

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?

Ehdotuksen lähtökohtana laaja henkilöpiiri on hyvä. Ei ole perusteltua rajata jotain tiettyä työllistymisen ja ansion saamisen muotoa työttömyysturvan ulkopuolelle. Laajaa henkilöpiiriä puoltavana huomiona voidaan todeta myös, että mitä laajempi potentiaalisten vakuutuksenottajien joukko on, sitä laajempi on myös vakuutuksen rahoituspohja.

On hyvä, että vakuutuksen voisivat ottaa myös sellaiset henkilöt, jotka jo nykyisellään täyttävät joko palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon - he voisivat yhdistelmävakuutuksen avulla parantaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoaan.

2. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdotus

Selvityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdotus kerryttäisi jokainen sellainen kalenterikuukausi, jonka aikana yhteenlaskettu, huomioitava tulo olisi 930 euroa tai enemmän. Työssäoloehdotus täyttyisi, kun 28 kuukauden tarkastelujaksolla on koossa 12 työssäoloehdotusta kerryttävää kuukautta. Tarkastelujaksoa voitaisiin pidentää esimerkiksi päätoimisen opiskelun, työkyvyttömyyden ja perhevapaan perusteella, kuitenkin enintään seitsemällä vuodella.

Selvityksessä ehdotettu työssäoloehdotus vastaisi pääosin palkansaajan työssäoloehdotusta. 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?

Palkansaajan työssäoloehdon valitseminen yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon pohjaksi on perusteltua selkeytensä ja yksinkertaisuutensa vuoksi. Potentiaalisten vakuutettujen joukkoon kuuluu henkilöitä, jotka ovat asemaltaan palkansaajaan rinnastettavia yrittäjiä ja joiden toimeentulo muodostuu vaihtelevista yhdistelmistä työsuhteista työtä, freelancerina tehtyjä toimeksiantoja sekä apurahatyöskentelyä. Heille yhdistelmävakuutus saattaa olla ainoa keino täyttää työssäoloehdotus.

Suomen freelance-journalistien jäsenten kannalta on positiivista, ettei yritystoiminnan edellytetä tapahtuvan missään tietyssä muodossa, vaan myös esimerkiksi työkorvausverokortilla tehty freelance-työ ja aiemmin kokonaan vakuutuskelvoton apurahatyöskenteleminen ovat työllistymisen muotoina esityksen piirissä.

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.

Palkkatulon ja YEL-työtulossa huomioimattoman työkorvauksen osalta yhdistelmävakuutuksessa huomioitaisiin samat tuloerät kuin palkansaajan työssäoloehdossa. Tämä on hyvä ja selkeä ratkaisu.

Yritystoiminnan tulon osalta yhdistelmävakuutuksessa käytettäisiin YEL-vakuutuksen mukaista työtuloa ja tilanteissa, joissa vuosittainen työtulo jää alle YEL-vakuutuksen ottamisen rajan eikä vapaaehtoista YEL-vakuutusta ole, vakuutettavana tulona käytettäisiin henkilön työttömyyskassalle ilmoittamaa työpanoksen arvoa. Suomen freelance-journalistien palkansaajaan rinnastettavina yrittäjinä toimivien jäsenten kannalta on olennaista, että myös alle YEL-rajaa jäävä yritystoiminnan tulo voidaan laskea vakuutuksen piiriin esimerkiksi yhdistettynä apurahaan ja/tai palkkatuloon.

Se, että palkkatuloa tarkastellaan yhdistelmävakuutuksessa maksuperusteisesti ja yrittäjän tuloa työpanoksen arvioidun arvon perusteella, vaikeuttaa työssäoloehdon kerryttävän tulon laskentaa. On kuitenkin ymmärrettävää, että yritystulon laskennassa on päädytty ratkaisuun, joka noudattaa YEL-vakuutuksen logiikkaa.

Jatkossa palkansaajiin rinnastettavien yrittäjien sosiaaliturvaa olisi kehitettävä siihen suuntaan, että työttömyysetuuden tarvetta arvioitaisiin tulojen perusteella työpanoksen arvon sijaan. Sosiaali- ja terveysministeriön muistiossakin on viitattu OECD:n raporttiin jossa todetaan, että sosiaaliturvan saamisen edellytykset tulisi harmonisoida koskemaan erilaisia työnteon muotoja niin hyvin kuin mahdollista myös heidän osaltaan, jotka työskentelevät palkansaajan ja yrittäjyyden välimaastossa.

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](#).

Se, että yrittäjien osuus on tarkoitus kattaa kokonaisuudessaan vakuutusmaksuilla, saattaa tehdä vakuutuksesta heille huomattavan kalliin ja sitä kautta vähentää kiinnostusta yhdistelmävakuutuksen ottamiseen.

Mikäli yhdistelmävakuutus muodostuisi liian kalliiksi yrittäjäjäsenille, voitaisiin yhtenä esimerkkinä toimivasta rahoituspohjasta hyödyntää Saksan itsensä työllistäville taiteilijoille ja kirjailijoille perustettua järjestelmää (Künstlersozialkasse), jossa puolet rahoituksesta katetaan vakuutusmaksuista, puolet valtiolta ja tuotteiden käyttäjien maksamista maksuista.

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 tosiasiassa 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)?

Suomen freelance-journalistit on Suomen Journalistiliiton alainen jäsenyhdistys, johon kuuluu kymmenesosa liiton jäsenistä, noin 1 400 jäsentä. Pääosin he työskentelevät yrittäjinä tai yhdistelevät eri työnteon muotoja.

Niillä jäsenillä, joiden ansiot muodostuvat pääosin yritystulosta, ei todennäköisesti olisi suurta mielenkiintoa yhdistelmävakuutuksen ottamiseen. Pakolliset YEL-maksut koetaan kalliiksi, ja yhdistelmävakuutuksen hintaa tuskin ollaan halukkaita maksamaan etenkin, kun sen rahoitus olisi tarkoitus kokonaisuudessaan kattaa vakuutusmaksuilla. Yrittäjien ansiot alalla ovat keskimäärin pienemmät kuin työsuhteisilla. Journalistiliiton tekemien tutkimusten mukaan freelancerin euro on 62 senttiä. Tämän vuoksi Journalistiliitto ja Suomen freelance-journalistit osana sitä aktiivisesti

edistävät freelancereiden kollektiivista neuvotteluoikeutta komission suuntaviivojen mukaisella tavalla - kun tulot nousevat, paranee myös valmius omien tulojen vakuuttamiseen.

Niillä jäsenillä, joiden toimeentulo muodostuu tasaisemmin yrittäjänä, palkansaajana ja apurahoilla tehdystä työstä, kiinnostus yhdistelmävakuutusta kohtaan voi olla suurempi. Koska sivutoimisen ja päätoimisen yrittäjyyden määrittelyä ei kuitenkaan ole tässä yhteydessä tarkoitus selkeyttää, heidän osaltaan voi olla epäselvää, saako työttömyysturvaa. Siten vakuutuksen ottajien määrä voi jäädä vähäiseksi.

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?

Esityksen merkittävin ongelmakohta liittyy siihen, ettei se sisällä muutoksia työttömyysetuuden työvoimapoliittisia edellytyksiä koskevaan lainsäädäntöön. Se, että yhdistelmävakuutus mahdollistaisi aiempaa laajemmalle joukolle työssäoloehdon täyttymisen, ei yksin riitä motiiviksi vakuutuksen ottamiseen, jos työvoimapoliittiset edellytykset etuuden saamiselle eivät täyty.

Työvoimapoliittisten edellytysten osalta ongelmallinen vakuutettavien joukko ovat itsensätyöllistäjät, jotka tekevät työsuhteista työtä vain pieniä tuntimääriä tai satunnaisissa pätkissä ja joiden toimeentulo muodostuu pääasiassa yritystulosta. Työ- ja elinkeinoministeriön ohje TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanossa toimii työttömyysturvalain käytännön tason soveltamisohjeena eikä se mahdollista päätoimisen yrittäjyyden muuttumista sivutoimiseksi palkansaajan osa-aikatyöhön siirtymistä vastaavalla tavalla.

Mikäli yrittäjällä on pakollinen YEL-vakuutus, edellyttää työttömyysetuuden saaminen yritystoiminnan lakkauttamista ja YEL-vakuutuksen päättämistä. Yritystoimintaa ei nykyisen tulkitsemisohjeen mukaan voida katsoa sivutoimiseksi, jos pakollisen YEL-vakuutuksen ottamisen raja on joskus täyttynyt. Tällainen yritystoiminta katsotaan siten päätoimiseksi, vaikka se ei työllistäisi tuntimääräisesti lainkaan ja vaikka kokoaikatyön vastaanottaminen olisi työnhakijalle

mahdollista. Yritystoiminnan sivutoimisuus olisi voitava osoittaa myös pakollisen YEL-vakuutuksen rajan joskus ylittäneen yritystoiminnan osalta, jotta pelkkä yrityksen olemassaolo tai satunnaiset keikkaluonteiset työt eivät muodostaisi estettä työttömyysetuuden saamiselle.

Myös yleisemmin yritystoiminnan sivutoimisuuden osoittaminen on työ- ja elinkeinoministeriön tulkintaohjeen kriteeristön perusteella hyvin haastavaa. Ongelmana on, että henkilön tulkitaan työllistyvän päätoimisesti muiden toimeksiantojen saamiseksi silloinkin, kun työtä on hyvin satunnaisesti ja vähän.

Yhdistelmävakuutuksen käytännön vaikutukset tulevat olemaan hyvin pienet ja sattumanvaraiset, mikäli työttömyyspäivärahan saaminen yhdistelmävakuutuksen perusteella edellyttää joko yritystoiminnan lopettamista kokonaan tai nykyisten sivutoimisen yritystoiminnan kriteerien täyttymistä.

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?

Mahdollisuutta samanaikaiseen yritys-, apuraha- ja palkkatyön vakuuttamiseen tarvitaan. Luovilla aloilla ja media-alalla useassa työmarkkina-asemassa työskentely on jatkuva trendi. Se johtaa nykyisellään heikkoon työttömyysturvaan, koska palkkatyön ja yrittäjyyden päällekkäinen vakuuttaminen työttömyysturvan pohjaksi ei ole nykyjärjestelmissä ollut mahdollista, eikä apurahakausia ei ole ollut mahdollista vakuuttaa lainkaan. On siten olemassa selkeä tarve mallille, jossa samanaikaisesti työsuhteisena tehty ja yrittäjänä tehty työ voitaisiin molemmat huomioida sekä työssäoloehdon laskennassa että ansiopäivärahan määrän laskennassa.

12. Mitä seikkoja mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi vielä ottaa huomioon?

Tässä kohdassa on mahdollista tehdä ehdotuksia mahdollisessa jatkovalmistelussa huomioitavista seikoista.

Esitetyn mallin merkittävimmät ongelmakohdat liittyvät työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä olevien työvoimapolitiittisten edellytysten säilyttämiseen muuttumattomina ja yhdistelmävakuutuksen rahoitusmalliin. Yhdistelmävakuutuksesta on yrittäjäjäsenille hyötyä vain, mikäli työvoimapolitiittinen arviointi ei kaavamaisesti evää heiltä oikeutta työttömyysetuuteen ja mikäli yhdistelmävakuutuksen hinta ei nouse niin korkeaksi, että se vaikuttaa halukkuuteen ottaa vakuutus.

Nieminen Anna-Sofia
Suomen freelance-journalistit ry