

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?

-

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 työssäoloehtoa. 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?

-

3. Mitkä tulot kerryttäisivät vaadittua 930 euron kuukausikohtaista vähimmäistuloa?

Selvityksessä ehdotetaan, että työssäoloehtoa tutkittaessa tulo huomioitaisiin seuraavasti:

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

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

-

4. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan määrä ja jäsenmaksu

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

Selvityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutukseen perustuvaa ansiopäivärahaa 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 palkansaajan 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](#).

-

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 tosiasiasa 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)?

-

6. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan työttömyyspäivärahan työvoimapolitiittiset 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. Näihinkään edellytyksiin ei selvityksessä esitetä muutoksia tai yhdistelmävakuutettuja koskevia poikkeuksia.

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

-

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?

-

8. Erityisesti Työllisyysrahastolle

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

Kommenttinne ehdotuksen vaikutuksista Työllisyysrahastoon ja sen toimintaan?

Muistiossa esitetään yhdistelmävakuutuksen mallia, jossa työttömyysturvan rahoituksen peruseriaatteen säilytettäisiin ennallaan. Työllisyysrahaston näkemyksen mukaan ehdotettu yhdistelmävakuutuksen rahoitusmalli on selkeä, ja sen toimeenpano edellyttäisi vain vähäisiä muutoksia Työllisyysrahaston nykyisiin prosesseihin.

Koska yhdistelmävakuutuksen palkkatuloon perustuvaa ansio-osaa rahoitettaisiin työttömyysvakuutusmaksuilla, yhdistelmävakuutuksen käyttöönotto voisi johtaa siihen, että työttömyysvakuutusmaksuprosentteja tulisi nostaa lisääntyneiden työttömyysturvamenojen vuoksi. Työllisyysrahasto arvioi kuitenkin, että yhdistelmävakuutuksen vaikutus työttömyysmaksujen tasoon olisi vähäinen. Jos esimerkiksi työttömyysturvamenojen lisäys olisi noin 10 miljoonaa euroa, tulisi tällöin työttömyysvakuutusmaksuprosenttia nostaa 0,01 prosenttiyksikköä.

Työsuhteen päättymisriidat ja ansiopäivärahan yhteensovitus

Työsopimuslain 12 luvun 3 §:n mukaan työsopimuksen perusteettomasta päättämisestä maksettavasta korvauksesta on vähennettävä 75 prosenttia työntekijälle maksetusta työttömyysturvalaissa tarkoitetusta ansioon suhteutetusta työttömyyspäivärahasta. Yhteensovitus kohdistuu vain siihen osaan ansiopäivärahasta, jonka kustantamiseen työntekijä ei ole itse osallistunut maksamalla palkansaajan työttömyysvakuutusmaksua ja työttömyyskassan jäsenmaksua.

Työnantaja vastaa siitä, että korvauksesta vähennetty rahamäärä suoritetaan Työllisyysrahastolle. Näin vähennetty rahamäärä palautuu ansiopäivärahan rahoitusjärjestelmään, sillä Työllisyysrahasto rahoittaa työttömyyskassojen maksamaa ansiopäivärahaa.

Ehdotuksen mukaan yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan perusteena oleva tulo määrättäisiin henkilön palkkatulon, yritystulon ja muun vakuutetun tulon yhteen lasketun määrän perusteella. Yhdistelmävakuutuksen ansiopäiväraha jakautuisi palkkatuloon perustuvaan ansio-osaan ja yritystoiminnan vakuutustuloon perustuvaan ansio-osaan. Tämä voisi johtaa korkeampaan ansiopäivärahaan niillä, jotka nykyisin vakuuttavat vain palkka- tai yrittäjätulojaan.

Ehdotuksen mukaan Työllisyysrahasto rahoittaisi työttömyysvakuutusmaksuilla yhdistelmävakuutuksen palkkatuloon perustuvaa ansio-osaa, kuten nykyistä palkansaajien ansiopäivärahaa. Yritystoiminnan vakuutustuloon perustuva ansio-osa rahoitettaisiin työttömyyskassan jäsenmaksuilla. Työllisyysrahasto ei osallistuisi yritystoiminnan vakuutustulon perustuvan ansio-osan rahoittamiseen.

Työllisyysrahasto tulkitsee työsopimuslain 12 luvun 3 §:n 1 momentin sanamuotoa siten, että yhteensovitus tehdään 75 prosentin suuruisena koko ansiopäivärahasta. Yhteensovitus kohdistuisi koko ansiopäivärahaan siitä huolimatta, että ansiopäivärahan perusteena olisi otettu palkkatulojen lisäksi huomioon yritystuloja ja muita vakuutetun tuloja. Näin ollen vähennyksen määrä olisi suurempi niissä tapauksissa, joissa ansiopäivärahan perusteena olisi palkkatulojen lisäksi myös yritystuloja ja muita vakuutetun tuloja.

Koska yhteensovitus kohdistuisi koko ansiopäivärahaan, se perustuisi sekä palkkatuloon että yritystoiminnan vakuutustuloon perustuvaan ansio-osaan, vaikka Työllisyysrahasto ei ole osallistunut yritystoiminnan vakuutustuloon perustuvan ansio-osan rahoitukseen. Tällä hetkellä Työllisyysrahastolle palautuu vain se osa ansiopäivärahasta, jonka rahoittamiseen Työllisyysrahasto ja valtio ovat osallistuneet. Henkilö saa pitää itsellään sen osan ansiopäivärahasta, jonka hän on kustantanut itse.

Ehdotus tarkoittaisi toteutuessaan sitä, että työnantaja maksaisi Työllisyysrahastolle myös sellaisen osan ansiopäivärahasta, jonka rahoittamiseen Työllisyysrahasto ei ole osallistunut, vaan jonka henkilö on käytännössä kustantanut itse. Työllisyysrahasto katsoo, ettei tämä olisi yhteensovituksen

tarkoituksen mukaista. Työllisyysrahasto katsoo, että tältä osin lainsäädäntöä olisi tarkennettava ja pyytää huomioimaan asian yhdistelmävakuutusta koskevan mallin jatkovalmistelussa.

Työnantajan työttömyysturvan omavastuumaksu

Työnantaja voi olla velvollinen maksamaan omavastuumaksun, jos hän on irtisanonut tai lomauttanut lähellä eläkeikää olevan työntekijän ja tämä on jäänyt pitkäaikaisesti työttömäksi tai lomautetuksi. Omavastuumaksu poistuu siirtymäajan jälkeen. Vuonna 1964 syntyneet on viimeinen ikäluokka, joka pääsee lisäpäiville ja josta työnantaja on velvollinen maksamaan omavastuumaksun.

Työllisyysrahasto määrää omavastuumaksun joko lisäpäivämenosta tai työttömyyspäivärahamenosta.

Ehdotuksen mukaan jäsenyysaika ja aika, jolloin työssäoloehto voisi alkaa kertyä, voisivat alkaa vuonna 2027 ja yhdistelmävakuutukseen perustuva etuusoikeus voisi alkaa vuonna 2028. Ehdotuksen mukainen aikatauluarvio tarkoittaisi Työllisyysrahaston arvion mukaan toteutuessaan sitä, että omavastuumaksun poistumisen takia ehdotuksella ei olisi vaikutusta niihin tapauksiin, joissa omavastuumaksu määrätään lisäpäivämenosta.

Sen sijaan Työllisyysrahasto arvioi, että Työllisyysrahastoon voi tulla vireille sellaisia omavastuumaksutapauksia, joissa omavastuumaksu määrätään yhdistelmävakuutetun työttömyyspäivärahamenosta. Näiden ns. 63+ -tapausten osalta omavastuumaksun määrän laskennassa otetaan rahoituslain 24 a §:n 2 momentin mukaan huomioon todellinen ansiopäivärahan suuruista etuusmenoa vastaava määrä.

Ehdotuksen mukaan yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan perusteena oleva tulo määrätään henkilön palkkatulon, yritystulon ja muun vakuutetun tulon yhteen lasketun määrän perusteella. Ansiopäiväraha voisi olla korkeampi niillä yhdistelmävakuutetuilla, jotka nykyisin vakuuttavat vain palkkatulojaan. Työllisyysrahasto tulkitsee rahoituslain 24 a §:n 2 momenttia siten, että omavastuumaksun määrässä olisi otettava huomioon myös yritystoiminnan vakuutustuloon perustuva ansio-osa. Omavastuumaksun määrä olisi korkeampi niissä tapauksissa, joissa henkilön ansiopäiväraha perustuu palkkatulon lisäksi yritystoiminnan vakuutustuloon. Työnantajat olisivat omavastuumaksun määrän suhteen eri asemassa riippuen siitä, onko irtisanotulla työntekijällä ollut myös yritystoiminnan vakuutustuloa, joka on otettu huomioon ansiopäivärahan määrässä.

Ehdotuksella voisi olla vaikutuksia myös niihin omavastuumaksutapauksiin, joissa Työllisyysrahasto määrittelee Kelan etuudensaajan laskennallisen ansiopäivärahan. Työnantajan omavastuumaksu määräytyy ansioturvaa vastaavan etuusmenon perusteella, vaikka henkilö saisi perusturvan

suuruista päivärahaa Kelasta. Näin on säädetty, jotta ikääntyneen henkilön irtisanomisen kustannukset eivät riippuisi siitä, onko hän työttömyyskassan jäsen vai ei. Omavastuumaksun määrän laskemista varten Työllisyysrahasto laskee Kelan etuudensaajalle laskennallisen ansiopäivärahan määrän.

Työllisyysrahasto tulkitsee rahoituslain omavastuumaksua koskevia säännöksiä siten, että näissä tapauksissa laskennallisen ansiopäivärahan määrässä olisi otettava huomioon myös yritystoiminnan vakuutustuloon perustuva ansio-osa. Työllisyysrahasto tarvitsisi näissä tapauksissa tiedon yritystoiminnan vakuutustuloista. Toimeenpanon näkökulmasta laskennallisen ansiopäivärahan määrän laskeminen vaikeutuisi huomattavasti. Määrällisesti peruspäivärahatapauksia on kuitenkin vähän, vuosittain alle 10. Työllisyysrahasto huomauttaa, että myös yleistukea koskevan lainsäädännön uudistuksella voi olla tähän asiaan liittymäpinta, joten uudistusten vaikutuksia olisi hyvä arvioida myös yhdessä.

9. Erityisesti työttömyyskassoille ja Kelalle

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

-

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.

-

Metsämäki Janne
Työllisyysrahasto

Aho Emma
Työllisyysrahasto