

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?

Ehdotettu henkilöpiiri muodostuisi laajaksi. Opetus ja tiede -työttömyyskassan tyypillinen jäsen on ammatiltaan opettaja, joka voisi harjoittaa pienimuotoista yritystoimintaa tai saada työkorvausta mitä moninaisemman työn tekemisestä päätyönsä ohella tai esimerkiksi oppilaitosten loma-aikoina. Lisäksi kassan jäsenistöstä merkittävä osa työskentelee apurahatutkijoina, mutta yhdistelmävakuutuksen ulkopuolelle jäisivät apurahansaajat, jotka eivät ole MYEL:n piirissä.

2. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloa koskeva ehdotus

Selvityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutuksen työssäoloa kerryttäisi jokainen sellainen kalenterikuukausi, jonka aikana yhteenlaskettu, huomioitava tulo olisi 930 euroa tai enemmän.

Työssäoloehto täyttyisi, kun 28 kuukauden tarkastelujaksolla on koossa 12 työssäoloehto kerryttävää kuukaudesta. Tarkastelujaksoa voitaisiin pidentää esimerkiksi päätoimisen opiskelun, työkyvyttömyyden ja perhevapaan perusteella, kuitenkin enintään seitsemällä vuodella.

Selvityksessä ehdotettu työssäoloehto vastaisi pääosin palkansaajan työssäoloehto. 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 työssäoloehto 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.

-

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 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)?

Yhdistelmävakuutuksen kysyntä on aihepiirin haasteellisimpia kysymyksiä. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta mallin heikkoutena voidaan pitää sitä, että etenkin pienimuotoisesti ei-työsuhteisena työskentelevien tulisi tuntea mahdollisuus vakuuttaa työnsä yhdistelmävakuutuksella. Työttömyyskassojen tulisi mainostaa ja markkinoida yhdistelmävakuutusta, johon työttömyyskassan tulisi varata niin taloudellisia kuin osajaresursseja. Työttömyyskassojen vastuulle saattaa jäädä myös asian valtakunnallisen tason yleisempikin informointi omien kohderyhmien lisäksi.

Tehdessään päätöstä yhdistelmävakuutuksen tarjoamisen aloittamisesta työttömyyskassalla tulisi olla perusteellisesti kerättyyn tietoon pohjautuva arvio vakuuttamishalukkaiden määrästä ja

vakuutettavien tulojen suuruudesta. Arviota on haasteellista nykyisten tietojen valossa tehdä, sillä työttömyyskassalla on lähtökohtaisesti tietoa jäsentensä yritystoiminnan tai oman työn harjoittamisesta lähinnä työttömien jäsentensä osalta, ei työssä käyvien. Työttömyyskassa ei lähtökohtaisesti ole kerännyt tietoa työssä käyvien yritystoiminnan tai oman työn harjoittamisesta lukuun ottamatta niitä tilanteita, joissa jäsen on siirtynyt pitkäaikaisesti harjoittamaan yritystoimintaa eikä palkansaajakassa ole näille henkilöille enää oikea työttömyyskassa. Työttömyyskassan tulee tehdä yhteistyötä ammattiliittojen ja mahdollisten muiden sidosryhmien kanssa haarukoidessaan vakuuttamishalukkaiden määrää ja vakuutettavien työtulojen suuruutta.

Tietojemme mukaan työttömyyspäivärahaa hakeneista jäsenistämme 353 henkilöllä on ollut työtuloa yritystoiminnasta tai omasta työstä vuonna 2024 (445 henkilöä vuonna 2023). Luvuissa ei ole mukana maa- tai metsätaloustoiminnasta tuloa saaneet, joita on ollut 14 henkilöllä vuonna 2024 (18 vuonna 2023). Sivutoimista yritystoimintaa tai omaa työtä koskeva työvoimapoliittinen lausunto annettiin 354 henkilölle vuonna 2024 (272 henkilöä vuonna 2023). Sivutoimista laskutuspalveluyhtiön kautta työtä tekevän lausuntoja annettiin 73 henkilölle vuonna 2024 (68 vuonna 2023). Vuonna 2024 työttömyyspäivärahan hakijoita on ollut kassassamme 6 889 (7 117 vuonna 2023). Yhteensä jäseniä kassassamme on 103 849 (tilanne 31.12.2024).

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. Näihinkään 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?

Yritystoimintaan kuuluva riski on hyväksyttävä osa yrittäjyyttä. Tästä huolimatta yritystoimintaa harjoittavan on pystyttävä ennakoimaan, katsotaanko yritystoiminta sivu- vai päätoimiseksi. Pää- ja sivutoimisen yritystoiminnan ehdot työvoimapoliittisissa lausunnoissa pitää olla sellaiset, että yhdistelmävakuutuksen ottaja voi luottaa vakuuttaneensa itsensä oikein päätoimisena yrittäjänä tai yhdistelmävakuutuksen ottajana. Esitys yhdistelmävakuutuksesta ei saa johtaa myöskään siihen, että päätoimisen yrittäjän ei kannata vakuuttaa itseään yrittäjänä työttömyyden varalle vaan pyrkiä yhdistelmävakuutuksen piiriin.

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?

Ehdotuksen mukaan jäsen voisi vakuuttaa pienimuotoiset ei-työsuhteisena maksettavat tulonsa ilman YEL- tai MYEL-vakuuttamista. Oman työn lopettamisesta säädetään työttömyysturvalain 2 luvun 9 §:ssä, jonka mukaan päätoimisesti omassa työssään työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistyvän siinä siihen ajankohtaan asti, jona työnhakijan luotettavana pidettävän ilmoituksen perusteella tai muuten on ilmeistä, ettei toimintaa enää jatketa. Käytännössä oman työn päättämiseen riittänee useissa tapauksissa oma ilmoitus. Kun omalla työllä voisi jatkossa kerryttää työssäoloahtoa, johtaako se vakuutettujen osalta ylimitoitettuihin vahinkotapahtumiin eli työttömänä olemisen kannustamiseen? Onko yrittämiseen liittyvä riski samantasoinen pienimuotoisesti omaa työtä harjoittavien ja isomman tulotason yrittäjien osalta? Voisiko heillä olla samansuuruinen jäsenmaksu?

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.

-

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.

Mikäli ehdotettu malli yhdistelmävakuutukseksi etenee, toivomme, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota riittävään pitkään valmistautumisaikaan sen päätöksen tekemiseksi, tarjoaisiko työttömyyskassa jäsenilleen vapaaehtoista yhdistelmävakuutusta ja mistä hinnasta. Uudenlaisen jäsenmaksun tason määrittelemisen vaatisi huolellista jäsenistön tulopohjan kartoitusta ja vakuuttamishalukkuuden mittaamista koskevien toimenpiteiden suorittamista yhteistyössä ammattiliittojen ja mahdollisten muiden sidosryhmien kanssa. Kassan tulisi myös tunnistaa, mihin kaikkeen uudenlainen vakuutustuote vaikuttaisi sen toiminnassa ja järjestäytymään sen ympärille. Riittävän pitkä valmistautumisaika voisi myös tasoittaa kassojen välistä kilpailuasetelmaa, sillä oletuksena voidaan pitää sitä, että vakuuttamishalukkaimmat hakeutuvat sellaisen työttömyyskassan jäseneksi, joka ensimmäisenä tarjoaisi uudenlaista vakuutustuotetta.

Yhdistelmävakuutuksen tarjoamisen käynnistämiseen työttömyyskassassa tarvitaan selkeää ohjausta ja sääntelyä. Yhdistelmävakuutusta tarjoaville työttömyyskassoille pitää rakentaa selkeät tavoitteet, jotka niiden pitää pystyä täyttämään ennen kuin ne voivat käynnistää yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksujen keräämisen ja etuuden maksatuksen. Ehdotuksessa ei ole esitetty tarkkaa tapaa, miten tarvittava pääoma kerätään ja kuinka pitkä valmistelu-aika uuden etuuden käyttöönotolle on. Onko rahaston alkupääomaa varten mahdollista lainata rahaa työttömyyskassan palkansaajien keräämästä tasoitusrahastosta vai kerätäänkö alkupääoma korkeammilla yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksuilla alkuvuosina? Voiko rahaston perustaa ilman, että mahdolliset yhdistelmävakuutuksen ottajat ovat sijoittaneet siihen vielä?

Yhdistelmävakuutusta varten perustettavan rahaston pääoman pitää olla niin suuri, että se takaa yhdistelmävakuutuksen maksatuksen myös poikkeustilanteissa, joissa vakuutuksesta maksetaan enemmän etuuksia kuin rahastoon kertyy jäsenmaksu- tai sijoitustoiminnan tuottoja.

Jos työttömyyskassa tarjoaa jäsenilleen yhdistelmävakuutusta, on sen pystyttävä takaamaan yhdistelmävakuutuksen etuusmaksatus siinäkin tapauksessa, että yhdistelmävakuutuksen houkuttelevuus laskisi. Riskinä on, että yhdistelmävakuutuksen ottavat korkean työttömyysriskin omaavat tulonsaajat, joiden jäsenmaksut eivät tulekaan kattamaan yhdistelmävakuutuksen kustannuksia. Jos kassa katsoo, että yhdistelmävakuutusta ei enää tarjota uusille jäsenille, pitää yhdistelmävakuutusta varten perustetun rahaston pystyä kustantamaan etuusmaksatus niille jäsenille, jotka ovat täyttäneet yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon. Yhdistelmävakuutuksen rahoitukseen täytyy kiinnittää jatkovalmistelussa erityistä huomiota ja rakentaa erilaisia

riskiperusteisia skenaarioita, joilla vakuutuksenottajien turva pystytään takamaan erilaisissa tilanteissa.

Yhdistelmävakuutuksen jatkovalmisteluun on myös vielä hyvä varata riittävästi aikaa, jotta palkansaajan, yrittäjän ja yhdistelmävakuutetun vakuuttamisen kokonaisuus saadaan rakennettua toimivaksi niin toimeenpanoltaan kuin rahoitukseltaan. Ymmärryksemme mukaan ehdotettu malli voisi johtaa esimerkiksi siihen, että yhdistelmävakuutuksen alaisella yritystoiminnan työtulolla voisi kerryttää helpommin yhdistelmävakuutetun työssäoloehtoaa kuin samalla työtulolla yrittäjävakuutuksen alaisena. Yhdistelmävakuutettu kerryttäisi työssäoloehtoaa 930 eurolla kuukaudessa, kun yrittäjävakuutetulta vaadittaisiin 15 128 euroa vuonna 2025 (1 260,67 euroa/kk).

Korkeaoja Jenni
Opetus ja tiede -työttömyyskassa

Saari Elina
Opetus ja tiede -työttömyyskassa