

Asia: VN/10074/2024

Työttömyysturvan yhdistelmävakuutuksen mallin valmistelu

Lausunnonantajan lausunto

1. Henkilöpiiriä koskeva ehdotus, eli keitä yhdistelmävakuutus koskisi?

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

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

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

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

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

Malli on selkeä ja toisi yhdistelmävakuutuksen piiriin sellaisia henkilöitä, jotka jäävät tällä hetkellä ansioturvan piiristä. Malli toisi yhdistelmävakuutuksen piiriin sellaisia tuloja, joita ei tällä hetkellä huomioida työssäoloehdossa. Malli mahdollistaisi sekä vuoroin, että rinnan yrittäjän ja palkansaajan toimimisen.

2. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloa koskeva ehdotus

Selvityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutuksen työssäoloa kerryttäisi jokainen sellainen kalenterikuukausi, jonka aikana yhteenlaskettu, huomioitava tulo olisi 930 euroa tai enemmän. Työssäoloa täyttyisi, kun 28 kuukauden tarkastelujaksolla on koossa 12 työssäoloa kerryttävää

kuukautta. Tarkastelujaksoa voitaisiin pidentää esimerkiksi päätoimisen opiskelun, työkyvyttömyyden ja perhevapaan perusteella, kuitenkin enintään seitsemällä vuodella.

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

Kommenttinne yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta?

Ehdotettu työssäoloehdon pituus ja tuloraja vastaisi pääosin nykyistä palkansaajan työssäoloehdtoa ja on jäsenten neuvonnan kannalta selkeä.

3. Mitkä tulot kerryttäisivät vaadittua 930 euron kuukausikohtaista vähimmäistuloa?

Selvityksessä ehdotetaan, että työssäoloehdtoa tutkittaessa tulo huomioitaisiin seuraavasti:

- Palkkatulona huomioitaisiin samat tuloerät kuin palkansaajan työssäoloehdossa. Palkka otetaan huomioon bruttomääräisenä. Pääsääntöisesti tulo huomioitaisiin maksuajankohdan mukaan.
- Yritystoiminnan tulona huomioitaisiin
 - YEL, MYEL tai yrityksen osaomistajan kohdalla TyEL-vakuutuksen mukainen työtulo. Jos em. eläkevakuutuksen mukainen tulo kuitenkin ylittää 15 128 euroa vuodessa (vuonna 2025), tuloksi voitaisiin vakuuttaa henkilön valitsema tulo, kuitenkin vähintään mainittu 15 128 euroa vuodessa, tai
 - jos henkilöllä ei ole YEL-, MYEL- tai TyEL-vakuutusta, tulona huomioitaisiin henkilön työttömyyskassassa vakuuttama tulo, joka vastaisi YEL-vakuutuksen mukaista työpanoksen arvoa. Vakuutettava tulo on vähintään 1 200 euroa vuodessa. Vakuutettavan tulon yläraja olisi pakollisen YEL-vakuutuksen alaraja vähennettynä 1 200 eurolla. Yläraja muuttuu vuosittain pakollisen YEL-vakuutuksen tulorajan perusteella. Vuonna 2025 yläraja olisi enintään 8 008 euroa vuodessa.
 - jos työkorvaus sisältyy vahvistettuun YEL-työtuloon, tuloa ei olisi mahdollista erikseen vakuuttaa. Jos vahvistettua YEL-työtuloa ei ole, työkorvaus vakuutettaisiin YEL-vakuutuksen mukaisen työpanoksen arvon perusteella, ei kuitenkaan korkeammalla tulolla kuin pakollinen YEL vähennettynä 1 200 eurolla.
- Omais- ja perhehoidon palkkio huomioitaisiin hoitopalkkion euromäärän mukaisena tulona.

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

Palkansaajan tulojen huomiointi on selkeä. Ehdotuksen mukaan olisi siis mahdollista yhdistää palkkatyöhön tai yritystoimintaan myös sellaiset omassa työssä työllistymisen tilanteet, joissa ei ole ansaintatarkoitusta (omaishoito, sellaiset perhehoitotilanteet, joissa ei ole ansaintatarkoitusta). Muistiossa ei ole otettu yksityiskohtaisemmin kantaa, mitä kaikkea tuloa tosiasiasa huomioidaan. Sovitteluun huomioidaan ansaintatarkoituksessa tehdyt tulot. Linjaus sellaista tulojen huomioimisesta työssäoloehdtoon, jotka eivät perustu ansaintatarkoitukseen, on poikkeuksellista.

Epäselväksi jää, voitaisiinko esim. kokouspalkkiot ilman ansaintarkoitusta huomioida työssäoloehdossa. Säännöstä on syytä tarkentaa tältä osin.

Jos kyse olisi yrittäjästä tai maatalousyrittäjästä, mutta YEL- tai MYEL-vakuutusvelvollisuus puuttuisi eikä henkilöllä ole vapaaehtoista eläkevakuutusta, yhdistelmävakuutuksessa vakuutettava tulo perustuisi henkilön työttömyyskassalle ilmoittamaan työpanoksen arvoon, joka olisi voimassa 12 kuukautta. Tuloa olisi mahdollista muuttaa kerran vuodessa. Tulon muuttaminen kerran vuodessa aiheuttaa toimeenpanossa jonkin verran hallintotyötä. Epäselväksi esityksen valossa jää, mitä tulon muuttaminen kesken vuoden vaikuttaa jäsenmaksuun. Myös tulojen jälkikäteinen valvonta aiheuttaa toimeenpanossa hallinnollista työtä. Työttömyyskassojen ehdotus kahdesta eri vakuutustasosta olisi suoraviivaisempi ja todennäköisesti aiheuttaisi vähemmän työtä toimeenpanossa.

4. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan määrä ja jäsenmaksu

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

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

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

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

Muistiossa on ehdotettu, että yhdistelmävakuutusta tarjoavalla työttömyyskassalla tulee olla kaksi tasoitusrahaa.

Muistiossa ei ole tarkemmin määritelty yhdistelmävakuutuksen tasoitusrahan suuruudesta, kerryttämisen tavasta tai vaaditusta aikataulusta. Tasoitusrahan keräämiseen tulisi säätää siirtymäaika, jonka tulee olla riittävän pitkä. Kahden tasoitusrahan ylläpitäminen edellyttää kassoilta hallinnollista työtä, joten hallintokulujen kohdistamisen säännöt tulisivat olla selkeät, jotka perustuisivat esim. jäsenmäärien tai pääoman keräämisen suhteessa.

5. Kysyntä yhdistelmävakuutukselle

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

Kustannusneutraalilla vakuutusmaksutasolla tarkoitetaan tässä yhteydessä sen suuruista

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

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

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

YTK Työttömyyskassa teki v. 2018 kyselyn palkkatyön ja yrittäjyyden yhdistämisestä jäsenistölle. YTK:lla on tällä hetkellä yli 530000 jäsentä. Kyselyyn vastasi noin 12 200 henkilöä. Kyselyn tulosten perusteella noin 14 % vastaajista on työskennellyt tai työskenteli palkansaajan rinnalla yrittäjänä. Palkkatyön rinnalla yrittäjänä työskentelyä on harkinnut tai voisi harkita yli puolet kyselyyn vastanneista. Kyselyyn vastanneista noin 21 % on ilmoittanut, että ottaisi ja noin 72 prosenttia on ilmoittanut, että mahdollisesti ottaisi yhdistelmävakuutuksen, jos työskentelisi palkansaajana ja yrittäjänä ja yhdistelmävakuutus olisi tarjolla. Vain noin 6 % on ilmoittanut, ettei ottaisi yhdistelmävakuutusta. Voidaan olettaa, että vuoteen 2018 verrattuna on entistä yleisempää toimia sekä palkansaajana ja yrittäjänä samanaikaisesti ja monimuotoiset työskentelytilanteet ovat lisääntyneet. Vuonna 2024 YTK Työttömyyskassassa oli n. 2500 sellaista jäsentä, joilla oli sovittelussa vaikuttamassa yritystuloa. On vaikea arvioida määrää, muuta arvioidaan, että määrä olisi joitakin tuhansia.

6. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan työttömyyspäivärahan työvoimapoliittiset edellytykset

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

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

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

Muutoksen yhteydessä on arvioitava myös lainsäädäntötarpeet työvoimapoliittisten edellytysten osalta. Riskinä on, että työvoimapoliittiset syyt muodostavat esteen ansioturvan maksamiselle, vaikka työssäoloehto täyttyy yhdistelmävakuutuksen sääntöjen perusteella.

7. Työttömyyskassan jäsenyys ja jäsenmaksu

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

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

Kommenttinne työttömyyskassan jäsenyydestä ja jäsenmaksusta?

Koska esityksen mukaan työttömyyskassat jatkossakin vakuuttaisivat joko palkansaajia tai yrittäjiä, olisi mahdollista edellyttää, että yhdistelmävakuutuksen haluava henkilö vakuuttautuisi palkansaaja- tai yrittäjäkassassa ensisijaisesti sen perusteella, kumman työllistymisen muodon hän arvioi pääasialliseksi työllistymisen lähteeksi. Osalla yhdistelmävakuutuksen piiriin kuuluvista on kuitenkin oletettavasti vaikea ratkaista, onko palkansaajana vai yrittäjänä työllistyminen tällainen pääasiallinen työllistymisen lähde.

Tilanteessa, jossa yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto ei olisi täytynyt työttömyyden alkamiseen mennessä, työttömyyskassa tai Kela tutkisi palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon täyttymisen, ja työssäoloehdon täytyessä ansiopäiväraha perustuisi yksinomaan palkkatuloon tai yritystoiminnan vakuutustuloon.

On mahdollista, että pääasiallisen työllistymisen arvioinnin perusteella henkilö vakuuttaa itsensä väärässä kassassa. Nämä tilanteet voivat lisääntyä, jos henkilöllä ei ole selvää, pääasiallista toimeentulon lähdettä. Tilanteet voivat johtaa siihen, että henkilön statuksen muuttuessa, hänen tulee vaihtaa kassaa yrittäjäkassasta palkansaajakassaan tai päinvastoin.

Esityksen mukaan jatkossakin olisi erilliset palkansaaja- ja yrittäjäkassat. Ehdotuksessa yhdistelmävakuutetun tulisi ennakoida tulevaa statustansa yhdistelmävakuutusta otettaessa. Mikäli kassat voisivat tarjota kaikkia vakuutuksia, ei tätä ennakointia ja kassan mahdollista vaihtamista tai etuusoikeuden mahdollisesti epäselvää tilannetta pääsisi muodostumaan. Tämä malli mahdollistaisi sen, että henkilö voi olla ensin esimerkiksi yhdistelmävakuutettu, sen jälkeen päätoiminen yrittäjä ja sitten vielä palkansaaja vakuuttaen itsensä työttömyyden varalle koko ajan samassa kassassa.

Tarkoituksenmukaisempaa olisi, että tässä yhteydessä poistettaisiin erilliset palkansaaja- ja yrittäjäkassat ja kaikki kassat voisivat vakuuttaa sekä palkansaajia että yrittäjiä. Tällöin ei syntyisi jäsenen kannalta hankalia siirtymätilanteita.

8. Erityisesti Työllisyysrahastolle

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

Kommenttinne ehdotuksen vaikutuksista Työllisyysrahastoon ja sen toimintaan?

-

9. Erityisesti työttömyyskassoille ja Kelalle

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

Rahoituksen osalta viitataan edellä mainittuun. Toimeenpanon kannalta vakuutuksessa huomioidavien tulojen määrittely tulee olla selkeästi määritelty, jotta jäsenet voivat ennakoida, mitä tuloja otetaan huomioon. Jäsenten neuvonnan osalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että jäsen osaa vakuuttaa itsensä oikeassa kassassa, statuksen määrittely, josta on kirjoitettu kohdassa 7. Yhdistelmävakuutuksen tarjoaminen edellyttää järjestelmänmuutoksia, jotta vakuutusta voidaan tarjota. Toimeenpanon valmistelulle varattava riittävä siirtymäaika.

10. Yhdistelmävakuutuksen mallin vaikutusarvioita koskevat arviot

Tässä kohdassa on mahdollista esittää huomioita malliehdotuksen vaikutuksia koskevista arvioista.

-

11. Yhdistelmävakuutusta koskeva kokonaisarviointi

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

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

-

12. Mitä seikkoja mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi vielä ottaa huomioon?

Tässä kohdassa on mahdollista tehdä ehdotuksia mahdollisessa jatkovalmistelussa huomioitavista seikoista.

Jatkovalmistelussa tulisi selvittää palkansaaja- ja yrittäjäkassan statuksen poistamista siten, että kaikki kassat voivat vakuuttaa sekä palkansaajia, yrittäjiä että yhdistelmävakuutettuja.

Virri Paula
YTK Työttömyyskassa