

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?

Henkilöpiiri on mielestämme hyvin määritelty. Tieteentekijöiden kannalta yhdistelmävakuutus olisi merkittävä uudistus erityisesti työskentelyapurahalla toimiville tutkijoille. Tutkijanurissa vaihtelevat tyypillisesti peräkkäin, rinnakkain ja päällekkäin erilaiset työsuhteet sekä apurahakaudet, mahdollisesti myös muunlaiset työn muodot. Tällä hetkellä apurahoja ei oteta huomioon osana työttömyysturvaa, joten yhdistelmävakuutus olisi tältä osin suuri ja merkittävä uudistus tutkijoiden työttömyysturvassa.

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 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?

Yhteenlasketut tulot eri työn muodoista ja nykyinen työssäoloehto hyvä lähtökohta. Hyvin usein moni tieteen tekijä tekee samanaikaisesti työtä sekä palkkatyösuhteessa että apurahalla, ja tällöin nykyinen työssäoloehto pudottaa ansiosidonnaisen päivärahan tasoa, kun työttömyysturvassa huomioidaan vain palkkatyöstä saadut tulot. Mahdollisuus tulojen yhdistämiseen ja huomioimiseen työttömyysturvassa vahvistaisi tältä osin työttömyysturvan tasoa. Myös he apurahansaajat, joilla ei ole työhistoriaa palkkatyöstä, voisivat vakuuttaa ja huomioida apurahatyönsä tulot työttömyysturvassa. Yksilölle malli siis vaikuttaa tältä osin mielekkäältä.

Toisaalta ehdotettu malli näyttäisi jättävän apurahalla toimiville myös sen mahdollisuuden, että he voivat pysyä pelkässä palkansaajan työttömyysvakuutuksessa ilman yhdistelmävakuutusta, jos yksilölle kertyy myös työsuhteista työhistoriaa, ja siten apurahakaudet käyttäytyisivät työttömyysturvassa kuten nykyään, eli niitä ei katsottaisi ansiosidonnaisen työttömyysturvan perusteeksi, mutta ne pidentäisivät työssäoloehdon tarkasteluaikaa. Tällainen valinnanvapaus voi olla yksilölle hyvä asia edellyttäen, että hän tiedostaa eri vaihtoehdot ja osaa arvioida ja ennakoida niistä itselleen parhaan.

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

Ehdotettu malli vaikuttaa mielekkäältä.

4. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan määrä ja jäsenmaksu

Selvityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutukseen perustuva ansiopäiväraha laskettaisiin kuten palkansaaajan 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 palkansaaajan 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](#).

Mielestämme on hyvä lähtökohta, että ansiopäivärahan taso laskettaisiin yhdistelmävakuutuksessa samoin kuin palkansaaajan tai yrittäjän ansiopäiväraha. Samoin on mielestämme hyvä, että yhdistelmävakuutus on yksilölle vapaaehtoinen valinta, kuuluuko työttömyyskassaan ja ottaako työttömyysvakuutus työlleen, vai ei.

Suurin epävarmuus ehdotetussa mallissa liittyy työttömyyskassojen halukkuuteen ja hinnoitteluun tarjota yhdistelmävakuutus. Tällä hetkellä on vielä vaikeata arvioida, miten moni kassa ottaisi yhdistelmävakuutuksen tarjontaansa ja millaisella jäsenmaksulla, jos yhdistelmävakuutusta ei rahoiteta muutoin kuin kassan jäsenmaksulla. Tähän liittyy myös ehdotetun mallin suurin epäselvyys sekä yksilön että työttömyyskassan näkökulmasta: miten on niiden kassan jäsenten osalta, joiden työssä vaihtelevat tai vuorottelevat esim. palkansaaajana ja apurahalla tehtävä työ? Voiko työttömyyskassa määritellä jäsenelle eri jäsenmaksun eri työskentelyjaksoille ja miten monimutkainen tästä järjestelmästä ja vakuutustoiminnasta tulee yksilölle? Etenkin niissä tilanteissa,

kun työn muoto jatkuvasti vaihtelee, jäsenmaksuista ja työttömyysvakuutuksesta voi tulla monimutkainen järjestelmä niin yksilön kuin työttömyyskassan/-kassojen kannalta.

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)?

Tieteentekijät on yli 7000 jäsenen ammattiliitto, jonka jäsenistöstä enemmistö on eri uravaiheissa olevia tutkijoita. Heille on tyypillistä, että työn muoto vaihtelee erityisesti työsuhteiden ja apurahakausien välillä. Jäsenissämme on myös apurahatutkijoita, jotka ovat meidän jäseniämme, mutta eivät työttömyyskassan jäseniä, koska heillä ei ole työhistoriaa työsuhteessa. Tieteentekijöiden jäsenistä luultavasti varsin moni olisi kiinnostunut yhdistelmävakuutuksesta, jos sen avulla on mahdollisuus vahvistaa omaa työttömyysturvaansa työn eri muodoissa, erityisesti työsuhteisen ja apurahalla tehdyn työn yhdistelmissä ja vuorottelussa, tai kun aiempaa työhistoriaan työsuhteessa ei ole vielä kertynyt.

Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen Melan tilastoista nähdään, että MYEL-vakuutettuja apurahansaajia on tieteen puolella noin 4500 henkilöä vuosittain. Vakuutettujen määrä taiteen puolella vaihtelee enemmän, mutta yhteensä MYEL-vakuutettuja apurahansaajia on ollut vuosittain liki 7000 henkilöä, vuonna 2022 jopa yli 8000 henkilöä.

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 työllistytminen 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?

Puhtaasti apurahatyöskentelyn kannalta työvoimapolitiittisten edellytysten säilyminen ennallaan pitäisi olla varsin selkeää. Kun apurahakausi päättyy, myös tutkijan päätoiminen työskentely päättyy tai keskeytyy.

7. Työttömyyskassan jäsenyyden 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?

Suurin epävarmuus ehdotetussa mallissa liittyy työttömyyskassojen halukkuuteen ja hinnoitteluun tarjota yhdistelmävakuutus. Tällä hetkellä on vielä vaikeata arvioida, miten moni kassa ottaisi yhdistelmävakuutuksen tarjontaansa ja millaisella jäsenmaksulla, jos yhdistelmävakuutuksen ansio-osaa ei rahoiteta muutoin kuin kassan jäsenmaksulla.

Muuta ansioturvaa rahoitetaan sekä työntekijöiden että työnantajien suorittamalla työttömyysvakuutusmaksuilla. Sen sijaan yhdistelmävakuutuksessa rahoitus perustuisi vain työttömyyskassan jäsenmaksuille. Näin ollen työttömyyskassan ja järjestelmän yhdenvertaisuuden perusteella saman työttömyyskassan jäsenmaksun tulisi todennäköisesti olla eri vain palkansaajana toimivalle jäsenelle kuin yhdistelmävakuutuksen ottavalle jäsenelle. Kuten aiemmin olemme todenneet, etenkin niissä tilanteissa, kun työn muoto jatkuvasti vaihtelee, jäsenmaksuista ja työttömyysvakuutuksesta voi tulla monimutkainen järjestelmä niin yksilön kuin työttömyyskassan kannalta.

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?

Yhdistelmävakuutus on erittäin odotettu uudistus ja se voi merkittäväällä tavalla vahvistaa esimerkiksi työskentelyapurahalla toimivien työttömyysturvaa. Samalla toteamme, että ehdotettu malli näyttää jättävän paljon vastuuta yksilön aktiivisuudelle ja tietoisuudelle pitää työttömyysturvansa ajantasaisena. Mikäli yhdistelmävakuutus tullaan mahdollistamaan, käytäntö näyttää aikanaan, miten houkutteleva se hintansa puolesta esimerkiksi apurahansaajille on.

12. Mitä seikkoja mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi vielä ottaa huomioon?

Tässä kohdassa on mahdollista tehdä ehdotuksia mahdollisessa jatkovalmistelussa huomioitavista seikoista.

Työssäoloehdon tarkastelujakson ja sen mahdollisten pidennysten kannalta on vielä hieman epäselvää, miten käy työssäoloehdon niissä tapauksissa, jos henkilö on työskennellyt apurahalla ilman yhdistelmävakuutusta. Ymmärryksemme mukaan kassan jäsenen ei ole pakko päivittää jäsenyyttään yhdistelmävakuutuksen piiriin, vaan hän voisi pysyä pelkässä palkansaajan vakuutuksessa. Tällöin apurahakausi voisi edelleen pidentää (palkansaajan) työssäoloehdon tarkasteluaikaa silloin, jos apurahaa ei huomioida osana yhdistelmävakuutusta. Tämä jättää yksilölle harkinnanvaraa ja valinnanvapautta, mutta voi myös johtaa epäselviin tilanteisiin ja väärinkäsityksiin.

Kiitämme Sosiaali- ja terveysministeriötä yhdistelmävakuutuksen mallin laatimisesta. Kiitämme myös mahdollisuuksista lausua tulla kuulluksi prosessin eri vaiheissa.

Lisätietoja:

Nina Hahtela

toiminnanjohtaja

Miia Ijäs-Idrobo

erityisasiantuntija

Ijäs-Idrobo Miia
Tieteentekijöiden liitto