

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 työssäoloehto 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 työssäoloehto 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?

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kiittää mahdollisuudestaan antaa lausunto.

Muistiossa ehdotetaan, että yhdistelmävakuutus kattaisi kaikki työttömyysturvalaissa tarkoitetut yrittäjänä ja palkkatyössä työllistymisen yhdistelmätilanteet ja palkkatyössä tai yrittäjänä ja omassa työssä työllistymisen yhdistelmätilanteet. On tärkeää, että henkilöpiiri on kattava ja huomioi mahdollisimman laajasti eri tilanteet. Malli toisi yhdistelmävakuutuksen piiriin sellaisia tuloja, joita ei tällä hetkellä huomioida työssäoloehdossa. Malli mahdollistaisi sekä vuoroin, että rinnan yrittäjän ja palkansaajana toimimisen.

2. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto koskeva ehdotus

Selvityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto 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 kuukautta. 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?

Muistiossa ehdotetaan, että yhdistelmävakuutetun työssäoloehto täyttyisi, kun henkilö on 28 kuukauden tarkastelujakson ajalla kerryttänyt yhteensä vähintään 12 yhdistelmävakuutuksen työssäoloehtokuukautta. Työssäoloehtokuukausi täyttyisi, kun yhteenlaskettu tulo kuukaudessa olisi 930 euroa. Työssäoloehtokuukauden tuloina laskettaisiin yhteen kalenterikuukauden aikana saadut tulot: yrittäjätulo, ansiot omasta työstä, apurahat, työkorvaukset sekä vakiintunut palkkatulo.

Työssäoloehto koskeva ehdotus on selkeä toimeenpanon kannalta. Jäsenen kannalta ehdotettua työssäoloehdon kertymisen mallia voidaan pitää ennakoitavana ja helposti hahmotettavana, millä on vaikutusta vakuutuksen ottamishalukkuuteen. Työssäoloehdon on ehdotettu kertyvän vain täysin työssäoloehtokuukausina, jolloin pienimmät tulot jäisivät kokonaan huomioimatta, toisin kuin palkansaajan työssäoloehdossa puolikkaiden kuukausien osalta.

Muistion säännösehdoituksessa yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahan perusteena olevasta tulosta on mainittu, että:

3 mom.) Yhdistelmävakuutuksen yritystulona tai muuna vakuutettuna tulona pidetään sitä työttömyyskassalain 3 a §:ssä tarkoitettua vakuutustuloa, jonka mukaan yhdistelmävakuutettu on vakuutautunut työttömyyskassassa. Jos tuloa on työssäoloehtoon huomioitavana aikana muutettu, 20 prosenttia suurempaa korotusta ei oteta huomioon.

Tästä niin kutsutusta 20 prosentin säännöksestä ei ole tarkemmin kirjattu muistiossa, miten sitä sovellettaisiin yhdistelmävakuutetulla. Nykyiset periaatteet yritystulon huomioimisen osalta päivärahan perusteena olevassa tulossa tulisi olla yhtenevät yhdistelmävakuutuksen yritystulon kanssa. Yhteisjärjestö on aiemmin valmistelun aikana ehdottanut, että kyseisestä 20 %:n säännöksestä luovuttaisiin myös yrittäjän työttömyysturvan osalta. Eläkelaitosten YEL-tarkastusten seurauksena yrittäjät joutuvat pakotetusti nostamaan YEL-tasoa. Jos kassan vakuutustasoa ei voi vastaavasti nostaa, näyttäytyy viranomaiskoordinaatio epäloogisena. Jos nostoja tehdään useana vuonna, laahaa kassan taso pitkään perässä. Jos ansiopäivärahan taso nousee, niin nousu kohdistuu ansio-osaan. Tämän osan päivärahasta rahoittaa kassa, eikä valtiolle koidu lisärahoitusosuutta. Rajoituksen poisto kannustaisi yrittäjiä vakuuttamaan itsensä korkeammista tasoista. 20 %:n sääntö on myös viestinnällisesti haastava ja jäsenen voi olla toisinaan vaikeaa ymmärtää, miten ansiopäiväraha määritellään.

3. Mitkä tulot kerryttäisivät vaadittua 930 euron kuukausikohtaista vähimmäistuloa?

Selvityksessä ehdotetaan, että työssäoloehdotusta 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.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehtokuukauden tuloedellytystä kerryttäisivät ehdotuksen mukaan palkkatulot yhtenevästi palkansaajan työssäoloehdon tuloerien kanssa, YEL-, MYEL- tai TyEL-vakuutuksen mukainen työtulo. Jos vakuutusta ei ole, tuloksi huomioitaisiin työttömyyskassassa vakuutettu tulo, joka vastaa YEL-työtuloa, vähintään 1200 euroa vuodessa ja enintään 8008 euroa. Jos kyse on omais- tai perhehoidon tai työkorvauksesta, jota ei ole huomioitu YEL-työtulossa, vakuutustuloksi vahvistettaisiin verotettavan palkkion tai työkorvauksen määrä. 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 tosiasiaassa huomioidaan ja näin ollen kokonaisuus jää hieman avoimeksi.

Vain ansaintatarkoituksessa saatu tulo sovitellaan. Olisiko syytä harkita, että työssäoloehdoton huomioitava tulo tulisi olla ansaintatarkoituksessa saatua tuloa, jotta huomioitavat tulot olisivat yhdenmukaiset sovittelussa huomioidun tulon kanssa. Onko myös mahdollista, että ehdotuksen mukaisessa mallissa tulisi huomioitavaksi myös esimerkiksi kokouspalkkiot, jotka on ansaittu luottamustoimesta, jos ne sisältyvät itse arvioituun työpanoksen määrään? Toimeenpanon ja yhdenmukaisen käsittelyn näkökulmasta luottamustoimesta ilman ansaintatarkoitusta saatua palkkiota ei tulisi ottaa mukaan työssäoloehdossa huomioitavaan tuloon.

Pääsääntöisesti työssäoloehdossa huomioitavien tulojen osalta ehdotettu malli vaikuttaa kokonaisuutena loogiselta, mutta vaihtoehtoja yritystulojen ilmoittamiseen on paljon mm. riippuen siitä, onko tulo eläkevakuutettua vai ei. Yhteisjärjestö on jo aiemmin valmistelun aikana nostanut vaihtoehtoisena tapana YEL-vakuuttamattoman yritystulon huomioimiseen ehdotuksen, jossa tulot voisi ilmoittaa kassaan kiinteänä kuukausivakuutustulona (pois lukien freelancer ja laskutusosuuskuntien kautta saadut tulot, jotka huomioitaisiin todellisena kuukausitulona). Kiinteitä valittavia tulotasoja voisi olla esimerkiksi yksi tai kaksi. Tämä tekisi mallista selkeämmän ja helpottaisi toimeenpanoa.

Ehdotuksen mukaan vahvistettu vakuutustulo olisi voimassa 12 kuukautta, mutta tuloa olisi mahdollista muuttaa kerran kesken vuoden. Vakuutustason muuttamisen rajaamista enintään kerta vuoteen pidetään hyvänä, koska vakuutustason muuttaminen työllistää työttömyyskassoja jäsenmaksulaskutuksen osalta.

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 tulotasolla voi tehdä Työttömyyskassojen Yhteisjärjestön laskurilla: [Linkki laskuriin](#).

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

Muistiossa ei ole tarkemmin määritelty yhdistelmävakuutuksen tasoitusrahaston suuruudesta, kerryttämisen tavasta tai vaaditusta aikataulusta. Yhteisjärjestö näkee toimivimpana vaihtoehtona tasoitusrahaston minimimäärän keräämiseen ensisijaisesti mahdollistamalla siirtymäaika. Siirtymäajan tulisi olla myös riittävän pitkä. Siirtymäajan lisäksi voisi harkita samanaikaisesti myös korkeamman vakuutusmaksun keräämistä. Yhteisjärjestön näkemyksen mukaan aluksi pelkästään korkeamman vakuutusmaksun kerääminen voisi johtaa siihen, että vakuutustuotetta ei koeta houkuttelevana. Tasoitusrahaston alkupääoman kerryttämistä koskeva säännös ja mahdollisesti siirtymäsäännös tulevat olemaan hyvin tärkeässä roolissa. Toimiva säännös on edellytyksenä sille, että yhdistelmävakuutusta kannattaa alkaa tarjoamaan. Säännösehdotuksen valmistelu on hyvä aloittaa ajoissa asian tärkeyden vuoksi.

Hallintokulujen kohdistumisen ja laskennan osalta tulisi mahdollistaa selkeä ja yksiselitteinen malli. Mallin tulisi olla riittävän yksinkertainen esimerkiksi jäsenmäärän tai pääomien keräämisen suhteessa ja tämä tulisi määritellä esimerkiksi asetuksella. Yrittäjäkassan ja palkansaajakassan hallintokulukorvaukset määräytyvät erilaisin perustein, joka on hyvä ottaa huomioon yhdistelmävakuutuksen valmistelussa.

Huomiona nostetaan, että kassan jäsenistöstä ja potentiaalisesta yhdistelmävakuutuksen kautta tulevista uusista jäsenistä riippuen, voi vaihdella hyvin paljon kassoittain, millaista tuloa vakuutetaan.

Yhteisjärjestö nostaa myös huomiona, että valmistelun ohessa tulisi huomioida myös mahdollinen muutostarpeen arviointi sen osalta, että valtion viimekätinen takaus ei koske Yrittäjäkassaa (Työttömyyskassalaki 22 §).

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)?

-

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

Muistiossa on todettu, että yhdistelmävakuutuksen mahdollinen käyttöönotto ei edellytä muutoksia työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskevaan lainsäädäntöön. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, ettei lainsäädäntömuutosten tekeminen nimenomaan tässä yhteydessä ole välttämätöntä. Ministeriöllä on kuitenkin tarkoitus myöhemmin käytettävissä olevien valmisteluresurssien mahdollistamissa puitteissa arvioida muun muassa omassa työssä työllistymiseen liittyviä lainsäädännön kehittämistarpeita.

Yhteisjärjestö nostaa huomiona sen, että työvoimapolitiittiset edellytykset pää- ja sivutoimisen yritystoiminnan arvioinnin osalta olisi tärkeä ottaa valmistelussa huomioon. Käytännön tapaukset ovat osoittaneet, että työssäoloehdon kertymisestä huolimatta etuuden maksatus on saattanut estyä työvoimapolitiittisen arvioinnin johdosta tietyissä tapauksissa hyvin herkästikin. Yhdistelmävakuutuksen osalta pelkona on, että vakuutuksesta ei tällöin olisi ottajilleen työttömäksi joutuessaan todellista hyötyä, vaikka työssäoloehto olisikin saatu kerrytettyä. Vastaavasti tilanne ei saisi olla myöskään sellainen, että kerran sivutoimiseksi katsottu yrittäjyys jäisi kaikissa tilanteissa pysyväksi olotilaksi, vaan nämäkin tilanteet vaativat tarpeen mukaan uudelleen arviointia.

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 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.

-

Villman Aki
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry