade försäkringen och betala förmåner.</p> <p>Dessutom föreslår utredarna att bedömningen av företagsverksamhetens sysselsättningseffekt bör utvecklas så att den blir mer förutsägbar och sporrande ur den arbetssökandes synpunkt. Vad gäller företagsverksamhet som inlets av en arbetslös person föreslås att verksamheten under fyra månader betraktas som bisyssla utan noggrannare utredning av sysselsättningseffekten. Den arbetssökande skulle behålla skyldigheten att ta emot heltidsarbete och delta i arbetskraftspolitiska åtgärder när sådana erbjuds. Om personen skulle ha inkomst från företagsverksamheten skulle detta beaktas när förmånsbeloppet fastställs. Fr.o.m. att den fyraåriga tidsfristen har löpt ut skulle personens huvud- och bisyssla i fortsättningen bedömas som för närvarande.</p> <p>Utredarna har inte haft möjlighet att låta upprätta kalkylmässiga bedömningar av förslagets konsekvenser. Detta bör noggrant beaktas i den fortsatta beredningen. Konsekvensbedömningarna gällande förslaget bygger på utredarnas egna uppfattningar och baseras på principen att utvidgningen av arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom de försäkrades verksamhet. Finansieringens hållbarhet påverkas också av att förslaget ökar arbetsmängden och därigenom också skatteintäkterna, och minskar arbetslöshetsskyddets utgifter.</p> <p>På grundval av förslagen bör fortsatt beredning inledas skyndsamt, för att lagstiftningen om arbetslöshetsskydd så snabbt som möjligt ska fås att motsvara de förändrade rutinerna inom arbete. Utredarna betonar att det krävs att tillräckligt lång tid avsätts för noggrann fortsatt beredning och att den fortsatta beredningen sker i samarbete med arbetslivsparterna med utgångspunkt i det samförstånd som råder vid utarbetande av utredningen.</p>			
Nyckelord	arbetsliv, arbete, sysselsättning, arbetslöshetsskydd, arbetslöshetsersättning, arbetslösa, företagande, företagare, löntagare			
Ärendenummer				
Finansiering/förläggare	Arbets- och näringsministeriet			
	ISSN (tryckt)	ISBN (tryckt)	ISSN (webbpublikation)	ISBN (webbpublikation)
			1797-3562	978-952-327-157-9
	Sidantal 29	Språk finska	URN	URN:ISBN:978-952-327-157-9
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>			

# SISÄLLYS

ESIPUHE.....	6
1 Johdanto.....	7
1.1 Selvityksen tausta .....	7
1.2 Selvityshenkilöiden käsitys toimeksiannon rajauksista.....	7
1.3 Selvityshenkilöiden työskentelystä ja kuulemisista.....	8
2 Katsaus aiempaan selvitykseen ja tutkimukseen itsensätyöllistäjistä ja heidän työttömyysturvastaan .....	9
2.1 Itsensätyöllistäjät Tilastokeskuksen tutkimusten valossa .....	9
2.2 Trendiryhmän raportti.....	11
2.3 Selvitys sosiaaliturvan soveltamisesta eräissä EU-maissa .....	11
2.4 Itsensätyöllistävien sosiaaliturvaa pohtinut työryhmä.....	12
2.5 Työllisyyskokeilujen selvitys .....	12
2.6 Itsensätyöllistäminen ja jakamistalous työelämän murroksessa –tutkimus .....	13
3 Nykytila, sen ongelmat ja selvityshenkilöiden ratkaisuehdotukset.....	13
3.1 Palkansaajan ja yrittäjän välinen rajanveto .....	13
3.2 Yleistä työttömyysturvasta.....	14
3.2.1 Yrittäjämääritelmä työttömyysturvassa .....	15
3.2.1.1 Yrittäjämääritelmä yrittäjän eläkelain mukaan .....	15
3.2.1.2 Osaomistaja .....	15
3.2.1.3 Yrittäjäaseman ratkaiseminen .....	17
3.2.2 Pää- ja sivutoiminen työllistyminen yritystoiminnassa .....	17
3.2.2.1 Pää- ja sivutoimisuuden arviointiin liittyvät haasteet.....	18
3.2.2.2 Ehdotus työttömänä aloitetun yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnista .....	20
3.3 Yritystoiminnan päätyminen .....	21
3.4 Työttömyysvakuutuksesta .....	22
3.4.1 Työttömyysturvan rahoituksesta.....	22
3.4.2 Työn vakuuttaminen työttömyysturvajärjestelmässä .....	22
3.4.3 Työssäoloehdon täytyminen.....	23
3.5 Itsensätyöllistäjän käsitteestä .....	23
3.6 Yrittäjänä ja palkansaajana tehdyn työn samanaikaisuus .....	23
3.6.1 Ehdotus yhdistelmävakuutuksesta itsensätyöllistäjän työttömyysturvan kehittämiseksi. ....	24
3.6.1.1 Taustaa .....	24
3.6.1.2 Yhdistelmävakuuttamisen periaatteet.....	25
3.6.1.3 Yhdistelmävakuutuksen rahoituksen peruseriaatteet ja rahoitusosuudet .....	25
3.6.1.4 Työttömyysvakuutusmaksut ja vakuuttaminen yhdistelmävakuutuksessa .....	26
3.6.1.5 Työssäoloehdon kertyminen yhdistelmävakuutuksessa.....	26
3.6.1.6 Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden suuruus yhdistelmävakuutuksessa.....	28
3.6.1.7 Työttömyyskassoja koskevat muutokset .....	28
3.7 Muita ehdotuksia .....	28
3.7.1 Työttömyysvakuutuksen puuttuminen erityistilanteissa .....	28
3.7.2 Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arviointi etuuden maksajalle .....	29

## ESIPUHE

Työelämä on murroksessa ja työnteon muodot muuttuvat. Samanaikaisesti Suomi kärsii työttömyydestä. Hallitus pitääkin tärkeänä, että työttömyysturvajärjestelmä tukee työttömän mahdollisuuksia työllistyä, joko työsuhteessa tai yrittäjänä.

Yrittäjien työttömyysturva-oikeuteen liittyy oikeita ongelmia, mutta myös uskomuksia ja väärinkäsityksiä. Tavoitteena on työttömyysturvajärjestelmän muuttaminen selkeämmäksi ja sellaiseksi, että se koetaan oikeudenmukaiseksi. Hallitus on jo strategisessa ohjelmassaan luvannut purkaa passivoivia toimia ja yhdenmukaistaa työvoimahallinnon tulkintoja. Uskon, että tämä Maria Löfgrenin ja Harri Hellstenin tekemä selvitystyö edesauttaa omalta osaltaan tavoitteiden saavuttamisessa.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialan osalta merkittävin selvityshenkilöiden esittämä muutos liittyy siihen, että työttömällä olisi mahdollisuus aloittaa työttömänä yritystoiminta ja saada soviteltua työttömyysetuutta neljän kuukauden ajan. Jos ehdotus päätetään toteuttaa, se kannustanee nykyistä useampia työttömiä yritystoiminnan aloittamiseen.

Hallitus on päättänyt jo aiemmin, että TE-toimistojen toiminta päättyy maakuntauudistuksen yhteydessä vuoden 2019 alussa. Selvityshenkilöiden ehdotusta siitä, että yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arviointi siirrettäisiin TE-toimistoilta työttömyyskassojen ja Kelan tehtäväksi, tullaan arvioimaan osana tätä maakuntauudistuksen valmistelua.

Ns. yhdistelmävakuuttamiseen liittyvät kysymykset kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Uskon, että myös sosiaali- ja terveysministeriö tulee omalta osaltaan arvioimaan selvityshenkilöiden ehdotuksia.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2016

Jari Lindström  
Oikeus- ja työministeri

# 1 Johdanto

## 1.1 Selvityksen tausta

Pääministeri Juha Sipilän vuosien 2015–2019 hallitusohjelman yhtenä kärkihankkeena on kilpailukyvyn vahvistaminen yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla. Yrittäjyyspaketin toimeenpano edellyttää myös kasvavan mikroyrittäjyyden ja muiden uudenlaisten yrittäjyyden muotojen huomioon ottamista. Yrittäjyyden edistäminen on osittain yhteydessä työn vastaanottamista estävien kannustinloukkujen purkamista ja rakenteellisen työttömyyden alentamista selvittävään hallituksen kärkihankkeeseen.

Yrittäjyyspaketin yhtenä toimenpiteenä hallitus päätti teettää selvityksen työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista. Selvityksen tarkoituksena on kartoittaa keinoja, joilla kannustetaan itsensä työllistämiseen pää- tai sivutoimisesti, otetaan nykyistä paremmin huomioon erilaiset työnteon muodot sekä mahdollistetaan joustavat siirtymät yrittäjästä palkansaajaksi – ja päinvastoin. Tavoitteena on tehdä esimerkiksi sivutoimisen yritystoiminnan aloittaminen työttömänä nykyistä sujuvammaksi.

Selvityksen osana tuli tarkastella muun muassa itsensä työllistäjien mahdollisuutta työttömyysturvaan sekä yrittäjänä ja palkansaajana tehdyn työn yhtäaikaista vakuuttamista työttömyyden varalle (esim. yhdistelmävakuutus). Selvityshenkilöiden toimeksianto koski ainoastaan työttömyysturvajärjestelmää.

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström nimesi selvityshenkilöiksi johtaja Maria Löfgrenin (Akava ry) ja työmarkkina-asioiden päällikkö Harri Hellsténin (Suomen Yrittäjät ry).

Selvityshenkilöiden tuli laatia selvityksensä ottaen huomioon

- selvitystyöhön liittyvät hallitusohjelman kärkihankkeet ja niiden piirissä tehtävä valmistelu
- julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017-2020
- työttömyysturvajärjestelmän ja sen rahoituksen kestävyys sekä kilpailukykysoitimuksessa sovitut työttömyysturvajärjestelmää koskevat muutokset.

Selvityshenkilöiden tuli kuulla keskeisiä työmarkkinajärjestöjä ja itsensä työllistäjien etujärjestöjä ja ottaa raportissaan huomioon em. tahojen näkemykset työttömyysturvajärjestelmän kehittämisestä. Selvityshenkilöiden tuli kuulla työttömyysturvan kannalta keskeisiä toimeenpano- ja muita viranomaistahoja. Selvityshenkilöiden tuli tehdä yhteistyötä työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa.

Selvityshenkilöiden tuli laatia 14.12.2016 mennessä kirjallinen raportti, jossa esitetään ehdotukset toimenpiteiksi, joilla luodaan pohjaa työttömyysturvajärjestelmän muutoksille.

## 1.2 Selvityshenkilöiden käsitys toimeksiannon rajauksista

Toimeksiannon koskiessa vain työttömyysturvaa ei selvityshenkilöiden ehdotuksissa ole toimenpiteitä työlainsäädännön, muun sosiaalivakuutuksen tai muiden oikeudellisten kehittämisestä. Siltä osin kuin muu lainsäädäntö vaikuttaa tai tuo haasteita



työttömyysturvaa koskevien säännösten soveltamiseen, selvityshenkilöt ovat kuitenkin tarkastelleet työttömyysturvan ja muun sosiaalivakuutusta koskevan lainsäädännön tai työläinsäädännön välisiä vaikutussuhteita.

Hallituksen 5.4.2016 tekemän kehyspäätöksen mukaan julkisen talouden kohentaminen toteutetaan säästöillä ja työllisyyttä vahvistavilla toimilla. Hallituksen tavoitteena on, että velan suhde kokonaistuotantoon ei kasva enää hallituskauden lopulla ja että työllisyysaste nousee 68 prosentista 72 prosenttiin. Työllisyystavoitteen toteuttamisessa keskeisellä sijalla on Suomen viennin kustannuskilpailukykyä parantava kilpailukykysojimus, jossa on sovittu yhteensä 0,85 prosentin suuruisesta työttömyysvakuutusmaksujen siirrosta työnantajilta palkansaajille.

Edellä sanottu huomioon ottaen selvityshenkilöt ovat laatineet johtopäätökset periaatteella, että työttömyysturvajärjestelmän kehittämisehdotuksista aiheutuvat valtiontalouden budjettivaikutukset, työttömyysvakuutusmaksumuutokset ja vaikutukset Työttömyysvakuutusrahaston maksuvalmiuteen jäisivät mahdollisimman vähäisiksi.

Ehdotusten staattisia tai dynaamisia vaikutuksia valtiontalouteen ei ole ollut mahdollista tässä yhteydessä laskennallisesti arvioida. Johtopäätökset on kuitenkin pyritty laatimaan niin, että mahdolliset työttömyysturvamenojen lisäykset rahoitettaisiin niiden toimesta, jotka johtopäätösten toteuttamisen myötä tulisivat työttömyysvakuutuksen piiriin sekä työnteen lisääntymisestä seuraavalla verotulojen kasvulla ja työttömyysturvamenojen vähenemisellä. Selvityshenkilöt korostavat, että jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota huolelliseen vaikutusarviointiin ja -laskelmiin. Jatkovalmistelu on syytä tehdä työelämän osapuolten kanssa ja selvitystä laadittaessa vallinneen yhteisymmärryksen hengessä.

### 1.3 Selvityshenkilöiden työskentelystä ja kuulemisista

Selvityshenkilöt kuuluivat suullisesti työmarkkinoiden keskusjärjestöjä (Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, korkeakoulutettujen työmarkkinajärjestö Akava, toimihenkilökeskusjärjestö STTK ja Elinkeinoelämän keskusliitto EK), Suomen Yrittäjä, Suomen Journalistiliittoa, Kulttuurialan ammattiliittojen neuvottelukuntaa, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK:a, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestöä, Suomen Yrittäjien Työttömyyskassaa, Ammatinharjoittajien ja Yrittäjien Työttömyyskassaa, Kansaneläkelaitosta, Työttömyysturvan muutoksenhakulautakuntaa, Vakuutus oikeutta, Työttömyysvakuutusrahastoa, sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön työttömyysturvalainsäädännön ja soveltamisohjeiden valmistelusta vastaavia virkamiehiä, Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta ja Uudenmaan työ- ja elinkeinokeskuksen työttömyysturvayksikköä sekä Tilastokeskusta.

Selvityshenkilöt saivat lisäksi kirjalliset kannanotot Eläketurvakeskukselta, Yleinen Työttömyyskassa YTK:lta, Tekniikan Akateemiset TEK:lta, Palvelualan Työnantajat PALTA:lta, Itsensätyöllistäjien yhteistyöryhmältä, Taidemaalariiliitolta, Suomen Taiteilijaseuralta, Osuustoiminnan Kehittäjät Coop Finlandilta, Pellervo-Seuralta, EEZY OSK:lta sekä joiltakin yksityishenkilöiltä.

Kuulemiset olivat luonteeltaan epävirallisia ja suurelta osin vuorovaikutteisen pohdiskeluvia eikä niissä esiin tuodut seikat välttämättä olleet kaikilta osin kuultavan tahon hallinnossa hyväksytyjä linjauksia. Tämän vuoksi selvityksessä ei selosteta kuulemisten eikä myöskään kirjallisten kannanottojen sisältöä. Kuulemisissa ja kirjallisissa kannanotoissa esiin tulleita asioita on otettu laajasti huomioon työttömyysturvajärjes-

telmään liittyvien haasteiden selvitysvaiheessa ja johtopäätöksiä pohdittaessa. Siltä osin kuin kuulemisissa tai kannanotoissa tuli esiin yhteneväisiä linjoja joko työttömyysturvajärjestelmän haasteista tai kehittämiskohtaista, on tämä pyritty tuomaan selvityksessä esiin.

Selvityshenkilöt raportoivat työ- ja elinkeinoministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön edustajille selvityksen aikana kaksi kertaa ennen loppuraportin luovuttamista. Selvityshenkilöillä ei ole ollut mahdollisuutta laadittua laskelmia selvityksen vaikutuksista.

Selvityshenkilöt esittävät, että selvityksen pohjalta käynnistetään mahdollisimman pian lainsäädäntövalmistelu.

Selvityshenkilöt ovat selvitystä tehdessään ja johtopäätöksiä valmistellessaan olleet työnantajistaan ja muista tahoista riippumattomia.

## 2 Katsaus aiempaan selvitykseen ja tutkimukseen itsensätyöllistäjistä ja heidän työttömyysturvastaan

Itsensätyöllistäjiä ja heidän työttömyysturvaansa on pohdittu eri yhteyksissä ja eri tahojen toimesta aiemminkin. Tässä osiossa esitellään keskeisimmät tutkimukset ja selvitykset aiheesta viimeisen viiden vuoden ajalta. Työttömyysturvainsäädäntö on 2010-luvulla muuttunut monelta osin, joten edellä mainittua vanhempia tutkimuksia ei tästä syystä ole aihetta nostaa esille.

### 2.1 Itsensätyöllistäjät Tilastokeskuksen tutkimusten valossa

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan Suomessa oli vuonna 2013 2,4 miljoonaa työllistä 15–64-vuotiasta. Heistä noin kaksi kolmesta työskenteli vakituisessa kokoaikaisessa palkkatyössä ja noin joka kymmenes määräaikaisessa kokoaikaisessa palkkatyössä. Osa-aikatyötä teki reilu kymmenes, joko vakituisesti tai määräaikaisesti.

Itsensätyöllistäjinä työskenteli Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2013 noin 152 000 henkilöä eli kuutisen prosenttia työllisistä. Loput työllisistä olivat työnantajayrittäjiä, maa-, metsä- tai kalatalousyrittäjiä taikka heidän yrityksissään palkatta työskenteleviä perheenjäseniä.

Itsensätyöllistäjät jaetaan Tilastokeskuksen tutkimuksissa useampaan alaryhmään. Näitä ryhmiä ovat yksinyrittäjät, ammatinharjoittajat, freelancerit ja apurahansaajat, joilla ei ole palkattua työvoimaa. Itsensätyöllistäjien lukumäärä on kasvanut vuosina 2000–2013 noin 32 000 henkilöllä. Itsensätyöllistäminen on siten sangen merkittävä työllistymisen muoto ja työnteen tapa.

Itsensätyöllistäjien työmarkkina-aseman selvittämisen kannalta merkittävin tutkimus on Tilastokeskuksessa vuonna 2013 tehty Itsensätyöllistäjät- tutkimus, jota koskeva raportti julkaistiin seuraavana vuonna. Se oli ensimmäinen, kattavalla väestötutkimuksella toteutettu yksinyrittäjinä tai yrittäjämäisesti työskenteleviä koskeva survey-tutkimus. Raportissa tarkasteltiin laajasti itsensätyöllistäjien työmarkkina-asemaa ja työoloja sekä toimeentuloon ja sosiaaliturvaan liittyviä kysymyksiä. Tätä selvitystä tehtäessä Tilastokeskus valmistele uutta, osin vielä syvemmälle itsensätyöllistäjien työmarkkina-asemaan pureutuvaa tutkimusta, joka toteutetaan vuoden 2017 aikana.

Itsensätyöllistäjien ryhmä ei ole juridisesti yksiselitteinen. Olennaista on, että itsensätyöllistäjät-käsitteellä pystytään kattamaan sangen laajasti moninaistuneet työn tekemiset tavat. Itsensätyöllistäjien työskentelylle yhteisiä piirteitä ovat työn tekeminen yksin sekä ainakin jossain määrin yrittäjämäisyys.

Itsensätyöllistämistä esiintyy jokseenkin kaikilla ammattialoilla. Yleisimmät ammattialat ja tehtävät ovat rakennus-, palvelu-, lainopillinen, sosiaali-, kulttuuri- ja kuljetusalat sekä erilaiset liike-elämän ja hallinnon asiantuntijatehtävät. Itsensätyöllistäjien ikärakenne on keskimäärin korkeampi kuin palkansaajilla, mutta koulutustaso matalampi kuin palkansaajilla.

Itsensätyöllistäminen ei ole yleisellä tasolla erityisen sukupuolittunut työnteon muoto, mutta ammattiryhmittelyjen perusteella tarkasteltuna sukupuolittuneisuus on osin selkeää. Tutkimukseen vastanneista itsensätyöllistäjistä oli kaiken kaikkiaan miehiä 60 prosenttia, palvelualojen itsensätyöllistäjistä oli lähes 75 prosenttia naisia, kun taas rakennus-, kuljetus- ja teollisuusalojen itsensätyöllistäjistä lähes 95 prosenttia oli miehiä.

Sukupuolten väliset erot näkyvät selvästi itsensätyöllistäjien ansioissa, sillä alimpaan tuloviidennekseen sijoittuu joka toinen nainen, mutta alle 40 prosenttia miehistä. Ylimmässä tuloviidenneksessä on vain noin joka kymmenes nainen, mutta miehistä noin joka viides. Silti työtyytyväisyys ja -innostus näyttävät olevan naisilla suurempaa kuin miehillä.

Itsensätyöllistäjistä hieman yli 40 prosenttia on työskennellyt edellisten 12 kuukauden aikana samanaikaisesti myös muussa ammattiasemassa. He ovat olennainen joukko tässä selvityksessä pohdittavan yhdistelmävakuutuksen näkökulmasta.

Polku itsensätyöllistäjäksi vaihtelee. Itsensätyöllistäjistä yrittäjähakuisia tai "tilaisuuteen tarttuneita" on valtaosa, mutta esimerkiksi kulttuurialoilla on päädytty itsensätyöllistäjiksi muita aloja useammin sen vuoksi, että muita työnteon muotoja ei ollut tarjolla (lähes 60 prosenttia). Vastaava syy itsensätyöllistäjäksi ryhtymiselle on ollut kuitenkin myös muilla aloilla merkittävä (30–45 prosenttia). Noin 15 prosenttia on ajautunut itsensätyöllistäjäksi tilanteessa, jossa entinen työnantaja on ilmoittanut esimerkiksi henkilöstövähennysten yhteydessä ostavansa jatkossa palkkatyön yrittäjätöinä.

Tulojen suuret vaihtelut ja epäsäännöllisyys ovat arkipäivää hieman alle kolmanneksella itsensätyöllistäjistä, vaihtelua esiintyy jossain määrin hieman yli kolmanneksella ja reilusti yli kolmanneksen tulot ovat säännölliset. Taloudellista asemaansa pitää kohtalaisena noin kuusi kymmenestä itsensätyöllistäjästä, mutta yli kaksi kymmenestä pitää sitä epävakana ja alle kaksi kymmenestä vakaana.

Edellä kuvatuista tutkimuksessa esiin tulleista haasteista huolimatta valtaosa itsensätyöllistäjistä, alasta riippumatta, ei kuitenkaan vaihtaisi asemaansa palkkatyöhön.

Itsensätyöllistäjien käsitys omasta sosiaaliturvastaan on sangen hatara. Lähes joka toisen on vaikea ymmärtää, mitä sosiaalietuuksia hänelle kuuluu. Noin 15 prosenttia uskoo jäävänsä kokonaan työttömyyskorvausten ulkopuolelle. Työttömyyskassoihin kuuluu vain noin joka viides itsensätyöllistäjä. Näin ollen valtaosa itsensätyöllistäjistä jää kokonaan ansioturvan ulkopuolelle. Lähes 25 prosenttia itsensätyöllistäjistä on ollut kokonaan vaille tuloja edellisen 12 kuukauden aikana. Noin yhdellä sadasta

tuloja vailla oleminen on kestänyt yli 26 viikkoa ja reilulla 20 prosentilla se on kestänyt 5-26 viikkoa.

Työttömyysturvan osalta Tilastokeskuksen raportin johtopäätöksissä todetaan, ettei järjestelmä huomioi yrittäjien väliaikaista työttömyyttä eikä näin ollen kannu huonojen aikojen yli samalla tapaa kuin se tukee palkansaajia. Oman yrityksen lopettaminen ehtona työttömyysturvan saamiselle koetaan tietyissä tilanteissa turhaksi, epäoikeudenmukaiseksi ja jopa mahdottomaksi. Väliaikaisesti huonon ylimenokauden takia ei haluttaisi toimeentulovaikkeuksista huolimatta romuttaa koko elämäntyötä.

## 2.2 Trendiryhmän raportti

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 29.9.2011 poikkihallinnollisen työryhmän selvittämään työmarkkinoiden ja yritystoiminnan muutostrendejä erityisesti työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen näkökulmasta. Työryhmän toimikausi oli 1.10.2011–30.3.2012. Ministeriö päätti jatkaa työryhmän toimikautta hallituskauden loppuun. Työryhmä luovutti väliraporttinsa ministeriölle 15.5.2012. Väliraportissa kuvataan työmarkkinailmiöitä mm. itsensä työllistäjien näkökulmasta ja se sisälsi kahdeksan toimenpide-esitystä.

Väliraportin toimenpidekirjauksen 2 mukaan selvitetään itsensä työllistämiseen liittyvät sosiaaliturvan ongelmakohdat. Selvityksessä käsitellään myös sosiaalivakuutuksen rahoitus itsensä työllistämiseen liittyen. Jatkotyön tavoitteena on esittää ratkaisuja, joilla eri työnteon muodoissa tehtävän työn tekijöiden sosiaaliturva toimii mahdollisimman yhdenvertaisesti. Jatkotyö tehdään sosiaali- ja terveysministeriön johdolla ja se pyritään synkronoimaan hallitusohjelmassa mainitun luovien alojen työntekijöiden sosiaaliturvassa olevien mahdollisten epäkohtien paikantamista koskevan työn kanssa.

Väliraportin toimenpidekirjauksen 6 mukaan työ- ja elinkeinoministeriö teettää selvityksen mm. sosiaaliturvan soveltamisesta itsensä työllistäjien kohdalla valituissa EU-maissa.

Loppuraporttinsa työryhmä luovutti ministeriölle 23.1.2015. Työryhmän keskeisiä havaintoja olivat mm. seuraavat:

- Työsuhteen ja yrittäjyyden välille ei ole tarkoituksenmukaista tai järkevää luoda kolmatta ryhmää. Oikeusvarmuuden vuoksi molempien osapuolten tulee olla tietoisia, teetetäänkö työ työsuhteessa vai yrittäjätyönä. Tämän toteutuminen vaatii etenkin viranomaiskäytäntöjen parempaa yhteensovittamista ja tehokkaampaa tiedonjakoa.

## 2.3 Selvitys sosiaaliturvan soveltamisesta eräissä EU-maissa

Työ- ja elinkeinoministeriö teetti trendiryhmän väliraportin pohjalta selvityksen sosiaaliturvan soveltamisesta valituissa viidessä EU-maassa itsensä työllistäjien kohdalla. Selvityksen kohteena olivat Tanska, Ruotsi, Saksa, Iso-Britannia sekä Viro. Selvityksen toteutustapana oli pääasiassa kohteena olevia maita koskeva sekundääriaineiston analyysi sekä lainsäädännön analyysi siltä osin, kun se oli mahdollista. Selvitys valmistui 18.1.2013.

Selvityksen mukaan Tanskassa yksinyrittäjien täydentävä työttömyysturva on keskeinen sosiaaliturvan muoto eräille itsensätyöllistäville ryhmille, erityisesti freelance-reille sekä toimeksiantosuhteisille. Vastaavasti Ruotsissa työttömyyskorvausta on mahdollista saada yrityksen kahden ensimmäisen toimintavuoden aikana tietyin ehdoin. Ruotsissa on myös mahdollisuus saada työttömyyskorvausta elinkeinonharjoittamisen lopettamisen jälkeen vertailumaita vähemmin ehdoin, kun esimerkiksi Saksassa yksinyrittäjienkin täytyy lopettaa yritystoimintansa kokonaan, jotta he ovat oikeutettuja työttömyysturvaan. Vastaava tilanne on Iso-Britanniassa ja Virossa.

## 2.4 Itsensätyöllistävien sosiaaliturvaa pohtinut työryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 5.9.2012 edellä mainitun trendiryhmän väliraportin pohjalta työryhmän selvittämään luovilla aloilla työskentelevien ja muiden itsensätyöllistävien sosiaaliturvassa ja sosiaaliturvaan vaikuttavassa verotuksessa mahdollisesti olevat epäkohdat ja tekemään tarvittavat muutosehdotukset epäkohtien korjaamiseksi. Työryhmä luovutti mietintönsä 30.9.2013.

Työryhmä käsitteli laajasti edellä mainitun kohderyhmän sosiaaliturvaa työttömyysturva mukaan lukien. Työttömyysturvan osalta työryhmä ehdotti, että jatkossa selvitetään työttömyysturvalaissa säädetyn yrittäjän määritelmän mahdolliset kehittämistarpeet, luovan ja esityksellisen työn alojen työssäoloehdon mahdolliset kehittämistarpeet sekä se, voidaanko tekijänoikeuskorvaukset jättää huomioimatta päivärahan sovittelussa siltä osin, kun niitä maksetaan teoksesta, esityksestä tms., joka on tehty ennen työttömyyttä.

Työ- ja elinkeinoministeriö aloitti työttömyysturvan yrittäjämääritelmän mahdollisten kehittämistarpeiden selvittämisen loppuvuodesta 2014. Vuoden 2016 alusta tuli voimaan työttömyysturvalain yrittäjämääritelmän muutos. Aiemman yrittäjän eläkelain mukaiseen vakuuttamisvelvollisuuteen perustuneen yrittäjästatuksen sijaan yrittäjäksi katsotaan nyt muuta työ- ja sosiaalivakuutuslainsäädäntöä vastaavasti kaikki, jotka työskentelevät ansiotarkoituksessa ilman työ- tai virkasuhdetta työpanoksen suuruudesta riippumatta.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on käyty keskustelu siitä, voidaanko työryhmän ehdotuksen mukaisesti tekijänoikeuskorvaukset jättää huomioimatta sovittelussa. Samoin on käyty keskustelua luovan ja esityksellisen työn alojen työssäoloehdon täyttymistä koskevan säännöksen mahdollisista kehitystarpeista. Lopputuloksena tekijänoikeuskorvauksiin ei ole esitetty muutoksia ja luovan ja esityksellisten alojen työssäoloehdon muuttaminen viikkokohtaiseksi on saanut periaatteellisen hyväksynnän. Muutosta ei ole kuitenkaan vielä tehty.

## 2.5 Työllisyyskokeilujen selvitys

Valtiotieteen lisensiaatti Maria Kaisa Aula laati työministeri Lindströmin toimeksiannosta selvityksen työllisyyskokeiluista keväällä 2016. Selvityshenkilön tehtävänä oli mm. koota ehdotukset ja tehdä niiden pohjalta esitys työttömien työllistymis- ja työllistämiskynnyksen sekä yrittäjyyden kynnyksen alentamiseksi käynnistettävistä kokeiluista.

Selvityshenkilö Aula ehdottaa itsensätyöllistämiseen kannustavaa työttömyysturvan kokeilua ja selvitystyötä täydentämään hallituksen toimintasuunnitelman yrittäjyyspakettia. Selvityksen mukaan työttömyysturvajärjestelmässä on tarpeen löytää ratkaisuja, joilla

1. parannetaan työttömän mahdollisuutta aloittaa nykyistä sujuvammin yritystoiminta sivutoimisesti ilman työttömyyspäivärahan menetystä
2. mahdollistetaan työttömyysturva itsensätyöllistäjälle eli selvitetään tarve palkansaajakäsitteen laajentamiseen mm. laskutusosuuskuntien tilanteissa sekä
3. luodaan mahdollisuus sekä yrittäjänä että palkansaajana tehdyn työn vakuuttamiseen (yhdistelmävakuutus).

## 2.6 Itsensätyöllistäminen ja jakamistalous työelämän murroksessa –tutkimus

Työ- ja elinkeinoministeriö toteuttaa tutkimuksen koskien itsensätyöllistämisen ja jakamistalouden ilmiöitä. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää itsensätyöllistämisen nykyistä laajuutta ja kasvunäkymiä sekä jakamistalouteen perustuvan itsensätyöllistämisen merkitystä kasvun ja uusien työpaikkojen synnyttämiseksi tulevaisuuden työmarkkinoilla. Lisäksi tutkimuksessa kartoitetaan työn jakamistalouteen perustuvia mahdollisuuksia ja haasteita.

Tutkimuksen avulla muodostetaan näkemys julkisten työ- ja elinkeinopalvelujen roolista itsensätyöllistämisen edistämässä ja luodaan konkreettisia suosituksia siihen, miten palveluja tulee jatkossa kehittää.

Työn toteuttaa Owl Group Oy. Kirjallisuus- ja tilastoanalyysien ohella tutkimuksessa kuullaan haastattelujen, kyselyn ja työpajatyöskentelyn myötä laajalti itsensätyöllistämisen ja jakamistalouden asiantuntijoita. Työ käynnistyi kesäkuussa 2016 ja tutkimuksen raportti valmistuu joulukuussa 2016.

## 3 Nykytila, sen ongelmat ja selvityshenkilöiden ratkaisuehdotukset

### 3.1 Palkansaajan ja yrittäjän välinen rajanveto

Sosiaalivakuutus- ja työlainsäädäntö perustuu siihen, että työmarkkinoilla ansiotaroituksessa tapahtuva työskentely on joko työskentelyä palkansaajana (työ- tai virkasuhde) työnantajan lukuun tai yritystoimintana henkilön omaan lukuun.

Lähtökohtana jaottelussa on työsopimuslain määritelmä, jonka mukaan työntekijä tekee työtä työnantajan kanssa tekemänsä työsopimuksen perusteella, työnantajan johdon ja valvonnan alaisena, palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työsuhteen toteaminen perustuu työlainsäädännön ja työsuhteen tunnusmerkistön vakiintuneeseen tulkintaan eikä arvioinnissa ole lähtökohtaisesti eroja työ-, työttömyysturva- ja työeläkelainsäädännön välillä.

Virkasuhde perustuu nimittävän viranomaisen hallinnolliseen päätökseen tai määräykseen, ja myös sen toteamisen vaikutukset ulottuvat eri lainsäädäntökokonaisuuksiin yhteneväisesti. Työ- tai virkasuhteessa taikka muussa julkisoikeudellisessa toimituksessa tehty työ kuuluu lakisääteisen työeläke- ja työttömyysvakuutuksen piiriin.

Yrittäjä vastaa itse työnsä tuloksesta ja kantaa taloudellisen riskin toimintansa kannattavuudesta. Yritystoiminnan käsite ei ole sidottu juridiseen muotoon, esimerkiksi toiminnan harjoittamiseen yritysmuodossa (osakeyhtiö, osuuskunta, henkilöyhtiö),

vaan käsite kattaa myös itsenäiset ammatinharjoittajat ja muut omaan lukuunsa työskentelevät. Hieman yleistäen voidaan todeta, että ansiotarkoituksessa tapahtuva työskentely, jota ei tehdä työ- tai virkasuhteessa, on elinkeinonharjoittamista eli yrittäjätoimintaa.

Yleispätevää yrittäjämääritelmää tai yrittäjän tunnusmerkistöä ei lainsäädännössämme ole. Yrittäjäkäsite saattaa vaihdella tai perustua erilaisiin kriteereihin arvioitaessa tilannetta työttömyysturvan, eläketurvan tai verotuksen näkökulmista.

Työ- ja sosiaalivakuutuslainsäädännön tunnistama jako palkansaajaksi tai yrittäjäksi on sinänsä varsin perusteltu tapa jakaa tehtävä työ kahteen statukseen. Työn tekemisen sopijapuolille oikean oikeudellisen statuksen määrittely ei kuitenkaan ole aina helppoa. Arkikielen laaja termistö yrittäjätoiminnalle (mm. ammatinharjoittaja, elinkeinonharjoittaja, freelancer, itsensätyöllistäjä) tai moninaistuvat työntekotavat, kuten työskentely apurahansaajana, eivät ole omiaan helpottamaan statuksen määrittelyä työmarkkinoilla.

Lisäksi joissain tilanteissa työmarkkinoilla esiintyy käsityksiä siitä, että työtä olisi mahdollista tehdä myös jollain muulla statuksella kuin palkansaajana tai yrittäjänä. Tällaisten virheellisten käsitysten vuoksi työn tekijän näkökulmasta raja yrittämisen ja työsuhteisen työn välillä ymmärrettävästi hämärtyy entisestään.

Selvityshenkilöiden kuultavana olleet tahot olivat lähes yksimielisiä siitä, ettei perinteistä statusjakoa ole syytä muuttaa eikä itsensätyöllistäjien ryhmää ole tarvetta määritellä lainsäädännössä, koska siitä seuraisi uusia rajanveto-ongelmia ja se siten monimutkaistaisi nykyistä järjestelmää entisestään.

Selvitys rakentuu ajatukseen, että kahden työntekomuodon eli palkansaajana tai yrittäjänä tehdyn työn rinnalle ei luoda jatkossakaan uusia oikeudellisia työntekotapaaan liittyviä määritelmiä eikä muuteta voimassaolevia statusjaon perusteita. Sen sijaan työttömyysturvajärjestelmää kehitetään nykyisiä työntekotapoja paremmin huomioon ottavaksi.

## 3.2 Yleistä työttömyysturvasta

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa hänen edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä.

Työttömyysturvan toimeenpanoa johtaa, ohjaa ja kehittää ylimpänä viranomaisena toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja työvoimapolitiittisten asioiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö.

Toimeenpanotehtävät hoitaa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta Kansaneläkelaitos ja ansiopäivärahan osalta työttömyyskassalaissa tarkoitetut työttömyyskassat. Työttömyyskassoja on tällä hetkellä 28 kappaletta, joista kaksi on yrittäjäkassoja. Työvoimapolitiittisen arvioinnin työnhakijan asemasta tekee lähtökohtaisesti se työ- ja elinkeinotoimisto, jonka alueella työnhakija asuu. Työ- ja elinkeinotoimistoja on 15.

Työttömyysturvalain mukaan lain etuuksiin on oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Työttömänä pidetään henkilöä, joka ei ole työsuhteessa tai päätoimisesti työllistynyt yrittäjänä tai omassa työssä. Työnhakijana pidetään työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijaksi ilmoittautunutta henkilöä. Kokoaikatyötä hakevana

pidetään työnhakijaa, jonka työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.

Selvityksen yhtenä tarkoituksena on kartoittaa keinoja, joilla kannustetaan itsensä työllistämiseen pää- tai sivutoimisesti. Tavoitteena on tehdä esimerkiksi sivutoimisen yritystoiminnan aloittaminen työttömänä nykyistä sujuvammaksi.

### 3.2.1 Yrittäjämääritelmä työttömyysturvassa

#### 3.2.1.1 Yrittäjämääritelmä yrittäjän eläkelain mukaan

Työttömyysturvalainsäädäntöä sovellettaessa yrittäjäksi katsotaan yrittäjän eläkelaisissa ja maatalousyrittäjän eläkelaisissa yrittäjäksi katsottava henkilö.

Yrittäjän eläkelaisissa yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuhteessa tai virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimituksessa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että esimerkiksi luonnollisen henkilön ansiotarkoituksessa ilman työ- tai virkasuhdetta harjoittama toiminta katsotaan aina yrittäjätöiminnäksi. Tällöin puhutaan yksityisestä elinkeinonharjoittajasta ja arkikielessä myös toimimisyrittäjästä. Henkilöyhtiöissä ja muissa yhtymissä yrittäjäksi katsotaan henkilö, joka on henkilökohtaisessa vastuussa yhtiön tai yhtymän velvoitteista.

Osuuskunnan jäsen ei lähtökohtaisesti ole henkilökohtaisessa vastuussa osuuskunnan velvoitteista eikä häntä tämän vuoksi yleensä pidetä yrittäjänä yrittäjän eläkelaisissa osuuskunnan jäsenyyden perusteella. Osuuskunnan säännöissä voidaan kuitenkin määrätä, että osuuskunnan jäsen on rajattomassa vastuussa osuuskunnan velkoja kohtaan. Tällaisessa tilanteessa myös osuuskunnan jäsentä pidetään yrittäjänä.

Osakeyhtiöiden osalta yrittäjäksi katsotaan johtavassa asemassa yrityksessä työskentelevä osakas, jos: 1) hän omistaa yksin yli 30 prosenttia yhtiön osakepääomasta tai hänellä on yksin yli 30 prosenttia yhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräysvalta; 2) hän omistaa yhdessä perheenjäsentensä kanssa yli 50 prosenttia yhtiön osakepääomasta tai heillä on yhdessä yli 50 prosenttia yhtiön osakkeiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräysvalta. Johtavalla asemalla tarkoitetaan yhtiön toimitusjohtajuutta, hallituksen jäsenyyttä tai muuta vastaavaa asemaa.

Osa yrittäjätöiminnasta jää yrittäjän eläkelain ulkopuolelle muun muassa työpanoksen vähäisyyden tai alle neljän kuukauden keston perusteella. Yritystoiminnan jäädessä yrittäjäeläkelain ulkopuolelle ei toimintaa harjoittavalla ole velvollisuutta ottaa eläkevakuutusta. Yrittäjän työttömyysvakuutusjärjestelmä pohjautuu vapaaehtoiseen vakuuttamiseen eikä eläkevakuuttamisvelvollisuudesta säädetty poikkeama ole merkityksellinen työttömyysturvassa. Henkilön toiminta katsotaan yrittäjätöiminnaksi työpanoksen vähäisyydestä tai toiminnan lyhyestä kestosta huolimatta.

#### 3.2.1.2 Osaomistaja

Työttömyysturvalain yrittäjämääritelmä on yrittäjän eläkelakia laveampi. Henkilöä voidaan pitää työttömyysturvassa yrittäjänä myös yrityksen osaomistajia koskevan säännöksen perusteella. Osaomistajana pidetään henkilöä, joka työskentelee johtavassa asemassa yritystoiminnassa, josta hän itse omistaa vähintään 15 prosenttia, hänen perheenjäsenensä tai hän yhdessä perheenjäsentensä kanssa vähintään 30



prosenttia tai hänellä tai hänen perheellään on muuten vastaava määräysvalta yrityksessä. Ilman johtavaa asemaa työskentelevän henkilön osalta edellytetään perheestä löytyvän vähintään 50 prosentin omistus tai muuten vastaava määräysvalta yritystoiminnassa. Käytetty ilmaisu ”osaomistaja” voi tarkoittaa myös henkilöä, joka ei omista osakaan yrityksestä. Yrittäjän perheenjäsenen muussa lainsäädännössä työsuhteisena pidetty työskentely perheytyksessä katsotaan työttömyysturvassa yrittäjätöksi.

Osuuskunnan jäseniä koskeva tulkinta on osaomistaja-käsitteen osalta vakiintunut muotoon, jossa heitä ei pidetä yrittäjinä, jos osuuskunnassa on vähintään seitsemän jäsentä. Osuuskunnan toiminnan tarkoituksena on jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi harjoittaa taloudellista toimintaa siten, että jäsenet hyödyntävät osuuskunnan tarjoamia palveluita taikka palveluita, jotka osuuskunta järjestää tytäryhteisönsä avulla tai muulla tavalla. Tältä osin osuuskunta eroaa muista yritysmuodoista.

Erilaiset laskutuspalvelut ovat yleistyneet viime vuosina. Useimmat niistä ovat aloittaneet toimintansa osuuskunnan muodossa. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeistuksen mukaan työnhakijan laskutuspalveluosuuskunnan kautta tekemää työtä pidetään työsuhteena, jos työnhakija on tehnyt työsopimuksen kyseessä olevan laskutuspalveluosuuskunnan kanssa. Lisäksi edellytetään, että osuuskunta voidaan ylipäätään pitää työnantajan asemassa olevana. Työnantajana pitäminen edellyttää, että osuuskunta esimerkiksi tarjoaa omissa nimissään niitä palveluita, joiden tekemiseksi työnhakija on työllistynyt.

Osuuskuntaa ei pidetä työnantajana, jos se ainoastaan välittää tietoa työtilaisuuksista tai huolehtii jäsentensä tekemään työhön liittyvästä markkinoinnista, laskutuksesta ja kirjanpidosta. Näissä tilanteissa työsuhde voi syntyä vain yhteisön ja työnvälityksestä, markkinoinnista, laskutuksesta tai kirjanpidosta huolehtivan henkilön välille.

Koska laskutuspalveluosuuskunnan kautta tehtyä työtä ei yleensä tehdä työsuhteessa, tällaisen työn vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta arvioidaan työttömyysturvalain yrittäjiä koskevien säännösten perusteella. Yleensä kyse on yksityisistä elinkeinonharjoittajista.

Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan edellä kerrottu koskee myös muita vastaavalla tavalla toimivia yrityksiä ja yhteisöjä.

Työsuhteen tunnusmerkistön täyttymistä osuuskuntatoiminnassa on arvioitu sekä työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa että vakuutusosoikeudessa. Ratkaistuissa tapauksissa on katsottu, ettei henkilön kolmannelle osapuolelle tekemä työ ole kerryttänyt palkansaajan työssäoloehtoja, koska hän ei ole ollut työsuhteessa osuuskuntaan, jonka kautta työstä saatu palkkio on kierrätetty. Huomiota päätöksissä on kiinnitetty erityisesti siihen, ettei osuuskunnalla ole ollut työn johto- ja valvontaoikeutta ja näin ollen työsopimuslain edellytykset työsuhteen syntymiselle eivät ole täyttyneet. Vakuutusosoikeus on päätöksessään myös lausunut, etteivät pelkästään sopimusehdot ja sopimuksen nimestä ilmenevä sopijaosapuolten tarkoitus ratkaise työntekosuhteen oikeudellista luonnetta, vaan niiden lisäksi on otettava huomioon työntöön tosiasialliset olosuhteet.

### 3.2.1.3 Yrittäjäaseman ratkaiseminen

Työttömyysturvalain mukaan yritystoiminta katsotaan aloitetuksi, kun yritys on aloittanut varsinaisen tuotannollisen tai taloudellisen toiminnan, merkitty arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, merkitty ennakkoperintärekisteriin tai merkitty Verohallinnon työnantajarekisteriin.

Työnhakijan ilmoittaessa yritystoiminnasta työ- ja elinkeinotoimiston on ratkaistava työttömyysturva-oikeutta koskevien edellytysten esikysymyksenä, täyttyvätkö edellä esitetyt yrittäjäksi katsomisen kriteerit. Myös työttömyysetuuden maksaja voi selvittää, onko henkilöä pidettävä yrittäjänä ja tuleeko yritystoiminnan päätoimisuudesta pyytää työvoimapoliittinen lausunto. Näin toimitaan esimerkiksi silloin, kun työttömyysetuuden maksaja havaitsee, että työnhakijalla on tuloa yritystoiminnasta, mutta työ- ja elinkeinotoimisto ei ole antanut yritystoimintaa koskevaa työvoimapoliittista lausuntoa.

Yrittäjämääritelmän täyttymisestä ei anneta ennakkollista työvoimapoliittista lausuntoa vaan työttömyysturva-oikeutta koskevat ratkaisut tehdään hallintoprosessissa jälkikäteen. Ratkaistaessa henkilön oikeutta työttömyysturvaan voidaan joutua arvioimaan myös työoikeudessa vakiintuneen työsuhteen tunnusmerkistön täyttymistä. Arviointi tehdään yleensä sangen muodollisin kriteerein ja siihen liittyy harvoin varsinaista todistelua työnteon oikeudellisesta luonteesta. Hallintoprosessissa annettu ratkaisu ei sido työoikeudellisesti, vaan viime kädessä työsuhteen tunnusmerkistön täyttymisestä seuraavien oikeuksien ja velvollisuuksien toimeenpano perustuu yleisen tuomioistuimen ratkaisuun. Ratkaistaessa työttömyyskorvauksen hakijan ansiotyön luonnetta hallintoprosessissa ei siten ole mahdollista esimerkiksi velvoittaa työn teettäjää suorittamaan puuttuvia lakisääteisiä työttömyysvakuutusmaksuja, vaikka työsuhteen tunnusmerkistö täytyisi. Mikäli lakisääteisiä työttömyysvakuutusmaksuja ei tällaisessa tapauksessa ole tilitetty, ei oikeutta työttömyyskorvaukseen ole.

### 3.2.2 Pää- ja sivutoiminen työllistyminen yritystoiminnassa

Työttömyysturvalain mukaan työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä. Henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työ määrä on niin suuri, että se on esteenä koko-aikatyön vastaanottamiselle.

Sivutoimisesti yrittäjänä työllistyvällä sen sijaan on oikeus työttömyysetuuteen yritystoiminnan ajalta. Työllistyminen katsotaan sivutoimiseksi ainakin silloin, kun henkilö on ollut vähintään kuusi kuukautta kyseiseen yritystoimintaan liittymättömässä, palkansaajan työssäoloheitoa kerryttävässä työssä tai opiskellut päätoimisesti.

Yritystoiminnan katsominen sivutoimiseksi työhistorian perusteella edellyttää sitä, että henkilön työssäolo ja yritystoiminnan harjoittaminen on ollut samanaikaista. Esimerkiksi kausiluonteisessa yritystoiminnassa henkilö voi olla vuoroin palkkatyössä ja vuoroin harjoittaa yritystoimintaa, jolloin samanaikaisuus ei toteudu. Yritystoiminnan katsomisessa sivutoimiseksi työssäolon perusteella edellytetään myös, ettei toiminnan laajuudessa tapahdu muutoksia. Jos toiminta laajenee työttömyyden alettua, työ- ja elinkeinotoimiston tulee arvioida, onko toimintaa pidettävä edelleen sivutoimisena.

Työttömyysturvalaissa tai sen esitöissä ei ole tarkemmin määritelty sitä, milloin työtömänä aloitettu yritystoiminta katsotaan sivutoimiseksi. Työllistymistä yritystoimin-

nassa voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti pitää sivutoimisena silloinkin, kun työnhakijalla ei ole lainkaan muuta yritystoiminnan aikaista työhistoriaa.

Arvioitaessa työttömyysturvalain mukaan yritystoiminnassa työllistymistä on ratkaisevaa yritystoiminnan vaatima työmäärä. Jos työmäärä on niin suuri, että se estää kokoaikatyön vastaanottamisen, yritystoiminnassa työllistyminen on päätoimista. Yritystoiminta voidaan katsoa sivutoimiseksi toiminnan vaatiman työmäärän vähäisyyden perusteella. Tämä koskee sekä työn ohessa että työttömänä aloitettua yritystoimintaa.

Työmäärän arviointi perustuu kokonaisuarkintaan, jossa otetaan huomioon kaikki toiminnan työllistävydestä saatu näyttö. Työmäärää koskeva arvio voidaan perustaa työnhakijan omaan kertomaan, joka onkin usein ainoa näyttö toiminnan työllistävydestä.

Yritystoiminnasta saatavilla tuloilla tai tulojen puuttumisella ei työ- ja elinkeinoministeriön ohjeen mukaan ole suoranaista merkitystä arvioitaessa työllistävyttä, sillä myös heikosti kannattava tai tappiollinenkin toiminta voi työllistää siten, ettei kokoaikatyön vastaanottaminen ole mahdollista.

Sivutoimista yritystoimintaa koskeva työvoimapoliittinen lausunto annetaan pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa olevana. Työnhakijalla on aina velvollisuus ilmoittaa esimerkiksi yritystoiminnan laajuudessa tapahtuvista muutoksista.

Eduskunnassa on käsittelyssä hallituksen esitys 209/2016 vp, jossa ehdotetaan, että työnhakijalla olisi oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänen päätoiminen työllistymisensä yritystoiminnassa kestää enintään kaksi viikkoa. Koska yritystoiminnassa sivutoimisesti työllistyvällä on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen jo nykyisin, muutos tarkoittaisi käytännössä sitä, että yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta ei enää selvitetäisi lyhytkestoisten yrittäjänä tehtävien työjaksojen osalta.

Jos päätoiminen työllistyminen kestää yli kaksi viikkoa, työnhakijalla ei olisi oikeutta työttömyysetuuteen yritystoiminnan alkamisesta lukien esitetyn muutoksen jälkeen. Esitetyn muutoksen jälkeen enintään kahden viikon päätoiminen työllistyminen yritystoiminnassa luettaisiin mukaan henkilön työttömyyden keston arvioitaessa palkkatuen määrää ja tukijakson enimmäiskestoja sekä kelpoisuutta vuorottelupaapain sijaiseksi.

### 3.2.2.1 Pää- ja sivutoimisuuden arviointiin liittyvät haasteet

Toimeksiannon mukaan selvityshenkilöiden tulee pohtia työttömyysturvajärjestelmään muutoksia, joilla kannustetaan itsensä työllistämiseen pää- ja sivutoimisesti. Tavoitteena on tehdä esimerkiksi sivutoimisen yritystoiminnan aloittaminen työttömänä nykyistä sujuvammaksi.

Sivutoimisen yritystoiminnan näkökulmasta järjestelmään ei liity merkittäviä kannustinongelmia tilanteessa, jossa toiminta aloitetaan päätoimisen palkkatyön tai opiskelun rinnalla. Tällöin kuuden kuukauden yhtäaikaista toimintaa yrittäjänä ja jommasakummassa edellä mainituista riittää osoittamaan yritystoiminnan sivutoimiseksi ja mahdollistaa sovitellun työttömyysetuuden maksamisen työsuhteen tai opiskelun päättyessä. Tilanteeseen, jossa henkilö aloittaa yritystoiminnan työttömänä, samaa mahdollisuutta ei sisälly.

Päätoimiseen työttömänä aloitettuun yritystoimintaan voi saada peruspäivärahan suuruista starttirahaa. Sen sijaan, jos henkilö aloittaa yritystoiminnan ilman starttirahaa, arvioi työ- ja elinkeinotoimisto, työllistyykö henkilö pää- vai sivutoimisesti. Päätoimisesti työllistyvältä evätään oikeus työttömyysetuuteen, kun taas sivutoimisesti työllistyvä voi saada soviteltua etuutta yritystoiminnasta saatujen tulojen ohella.

Selvityshenkilöiden kuulemat tahot toivat lähes poikkeuksetta esille ongelmana, että työnhakija ei tiedä, miten työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjätyötä kohdellaan. Osittain oikean tiedon puute johtuu siitä, että asiaan liittyy paljon uskomuksia ja vääriä tietoja. Pää- ja sivutoimisen yritystoiminnan työvoimapoliittisten edellytysten kokonaisharkintaan perustuva arviointi ja tapauskohtainen tulkinta tekevät kuultavien tahojen mukaan järjestelmästä sekavannäköisen ja hankaloittavat työttömyysturvan ennakkointia.

Aloittavan yritystoiminnan tai keikkaluontoisen toiminnan osalta riski tulla tulkituksi päätoimiseksi yrittäjäksi on olemassa jopa silloin, kun yhtäkään toimeksiantoa ei ole vielä suoritettu, jos yrittäjäksi aikova on ilmoittanut suunnittelevansa työllistyvänsä toiminnassaan vähäistä suuremmassa määrin. Kannusteet itsensä työllistämisen aloittamiseen ovat vähäiset, jos se voi johtaa toimeentulon merkittävään heikkeneemiseen tai kokonaan päättymiseen. Työllistymisessä tapahtuvat muutokset myös yleensä katkaisevat etuuden maksatuksen siksi ajaksi, että työ- ja elinkeinotoimisto ehtii antaa asiakkaalle työvoimapoliittisen lausunnon. Tämä voi aiheuttaa kohtuuttomia tilanteita työttömän henkilön arjessa ja viimesijaisen toimeentuloturvan tarvetta.

Lainsäädäntöön tai sitä koskevaan ohjeistukseen on vaikeaa rakentaa kriteeristöä, jolla yritystoiminnan työllistävyys olisi objektiivisesti todettavissa, kun toimintaa vasta käynnistetään. Näytön esittäminen sivutoimisuudesta on lähes mahdotonta, kun työllistävyyyteen liittyvä vertailupohja puuttuu. Todelliset toiminnan tulot eivät kerro niiden takana olevasta työmäärästä. Yrittäjän eläkelain mukaisen vakuutuksen voimassaolo tai vakuutusta tehtäessä määritellyn vuosityötulon käyttäminen rajanvedossa on myös vaikeaa, sillä vakuuttamisvelvollisuus ja vakuutuksen tason suhde työmäärään vaihtelevat merkittävästi toimialoittain.

Työttömälle pienimuotoinenkin yritystoiminta voi tarjota luontevan polun takaisin työelämään. Selvityshenkilöt katsovat, että toimintaa aloitettaessa tehtävää pää- ja sivutoimisuuden arviointiin liittyvää työvoimapoliittista harkintaa tulee vähentää ja kytkeä arviointi todennettavissa oleviin kriteereihin, jotta itsensä työllistäminen työttömyysaikana olisi mahdollisimman yksinkertaista ja kannustavaa. Tavoitteena tulee olla järjestelmä, joka on selkeä, yksinkertainen, ennustettava ja oikeudenmukainen, ja myös sellaiseksi koettu. Työstä ei pidä joutua kieltäytymään toimeentulon heikkeneemisen tai kokonaan menettämisen pelosta.

Aloittavassa sivutoimisessa yritystoiminnassa tulojen puuttuminen tai vähäisyys johtuu yleensä toiminnan pienimuotoisuudesta ja sen käynnistämiseen liittyvästä tilanteesta. Järjestelmän taloudellisen kestävyuden, tasapuolisen kilpailun varmistamisen ja yritystoiminnan terveen perustan luomisen vuoksi aloittavan yrittäjän toimeentuloa on perusteltua tukea kuitenkin enimmillään siihen saakka, kun voidaan olettaa yritystoiminnan vakiintumisen ja siihen liittyvän työpanoksen kasvamisen varmistavan yrittäjälle riittävän toimeentulon.

Työttömyysturvajärjestelmän peruslähtökohdista ei myöskään ole syytä luopua: järjestelmän tarkoitus on varmistaa henkilön toimeentulo silloin, kun sille on tarvetta

kokoaikatyön puuttumisen vuoksi. Toisaalta järjestelmän tarkoituksena ei ole tukea kannattamatonta yritystoimintaa ja näin vääristää markkinoita.

### 3.2.2.2 Ehdotus työttömänä aloitetun yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnista

Edellä esitetyn perusteella selvityshenkilöt ehdottavat seuraavaa lainsäädäntömuutosta työttömänä aloitetun yritystoiminnan työllistävyyden arviointiin:

- a) Työttömän ilmoittaessa aloittavansa yritystoiminnan yritystoimintaa koskevassa selvityksessä henkilöltä kysyttäisiin ensimmäisenä, onko hän valmis ottamaan vastaan kokoaikatyötä. Mikäli henkilö vastaisi myöntävästi, tehtäisiin hänelle neljän kuukauden sivutoiminen yrittäjä –lausunto ilman erillistä toiminnan työllistävyyden arviointia. Mikäli henkilö vastaisi kieltävästi, todettaisiin yritystoiminta päätoimiseksi ja henkilön työttömyysetuus evätäisiin toiminnan ajalta.

Neljä kuukautta on sopiva määräaika selvittää, miten paljon toiminta työllistää ja mahdollistaa toimeentulon hankkimisen. Lyhyt ja selkeästi rajattu määräaika takaa sen, ettei työttömyysturvalla aiheuteta kilpailun vääristymiä eikä kompensoida yritystoiminnan riskiä. Kyseessä ei ole tuki yritykselle, vaan sillä turvataan työnhakijan toimeentuloa ja tuetaan tämän työllistymistä.

- b) Työttömällä säilyisi velvollisuus ottaa vastaan kokoaikatyötä sekä osallistua työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin niitä hänelle tarjottaessa. Mikäli henkilö kieltäytyy tarjotusta työstä tai toimenpiteestä yritystoimintaansa vedoten tai ilmoittaa sivutoimisen lausunnon voimassaolon aikana, ettei enää hae tai ota vastaan kokoaikatyötä, arvioitaisiin yritystoiminta päätoimiseksi ja henkilöllä ei olisi oikeutta työttömyysetuuteen sen ajalta.
- c) Mikäli henkilöllä on tuloja yritystoiminnasta, voisi hän saada soviteltua työttömyysetuutta. Yritystoiminnan tulojen sovittelun tulisi perustua toiminnasta saataviin todellisiin tuloihin. Tältä osin sovittelusäännöksiä tulisi kehittää siten, että tulojen reaaliaikainen arviointi on aloittavan yritystoiminnan osalta mahdollista kaikissa eri yritystoiminnan muodoissa. Sovittelusäännösten mahdolliset kehittämistarpeet on syytä arvioida ehdotuksen jatkovalmistelussa.
- d) Työttömyyspäivärahan enimmäismaksuaikaan luettavat päivät kuluisivat maksettaessa soviteltua päivärahaa sivutoimisen yrittäjyyden aikana.
- e) Neljän kuukauden määräajan päätyttyä henkilön työskentelyn pää- ja sivutoimisuus arvioitaisiin siitä hetkestä eteenpäin kuten nykyisin. Tällöin olisi käytössä arvioinnissa hyödynnettävää tietoa toiminnan tosiasiallisesta työllistävyydestä neljän kuukauden ajalta.
- f) Neljän kuukauden sivutoimisuuslausunnon voisi saada kerran työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa kohden. Muuten yritystoiminnan työllistävyyden arviointiin sovellettaisiin voimassa olevia säännöksiä ja ohjeita. Työmarkkinatuella olevien osalta asia pitää ratkaista erikseen esityksen jatkovalmistelussa.
- g) Lainsäädäntöä voisi olla perusteltua kokeilla esimerkiksi kolmen vuoden ajan.
- h) Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys 209/2016 vp, jossa ehdotetaan, että starttirahan myöntäminen mahdollistettaisiin henkilöasiakkaalle, joka laajentaa sivutoimisesti harjoittamansa yritystoiminnan päätoimiseksi ja jolla on toimeentulon tarve päätoimisen yritystoiminnan käynnistämisen ja vakiinnuttamisvaiheessa. Starttirahan enimmäiskesto esitetään lyhen-

nettäväksi 18 kuukaudesta 12 kuukauteen. Esitetyn muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2017.

Starttirahan myöntäminen edellyttää nykyisin, että henkilöasiakkaalla on tai hän hankkii riittävät valmiudet aiottuun yritystoimintaan ja että aiottu yritystoiminta on luonteeltaan päätoimista ja sillä arvioidaan olevan jatkuvan kannattavan toiminnan edellytykset. Starttirahaa ei myönnetä, jos aiotun yritystoiminnan arvioidaan turvaavan starttirahaa hakevan henkilöasiakkaan kohtuullisen toimeentulon yritystoiminnan käynnistämisen- ja vakiinnuttamisvaiheessa. Starttirahaa ei voida myöntää, jos starttirahan arvioidaan vääristävän vähäistä enemmän samoja tuotteita tai palveluja tarjoavien välistä kilpailua.

Yrittäjällä voisi siten neljän kuukauden sivutoimisen yritystoiminnan jälkeen olla oikeus starttirahaan, jos hän tämän jälkeen jatkaa toimintaa päätoimisesti. Tukea myönnettäessä yritystoiminnan kannattavuuden arvioimisen edellytykset ovat tällaisissa tilanteissa paremmat, kun toimintaa on jo harjoitettu ennen starttirahan myöntämistä. Neljän kuukauden sivutoimisen toiminnan jälkeen päätoimiseksi siirtyvällä yrittäjällä ei lähtökohtaisesti yleensä ole vastaavan pituista tarvetta toimeentulon tukeen, kuin päätoimisena aloittavalla yrittäjällä. Tältä osin selvityshenkilöt esittävät, että tilanteessa, jossa aloittava yrittäjä on saanut ehdotuksen mukaisen neljän kuukauden sivutoimisen yritystoiminnan lausunnon, olisi hänelle mahdollista myöntää starttirahaa enimmillään kuusi kuukautta.

Edellä esitetyn muutoksen arvioidut vaikutukset olisivat seuraavat:

1. Työttömän näkökulmasta järjestelmä olisi selkeämpi, ennakoitavampi ja kannustaisi työnhakijaa itsensä työllistämiseen. Toiminnan voisi aloittaa ilman huolta etuuden menettämisestä. Etuuden maksatus voisi myös olla yhdenjaksoista, kun maksatusta ei tarvitsisi keskeyttää toiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnin ajaksi. Passiivisen työttömyysturvan sijaan työttömälle tarjoutuisi mahdollisuus itsensä työllistämällä nostaa tulotasoaan ja parantaa väyliä kokoaikaiseen työsken- telyyn.
2. Muutos vähentäisi työ- ja elinkeinotoimistojen työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyviä tehtäviä, kun työttömänä aloitettu yritystoiminta katsottaisiin pääsääntöisesti aina sivutoimiseksi ilman erillistä harkintaa.
3. Työnhakijan työllistyminen yritystoiminnassa lyhentäisi työttömyysjaksoja, vähentäisi työttömyysturvamenoja ja lisäisi verotuloja.

### 3.3 Yritystoiminnan päättyminen

Työttömyysturvalain mukaan päätoimisesti yrittäjänä työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistyvän päätoimisesti siihen ajankohtaan asti, jona henkilön työskentely yrityksessä on päättynyt tai yritystoiminta on lopetettu.

Henkilön työskentelyn yrityksessä katsotaan päättyneen, jos henkilön työkyky on alentunut pysyvästi ja olennaisesti tai yritystoimintaa on pidettävä luonnonolosuhteista johtuen kausiluonteisena ja toimintakausi on päättynyt. Työskentely katsotaan päättyneeksi myös silloin, jos henkilöä on pidettävä palkansaajaan rinnastettava yrittäjänä, toimeksiantosuhte on päättynyt ja henkilön ei katsota työllistyvän päätoimisesti mahdollisten muiden toimeksiantojen tekemiseksi. Palkansaajaan rinnastettavalla yrittäjällä tarkoitetaan yrittäjää, joka itse osallistuu työsuoritukseen toimeksiantajan määräämällä tavalla, on toimeksiantosuhteessa samoihin harvalukuisiin toi-

meksiantajiin ja jolla ei ole kiinteää osto- tai myyntipaikkaa toiminnan harjoittamista varten. Hänellä ei myöskään ole viimeksi kuluneen vuoden aikana ollut edellä tarkoitettujen työsuoritusten tekemiseksi palveluksessaan työsuhhteessa olevia työntekijöitä muutoin kuin satunnaisesti.

Yritystoiminta katsotaan työttömyysturvalain mukaan lopetetuksi, jos yritys on asetettu konkurssiin, osakeyhtiö tai osuuskunta on asetettu selvitystilaan sekä silloin, kun muun yhtiön kuin osakeyhtiön purkamisesta on tehty kaikkien yhtiömiesten kesken sopimus. Toiminta yrittäjänä katsotaan lopetetuksi myös silloin, kun tuotannollinen ja taloudellinen toiminta on päättynyt ja yrittäjä on luopunut yrittäjän tai maatalousyrittäjän eläkelain mukaisesta vakuutuksesta sekä jättänyt Verohallinnolle ilmoituksen yrityksen poistamiseksi ennakkoperintärekisteristä, työnantajarekisteristä ja joko ilmoituksen yrityksen poistamiseksi arvonlisäverovelvollisten rekisteristä tai yritystoiminnan keskeytymisestä. Lisäksi yritystoimintaa pidetään työttömyysturvassa lopetettuna, kun on ilmeistä, että tuotannollinen ja taloudellinen toiminta on kokonaan päättynyt.

Itsensätyöllistäminen ei ole yritysmuotoon sidottua, mutta valtaosa pienimuotoista yritystoimintaa harjoittavista toimii yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Heidän osaltaan yritystoiminta katsotaan lopetetuksi myös, kun tuotannollinen ja taloudellinen toiminta on oman ilmoituksen mukaan päättynyt ja henkilö on luopunut mahdollisesta yrittäjän tai maatalousyrittäjän eläkelain mukaisesta vakuutuksesta.

Kuulemisten perusteella yritystoiminnan päättymistilanteisiin ei itsensätyöllistämisen kannusteiden näkökulmasta näytä liittyvän ongelmia.

### 3.4 Työttömyysvakuutuksesta

#### 3.4.1 Työttömyysturvan rahoituksesta

Valtio osallistuu palkansaajan ansioturvan rahoitukseen peruspäivärahaa vastaavalla määrällä. Työttömyyskassa rahoittaa ansioturvamenoista 5,5 prosenttia. Loput ansioturvamenoista maksaa Työttömyysvakuutusrahasto.

Valtio maksaa yrittäjäkassan maksamista ansiopäivärahamenoista peruspäivärahaa vastaavan määrän. Yrittäjäkassoille ei makseta yrittäjäpäivärahoihin Työttömyysvakuutusrahaston osuutta, vaan yrittäjäkassat maksavat nämä ansioturvamenot itse.

Valtion rahoitusosuus katetaan verotuloilla. Työttömyysvakuutusrahaston osuus katetaan pääasiassa työnantajan ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksutuotoilla ja työttömyyskassan osuus pääasiassa jäsenmaksutuloilla. Näin ollen esimerkiksi työttömyyskassojen jäsenet rahoittavat ansioturvaa maksamalla veroja, palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua ja jäsenmaksua.

#### 3.4.2 Työn vakuuttaminen työttömyysturvajärjestelmässä

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (vakuutettu), joka on ollut vakuutettuna vähintään 26 edellistä viikkoa tai yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta. Lisäksi edellytetään työssäoloehdon täyttymistä vakuutettuna ollessa.

Henkilö voi olla vakuutettuna vain joko palkansaajan tai yrittäjän työttömyyskassassa vaikka tekisi sekä työsuhteista työtä että yrittäjätyötä samanaikaisesti. Samanaikainen eri statuksilla työskentely ei kerrytä työssäoloehto ansiopäivärahassa, vaan siihen luetaan ainoastaan se työskentely, joka valitussa kassassa on nimensä mukaisesti vakuutettavissa. Peruspäivärahan työssäoloehdon täyttymisessä säännökset poikkeavat hieman ansiopäivärahan vastaavista.

### 3.4.3 Työssäoloehdon täytyminen

Palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on työttömyyttä edeltävän 28 kuukauden tarkastelujakson aikana ollut vähintään 26 kalenteriviikkoa vakuutuksenalaisessa työssä. Palkansaajana tehdyn työn osalta edellytetään lisäksi, että työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa ja palkka vähintään työehtosopimuksen mukainen tai jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkka vähintään työttömyysturvalaissa säädetyllä tasolla (vuonna 2016 1173 euroa kuukaudessa).

Yrittäjän työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on työttömyyttä edeltävän 48 kuukauden tarkastelujakson aikana työskennellyt vähintään 15 kuukautta yrittäjänä ja hänet on vakuutettu yrittäjän eläkevakuutuksessa vähintään työttömyysturvalaissa edellytetyn kuukausittaisen työtulon mukaan (vuonna 2016: 1035 kuukaudessa) tai yrittäjän eläkevakuutuksessa vähintään saman suuruisen kuukausittaisen työansion mukaan. Alle neljän kuukauden työjaksot eivät kuitenkaan kerrytä yrittäjän työssäoloehto.

Peruspäivärahassa yrittäjän työssäoloehdosta luetaan lähinnä 28 edellisen kuukauden aikana tehty palkansaajan työssäoloehdosta luettava työ.

## 3.5 Itsensätyöllistäjän käsitteestä

Itsensätyöllistäjä-termin käyttö on yleistynyt puhekielessä ja tutkimusten yhteydessä, vaikka lainsäädännössä sitä ei ole määritelty. Selvityshenkilöt ovat tätä selvitystä varten pyrkineet kuvaamaan, mitä itsensätyöllistäminen työttömyysturvan kannalta tarkoittaa. Kuvausta ei ole tarkoitettu juridisesti merkitykselliseksi määritelmäksi, vaan apukäsitteeksi selventämään eräitä tilanteita, joissa ansiotyö ei ole vakuuttamiskelpoista palkansaajana eikä yrittäjänä.

Selvityksessä tarkoitetaan itsensätyöllistämällä työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle jäävää ansiotyötä,

- a) joka ei yhtäältä kerrytä palkansaajan työssäoloehto sen vuoksi, että se työttömyysturvassa katsotaan yrittäjänä tehdyksi, mutta
- b) jota ei toisaalta ole lainsäädännön mukaan mahdollista vakuuttaa yrittäjän työttömyysvakuutuksessa.

## 3.6 Yrittäjänä ja palkansaajana tehdyn työn samanaikaisuus

Itsensätyöllistämisenä on tyypillistä, että henkilö tekee yhtä aikaa yrittäjätoiminnan kanssa työtä myös palkansaajana tai status vaihtelee useasti lyhyenkin ajan sisällä. Toimeentuloa voidaan kerätä samanaikaisesti tai vuorotellen useammasta eri lähteestä, mutta yhdestä lähteestä kertyneet tai jopa eri lähteistä yhteenlasketut tulot voivat jäädä toimeentuloon riittämättömiksi eikä niistä kerry työttömyysturvaa.



Tällainen työnteko on kulloinkin tehtävän työn osalta työttömyysturvan kannalta joko palkansaajana tai yrittäjänä tehtyä työtä. Selkeästä kahteen työntekomuotoon perustuvasta lähtökohdasta huolimatta rajanveto ei kuitenkaan ole työn tekemisen sopijaosapuolten näkökulmasta aina selkeää eikä ennakoitavissa, kun tarkastellaan työttömyysturvan edellytyksenä olevaa työssäoloehdon kerryttämistä tai oikeutta etuuden saamiseen.

Työttömyysturvalaissa tunnistetaan muusta lainsäädännöstä poiketen myös ns. omassa työssä työllistyminen. Omassa työssään työllistyvä henkilö tekee työtä ole-matta työ- tai virkasuhteessa taikka yrittäjä, ja lisäksi määritelmän mukaan toimintaa harjoitetaan pääsääntöisesti ilman varsinaista ansaintatarkoitusta. Tyypillisiä omassa työssään työllistyviä ovat muun muassa omaishoitajat.

Työ- tai virkasuhteen ulkopuolella ansiotarkoituksessa tehtyä työtä ei aina ole esimerkiksi työtulojen vähäisyydestä johtuen mahdollista lainkaan vakuuttaa yrittäjän työttömyysturvajärjestelmässä. Toisaalta voi käydä niin, että maksetuista lakisääteisistä vakuutusmaksuista huolimatta työtä on teetetty tai tehty tavalla, jota ei työttömyysturvassa katsota palkansaajana tehdyksi. Palkansaajakassa on tällöin väärä kassa yritystoiminnan vakuuttamiselle, mutta yrittäjän eläkevakuutuksen puuttuessa työtä ei voida vakuuttaa myöskään yrittäjäkassassa.

### 3.6.1 Ehdotus yhdistelmävakuutuksesta itsensätyöllistäjän työttömyysturvan kehittämiseksi

#### 3.6.1.1 Taustaa

Ansiotyön tekemisen muodon palkansaajana tai yrittäjänä tulee perustua työmarkkinoiden toimintaan sekä ansiotyön tekijän ja teettäjän väliseen sopimukseen. Työttömyysturvajärjestelmän tulee kannustaa ansiotyön tekemiseen kaikissa tilanteissa, mutta sen tehtävänä ei ole ohjata ansiotyön muotoa. Kannustavuuden lisäämiseksi on tärkeää, että palkansaajana ja yrittäjänä tehdyn työn väliin jäävät vakuuttamiskelpoisuuden ja työssäoloehdon kertymisen katvealueet vähenevät.

Selvityshenkilöiden toimeksiannon yhtenä osana tuli tarkastella yrittäjänä ja palkansaajana tehtävän työn yhtäaikaista vakuuttamista työttömyyden varalle eli ns. yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoa. Yhdistelmävakuutus parantaisi nykyisen työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle jäävien itsensätyöllistäjien mahdollisuuksia päästä ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen piiriin kannustaen ansiotyön tekemiseen ja sen määrään lisäämiseen nykyistä moninaisemmissa tilanteissa.

Apurahansaajien mahdollisuudesta yhdistelmävakuutukseen tulisi säätää nimenomaisesti noudattaen soveltuvin osin tässä selvityksessä ehdotettuja linjauksia sekä varmistaa muutoinkin, että mallia voidaan soveltaa maatalousyrittäjän eläkelaiassa tarkoitettuun toimintaan. Yhdistelmävakuutuksen lainsäädäntövalmistelu tulisi käynnistää kiireellisesti tässä selvityksessä esiin tuotujen periaatteiden mukaisesti.

Yhdistelmävakuutus vastaisi nykyistä vakuuttamisperiaatetta. Saadakseen yhdistelmävakuutuksen ansio-osaa etuuden hakijan olisi tullut myös osallistua sen rahoitukseen etuuden suuruutta vastaavasti. Selvityshenkilöiden käsityksen mukaan hallituksen asettamat reunaehdot eivät mahdollista tästä periaatteesta poikkeavaa rahoitusmallia.

Lisäksi yhtäaikaisella vakuuttamisella voisi olla vaikutusta palkansaajan tai yrittäjän ansioturvan työssäoloehdon täyttävälle, jotka ansaitsevat tuloja myös muulla tavoin kuin työssäoloehdon kerryttäneestä työstä. Palkansaaja voisi tällöin vakuuttaa yrittäjänä tekemänsä työtä ja päinvastoin, jolloin työttömyysetuus muodostuisi tulojen yhdistelmästä yhdistelmävakuutuksen mukaisesti. Tällöin yhdistelmävakuutus toimisi eräänlaisena lisävakuutuksena.

Vaikka tulojen yhdistelmää ei nykyisin voi vakuuttaa työttömyyden varalle, vähentävät muusta kuin työssäoloehdon kerryttäneestä työstä ansaitut tulot työttömyysetuuden määrää eli etuus maksetaan tällöin soviteltuna. Tulojen yhdistelmään perustuva työttömyysetuus lisäisi järjestelmän oikeudenmukaisuutta ja loogisuutta.

### 3.6.1.2 Yhdistelmävakuuttamisen periaatteet

Selvityksessä esitetään yhdistelmävakuutuksen valmistelussa huomioon otettaviksi seuraavia periaatteita:

- a) Yhdistelmävakuutuksen muutokset pohjautuvat mahdollisimman pitkälti nykyiseen ansiosidonnaiseen työttömyysvakuutukseen.
- b) Ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen rahoituksen peruseriaatteet ja maksusuodet säilyvät ennallaan
- c) Työttömyysvakuutusmaksujen maksuvelvollisuus perustuu palkansaajana tehdyn työn osalta nykyiseen lakisääteiseen työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuteen
- d) Ansiosidonnaisen yhdistelmävakuutuksen saamisen edellytyksenä on palkansaajatyön osalta vapaaehtoiseen työttömyyskassan jäsenyyteen perustuvan jäsenmaksun maksaminen.
- e) Yrittäjätyön osalta lakisääteistä työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuutta ei ole, jolloin ansio-osan rahoituksesta vastaavat työttömyyskassat. Ansiosidonnaisen yhdistelmävakuutuksen saamisen edellytyksenä on yrittäjänä tehdyn työn osalta vapaaehtoiseen työttömyyskassan jäsenyyteen perustuvan jäsenmaksun maksaminen. Jäsenmaksun suuruus määräytyisi valitun työtulon mukaan.
- f) Työssäoloehdon kertyminen tapahtuu palkansaajana ja yrittäjänä tehtävän työn osalta, kuten nykyisin, mutta tämän lisäksi työssäoloehto voi kertyä myös kahden eri ansaintasäännön yhteisvaikutuksesta
- g) Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden suuruutta määrättäessä otetaan palkansaajana tehdystä työstä ansaittuja tuloja ja yrittäjänä vakuutettuja työtuloja huomioon samassa suhteessa kuin työssäoloehto on kertynyt kahdesta eri järjestelmästä.
- h) Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden toimeenpanon tulee olla lainsäädännön mukaan mahdollista molempien ansiotyömuotojen osalta samassa toimeenpanoelimestä, mikäli tämä on sen sääntöjen mukaan mahdollista

### 3.6.1.3 Yhdistelmävakuutuksen rahoituksen peruseriaatteet ja rahoitusosuudet

Yhdistelmävakuutuksessa ei muutettaisi nykyisiä rahoituksen peruseriaatteita tai rahoitusosuuksia. Palkansaajatyön osalta ansio-osa rahoitettaisiin jatkossakin Työttömyysvakuutusrahaston perimillä lakisääteisillä työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassan osuudella.

Yrittäjätyön osalta ansio-osa rahoitettaisiin kokonaisuudessaan työttömyyskassan osuudella. Valtio osallistuisi yhdistelmävakuutuksessa peruspäivärahaa vastaavaan osuuteen. Valtio ja Työttömyysvakuutusrahasto osallistuisivat kuitenkin nykyti-

laa vastaavasti myös yhdistelmävakuutuksen osalta työttömyyskassojen hallintokulujen rahoitukseen.

Yhdistelmävakuutuksen rahoituksen kestävyys edellyttäisi työttömyyskassan jäsenmaksujen tason riittävyyttä. Järjestelmän tarkoituksenmukaisuus ja sen kokeminen oikeudenmukaiseksi edellyttäisi, että yhdistelmävakuutuksen piiriin pääsemiseksi on kyettävä osallistumaan sen rahoitukseen.

#### 3.6.1.4 Työttömyysvakuutusmaksut ja vakuuttaminen yhdistelmävakuutuksessa

Palkansaajana tehtävän työn osalta velvollisuus maksaa työttömyysvakuutusmaksut vastaisi nykytilaa. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan edellytyksenä oleva työttömyyskassan jäsenyys perustuisi nykyiseen tapaan vapaaehtoisuuteen niin palkansaajana kuin yrittäjänä tehtävän työn osalta.

Mahdollisuus ottaa yrittäjän työttömyysvakuutus on nykyisin kytköksissä yrittäjän eläkelain vuositulorajaan (12.420 euroa v. 2016). Tämän alempia vuosituloja ei voi vakuuttaa työttömyyden varalta. Sama koskee alle neljä kuukautta kestävää yritystoimintaa. Yhdistelmävakuutuksessa nämä kytkökset tulisi poistaa, jotta pienimuotoisemmankin yritystoiminnan vakuuttaminen olisi mahdollista myös silloin, kun työtulot jäävät alle vuositulorajan tai kestävät alle neljä kuukautta.

Yhdistelmävakuutuksen yrittäjätyön osalta työttömyyskassan jäsenmaksut määräytyisivät valitun työtulon perusteella eli yrittäjä valitsisi itse vakuutuksenalaisen työtulon. Jatkovalmistelussa on selvitettävä, mille tasolle työtulon alaraja on asetettava, jotta yhdistelmävakuutuksen yrittäjäitulo-osuuden rahoitus on kestäväällä pohjalla.

Saadakseen työttömyysetuutta sekä palkansaajana että yrittäjänä tehdyn työn perusteella vakuutetun tulisi olla työttömyyskassan jäsen sekä palkansaajana että yrittäjänä. Mikäli työttömyyskassan säännöt mahdollistaisivat, jäsenyysehto voisi täytyä samassa kassassa kummankin ansiotyön osalta.

Vakuutettuna olon kestoon liitettäisiin yhdistelmävakuutuksessa samat kestovaatimukset kuin nykyisin on palkansaajatyön ja yrittäjätyön osalta. Ne olisivat toisistaan erilliset. Näin ollen vakuutettuna olon olisi tullut kestää yrittäjätyön osalta vähintään 15 kuukautta ja palkansaajatyön osalta vähintään 26 viikkoa samanaikaisesti.

Mikäli kumpikaan ansiotyömuoto ei kerryttäisi yksinään täyttä työssäoloehtoaa, alkaisi oikeus työttömyysetuuteen yhdistelmävakuutuksen perusteella aikaisintaan 15 kuukauden yhtäaikaisen vakuutettuna olon kuluttua, mikäli sen edellytykset muutoin täytyisivät. Mikäli työssäoloehto olisi ansaittu kokonaan jo palkansaajatyön perusteella, voisi työttömyysetuuden saada pelkästään sen perusteella, mutta yrittäjätyön osuus otettaisiin yhdistelmävakuutuksessa huomioon vasta aikaisintaan 15 kuukauden kuluttua.

#### 3.6.1.5 Työssäoloehdon kertyminen yhdistelmävakuutuksessa

Vakuutettuna olon lisäksi ansiosidonnaisen työttömyysetuuden saaminen edellyttää työssäoloehdon täyttymistä vakuutettuna ollessa.

Nykyisten palkansaaja- tai yrittäjätyön erillisten työssäoloehtoien lisäksi ehdotetaan, että työssäoloehtoaa voisi kertyä myös silloin, kun henkilö on vakuutettuna työttömyy-

den varalta sekä palkansaajana että yrittäjänä, mutta kumpikaan edellä selostettu työssäoloehto (100 prosenttinen eli täysi työssäoloehto) ei yksinään täyty.

Tällöin työssäoloehdon kertyminen edellyttäisi, että vajaaksi jäävän palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon suhteellinen osuus täydestä eli 100 prosenttisesta työssäoloehdosta muodostaisi yhdessä toisesta ansiotyömuodosta kertyvän työssäoloehdon suhteellisen osuuden kanssa täyden työssäoloehdon. Kummankin työmuodon osalta olisi siten ensin tarkasteltava erikseen sen osuutta kyseisen työmuodon täydestä työssäoloehdosta. Tämän jälkeen kummankin työmuodon suhteelliset osuudet laskettaisiin yhteen. Työssäoloehdon täytyminen edellyttäisi, että suhteelliset osuudet ovat yhteensä vähintään 100 prosenttia.

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen pohjautuisi yhdistelmävakuutuksessa samoihin edellytyksiin kuin se pohjautuu palkansaajan työssäoloehdossa muutoinkin. Suhteellisen osuuden laskeminen täydestä työssäoloehdosta ei vaatisi muutoksia työssäoloehdon kertymisen perusedellytyksiin.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon suhteellisen osuuden kerryttäminen tarkastelujaksolla voisi tapahtua alle 26 työviikolla, jolloin työssäoloehdot kertyisi työssäoloehdot oikeuttavien työviikkojen suhteellinen osuus 26 viikosta. Toisaalta työssäoloehdon suhteellista osuutta laskettaessa voitaisiin ottaa huomioon myös alle 18 viikkotunnin jäävää työtä.

Työansioiden suuruuteen liittyvän edellytyksen tarkoituksenmukaista tasoa on arvioitava tarkoin jatkovalmistelun yhteydessä. Nykyinen edellytys, jonka mukaan työansioiden on vastattava vähintään peruspäivärahan 40-kertaista määrää kuukaudessa, on rahoituksen kestävyteen liittyvistä syistä tarkoituksenmukainen mutta toisaalta se saattaa nostaa riman yhdistelmävakuutuksen piiriin pääsemiseksi liian korkealle.

Yrittäjän työssäoloehdon kertyminen yhdistelmävakuutuksessa pohjautuisi niin ikään samoihin edellytyksiin kuin se muutoinkin pohjautuu, mutta siihen liitettäisiin myös tiettyjä erityisehtoja. Yhdistelmävakuutuksessa tulisi mahdollistaa lyhytkestoisen ja pätkissä tapahtuvan yritystoiminnan vakuuttaminen, jotta se vastaisi työn tekemisen tavoissa tapahtuneita muutoksia.

Yritystoiminnan vähimmäiskesto koskevasta neljän kuukauden edellytyksestä tulisi yhdistelmävakuutuksessa luopua, jotta myös lyhytkestoinen yritystoiminta voisi kerryttää työssäoloehdot. Luontevinta olisi tällöin tarkastella työssäoloehdot kerryttäviä työtuloja viikkotasolla. Tämä sopisi yhteen palkansaajan työssäoloehdon tarkastelun kanssa.

Yrittäjän työtulot kohdistuisivat yhdistelmävakuutetun ilmoittamaan ajanjaksoon. Työttömyyskassa tarkastaisi etuutta haettaessa, täytyykö työssäoloehdon kerryttämiseksi edellytetty viikkotulon alaraja. Tilanteessa, jossa yrittäjätyö on vakuutettu yrittäjän eläkelain mukaan, tulee jatkovalmistelussa selvittää, minkä tulon mukaan tällaisen työn osalta viikkotulon alarajaa tarkastetaan.

Valmisteilla oleva kansallinen tulorekisteri helpottaa tulojen reaaliaikaista seurantaa. Sen valmistelussa on otettava huomioon työttömyysturvajärjestelmään ja sen kehittämiseen liittyvät tarpeet.

Kahden erillisen työssäoloehdon kertyminen yhdistelmävakuutuksessa voisi johtaa siihen, että niiden suhteelliset osuudet yhdessä ovat yli 100 prosentin. Olisi myös

mahdollista, että 100 prosenttinen työssäoloehto kertyy yhdistelmävakuutuksen toisesta työmuodosta yksinään, jolloin toinen työmuoto muodostaisi eräänlaisen täyden työttömyyskorvauksen lisäosan.

Kahden ansiotyömuodon yhtäaikainen ja yhteenlaskettava seuranta lisäisi hallinnollista työtä erityisesti työttömyyskassoissa, mutta järjestelmiin tehtävien muutosten jälkeen työn luonne lienee pitkälti rutiininomaista. Järjestelmän ja sen hallinnoimisen näkökulmasta suurin muutos olisi työssäoloehdon suhteellinen tarkastelu. Tämä tarkastelu voitaisiin kuitenkin rakentaa nykyjärjestelmän pohjalta. Ainoana poikkeuksena tästä olisivat yhdistelmävakuutuksessa yrittäjätyöhön liittyvät erityisehdot.

Tarkastelujaksot, niitä pidentävät ajanjaksot, työssäoloehdon voimassaolo ja jälkisuojaoikeus jäisivät lähtökohtaisesti kummankin työmuodon osalta ennalleen.

#### 3.6.1.6 Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden suuruus yhdistelmävakuutuksessa

Yhdistelmävakuutuksesta maksettava työttömyysetuuden suuruus määräytyisi palkansaajan ansiotulojen ja yrittäjänä vakuutetun työtulon mukaan samassa suhteessa kuin työssäoloehto on näistä järjestelmistä kertynyt. Muutoin etuuden suuruuden määräytymisessä noudatettaisiin nykyisiä periaatteita. Kysymyksessä olisi luonteeltaan tekninen muutos, joka ei olennaisesti lisäisi hallinnollista taakkaa sen jälkeen, kun IT-järjestelmien edellyttämät muutokset on toteutettu.

#### 3.6.1.7 Työttömyyskassoja koskevat muutokset

Yhdistelmävakuutuksen käyttöönoton jälkeen jako palkansaaja- ja yrittäjäkassoihin asettuu uuteen valoon. Tämän vuoksi pitäisi olla mahdollista, että työttömyyskassan säännöissä linjattaisiin, voidaanko kassassa vakuuttaa vain palkansaaja- tai yrittäjätyötä, niiden yhdistelmää taikka näitä kaikkia.

Työttömyyskassan rahoituksen ja talouden kestävyyttä koskeva lainsäädäntö vaikuttaisi tosiasiallisesti työttömyyskassan mahdollisuuksiin tarjota sääntöjensä perusteella eri vakuutus tuotteita, vaikka tuotevalikoima sinänsä voitaisiin määrittellä sen säännöissä.

## 3.7 Muita ehdotuksia

### 3.7.1 Työttömyysvakuutuksen puuttuminen erityistilanteissa

Kuulemisissa ja aikaisemmissa selvityksissä on tuotu esiin, että osapuolille tai toiselle heistä ei aina ole selvää, teetetäänkö työ työsuhteessa vai yrittäjätyönä. Työtä saatetaan teettää muodollisesti itsenäisellä työn suorittajalla, vaikka työn tekemisen tosiasialliset olosuhteet viittaavat työsuhteeseen. Tällöin työttömyysvakuutusmaksuja ei makseta. Vaikka työsuhteen olemassaolo olisi ilmeistäkin, voi asian ratkaiseminen ja työttömyysvakuutusmaksujen perintä edellyttää työoikeudellista tuomioistuinratkaisua. Tältä osin ratkaisua ei voi hakea vain työttömyysturvajärjestelmän muutoksesta, vaan lainsäädäntöä tulisi tarkastella laajemmin.

Toimintaa harjoitetaan ja työtä tehdään myös laskutuspalveluyhteenliittymien, kuten laskutuspalveluja tarjoavien yritysten tai osuuskuntien kautta. Huolimatta tällaista toimintaa leimaavista tietyistä työsuhteenomaisista piirteistä, ei kysymyksessä kuitenkaan aina ole työsuhte, mikäli toiminta ei kuulu laskutuspalvelua tarjoavan tahon toimialaan.

Laskutuspalvelun tarjoaja pidättää yleensä työsuorituksen tehneen henkilön palkkiosta palkansaajan ja myös työnantajan lakisääteiset työttömyysvakuutusmaksut sekä tilittää ne Työttömyysvakuutusrahastolle. Vaikka kysymyksessä on näennäisesti palkansaajan työttömyysvakuutusmaksujen tilittäminen, ei työsuorituksen tekijälle kerry kuitenkaan työttömyysturvan työssäoloehto, jos toimintaa ei katsota työsuhteeksi.

Tämän tyyppiset väärinvakuuttamisen tilanteet aiheuttavat työn tehneelle henkilölle taloudellista menetystä. Tilannetta parantaisi, mikäli turhaan maksetut työttömyysvakuutusmaksut voitaisiin näissä tilanteissa hakemuksesta palauttaa.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 20 § 4 momentin mukaan työnantajan on palkansaajan vaatimuksesta palautettava palkansaajalle aiheettomasti pidättämänsä palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu tai lain mukaisen palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun ylittävä osa. Vaatimus työttömyysvakuutusmaksun palauttamisesta on tehtävä kahden vuoden kuluessa siitä, kun työnantaja on pidättänyt aiheettomasti työttömyysvakuutusmaksua. (5.10.2012/542)

Vastaavanlainen maksujen palautusoikeus pitäisi nimenomaisesti ulottaa myös työsuorituksen tekijältä pidätettyyn työnantajan työttömyysvakuutusmaksuun silloin, kun laskutuspalvelun harjoittaja on sen virheellisesti pidättänyt työsuorituksen tehneen henkilön palkkiosta. Samalla tulisi selvittää, pitäisikö maksut palauttaneella taholla olla oikeus hakea turhaan tilitetty maksut tai osa niistä takaisin. Selvitysmiehet esittävät, että palautusoikeutta väärinvakuuttamistilanteissa ryhdyttäisiin erikseen valmistelemaan.

### 3.7.2 Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arviointi etuuden maksajalle

Nykyinen kahden viranomaisen järjestelmä on kansalaisen näkökulmasta vaikea ja byrokraattinen. Työnhakija ei välttämättä aina tiedä, miten eri viranomaisen päätöksistä on mahdollista valittaa ja missä kohtaa prosessia tämä on mahdollista. Edellä esitetyn muutoksen tukemiseksi voisi olla perusteltua siirtää yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arviointi etuuden maksajalle.

Palkkatyön tai päätoimisen opiskelun rinnalla tapahtuvan yritystoiminnan työllistävyyden arviointiin ei tällä hetkellä sisälly merkittävää harkintaa. Mikäli selvityshenkilöiden esitys työttömänä aloitetun yritystoiminnan työllistävyyden arvioinnista toteutetaan, poistuisi harkinta tältä osin kokonaan ja neljän kuukauden jälkeen työllistävyyden arviointi voitaisiin tehdä kertyneen näytön perusteella.

Etuuden maksajalla on yleensä työssäoloehdon täyttymisen laskemisen vuoksi tarve hankkia yritystoimintaa ja henkilön statusta koskevaa lisäselvitystä. Lisäksi työttömyysetuuden sovittelun vuoksi maksajalla on tiedossa mm. etuudensaajan yritystoiminnan taloustiedot. Tämä helpottaa työllistävyyden arviointia neljän kuukauden jälkeen.

Muutos vähentäisi byrokratiaa ja sekä selkeyttäisi järjestelmää työnhakijan näkökulmasta.

## Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa

Selvityksessä ehdotetaan työttömyysturvajärjestelmään muutoksia, joilla kannustetaan itsensä työllistämiseen pää- tai sivutoimisesti, otetaan nykyistä paremmin huomioon erilaiset työnteon muodot sekä mahdollistetaan joustavat siirtymät yrittäjästä palkansaajaksi – ja päinvastoin.

Selvityksessä esitetään nykyisiin säännöksiin pohjautuvan yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoa. Vakuuttamisperiaate, rahoitusperiaate ja -osuudet sekä vakuutettuna olon kesto ja työssäoloehdon ansaintaa koskevat edellytykset pysyisivät perusteiltaan nykyisinä, mutta työssäoloehdon voisi kerryttää myös yrittäjätoiminnan ja palkkatyön yhdistelmällä.

Työttömänä aloitetun yritystoiminnan osalta esitetään, että toiminta katsottaisiin neljän kuukauden ajan sivutoimiseksi ilman sen työllistävyiden tarkempaa selvittämistä. Työttömällä säilyisi velvollisuus ottaa vastaan kokoaikatyötä sekä osallistua työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin niitä hänelle tarjottaessa.

ISSN 1797-3562 (verkkójulkaisu)

ISBN 978-952-327-157-9

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet