

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 merkitsi 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?

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry kannattaa yhdistelmävakuutuksen mallin valmistelussa esitettyä niin sanottua laajaa henkilöpiiriä. Mahdollisuus vakuuttaa sekä palkkatyön että yritystoiminnan tuloja työttömyyden varalle tulee koskea laajasti erilaisissa ja vaihtelevissa työmuodoissa työskenteleviä. SAK kannattaa myös apurahatyöskentelyn huomioimista.

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?

SAK suhtautuu varauksella yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdoksi valittuun 12 kuukauden työssäoloehtokuukauteen 28 kuukauden tarkastelujaksolla. Taustatietojen mukaisesti tämä työssäoloehto vastaa pääosin nykyistä palkansaajan työssäoloehdtoa. Yrittäjätyön osalta tämä tarkoittaa 15 kuukauden työssäoloehdon lyhenemistä, joskin myös tarkastelujakso lyhenee ja näin työssäoloehdon ajallinen kerryttäminen kiristyy.

SAK painottaa, ettei yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdossa voi olla kyse työssäoloehdon sitomisesta suoraan palkansaajan työssäoloehtoon tai palkansaajien ja yrittäjien työssäoloehtoien yleisestä yhdistämisestä. Vuoden 2018 yhdistelmävakuutuksen mallissa palkansaajien ja yrittäjien erilaiset työssäoloehdot säilytettiin, joka voisi olla pitkällä aikavälillä kestävämpi ratkaisu.

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/>. Sivuilla olevalla laskurilla voi myös tehdä arvion YEL-vakuutuksen mukaisesta työtulosta.

SAK:n näkemyksen mukaan palkansaajatulot tulee huomioida yhdistelmävakuutuksessa esityksen mukaisesti kuten palkansaajatulot. Yritystoiminnan tulot tulee myös kytkeä lähtökohtaisesti YEL työtuloon kuten yrittäjien työttömyys- tai muussa sosiaaliturvassa. YEL työtuloja alhaisempien tulojen ja työkorvausten osalta ehdotetut tulorajat vaikuttavat perustelluilta.

Ehdotuksessa esitetään, että työssäoloehdon täyttymiseen perustuva ansiopäivärahan määrän laskenta tehtäisiin vain kerran. Jos yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto ei olisi täytynyt työttömyyden alkamiseen mennessä, ansiopäiväraha perustuisi vain palkkatuloon tai yritystoiminnan tuloon.

Mikäli työttömyys alkaisi ennen kuin 12 kk yhdistelmävakuuttamista on takana, yhdistelmävakuutuksen mukainen työssäoloehto ei täytyisi. Jos on kuitenkin tehnyt töitä esim. palkansaajana pidempään, palkansaajan työssäoloehto täyttyy ja päiväraha määräytyy palkansaajatulon perusteella. Mikäli päivärahaa ei esityksen mukaisesti määriteltäisi enimmäisajan 300/400/500 pv aikana uudelleen, yrittäjätulot jäisivät kokonaan työttömyyspäivärahassa huomioimatta, vaikka yritystoiminta päättyisi enimmäisajan kuluessa.

SAK toteaa, että esitys voi johtaa epäoikeudenmukaisiin tilanteisiin, joissa yhdistelmävakuutuksen hyöty katoaa eikä päivärahan taso vastaa työttömyyttä edeltäviä kaikkia tosiasiallisia tuloja. Tämä voi vähentää yhdistelmävakuutuksen ottamisen halukkuutta.

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](#).

SAK kannattaa esityksiä, joiden mukaan yhdistelmävakuutukseen perustuva ansiopäiväraha laskettaisiin kuten palkansaajan tai yrittäjän ansiopäiväraha, vakuutus otettaisiin sitä tarjoavista työttömyyskassoista ja yritystoiminnan tuloon perustuva osa yhdistelmävakuutuksen kustannuksista rahoitettaisiin kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksulla.

SAK näkee tärkeänä, ettei yrittäjien työttömyysturvaa kustanneta jatkossakaan palkansaajien ja työnantajien maksamilla työttömyysvakuutusmaksuilla. Vastaavasti palkansaajana tehdyn työn osalta kerrytetty työttömyysturva tulee edelleen rahoittaa tätä tarkoitusta varten kerätyillä vakuutusmaksuilla.

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

SAK:lla ei ole arvioita yhdistelmävakuutuksesta kiinnostuneiden määrästä. Monilla matalapalkkaisilla SAK:laisilla aloilla palkkatyön ja yrittäjätulojen yhdistäminenkin ei aina johda korkeisiin kuukausiansioihin (esim. luovat tai palvelualat). Hyöty yhdistelmävakuutuksesta voi näin ollen jäädä pieneksi ja vakuuttamishalu matalaksi.

Toisaalta yhdistelmävakuutus voi tuoda oikeuden ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan osalle niistä, jotka eivät tällä hetkellä täytä palkansaajan tai yrittäjän työttömyysturvaan liittyviä tulorajoja erikseen. Kokonaisuudessaan vakuutuksesta kiinnostuneiden määrä jää arviolta aika pieneksi. Vakuutukselle laskettu edullisempi hinta suhteessa vuoden 2018 selkeästi korkeampaan arvioon voi kuitenkin lisätä vakuuttamishalukkuutta silloisesta.

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?

Työvoimapoliittisen arvioinnin tulee lähtökohtaisesti olla yhdistelmävakuutuksessa samanlaista kuin palkansaajien tai yrittäjien työttömyysvakuutuksessa. SAK kuitenkin toteaa, ettei yrittäjyyden pää- ja sivutoimisuuden arvioinnit ole tälläkään hetkellä TEM:in esiin nostamasta vuoden 2022 ohjeistuksesta tai viranomaisten koulutuksesta huolimatta samanlaisia tai oikeudenmukaisia. Erityisesti luovilla aloilla työskentelevien tai muutoin omassa työssä työllistyvien osalta on epäselvää, miten työttömänä ollessaan saa ylläpitää omaa osaamistaan tai markkinoida töitään esimerkiksi sosiaalisessa mediassa. Liian usein pienikin tällainen toiminta tulkitaan päätoimiseksi yrittäjyydeksi, jonka loppumista on niin ikään vaikea osoittaa. Usein on epäselvää myös, milloin työ on ylipäättään tehty palkansaajana ja milloin on kyse yritystoiminnasta.

Työvoimapoliittisten arviointien epäselvyys lisää epävarmuutta siihen, kannattaako yhdistelmävakuutusta ottaa. Se vähentää järjestelmän selkeyttä eikä ole yksinkertainen tai ymmärrettävä työttömän kannalta.

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?

SAK kannattaa yhdistelmävakuutuksen mallia, jossa työttömyyskassa voi itse päättää tarjoaako se jäsenilleen yhdistelmävakuutusta ja vakuutuksen ottaminen on palkansaaajalle/yrittäjälle vapaaehtoista.

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?

SAK näkee yhdistelmävakuutuksen kustannusvaikutusten olevan vähäisiä.

9. Erityisesti työttömyyskassoille ja Kelalle

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

SAK painottaa, ettei yrittäjien työttömyysturvaa kustanneta jatkossakaan palkansaaajien ja työnantajien maksamilla työttömyysvakuutusmaksuilla. Vastaavasti palkansaaajana tehdyn työn osalta kerrytetty työttömyysturva tulee edelleen rahoittaa tätä tarkoitusta varten kerätyillä vakuutusmaksuilla.

10. Yhdistelmävakuutuksen mallin vaikutusarvioita koskevat arviot

Tässä kohdassa on mahdollista esittää huomioita malliehdotuksen vaikutuksia koskevista arvioista.

SAK toteaa, että mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida mallin vaikutuksia myös yleistukeen, asumis- ja toimeentulotukeen sekä eläkekarttumiin. Tämänhetkisten arvioiden mukaan yhdistelmävakuutuksen ottajien määrä ja kustannusvaikutukset ovat melko vähäisiä, joten tällä perusteella myös vaikutukset muuhun sosiaaliturvaan jäävät arviolta pieneksi.

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?

SAK suhtautuu yhdistelmävakuutuksen toteuttamiseen pääsääntöisesti positiivisesti. Tavoitteena tulee olla eri työsuhdemuodoissa työskentelevien työttömyysvakuuttamisen mahdollistaminen ja parempi ansioturva työttömyyden varalle. Toimivan mallin rakentaminen on kuitenkin kiinni monista yksityiskohdista, joita tässä muistiossa on jo paljon ratkottu. Jos vakuutus toteutuu, sitä on tärkeää

seurata erityisesti työvoimapolitiittisten lausuntojen osalta ja tarvittaessa puuttua tulkintojen epäkohtiin.

12. Mitä seikkoja mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi vielä ottaa huomioon?

Tässä kohdassa on mahdollista tehdä ehdotuksia mahdollisessa jatkovalmistelussa huomioitavista seikoista.

SAK toteaa, että mallin mahdolliselle jatkovalmistelulle on annettava riittävästi aikaa, koska vakuutuksen toteuttaminen sisältää vielä avoimia ja ratkaisemattomia yksityiskohtia. Esimerkiksi vakuutuksen käyttöönotto, rahoituksen käytännön toteutus ja tasoiusrahaston rakentaminen vaativat suunnittelua ja yhteisiä pelisääntöjä.

Vanhala Laura
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry