



Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa

Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018

Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa

Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista

MAURI KOTAMÄKI

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-4003-1

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	29.11.2018	
Tekijät	Mauri Kotamäki		
Julkaisun nimi	Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018		
Diaari/hankenumero	STM/1045/2018	Teema	
ISBN PDF	978-952-00-4003-1	ISSN PDF	2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1		
Sivumäärä	85	Kieli	suomi
Asiasanat	työttömyysturva, työttömyysvakuutus, työttömyyskassat, yhdenvertaisuus		
Tiivistelmä	<p>Ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoitus perustuu merkittävältä osalta kaikkien palkansaajien maksamiin työttömyysvakuutusmaksuihin. Työttömyyskassojen jäsenmaksujen osuus rahoituksesta on 5,5 prosenttia. Ansiosidonnaiseen päivärahaan ovat oikeutettuja ainoastaan työttömyyskassojen jäsenet. Työttömyyskassan jäsenmaksun voi vähentää verotuksessa.</p> <p>Työttömyyskassoihin kuulumattomat henkilöt rahoittavat siis osaltaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa, mutta eivät ole oikeutettuja itse vakuutukseen. Näitä peruspäivärahaan oikeutettuja henkilöitä oli vuonna 2017 yli 70 000. Peruspäivärahaa saavat henkilöt ovat keskimäärin heikommassa työmarkkina-asemassa kuin ansiopäivärahaa saavat verrokkinsa.</p> <p>Edellä kuvattu yhdenvertaisuusongelma olisi mahdollista korjata muuttamalla järjestelmä yleiseksi kaikille työssäoloehdon täyttäneille henkilöille. Tällöin järjestelmässä rahoittajien ja hyötyjien välillä olisi parempi yhteys ja vakuutusperustaisuus parantuisi.</p> <p>Tässä selvityksessä on tutkittu kolmea erilaista uudistusvaihtoehtoa, joilla kaikille yhtäläinen ansiopäiväraha olisi mahdollista järjestää. Ensimmäisenä vaihtoehtona on tarkasteltu peruspäivärahan muuttamista ansiosidonnaiseksi etuudeksi. Toisena vaihtoehtona on arvioitu työttömyyskassan pakollista jäsenyyttä ja kolmantena ansiosidonnaisen työttömyysturvan hallinnoinnin ja toimeenpanon siirtämistä Kansaneläkelaitokselle.</p> <p>Uudistusvaihtoehdot olisivat nykyistä ansiosidonnaista työttömyysturvajärjestelmää yksinkertaisempia, yhdenvertaisempia ja muodostaisivat loogisemman kokonaisuuden.</p>		
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	29.11.2018	
Författare	Mauri Kotamäki		
Publikationens titel	Med sikte på ett mer täckande förtjänstskydd. Bedömning av möjligheter till utveckling av det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 47/2018		
Diarie-/projektnummer	STM/1045/2018	Tema	
ISBN PDF	978-952-00-4003-1	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1		
Sidantal	85	Språk	finska
Nyckelord	utkomstskydd för arbetslösa, arbetslöshetsförsäkring, arbetslöshetskassor, jämlikhet		
Referat	<p>Finansieringen av det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa baserar sig i avsevärd grad på de arbetslöshetsförsäkringspremier som alla löntagare betalar. Arbetslöshetskassornas medlemsavgifter utgör 5,5 procent av finansieringen. Endast de som är medlemmar i arbetslöshetskassorna har rätt att få inkomstrelaterad dagpenning. Medlemsavgiften till en arbetslöshetskassa får dras av vid beskattningen.</p> <p>De som inte hör till någon arbetslöshetskassa bidrar alltså till finansieringen av det inkomstrelaterade utkomstskyddet för arbetslösa, men är inte själva berättigade till försäkringen. Antalet sådana personer, som är berättigade till grunddagpenning, var över 70 000 år 2017. De personer som får grunddagpenning har i genomsnitt en svagare ställning på arbetsmarknaden än de som får inkomstrelaterad dagpenning.</p> <p>Det ovan beskrivna jämlikhetsproblemet kan rättas till genom att ändra systemet till ett allmänt system som omfattar alla personer som uppfyllt arbetsvillkoret. Då blir det en starkare koppling mellan de som finansierar och de som drar nytta av systemet, och det blir mer försäkringsbaserat.</p> <p>I denna utredning har undersökts tre olika reformalternativ genom vilka det vore möjligt att ordna en inkomstrelaterad dagpenning på lika villkor för alla. Det första alternativet som undersökts är att göra grunddagpenningen till en inkomstrelaterad förmån. Det andra alternativet är obligatoriskt medlemskap i en arbetslöshetskassa och det tredje alternativet är att administrationen och genomförandet av det inkomstrelaterade utkomstskyddet överförs till Folkpensionsanstalten.</p> <p>Jämfört med det nuvarande systemet för inkomstrelaterat utkomstskydd för arbetslösa skulle reformalternativen vara enklare, jämlikare och bilda en mer logisk helhet.</p>		
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health	29.11.2018	
Authors	Mauri Kotamäki		
Title of publication	Toward a more effective compensation for loss of income Assessment of developmental opportunities for earnings-related unemployment benefits		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 47/2018		
Register number	STM/1045/2018	Subject	
ISBN PDF	978-952-00-4003-1	ISSN PDF	2242-0037
Website address URN	http://um.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1		
Pages	85	Language	Finnish
Keywords	unemployment benefits, unemployment insurance, unemployment funds, equality		
<p>Abstract</p> <p>The funding of earnings-related unemployment benefits is largely based on the unemployment insurance contributions paid by all wage earners. Unemployment fund membership fees account for 5.5% of this funding. Only unemployment fund members are eligible to receive an earnings-related unemployment allowance. The unemployment fund membership fee can be deducted from income tax.</p> <p>Individuals who are not members of an unemployment fund actually contribute to earnings-related unemployment benefits, but are not eligible to receive any such benefits themselves. In 2017, there were over 70,000 of these individuals, who are eligible to receive a basic unemployment allowance. On average, individuals receiving a basic unemployment allowance are in a weaker labour market position than their counterparts receiving an earnings-related allowance.</p> <p>The disparity described above could be rectified by making the system applicable to all individuals who meet the condition regarding previous employment. There would then be a better connection between funders and beneficiaries in the system and the insurance basis would be improved.</p> <p>This report examines three different reform alternatives that would make it possible to provide an earnings-related allowance on an equal basis to all wage earners. The first alternative explores changing the basic unemployment allowance into an earnings-related benefit. The second alternative considers mandatory membership in an unemployment fund and the third alternative looks at transferring the administration and implementation of earnings-related unemployment benefits to Kela - the Social Insurance Institution of Finland.</p>			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

LUKIJALLE	8
ESIPUHE	9
Suositus ehdotukset ja johtopäätökset	10
Selvityksen tausta ja tehtävä asettamispäätöksen mukaan	12
Tausta	12
Tehtävä	12
1 Johdanto	13
2 Kassajärjestelmä ennen ja nyt	15
2.1 Kuinka nykymuotoinen kassajärjestelmä syntyi?	15
2.2 Päivärahan määräytyminen vuonna 2018	18
2.3 Työttömyysturvan rahoitus	21
3 Katsaus työttömyyskassojen talouteen	26
4 Työttömyysvakuutuksen teoreettista taustaa	29
5 Aikaisemmat tutkimukset ja selvitykset	32
6 Työttömyysvakuutus yksilön näkökulmasta	38
7 Kuvailevaa tilastotietoa vakuutettujen ja vakuuttamattomien eroista	42

8	Yrittäjät työttömyysturvajärjestelmässä	45
9	Yleisen ansioturvan epäsuorat vaikutukset	48
10	Katse tulevaisuuteen ansioturva yleiseksi	51
10.1	Ansiosidonnainen yleiseksi säilyttäen nykymuotoinen kassajärjestelmä – peruspäiväraha hyötykäyttöön	52
10.2	Ansiosidonnainen yleiseksi pakollisella kassajäsenyydellä.....	58
10.3	Kelasta ansiosidonnaisen omistaja	63
10.4	Uudistusten työllisyys ja tulonjakovaikutuksista	70
11	Yhteenveto	73
	Viitteet	77
	Liitteet	80

LUKIJALLE

Haluan kiittää Sanna Alamäkeä, Petri Böckermania, Petja Eklundia, Nikolas Elo-
maata, Petri Eskelistä, Juha Halttusta, Harri Hellsténia, Tapio Isolankilaa, Olli Kan-
gasta, Pasi Karinharjua, Ilkka Kaukorantaa, Ann-Mari Kemelliä, Mika Kuismasta, Julia
Koivulanahoa, Janne Makkulaa, Dmitri Matjushinia, Jukka Mattilaa, Janne Metsämä-
keä, Tapio Oksasta, Pertti Pykälää, Susanna Rahkonen, Knut Røediä, Emma Sal-
miala, Roope Uusitaloa sekä TYJ:n kokoukseen osallistuneita henkilöitä keskus-
teluista, kommentteista ja ideoista. Haluan myös erikseen kiittää hankkeen seurantaryh-
mää rakentavasta keskustelusta. Seurantaryhmän jäsenenä toimivat Eeva-Maria
Keski-Säntti (siht., STM), Antti Koskela (STTK), Tomi Kyyrä (VATT), Marjaana Mai-
sonlahti (pj., STM), Jorma Palola (KT), Vesa Rantahalvari (EK), Heikki Taulu (AKAVA)
ja Pirjo Väänänen (SAK). Lopuksi kiitos kuuluu myös ministeri Pirkko Mattilalle ja hä-
nen taustajoukoilleen, jotka rohkeasti uskalsivat asettaa selvityshenkilön tärkeää
asiaa selvittämään.

Mauri Kotamäki
Marraskuu 2018

ESIPUHE

Nykyisen työttömyysturvajärjestelmämme taustalla on vakuutusperiaate. Monesti on kuitenkin esitetty kysymys, tulisiko ansiosidonnainen työttömyysturva ulottaa kaikille työttömille?

Sosiaaliturvauudistus tulee olemaan seuraavien vuosien merkittävä hanke. Ansiosidonnaista työttömyysturvaa koskeva kokonaisuus on ollut syytä arvioida monen muun selvityksen rinnalla. Kannustinloukkujen vähentämistä ja sosiaaliturvan tulevaisuutta koskien on tällä hallituskaudella toteutettu useita tärkeitä hankkeita. Perustulokokeilu on suuren kansainvälisen huomion kohteena ja saamme siitä paljon eväitä tulevaisuuden uudistuksiin. Käynnissä on myös osallistavan sosiaaliturvan kokeilu sekä osatyökykyisten kärkihankkeessa toteutettavat hankkeet. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan arviointi istuu hyvin tähän selvitettävien asioiden kokonaisuuteen. Sillä on tärkeä rooli työllisyyden ja toimeentulon kokonaisuudessa. Lisäksi OECD:n maaraportti 2018 ehdotuksineen nosti esiin tarpeen ansiosidonnaisen työttömyysturvan kattavuuden arvioinnista.

Tämän johdosta sosiaali- ja terveysministeriö asetti selvityshenkilö Mauri Kotamäen selvittämään ja arvioimaan nykyjärjestelmää ja sen kehittämistarpeita.

Tehdyt selvitykset ja kokeilut tähtäävät lopulta samaan päämäärään, siihen miten uudistamme perusturvamme ihmisen kannalta kestäväällä, kannustavalla ja inhimillisellä tavalla. Nyt käsillä olevan selvityksen näkökulmasta pidän tärkeänä, että työttömät olisivat jatkossa tasa-arvoisemmassa asemassa. Toivon, että tämä selvitys mahdollistaa osaltaan näiden tavoitteiden toteutumisen.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2018

Pirkko Mattila

Sosiaali- ja terveysministeri

Suositus ehdotukset ja johtopäätökset

Vuonna 2017 ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta vastasi Suomessa valtio 39,5 prosentin osuudella ja 54,8 prosenttia kerättiin työttömyysvakuutusmaksuilla. Noin 5,6 prosenttia ansiosidonnaisen työttömyysturvan kustannuksista rahoitettiin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Koska työttömyyskassan jäsenmaksu on ansiotulojen verotuksessa vähennyskelpoinen meno, tosiasiallisesti työttömyyskassojen jäsenmaksujen rahoitusosuus on pienempi ja valtion (ja kuntien) vastaavasti suurempi.

Ainoastaan vapaaehtoisesti työttömyyskassan jäseneksi liittyneet henkilöt ovat oikeutettuja saamaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa. Kassoihin kuulumattomilla henkilöillä ei ole oikeutta ansiosidonnaiseen päivärahaan, mutta he osallistuvat työttömyysturvajärjestelmän rahoittamiseen. Järjestelmässä vakuutusperustaisuus ei näin ollen toteudu parhaalla mahdollisella tavalla.

Sekä tässä selvityksessä että muissa yhteyksissä esitettyjen tutkimusten mukaan työttömyysvakuutusta vailla olevat henkilöt ovat keskimäärin heikommassa työmarkkina-asemassa ja siten myös se ryhmä, joka vakuutuksesta keskimäärin eniten hyötyisi.

Selvityksessä on tarkasteltu yksityiskohtaisesti kolmea vaihtoehtoista tapaa siirtää yleiseen ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Kaikki uudistukset lisäisivät työttömien henkilöiden välistä yhdenvertaisuutta. Vaihtoehdot ovat etuuden saajan näkökulmasta samantyyppisiä, mutta järjestäjän kannalta ne eroavat merkittävästikin toisistaan.

Ensimmäisessä uudistusvaihtoehdossa nykyisin Kelan hallinnoima peruspäiväraha muutettaisiin ansiosidonnaiseksi. Toisessa uudistusvaihtoehdossa työttömyyskassan jäsenyydestä tehtäisiin pakollista, jolloin nykyinen hajautettu työttömyyskassajärjestelmä laajenisi. Kolmannessa uudistusvaihtoehdossa Kansaneläkelaitos ottaisi koko järjestelmän hoitaakseen, jolloin nykyinen hajautettu kassajärjestelmä purettaisiin asteittain.

Pelkästään työttömyysturvajärjestelmän laajentaminen lisäisi työttömyysturvamenoja vuoden 2016 aineistolla karkeasti arvioiden 300 miljoonalla eurolla. Nettovaikutus julkiseen talouteen olisi uudistuksesta riippuen 140-280 miljoonaa euroa. Lopullinen vaikutus julkisen talouden tasapainoon ja työllisyyteen riippuisi siitä, kuinka uudistuksen myötä kasvanut etuusmeno rahoitettaisiin. Selvityksessä ei oteta kantaa uudistuksen rahoitustapoihin, vaan se jätetään poliittisen harkinnan varaan.

Selvityksen perusteella suositetaan seuraavaa.

Lyhyellä aikavälillä olisi perusteltua ottaa käyttöön *ansiosidonnainen peruspäiväraha*. Tällöin nykymuotoisen ansiosidonnaisen päivärahan hallinnoinnissa ei tapahtuisi merkittäviä muutoksia, eikä uudistus vaikuttaisi merkittävästi Kelan toimintaan. Uudistus olisi kokonaisuutena suhteellisen kevyt ja kohtalaisen suoraviivainen tapa saavuttaa yhdenvertaisempi työttömyysturvajärjestelmä.

Nykyinen 26 palkansaajakassan hajautettu järjestelmä on hallinnollisesti raskas ja samalla työttömiä eriarvoistava. Työttömyyskassojen lukumäärä olisi mielekästä olennaisesti vähentää esimerkiksi noin viiteen toimijaan sekä hallinnollisten kustannusten kurissa pitämiseksi että työttömien yhdenvertaisen palvelun varmistamiseksi. Jos näin ei tapahtuisi keskipitkällä aikavälillä, olisi valmisteltava siirtyminen keskitettyyn, Kelan hallinnoimaan yleiseen ansioturvaan. Selvityksen laskelman mukaan Kelan hoitama keskitetty järjestelmä voisi johtaa yli 40 miljoonan euron vuosittaisiin säästöihin hallinnollisissa menoissa.

Kaikki tässä selvityksessä tutkitut uudistusvaihtoehdot olisivat nykyistä ansiosidonnaisista työttömyysturvajärjestelmästä yksinkertaisempia, yhdenvertaisempia ja muodostaisivat loogisemman kokonaisuuden.

Selvityksen tausta ja tehtävä asettamispäätöksen mukaan

Tausta

Työn kannustinloukkujen vähentämiseksi käytössä olevia keinoja on selvitetty useissa työryhmissä ja hankkeissa. OECD:n maaraportti 2018 ehdotuksineen sekä käynnissä oleva perustulokokeilu ovat nostaneet esiin tarpeen arvioida työttömyysturvaa myös ansiosidonnaisen työttömyysturvan kattavuutta koskevasta näkökulmasta. Tämä arviointi soveltuu käynnissä olevan sosiaaliturvan tulevaisuutta luotaavan Toimi-hankkeen rinnalla tehtäväksi selvitykseksi.

Tehtävä

Selvityshenkilön tehtävänä on selvittää ja arvioida

- nykyinen ansioperusteinen työttömyysturva suhteessa perusturvaan sekä etuusjärjestelmän ja sen rahoitusta ja lainsäädäntöä koskevan nykytilan kuvaus ja keskeiset tilastolliset suureet olennaisista muuttujista
- nykytilan arviointi järjestelmän ja yksilön tasolla
- kuvaus vaihtoehtoisista tavoista siirtyä yleiseen ansioturvaan mukaan lukien järjestelmän ehtojen kuvaus, sen kattama henkilöpiiri, turvan tason määrittely suhteessa työttömyysturvan perusturvaan ja järjestelmän rahoittamista koskevat säännökset
- vaihtoehtojen taloudelliset vaikutukset valtion, julkisen talouden ja yksilön näkökulmasta sekä rahoitus, ansioverotuksen tuotto että toimeentulo huomioiden
- mallien toimeenpanoa koskevat vaihtoehdot mukaan lukien toimeenpanokustannusten korvaaminen
- johtopäätökset mahdollisine suosituksineen

1 Johdanto

Olisiko oikein, että palkansaajan sairastuessa hän ei olisikaan oikeutettu *sairauspäivärahaan* huolimatta siitä, että hän on osallistunut järjestelmän rahoitukseen maksamalla vakuutusmaksuja?

Miksi *eläkevakuutusmaksua* maksavalle henkilölle karttuu ansiosidonnaista eläkettä, mutta *työttömyysvakuutusmaksua* palkastaan maksava henkilö ei välttämättä ole oikeutettu ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan?

Edellä esitetyt kysymykset heijastavat problematiikkaa, joka Suomen nykymuotoiseen työttömyysturvajärjestelmään liittyy. Ne, jotka eivät ole työttömyyskassan jäseniä, eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Työttömyysvakuutusmaksuja he kuitenkin maksavat samojen periaatteiden mukaan, kuin kaikki muutkin.

Suomessa ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän rahoitus tulee valtiolta, palkasta perittävästä työttömyysvakuutusmaksusta sekä vain 5,5 prosentin osuuden verran työttömyyskassojen jäsenmaksuista. Kassojen jäsenet maksavat jäsenmaksuillaan vain murto-osan ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan kustannuksista. Tosi-asiassa työttömyysvakuutuksen ulkopuolella olevat palkansaajat subventoivat vakuutettuja työttömyysvakuutusmaksuja maksamalla.

Nykymuotoista työttömyysturvajärjestelmän toimivuutta ja tasa-arvoa olisi mahdollista edistää muuttamalla ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha universaaliksi etuudeksi eli mahdolliseksi kaikille, jotka työssäoloehdon täyttävät. On ristiriitaista, että yleisyyden periaate on voimassaolevaa lainsäädäntöä eläke- ja sairausvakuutuksen puolella, mutta ei työttömyysvakuutuksen kohdalla.

Toimiva työttömyysturvajärjestelmä on tärkeä osa Pohjoismaista hyvinvointivaltiota ja tässä selvityksessä pyritään alleviivaamaan sen peruseriaatteita ja ehdottamaan toimenpiteitä järjestelmän yhdenvertaisuuden parantamiseksi.

Työttömyyspäiväraha kohdistuu eritoten henkilöille, jotka ovat menettäneet työnsä ja ovat siten haavoittuvassa asemassa. Tämän selvityksen motivaationa toimii kysymys, miksi vakuutusmaksuilla kerätty raha olisi syytä kohdistaa pelkästään työttömyyskassojen työttömille jäsenille? Intuitiivisesti tuntuu selvältä, että kaikilta palkansaajilta kerätyt vakuutusmaksut tulisi käyttää kaikkien työttömäksi joutuvien palkansaajien hyväksi.

Nykyjärjestelmässä näin ei ole.

Tämän selvityksen tarkoituksena on käsitellä edellä kuvattua epäsuhtaa ja kysyä mitä vaihtoehtoja kyseisen epäsuhtaan korjaamiseksi olisi. Selvityksen tavoitteena on esittää vaihtoehtoisia tapoja siirtyä kohti tasavertaisempaa järjestelmää, jossa henkilöjä ei eroteta muista sen mukaan, ovatko he jonkin työttömyyskassan jäseniä vai eivät.

Selvityksen seuraavassa luvussa käydään lyhyesti läpi työttömyyskassajärjestelmän syntyhistoriaa sekä nykyistä toimintaa. Kolmannessa luvussa tutkitaan työttömyyskassojen taloutta. Neljäs luku avaa työttömyysvakuutuksen teoreettista taustaa ja viidennessä luvussa käydään läpi suomalaista tutkimuskirjallisuutta yleisestä ansioturvajärjestelmästä. Kuudes luku kuvaa yksilön taloudellista asemaa työttömyysturvajärjestelmässä ja seitsemännessä luvussa verrataan ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajia peruspäivärahan saajiin. Kahdeksas luku pohtii yrittäjien asemaa suhteessa yleiseen ansioturvaan ja yhdeksäs luku kysyy mitä epäsuoria vaikutuksia yleisellä työttömyysturvajärjestelmällä olisi. Kymmenes luku esittää kolme vaihtoehtoista tapaa siirtyä yleiseen työttömyysturvajärjestelmään. Yhdestoista luku vetää tämän selvityksen johtopäätökset yhteen.

2 Kassajärjestelmä ennen ja nyt

2.1 Kuinka nykymuotoinen kassajärjestelmä syntyi?

Suomalainen työttömyysturvajärjestelmä on kokonaisuus ja se koostuu monista poliittikan lohkoista, joista vakuutusturvan järjestäminen on yksi tärkeä osa. Työttömyysturvaa on kehitetty vuosikymmenten aikana kulloistenkin yhteiskunnallisten näkemysten ja tarpeiden pohjalta. Tässä alaluvussa tutustutaan tiivistetysti työttömyysvakuutuksen järjestämisen syntyhistoriaan, jossa on omat mielenkiintoiset ja osin sattumanvaraiselta vaikuttavat käännteensä.

Suomen nykymuotoinen työttömyysvakuutus on ollut tavalla tai toisella puheen aiheena jo yli vuosisadan ajan. Suomen eduskunnan ensimmäinen täysistunto pidettiin toukokuussa vuonna 1907 ja heti vuonna 1908 asetettiin komitea pohtimaan työttömyysvakuutuksen järjestämistä. Vuonna 1911 komitea hylkäsi ajatuksen yleisestä työttömyysvakuutuksesta. Pakollinen vakuutus sopi huonosti kehittymättömään Suomeen; teollisuustyöntekijöitä oli vähän, maaseudun työttömyyttä ei tunnettu ja kaupunkien työttömyys oli lähinnä kausityöttömyyttä. Komitea suositti julkista tukea työttömyyskassajärjestelmälle eli syntymäkaupunkinsa mukaan nimetylle Gentin järjestelmälle. Asetus työttömyyskassoista tuli voimaan vuonna 1917.¹ (Bergholm (2007), Pekkarinen (2015)).

Järjestelmän alkuvaiheessa valtion tuki työttömyyskassoille oli vähäistä ja myös jäsenmäärät olivat pieniä. Vuonna 1917 työttömyyskassoihin kuului vain muutama prosentti teollisuuden palkansaajista. Ajatus yleisestä työttömyysturvasta ei kuitenkaan ollut unohtunut. Vasemmisto teki 1930-luvun loppupuolella useita esityksiä pakollisen työttömyysvakuutuksen perustamiseksi, mutta tuloksetta. Toisen maailmansodan jälkeen noin 10 prosenttia palkansaajista kuului työttömyyskassaan. Julkisen vallan näkökulmasta ”lapiolinja” oli edelleen keskeisin keino työttömyyden hoitoon; julkinen valta saattoi velvoittaa työttömiä osallistumaan esimerkiksi metsätöihin tai tienrakennukseen työttömyyskorvauksen vastikkeeksi. (Kangas (2018)).

Erityisesti 1930-luvun lama ja sen seurauksena kohonnut työttömyys aiheuttivat sen, että vapaaehtoinen työttömyysvakuutusjärjestelmä joutui vaikeuksiin monissa Euroopan maissa. Työntekijöiltä perityt vakuutusmaksut ja liian pieni tuki julkiselta sektorilta

¹ Ks. 95/1917

aiheutti rahoitusongelmia. Myöskään ammattialakohtainen vakuutus ei tasoittanut riskejä riittävän laajasti. Monissa maissa siirryttiin pakolliseen työttömyysvakuutukseen. Nykyisin kehittyneistä maista enää Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa on käytössä vapaaehtoisuuteen perustuva, julkisesti subventoitu Gentin järjestelmä. (Pekkarinen (2015)).

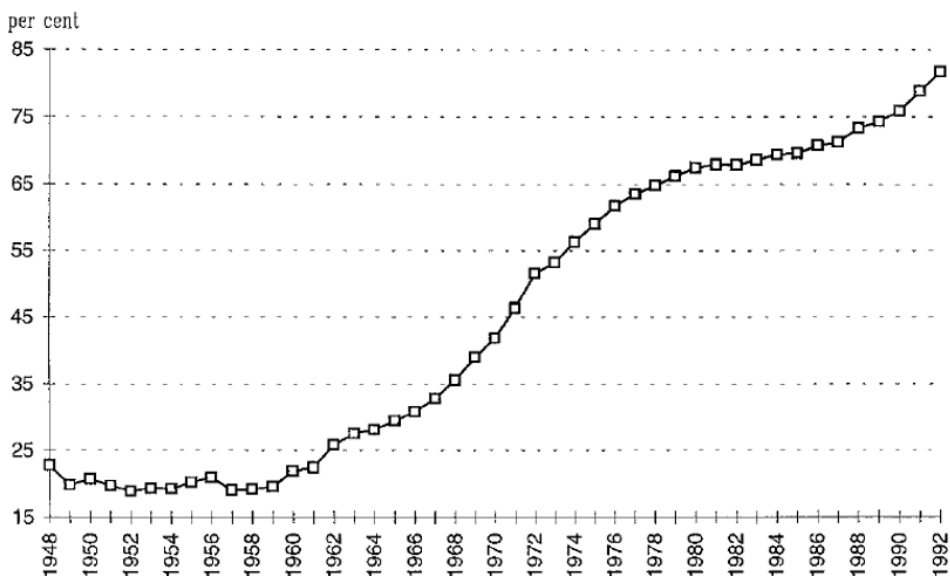
1950-luvun sitkeä työttömyys loi pohjaa työttömyysturvan uudistamiselle ja yleisen ja pakollisen työttömyysvakuutuksen säätäminen oli taas esillä. Vuonna 1954 SKDL ja SDP tekivät aloitteen yleisestä työttömyysvakuutuksesta. SAK tuki aloitetta. Kekkonen hallitus asetti vuonna 1955 komitean pohtimaan pakollisen työttömyysvakuutuksen järjestämistä. Komitean työ eteni kuitenkin hitaasti ja vasta kolmen vuoden jälkeen se jätti esityksensä. Ehdotus piti sisällään Kelan hallinnoiman palkansaajavakuutuksen: työssäoloehto olisi 150 päivän mittainen ja rahoitukseen osallistuisivat sekä vakuutetut, työnantajat että valtio. (Bergholm (2007), Kangas (2018)).

Sukselaisen vähemmistöhallitus jätti vuonna 1959 esityksen pakollisesta työttömyysvakuutuksesta. Ehdotus aiheutti vilkasta keskustelua kaikkien merkittävien eduskunta- puolueiden piirissä, mutta esimerkiksi SKDL korosti olevan tärkeää saada laki ylipäättänsä läpi – yksityiskohtia olisi mahdollista muokata myöhemminkin. Lopputulos ei kuitenkaan ollut tyydyttävä ja laki äänestettiin lepäämään yli seuraavien vaalien. (Bergholm (2007)).

Seurannut pakollinen aikalisä oli olennainen työttömyysturvajärjestelmän tulevaisuuden kannalta. Alusta pitäen Suomen Työnantajien Keskusliitto (STK) oli ollut kriittinen pakollista työttömyysvakuutusta kohtaan. Sen pelättiin nostavan liiaksi kustannuksia ja STK:ssa katsottiin kassajärjestelmän olevan pienempi paha, vaikka se tarkoittikin vastapuolen eli SAK:n vaikutusvallan kasvua. (Bergholm (2007)).

Vuoden 1960 alussa STK ja SAK pystyivätkin sopimaan vapaaehtoisuuteen perustuvasta mallista, jonka kustannus työnantajille arvioitiin olevan merkittävästi pakollista työttömyysturvaa pienempi. Samalla etuus- ja rahoitussääntöjä muokattiin siten, että se teki kassojen jäsenyydestä entistä houkuttelevampaa. SDP:n Valdemar Liljeström ja kokoomuksen Päiviö Hetemäki tekivät STK:n ja SAK:n esitystä mukailleen lakialoitteen eduskunnassa ja uusi työttömyyskassalaki hyväksyttiin toukokuussa 1960. Uudistuksen jälkeen työttömyyskassojen lukumäärä lähti nousuun ja niin kävi myös ay-liikkeen jäsenmäärälle (kuva 1). Vuotta 1960 voinee pitää nykymuotoisen, suomalaisen työttömyysvakuutuksen syntymävuotena. (Bergholm (2007)).

Kuvio 1 Järjestäytymisaste Suomessa 1948-1992. Lähde: Pehkonen ja Tanninen (1997).



Virallisesti työttömyyskassat ja ammattiliitot ovat olleet toisistaan erillisiä kauan. Esimerkiksi vuonna 1985 voimaan tullessa työttömyyskassalaissa on nykylaissakin esiintyvä muotoilu: ”Jäseneksi pääsemisen ja jäsenenä pysymisen ehtona ei saa olla, että jäseneksi pyrkivä tai jäsen kuuluu tai liittyy johonkin muuhun yhdistykseen, järjestöön tai yhteenliittymään.”

Vaikka toiveet pakollisen eli yleisen työttömyysvakuutuksen säätämisestä saivat vakavan takaiskun vuonna 1960, ei ajatus yleisestä työttömyysvakuutuksesta kuitenkaan hautautunut pysyvästi niin kuin käsillä oleva selvityskin osoittaa. Muun muassa historiassa tyypillisesti universaaleihin etuihin suopeasti suhtautuva Keskustapuolue esitteli Työreformi-ohjelmassaan vuonna 1998 seuraavaa:

”Työttömyysturvan uudistus, jonka tavoitteena on parantaa kansalaisten yhdenvertaisuutta, rahoituksen läpinäkyvyyttä ja rahoituksen kestävyyttä erilaisissa suhdannetilanteissa. Lisäksi keskustan työttömyysturvamalli helpottaa työttömän opiskelua, lyhyidenkin työsuhteiden vastaanottamista sekä työttömästä yrittäjäksi tai erilaisiin toimeksiantotehtäviin siirtymistä. Näihin haasteisiin vastaisi parhaiten yleinen eli pakollinen työttömyysvakuutus nykyisen vapaaehtoisen sijaan.” (Keskustan Työreformi (1998)).

Myös sosiaaliturvan uudistamiskomiteassa eli SATA-komiteassa asia oli esillä. SATA-komitea oli poikkeuksellisen kunniahimoinen kokonaisuus, jossa Vanhasen 2. hallitus asetti komitean laatimaan sosiaaliturvan kokonaisuudistusta (ks. SATA-komitea (2009)). Komitean loppuraportti ei kuitenkaan käsittele yleistä työttömyysvakuutusta

tai siihen liittyviä hyötyjä tai haittoja. Komitean jäsen ja siinä perusturvajaoston puheenjohtaja Osmo Soininvaara komiteatyötä käsittelevässä kirjassaan ”SATA-komitea – Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa” kirjoittaa, että virkamiehet kyllä nostivat asian esille, mutta työmarkkinajärjestöt torjuivat ehdotuksen. SATA-komiteankin esimerkki kuitenkin osoittaa, että asia on tiedossa ja tiedostettu, mutta ansiosidonnaisen ulottaminen yleiseksi on toistaiseksi törmännyt lähinnä työmarkkinajärjestöjen vastustukseen.

Lopuksi todettakoon, että erityisesti ansiosidonnainen työttömyysturva ja sen rahoitus on vuosien saatossa ollut läsnä työmarkkinajärjestöjen välisissä neuvotteluissa ja järjestelmää on kolmikannassa kehitetty. Se on mahdollistanut pitkäjänteisen lainsäädännön kehityksen, mutta toisaalta hankaloittanut järjestelmän uudistamista ilman työmarkkinajärjestöjen mukanaoloa.

Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä on siis lukuisten peräkkäisten kompromissien ja neuvotteluiden tulos. Monissa maissa pitkälle kehittyneet sosiaaliturvajärjestelmät ovat muokkautuneet monimutkaisiksi ja laajoiksi kokonaisuuksiksi – näin on asian laita myös Suomessa.

2.2 Päivärahan määräytyminen vuonna 2018

Sekä palkansaajien että yrittäjien työttömyysturvan ehdoista säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002). Työttömyysturvan ehtoja on luonnollisesti muutettu useaan otteeseen vuosien varrella. Tarkempi kuvaus työttömyysturvajärjestelmän viimeaikaisista muutoksista löytyy esimerkiksi julkaisusta Kyyrä ym. (2017). Yksityiskohtaisempia tilastotietoja päivärahan saajien lukumääristä ja kokonaismenoista on puolestaan raportoitu liitteeseen E.

Suomessa työttömän työnhakijan on mahdollista saada joko työmarkkinatukea tai vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle työttömyyspäivärahaa eli peruspäivärahaa tai ansiosidonnaista päivärahaa.

Oikeus ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan syntyy täyttämällä kaksi ehtoa. Ensiksikin palkansaajan on oltava vakuutettu eli työttömyyskassan jäsen vähintään 26 edellistä viikkoa. Yrittäjän on oltava ollut vakuutettuna eli työttömyyskassan jäsenenä vähintään 15 työttömyyttä edeltävää kuukautta. Toiseksi henkilön on täytettävä työssäoloehto työttömyyskassan jäsenyysaikana. Palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 edellisen kuukauden aikana työskennellyt vähintään 26 sellaista kalenteriviikkoa, joina hänen työaikansa on vähintään 18 tuntia ja palkka on työehtosopimuksen mukainen. Yrittäjän työssäoloehdossa vastaavat kaudet ovat 15 kuukautta

viimeisen 48 kuukauden aikana, minkä lisäksi hänen YEL- tai MYEL-vuosityötulo on oltava vähintään 12 576 euroa tai hänen TyEL-vakuutuksen alainen kuukausipalkansa vähintään 1 048 euroa. Saadakseensa ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa, henkilön on oltava 17–65 -vuotias.

Lisäksi yritystoiminta katsotaan tietyin ehdoin esteeksi työttömyysturvan saamiselle.² Yrittäjien ja palkansaajien ehdot poikkeavatkin merkittävästi toisistaan, mikä aiheuttaa tiettyä vaikeutta vakuutusjärjestelmän uudistamisessa. Asiaan palataan vielä tarkemmin luvussa 8.

Itse työttömyysetuuden suuruus määräytyy palkansaajalla ja yrittäjällä samalla tavalla. Täysi työmarkkinatuki ja peruspäiväraha vuonna 2018 ovat 32,40 € päivää kohti eli kuukaudessa 696,60 euroa. Ansiopäiväraha on nimensä mukaisesti sidottu ansioihin ja koostuu perusosasta ja ansio-osasta. Lisäksi työttömyyden alkaessa työttömyysturvaan sisältyy viiden päivän omavastuu, jolloin työttömyysetuutta ei siis makseta.

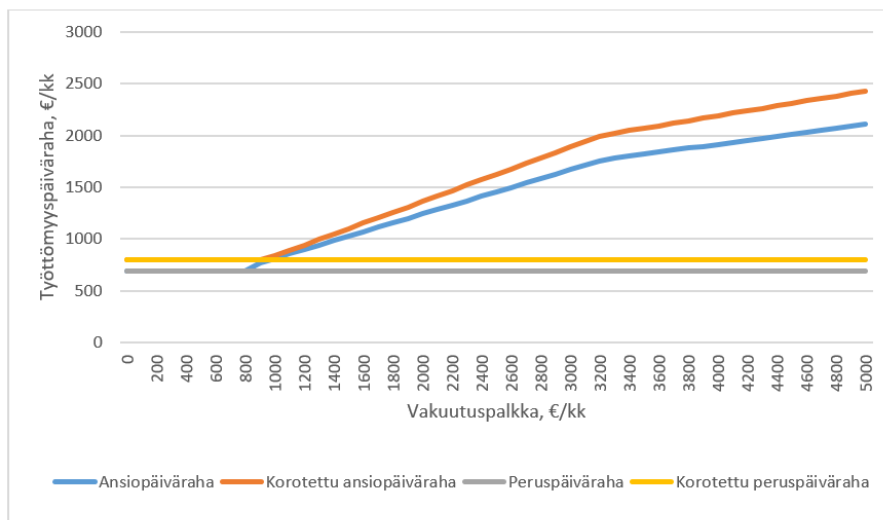
Ansiopäivärahan perusosa on peruspäivärahan suuruinen. Ansio-osa puolestaan on 45 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun kuukausipalkka on suurempi kuin 95-kertainen perusosa (3 078 € vuonna 2018), sovelletaan ylittävän osan päiväpalkkaan 20 prosentin kerrointa. Päivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa palkkaan tehdään 4,48 prosentin (2018) lakisääteinen vähennys. Vähennyksellä huomioidaan sosiaalivakuutusmaksujen osuutta palkasta. Lisäksi kaikkea palkansaajan tuloa ei sisällytetä ansiopäivärahan perusteena olevaan palkkaan. Tyypillisesti esimerkiksi lomarahoja ja -korvauksia ei sisällytetä vakuutuspalkan laskentaan (ks. työttömyysturvalaki, 6 luku 4 §).

Korotettua päivärahaa maksetaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Korotettu ansio-osa on 55 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta ja 25 prosenttia siltä osin, kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 95-kertainen perusosa. Korotettua ansio-osaa on mahdollista saada enintään 200 päivältä. Peruspäivärahassa ja työmarkkinatuessa korotusosa on 4,74 euroa päivässä. Lisäksi kaikkiin työttömyysetuuksiin maksetaan lapsikorotus yhdestä lapsesta 5,23 euroa, kahdesta yhteensä 7,68 euroa ja kolmesta tai useammasta lapsesta yhteensä 9,90 euroa päivää kohti. Mikäli työtön ei työskentele tai osallistu kolmen kuukauden aikana riittävästi työllistymistä edistävään palveluun, maksetaan työttömyysetuus 4,65 prosentilla alennettuna (nk. aktiivimalli).³ Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan määräytyminen on piirretty kuvioon 1 työttömyyttä edeltävän palkan eli vakuutuspalkan funktiona.

² Ks. työttömyysturvalain 2. luku 5 §

³ Ks. HE 124/2017 ja Työttömyysturvalaki 6 luku 3 a §

Kuvio 2 Päivärahan ja korotetun päivärahan määräytyminen vuonna 2018.



Ansiopäivärahaa on voi saada enimmillään 400 päivän ajan tai 300 päivän ajan henkilöillä, joiden työhistoria on alle kolmen vuoden mittainen. Enimmäiskesto on 500 päivää vähintään 58-vuotiaille henkilöille, joilla on vähintään viisi vuotta työhistoriaa viimeisen 20 vuoden aikana ja jotka ovat täyttäneet työssäoloehdon täytettyään 58 vuotta. Lisäksi ikääntyneet palkansaajat ovat oikeutettuja työttömyysturvan lisäpäiviin (nk. työttömyysputki), joita maksetaan 1950–54 syntyneille enintään noin kuuden vuoden ajan, 1955–56 syntyneille viiden vuoden ajan ja 1957 ja sen jälkeen syntyneille neljän vuoden ajan. Lisäpäivien saajalla yhdenjaksoinen työttömyyspäivärahan saanti 1957 ja jälkeen syntyneille voi enimmillään siis olla hieman alle kuuden vuoden mittainen. Yrittäjillä lisäpäiväoikeutta ei ole.⁴

Työntekijän eläkelaisissa säädetään eläkkeen karttumisesta työttömyysajalla. Työttömyysetuuksista ainoastaan ansiosidonnaisesta päivärahasta karttuu eläkettä. Eläke määräytyy 75 prosenttisen vakuutuspalkan perusteella. Tämän vuoksi Työttömyysvakuutusrahasto eli TVR⁵ tekee vuosittain merkittävän, usean sadan miljoonan suuruisen tulonsiirron eläkejärjestelmään. Vuonna 2017 TVR tilitti Eläketurvakeskukselle noin 760 miljoonaa euroa.

Lopuksi kaikkia työttömyysetuisuuksia on myös mahdollista saada soviteltuna eli yhdistettynä ansiotulojen kanssa. Tällöin 300 euron kuukausittaisen suojaosan jälkeen jokainen ansaittu euro vähentää päivärahaa 50 sentillä. Sovitellulla päivärahalla on enimmäismäärä; soviteltu ansiopäiväraha ei voi tulojen kanssa yhteensä olla enem-

⁴ Tarkemmat yksityiskohdat on kuvattu Työttömyysturvalain 6 luvussa 7-11 §.

⁵ Työttömyysvakuutusrahasto ja Koulutusrahasto yhdistyvät Työllisyysrahastoksi 1.1.2019.

män kuin ansiopäivärahan perusteena oleva palkka. Soviteltua päivärahaa ei kuitenkaan ole mahdollista saada, jos työaika ylittää 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Vuonna 2017 hieman alle kuudesosa työttömyyskassojen maksamista etuuspäivistä maksettiin soviteltuna (Finanssivalvonta, 2018). On syytä huomata, että soviteltu päiväraha kuluttaa päivärahopäiviä maksetun etuuden suhteessa eli hitaammin kuin täytenä maksettu ansiopäiväraha.⁶

2.3 Työttömyysturvan rahoitus

Työttömyysturvan rahoituksesta säädetään laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta. Yksityiskohtaista tietoa työttömyysturvan rahoituksesta on saatavilla monesta lähteestä. Kansaneläkelaitos julkaisee vuosittain yksityiskohtaisen yhteenvedon työttömyysturvan rahoituksesta (ks. Kansaneläkelaitos, 2017). Finanssivalvonta (Fiva) julkaisee seikkaperäisen tilaston työttömyyskassojen tiedoista (ks. Finanssivalvonta, 2018). Työttömyysetuuksien rahoituksen keskiössä on työttömyysvakuutusrahasto (TVR), joka koordinoi työttömyysetuuksien rahoitusta.⁷ Myös TVR:n vuosikertomus sisältää viljalti yksityiskohtaista tietoa ansiopäivärahan rahoituksesta (ks. TVR, 2018).

Valtion rahoitusosuus ansiopäivärahasta on peruspäivärahan suuruinen määrä. Poikkeuksena sääntöön ovat lomautuksen ajalta maksettavat päivarahat, työttömyysturvan lisäpäivät sekä sääestepäivät, joiden rahoitukseen valtio ei osallistu. Fivan mukaan vuonna 2017 lomautusajan ansiopäivärahoja maksettiin noin 176 miljoonaa euroa ja lisäpäivien ansiopäivärahoja noin 228 miljoonaa euroa.

Työttömyyskassojen jäsenmaksu on myös verovähenteinen, eli verotuksessa jäsenmaksu on mahdollista vähentää ansiotulosta. Tämä vähennysoikeus maksaa julkiselle taloudelle vuoden 2016 aineistolla, vuoden 2018 lainsäädännöllä ja hintatasolla mitaten noin 91 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä vähennys rinnastuu tueksi työttömyyskassajärjestelmälle ja siis epäsuorasti kasvattaa valtion rahoitusosuutta.

Soviteltuna tai vähennettynä maksetusta päivärahasta valtion rahoitusosuus on se määrä, joka vastaa peruspäivärahan suhteellista osuutta sovitellusta ansiopäivärahasta. Lomautusajan ansiopäivarahat sekä työttömyysturvan lisäpäivät rahoittaa 94,5

⁶ Jos esimerkiksi täysi työttömyyspäiväraha olisi 60 €/päivä, mutta siitä maksettaisiin soviteltuna 30 €/päivä, niin etuuspäiviä kuluisi 0,5.

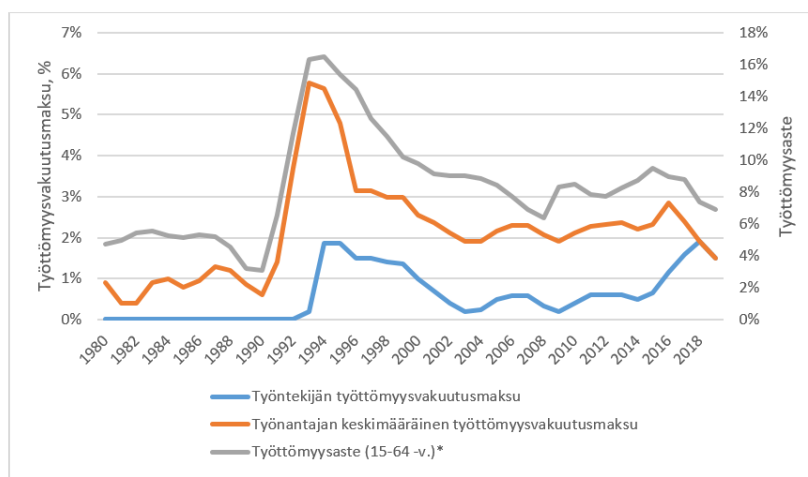
⁷ Työttömyysvakuutusrahaston tehtävät säädetään laissa työttömyysetuuksien rahoituksessa (3. luku, 10 momentti).

prosenttisesti TVR, joka saa pääosan rahoituksestaan veronluonteisista työttömyysvakuutusmaksuista.

TVR perii työttömyysvakuutusmaksut, jotka vuonna 2018 ovat *työntekijöille* 1,9 prosenttia palkasta ja *työnantajille* 0,65 prosenttia 2 083 500 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 2,60 % palkkasummasta. Osaomistajan työttömyysvakuutusmaksuprosentti on 0,92 %.⁸ Lisäksi työnantaja saattaa olla velvollinen maksamaan ns. omavastuumaksua lomautusten tai irtisanomisten perusteella. Käytännössä suuremmat työnantajat joutuvat maksamaan omavastuumaksua, mikäli irtisanottu tai lomautettu henkilö tiettyin ehdoin päätyy työttömyysturvan lisäpäiville tai irtisanotun henkilön työttömyys jatkuu vanhuuseläkkeelle siirtymiseen saakka.⁹

Työttömyysvakuutusmaksun suuruus korreloi vahvasti työttömyyden kanssa ja siten muuttuu suhdanteen mukaan. TVR:n suhdannepuskuri toki tasoittaa jonkin verran vakuutusmaksun vuosittaista muutosta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan suhdannepuskuri on kooltaan enintään seitsemän prosentin työttömyysastetta vastaava vuotuisten menojen määrä.¹⁰ Kuvioon 3 on piirretty työttömyysvakuutusmaksun kehitys ja työttömyysaste.

Kuvio 3 Työttömyysvakuutusmaksut ja työttömyysaste 1980–2019. Lähde: SISU-malli ja OECD.



* Vuodet 2018-2019 perustuvat Valtiovarainministeriön ennusteeseen.

Erytisesti 1990-luvun alun lama erottuu kuviosta 3 selvästi. Tuolloin työttömyysaste nousi pahimmillaan yli 16 prosenttiin ja työttömyysvakuutusmaksukin hetkellisesti vuonna 1994 yhteensä 7,5 prosenttiin. Vuonna 1993 palkansaajan osuus työttömyys-

⁸ Osaomistajan käsite määritellään työttömyysturvalaissa ks. luku 1 6 §

⁹ Tarkemmat yksityiskohdat ks. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta luku 8 a

¹⁰ Suhdannepuskurin koko määritellään laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta 3 §:ssa.

vakuutusmaksuun otettiin käyttöön – siihen asti maksun oli tilittänyt pelkästään työnantaja. Työttömyysvakuutusmaksun muutokset on vuodesta 1999 asti tehty saman suuruisina sekä työnantajille että työntekijöille.

Myös viime aikoina maksuihin on tehty merkittäviä muutoksia. Kilpailukyky sopimuksen mukaisesti on säädetty yhteensä 0,85 prosenttiyksikön maksun siirrosta työnantajilta työntekijöille vuosina 2017–2018. Vuonna 2018 on ensi kertaa tilanne, että työntekijän ja työnantajan vakuutusmaksu on yhtä suuri.

Lisäksi vuodelle 2019 TVR esittää työttömyysvakuutusmaksuja alennettavan yhteensä 0,8 prosenttiyksikköä.

Työnantaja tilittää työttömyysvakuutusmaksut myös niiden palkansaajien osalta, jotka eivät ole minkään työttömyyskassan jäseniä. TVR tilittääkin palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä Kansaneläkelaitokselle työttömyysturvan peruspäivärahan rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Vuonna 2017 Kansaneläkelaitokselle tilitetty määrä oli 208 miljoonaa euroa. Edellä mainitun lisäksi, alun perin osana pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen valtiontalouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseen liittyviä toimia julkisen talouden suunnitelmassa, ansioturvan korotusosia leikattiin ja TVR tilittää Kansaneläkelaitokselle tätä leikkausta vastaavan osuuden palkansaajamaksusta peruspäivärahan rahoitukseen. Summa on vuosittain 50,3 miljoonaa euroa.¹¹

Vakuutusmaksujen työnantajan osuutta kassaan kuulumattomista henkilöistä ei tilitetä Kansaneläkelaitokselle. Jos näin tehtäisiin, aiheuttaisi se paineita työttömyysvakuutusmaksun korotukselle, mutta täsmälleen samansuuruisen paineen muun verotuksen alentamiseksi.

Työttömyyskassojen jäsenmaksuilla katetaan noin 5,5 prosenttia ansiopäivärahan kustannuksista.¹² Vuonna 2017 jäsenmaksuja kerättiin yhteensä noin 228 miljoonaa euroa, josta etuuskulujen korvauksiin käytettiin noin 134 miljoonaa euroa.

On huomionarvoista, että TVR tilittää osan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotosta Kelalle peruspäivärahan rahoitukseen. Yksilön kannalta edellä mainitut siirrot ovat kuitenkin merkityksettömiä. Sekä vakuuttamaton henkilö että hänen työnantajansa maksavat työttömyysvakuutusmaksun, jota ei palauteta henkilölle itselleen tai hänen työnantajalleen. Myöskään rahoitusosuuden kohdentaminen peruspäivärahaan

¹¹ Ks. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta, Luku 8, 23 § sekä HE 151/2014

¹² Ks. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta, Luku 2, 4 §

ei ole olennaista; valtio voi käyttää kyseisen rahamäärän verran enemmän johonkin muuhun kohteeseen (vaihtoehtokustannus), jolloin rahoitusosuuden siirto hyödyttää kaikkia kansalaisia samalla tavalla.

Perustuslakivaliokunnan mukaan työttömyysvakuutusmaksu on valtiosääntöoikeudellisesti luonteeltaan vero, joten nykytiedon valossa perustuslaillista ongelmaa työttömyysvakuutusmaksun epäsuhtaisessa kohdentumisessa ei ole.¹³ Maksun ja hyödyn kohdentumisen problematiikkaa käydään vielä läpi luvussa 6.

Työttömyysturvan rahoitusvirrat on piirretty kuvioon 4 ja niitä käsitellään vielä yksityiskohtaisemmin seuraavassa luvussa.

Kuvio 4 Suomalaisen työttömyysturvajärjestelmän rahoituksen muodostuminen vuonna 2017.



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö (<https://stm.fi/tyottomyysturva>)

¹³ Ks. PeVL 17/2007 vp ja PeVL 18/1998 vp

Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan työttömyysturvan lisäksi myös muita etuisuuksia. TVR vastaa ammattitutkintostipendin ja palkansaajan aikuiskoulutustuen sekä valtion palkkaturvamenojen rahoituksesta.¹⁴ Vuonna 2017 TVR maksoi koulutusrahastolle yhteensä 151 miljoonaa euroa. Palkkaturvakustannuksia maksettiin 19 miljoonaa euroa.

¹⁴ Katso koulutusrahastosta annettu laki (1306/2002) 13 § ja aikuiskoulutuksesta annettu laki (1276/2000) 30 § sekä palkkaturvasta annettu laki (866/98) 31 §.

3 Katsaus työttömyyskassojen talouteen

Työttömyyskassojen lukumäärä on ollut trendinomaisessa laskussa jo useamman vuoden ajan; vuoden 1992 lopussa kassoja oli yhteensä 71, vuonna 2007 niitä oli 36 ja vuonna 2018 niitä oli 26. Vuonna 2018 yrittäjien työttömyyskassoja on kaksi.

Kuinka työttömyyskassojen talous on järjestetty? Suurin osa etuusmenoista rahoitetaan työntekijän ja työnantajan vakuutusmaksuilla sekä valtion rahoitusosuudella. Noin 5,5 prosenttia katetaan kassojen jäsenmaksuilla. Kuten edellisessä luvussa todettiin, työttömyyskassat eivät maksa pelkästään ansiopäivärahaa työttömyysajalta vaan myös ansiopäivärahaa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta sekä vuorottelukorvausta. Työllistymistä edistävät palvelut pitää sisällään omaehtoisen opiskelun, työvoimakoulutuksen sekä työkokeilun, työelämävalmennuksen, työ- ja koulutuskokeilun ja kuntouttavan työtoiminnan.

Suurin osa työttömyyskassoista (14) perii joko kuukausi- tai vuosikohtaista kiinteää maksua.¹⁵ Näissä kassoissa keskimääräinen jäsenmaksu on vuonna 2018 noin 91 euroa korkeimman vuosimaksun ollessa 159 euroa ja matalimman 24 euroa. Loput palkansaajakassoista (10) perivät keskimäärin 0,52 prosentin vuosimaksua suhteessa palkkatuloihin. Finanssivalvonnan tietojen mukaan korkein maksuprosentti (pl. yrittäjäkassat) on 0,85 ja matalin 0,18.

Yrittäjien työttömyyskassat perivät 2,25–2,65 prosentin jäsenmaksua suhteessa vakuutuksen perusteena olevaan vuosituloon. Yrittäjät eivät maksa työttömyysvakuutusmaksua eikä työttömyysvakuutusmaksulla myöskään rahoiteta yrittäjien työttömyysturvaa. Yrittäjien jäsenmaksuprosentti on korkeampi, koska sillä rahoitetaan ansiopäivärahan ansio-osa kokonaisuudessaan.¹⁶

Työttömyyskassojen jäsenmaksun suuruuteen vaikuttaa erityisesti kassojen jäsenten työttömyys. Korkea työttömyys johtaa maksettujen etuuspäivien kasvuun ja sitä kautta

¹⁵ Finanssivalvonta julkaisee kassojen jäsenmaksut kotisivuillaan ks. <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Tilastot/Vakuustoitominta/Tyottomyysvakuutus/Pages/Default.aspx>

¹⁶ Työntekijöiden ansio-osa puolestaan rahoitetaan pääosin työttömyysvakuutusmaksuilla, joiden suuruus yhteensä on keskimäärin 3,81 prosenttia suhteessa palkkasummaan. Noin 5,5 prosenttia ansiopäivärahamenoista rahoitetaan kassojen jäsenmaksuilla.

jäsenmaksun korotuspaineeseen. Kassat maksavat suurimman osan myös hallinnollisista kustannuksistaan, mutta hallinnollisten kustannusten muutosten vaikutus jäsenmaksujen muutokseen on pienempi.

Tutustutaan vielä kassojen talouteen työttömyyskassojen yhteisjärjestö TYJ:n tuoreimman eli vuoden 2017 kassojen yhteenlasketun tuloslaskelman perusteella. TYJ:n julkaisun perusteella taulukkoon 1 on kerätty olennaiset luvut vuodelta 2017.

Taulukko 1. Katsaus työttömyyskassojen talouteen vuonna 2017.

Tuotot vuonna 2017 (milj. euroa)	
Jäsenmaksut	227,6
STM:n (eli valtion) osuus hallintokuluihin	8,9
TVR:n osuus hallintokuluihin	10,9
Tuotot yhteensä	247,4
Kulut vuonna 2017 (milj. euroa)	
Maksetut ansiopäivärahat	- 2 321,5
Maksetut vuorottelukorvaukset	- 42,6
Yrittäjäkassan osuus yrittäjien jälkisuojaetuksista	- 0,1
STM:n osuus maksetuista korvauksista	934,9
TVR:n osuus maksetuista korvauksista	1 297,8
Yrittäjäkassan osuus yrittäjien suojaetuksista	0,1
Korvausvastuun muutokset	2,1
Korvauskulut yhteensä	- 131,5
Hallinnolliset kulut yhteensä	- 86,5
Vakuutustoiminnan tuotto/kulujäämä	29,3
Sijoitus- ja rahoitustoiminta	15,1
Muut tuotot ja kulut yhteensä	10,5
Tilikauden tulos	54,9

Lähde: TYJ

Vuonna 2017 työttömyyskassat saivat jäsenmaksutuloa yhteensä vähän alle 230 miljoonaa euroa. Sekä Sosiaali- ja terveysministeriö (eli valtio) että TVR osallistuvat kassojen hallintokuluihin yhteensä liki 20 miljoonan euron summalla. Näin ollen kassojen tuotot olivat yhteensä liki 250 miljoonaa euroa. Vuoden 2017 viimeisenä päivänä kassojen jäseniä oli vähän alle 2 miljoonaa henkilöä, jolloin keskimääräinen jäsenmaksu asettuu noin 118 euroon vuodessa.¹⁷

Kulupuolella ansiopäivärahoja maksettiin yhteensä noin 2,3 miljardia euroa ja vuorottelukorvauksia liki 50 miljoonaa euroa. STM:n eli käytännössä valtion osuus maksetuista korvauksista oli noin 0,9 miljardia euroa ja TVR:n osuus eli vakuutusmaksuilla kerätty osuus noin 1,3 miljardia euroa. Kassoille koituvat korvauskulut eli kassan

¹⁷ 227 564 852 euroa/ 1 924 680 jäsentä = 118,2 euroa/jäsen

osuus etuusmenosta oli siis yhteensä noin 132 miljoonaa euroa. Vakuutustoiminnan liki 30 miljoonan euron tuottoon päästään vähentämällä kokonaistuotosta korvauskulut ja hallinnolliset kulut (n. 86 milj. euroa). Lisäksi kassat kerryttivät sijoitus- ja rahoitustoiminnasta reilu 15 miljoonan euron tuotot sekä muita tuottoja noin 11 miljoonan euron verran, jolloin tilikauden ylijäämäksi jäi noin 54,9 miljoonaa euroa.

Jokaisella työttömyyskassalla on oltava tasoitusrahasto, jonka suuruus on vastattava vähintään yhden vuoden etuusmenoja. Rahaston tarkoitus on tasoittaa nopeiden menolisäysten vaikutusta jäsenmaksuun. Jos rahaston koko laskee alle Finanssivalvonnan määräämän vähimmäistason, on jäsenmaksua nostettava vastaavasti.¹⁸ Vuoden 2017 lopussa tasoitusrahaston suuruus yhteensä oli 367 miljoonaa euroa, tai keskimäärin 216 % suhteessa kassojen omalla vastuulla oleviin etuus- ja hallintokuluihin.

¹⁸ Ks. Työttömyyskassalaki 6 luku 20 §

4 Työttömyysvakuutuksen teoreettista taustaa

Taloustiede tarjoaa vankan teoreettisen pohjan ajatella vakuutustoimintaa. Erityisesti työttömyysvakuutuksesta on paljon sekä empiiristä että teoreettista tutkimusta. Käydään seuraavaksi läpi työttömyysvakuutuksen teoriaa sekä sen suhdetta julkiseen valtaan.¹⁹

Teorian lähtökohta on, että ihmiset ovat keskimäärin riskiä kaihtavia; ihmiset ottavat mieluummin euron varmasti kuin odotusarvioisesti euron (edes vähän) epävarmasti. Riskiaversiivisuudesta seuraa, että vakuutuksella itsessään on arvoa.

Ihmiset haluavat myös tasoittaa kulutustaan yli ajan; on parempi tienata 30 000 euroa joka vuosi verrattuna tilanteeseen, jossa tienaisi 10 000 yhtenä vuotena ja 50 000 toisena vuotena. Lainamarkkinoiden epätäydellisyydestä johtuen ihmiset eivät kuitenkaan pysty tasoittamaan kulutustaan täydellisesti, jolloin taas vakuutukselle syntyy kysyntää.

Työttömyysvakuutuksen tapauksessa tilanne on sama; riskiaversiivisistä mieltymykset, halu tasoittaa kulutusta yli ajan ja toisaalta lainamarkkinoiden epätäydellisyys johtaa työttömyysvakuutuksen kysyntään. Usein on parempi maksaa jonkin verran vakuutusmaksuja työssä ollessa, jotta mahdollisen työttömyyden realisoituessa tulotason tiputus ei olisi liian suuri.

Vakuutusmarkkinoille ominaisia ovat kuitenkin epäsymmetrisen informaation ongelmat (haitallinen valikoituminen, moraalikato). Ajatellaan, että kuvitteellisessa yhteiskunnassa perustetaan työttömyyskassa, johon alkuvaiheessa liittyy tietty määrä ihmisiä. Johtuen epäsymmetrisestä informaatiosta, kassan perustaja ei tiedä kuinka iso osa jäsenistä on ns. korkean työttömyysriskin henkilöitä. Samanaikaisesti tapahtuu haitallista valikoitumista asiakkaiden puolella. Työttömyyskassaan on kannattavinta liittyä erityisesti silloin, kun työttömyysriski on korkea. Kassan perustaja huomaa pian, että haitallisesta valikoitumisesta johtuen vakuutusmaksutulo ei riitä kattamaan etuusmenoja ja on pakotettu korottamaan vakuutusmaksua. Samalla kuitenkin osa pienemmän työttömyysriskin kassan jäsenistä toteaa, että hinta on liian korkea ja eroaa, jonka seurauksena työttömyyskassan on taas nostettava hieman jäsenmaksua ja niin edelleen. Lopulta haitallisen valikoitumisen kautta kassa joutuu lopettamaan toimintansa.

¹⁹ Yksityiskohtaisempaa tutkimustietoa löytyy esimerkiksi Holmlundin (1998) tai Tatsiramos ja van Oursin (2014) artikkeleista.

Näin saattaa käydä koko yksityiselle vakuutusmarkkinalle – markkina romahtaa. Informaation epätäydellisyydestä johtuen työttömyysvakuutus on perusteltua järjestää julkisesti ns. sosiaalivakuutuksena.

Toisesta näkökulmasta katsoen voidaan todeta, että yksilöiden väliset työttömyysriskit ovat korreloituneet. Talouteen kohdistuva negatiivinen shokki aiheuttaa työttömyysriskin kasvun isolle joukolle ihmisiä, minkä seurauksena työttömyysvakuutuksen tarjontaan kohdistuu taloudellisia paineita – varsinkin, jos toimijalla ei ole riittävän suuria puskurirahastoja turvanaan. Yksittäinen ja liian pieni toimialakohtainen kassa saattaisi joutua lopettamaan toimintansa. Tässäkin tilanteessa yksityinen markkina ei välttämättä olisi kestävä ja toiminta on perusteltua järjestää sosiaalivakuutuksena.

Vakuutuksella ja niin myös sosiaalivakuutuksella on yleensä aina myös käyttäytymisvaikutuksia ja tähän liittyy moraalikadon ongelma. Jos työttömyysvakuutus on ”liian” antelias, saattaa se vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen työmarkkinoilla kasvattaen työttömyysriskiä. Erityisesti julkisesti subventoidun työttömyysvakuutuksen tapauksessa havaitaan nopeasti dilemma oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden välillä (*engl. efficiency-equity -tradeoff*); liian antelias vakuutus vähentää yllykkeitä työskennellä, kun taas liian niukka vakuutus ei välttämättä riitä riittävään kulutuksen tasoittamiseen yli työttömyysjaksojen. Optimaalinen työttömyysvakuutuksen taso on osin teoreettinen ja empiirinen kysymys, mutta pitkälti myös poliittinen arvovalinta – minkä ryhmien hyvinvointia päättäjät haluavat painottaa?

Tässä selvitystyössä ei ole syytä arvioida suomalaisen työttömyysturvajärjestelmän optimaalisuutta laajemmin, joten ansioturvan pakollisuuteen liittymättömät seikat kuten ansiopäivärahan suuruus, kesto ja muut pienemmät yksityiskohdat jätetään tarkemmin käsittelemättä tässä yhteydessä.

Mielenkiintoinen tutkimuksellinen kysymys on miksi lähes kaikki Suomessa eivät liity työttömyyskassan jäseneksi – suhteellisen pienellä rahasummalla on mahdollista ostaa hyvä vakuutusturva (ks. luku 6). On mahdollista spekuloida vakuutuksen piiristä pois jättäytymisen syillä. Niitä ovat ainakin: 1) informaation vajaavaisuus, 2) likviditeettirajoitteet ja 3) poliittinen käyttäytyminen. Edellä mainittujen syiden lisäksi aina on henkilöitä, joiden subjektiivisesti koettu työttömyysriski on hyvin matala tai riskiaversiivisuus niin pientä, ettei edes hyvin edullisen vakuutuksen hankkimista koeta kannattavaksi.

Edellä mainittu informaation epätäydellisyys viittaa tilanteeseen, jossa henkilö ei yksinkertaisesti tunne työttömyysturvajärjestelmää, sen ehtoja ja sen sääntöjä eikä siksi ymmärrä tehdä itselleen hyvää valintaa liittymisen suhteen. Kyse voi olla harhaluulosta tai tiedon puutteesta. Likviditeettirajoite puolestaan viittaa tilanteeseen, jossa

henkilö ei kykene sijoittamaan rahaa vakuutukseen, koska tulot kuluvat muihin kohteisiin. Esimerkiksi sadan euron kertamaksu saattaa olla liian suuri rahasumma ihmiselle tietyissä tilanteissa, vaikka hyödykkeen vakuutusarvo olisikin suuri. Viimeisenä poliittinen käyttäytyminen viittaa esimerkiksi tilanteeseen, jossa henkilö ei halua aktiivisella valinnallaan olla tekemisissä valtiota lähellä olevien instituutioiden kanssa. Vaihtoehtoisesti jotkut saattavat nähdä työttömyyskassajärjestelmän työmarkkinajärjestöjä liikellä olevana järjestelmänä, jolloin kielteisesti suomalaiseen korporatiiviseen järjestelmään suhtautuvat saattavat tällä perusteella jättäytyä myös työttömyysvakuutuksen ulkopuolelle.

5 Aikaisemmat tutkimukset ja selvitykset

Siirtymistä yleisen ansioturvan piiriin on arvioitu modernein menetelmin eli käytännössä mikrosimulaatiomallia hyödyntäen ainakin kahdessa tutkimuksessa. Lisäksi asiaa sivutaan muutamissa asian kannalta merkittävässä tutkimusraporteissa. Seuraavassa kronologisessa järjestyksessä etenevä katsaus viimeaikaiseen suomalaiseen tutkimuskirjallisuuteen aiheen tiimoilta. Myös yksi ruotsalainen tutkimusraportti on sisällytetty katsaukseen sen erityisen kiinnostavuuden takia.

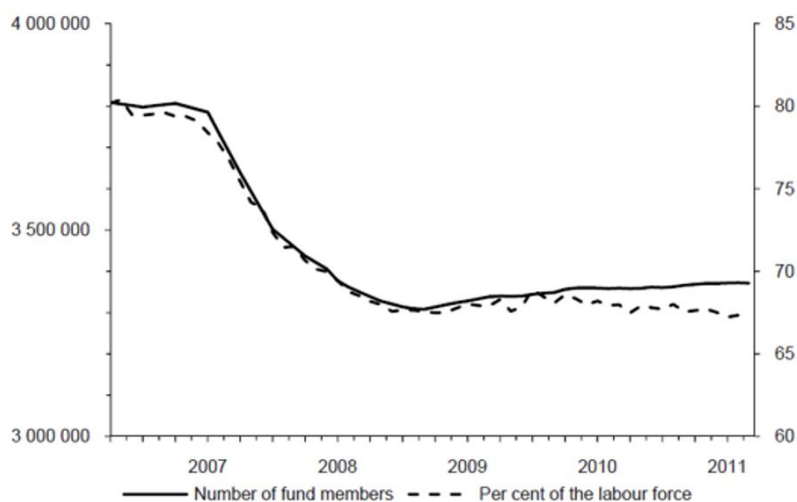
Report of the Swedish Fiscal Policy Council 2011²⁰

Ruotsin talouspoliittinen arviointineuvosto käy vuoden 2011 raportissaan (alaluku 7.2) läpi ruotsalaista työttömyysturvajärjestelmää, joka on esimerkiksi rahoituksen kannalta samantyyppinen kuin Suomen järjestelmä. Raportissa keskustellaan syvällisesti muun muassa siitä, tulisiko työttömyysvakuutusmaksua differentioida kassoittain, niin kuin Ruotsissa onkin tehty. Tässä yhteydessä ei kerrata tätä sinänsä relevanttia keskustelua, vaan kehoitetaan kiinnostunutta lukijaa tutustumaan Ruotsin arviointineuvoston raportin alalukuun 7.2.1.

Raportissa käydään läpi ruotsalaisen ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehitystä jäsenmäärien ja kassamaksujen suhteen. Vuonna 2007 etuuskassien rahoituksessa tehtiin uudistus, joka johti kassojen jäsenmaksun merkittävään kasvuun ja sen myötä jyrkkään tiputukseen kassojen jäsenmäärissä. Keskimääräinen kuukausittainen jäsenmaksu nousi 129 kruunusta (n. 14 euroa) 328 kruunuun (n. 35 euroa). Jäsenmäärä tippui puolessatoista vuodessa puolella miljoonalla. Vuonna 2009 rahoitussääntöjä taas muuteltiin ja kuukausittainen jäsenmaksu aleni keskimäärin 219 kruunuun (n. 21 euroa). Jäsenmäärä ei kuitenkaan palautunut entiselleen (ks. kuvio 4).

²⁰ Ruotsin talouspoliittisen arviointineuvoston jäseniä vuonna 2011 olivat Lars Calmfors (pj.), Torben Andersen (vara pj.), Michael Bergman, Laura Hartman, Lars Jonung, Helena Svaleryd, Lars Tobisson ja Erik Åsbrink.

Kuvio 5 Työttömyyskassojen jäsenet 2006-2011 Ruotsissa. Lähde: Ruotsin talouspoliittisen arviointineuvoston raportti 2011 (figure 7.2).



Note: The solid line shows the number of members in all the insurance funds (left axis). The dashed line shows the number of members as a percentage of the labour force (right axis).

Sources: IAF, Statistics Sweden and own calculations.

Raportissa käsitellään pakollisen työttömyysvakuutuksen järjestämistä. Raportin mukaan pakollinen työttömyysvakuutus takaa kaikille yhtäläisen vakuutusturvan ja toisaalta asettaa vakuutetut rahoituskellisesti yhtäläiseen asemaan kaikkien osallistuksessa järjestelmän rahoitukseen. Samoja argumentteja on Ruotsissa käytetty sairausvakuutuksen yhteydessä ja arviointineuvoston mukaan argumentit pätevät yhtä lailla työttömyysvakuutukseen.

Ruotsissa ammattiliitoilla on läheinen yhteys työttömyyskassoihin. Ammattiliitot hallinnoivat merkittävää osaa työttömyyskassoista. Ruotsissa työttömyyskassat onkin nähty yhtenä tapana tukea järjestäytymistä. Se, onko korkea järjestäytymisaste hyvä vai huono asia ei ole suoranaisesti taloustieteellinen kysymys vaan ennemminkin poliittinen kysymys. On mahdollista, että poliittiset päättäjät haluavat tukea poliittisista syistä ammattiliittoihin kuulumista.

Ruotsin arviointineuvosto kuitenkin toteaa, ettei työttömyysvakuutusjärjestelmä ole paras mahdollinen tapa tukea järjestäytymistä. Sen sijaan suora tuki olisi läpinäkyvämpi ja siten parempi tukimuoto. Työttömyysvakuutusjärjestelmän tehtävä on ensisijaisesti vakuuttaa tulojen menetystä vastaan (sitte tehostaen markkinoiden toimintaa) ja ylimääräiset tavoitteet vaikeuttavat tämän tavoitteen saavuttamista.

Lopuksi Ruotsin talouspoliittisen arviointineuvoston jäsenet ottavat suoraan kantaa järjestelmän uudistamisen puolesta:

"But we see strong arguments for mandatory income-related unemployment insurance." (sivu 248)

Kotamäki ja Mattila (2014)

Kotamäki ja Mattila (2014) tarkastelivat yleiseen ansioturvaan siirtymisen kustannuksia ja kahta erilaista rahoitusvaihtoehtoa – päivärahakattoa ja vakuutusmaksun korotusta. Lisäksi kirjoittajat vertailivat kattavan poikkileikkausaineiston perusteella työttömyysvakuutuksen piiriin kuuluvien ominaisuuksia vakuuttamattomiin henkilöihin.

Tutkimuksessa todetaan, että kassaan tai liittoon kuuluvat poikkeavat ominaisuuksiltaan merkittävästi verrattuna niihin, jotka eivät ole kassojen tai liittojen jäseniä. Vuoden 2012 aineiston perusteella lähes neljännes liittoon tai kassaan kuulumattomista on perusasteen tutkinnon varassa, kun jäsenillä vastaava koulutustaso on vain noin 10 prosentilla. Lisäksi jäsenyyden ulkopuolella olevat henkilöt ovat todennäköisemmin nuoria, miehiä sekä kuuluvat matalampiin tulokymmenyksiin.

Tutkijat tarkastelevat uudistusta, jossa palkansaajan ansiosidonnainen työttömyysvakuutus muuttuu kaikille pakolliseksi. Kassajärjestelmän uudistumiseen ei oteta kantaa tutkimuksen puitteissa. Tutkimuksessa tarkastellaan SISU-mikrosimulaatiomallin avulla kustannusneutraaleja uudistuksia, jossa uudistus rahoitetaan joko i) työttömyysvakuutusmaksua korottamalla, ii) korkeimpia työttömyyspäivärahoja leikkaamalla (katto päivärahalle) tai iii) näiden kahden yhdistelmänä. Käyttäytymisvaikutuksia ei tutkimuksessa huomioida, vaan laskelmat ovat luonteeltaan staattisia. Laskelmissa ei myöskään erikseen huomioida muutoksia hallinnollisissa kustannuksissa. Käydään seuraavaksi läpi skenaariot i) ja ii).

Ensimmäisessä eli vakuutusmaksuja korottavassa skenaariossa työttömyysturvamenot kasvavat (167,9 milj. euroa), verotus kiristyy lievästi johtuen kassojen jäsenmaksun poistamisesta (laskelmassa oletetaan, että toiminta rahoitetaan puhtaasti vakuutusmaksuilla ja valtion osuudella) ja työttömyysvakuutusmaksu nousee (373,3 milj. euroa). Edellä mainituista tekijöistä seuraa suoraan, että uudistus siirtää resursseja palkansaajilta työttömille ja on siten tuloeroja kaventava.

Toisessa eli korkeimpia ansiosidonnaisia päivärahoja leikkaavassa skenaariossa päivärahakatto asettuu jokseenkin matalalle tasolle, 63 euroon, jotta uudistus pysyy kustannusneutraalina. Tämä toinen uudistusskenaario on efektiivisesti tulonsiirto korkea työttömyysturvaa saavilta henkilöiltä työssäoloehdon täyttävälle työttömille, jotka eivät kuitenkaan ole ansiosidonnaisen päivärahan piirissä. Tuloeroihin liittyvät vaikutukset jäävät hyvin pieneksi.

Molemmissa edellä käsitellyissä skenaarioissa työttömien riippuvuus toimeentulo- ja asumistukeen vähenee.

Yhteenvedossa tutkijat kirjoittavat, että tutkimuksella on haluttu kiinnittää huomiota nykyjärjestelmän keskeiseen ongelmakohtaan eli siihen, että aineiston perusteella eniten vakuutusta tarvitsevat eivät ole sen piirissä. Järjestelmä näyttäisi siis kohdentavan resursseja jossain määrin epäjärkevällä tavalla.

Hiilamo, Lepomäki, Pöysti, Soininvaara ja Vartiainen (2015)

Hiilamo ym. (2015) esittävät keskusteluavauksessaan kokonaisvaltaista kustannusneutraalia reformia, jossa 1) ansioturvan tuolloinen enimmäiskesto olisi puolitettu 500 päivästä 250 päivään, 2) ansiopäivärahaa olisi korotettu työttömyysjakson ensimmäisen 100 päivän ajaksi ja 3) järjestelmä olisi muutettu yleiseksi, kaikki työssäoloehdon täyttävät henkilöt kattavaksi. Työssäoloehto pysyisi ennallaan. Uudistusehdotus on siis yksi, joskaan ei lainkaan ainut mahdollinen vaihtoehto.

Ehdotetun uudistuksen jälkeen työttömyyskassan jäsenyys ei olisi kriteeri ansiosidonnaisen työttömyysturvan saamiselle. Palkansaajien työttömyyskassojen jäsenmaksut poistuisivat, mikä aiheuttaisi 185 miljoonan euron vajeen ansioturvan rahoituksessa. Ansioturva rahoitettaisiin valtion toimesta (perusturva) sekä työnantajan ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksuilla (ansio-osa). Samalla hajautetusta järjestelmästä luovutaisiin ja työttömyysturvan toimeenpano keskittäisiin Kansaneläkelaitokseen. Esityksessä ei avata tarkemmin, minkälaisia hallinnollisia säästöjä toimeenpanon keskittämiseen mahdollisesti sisältyisi.

Myös Hiilamon ym. tutkimuksessa esitetty laskelma on staattinen. On tosin mahdollista, että esitetyt työttömyysturvan muutokset aiheuttaisivat käyttäytymisvaikutuksia, jotka lisääisivät työllisyyttä ja sitä kautta parantaisivat julkisen talouden tasapainoa.

Hiilamon ym. tutkimus sai julkaisun yhteydessä paljon huomiota ja se herätti julkista keskustelua. Julkinen keskustelu keskittyi paljolti tutkimuksessa esitettyyn rahoitustapaan (eli päivärahan keston lyhentämiseen) eikä tutkimusta motivoivaan keskeiseen epäkohtaan eli vakuutuksen ulkopuolella olevaan väestöön.

Maczulskij (2016)

Maczulskij (2016) tarkastelee työttömyyskassoihin kuulumattomien työttömyysriskiä vuoden 2013 Työolotutkimuksen aineistolla, joka on yhdistetty Tilastokeskuksen FLEED-paneeliin. Tulosten mukaan kassoihin kuuluvat todennäköisemmin profiililtaan riskiä kaihtavia väestöryhmiä, joita ovat naiset, kouluttautuneet, perheelliset ja julkisen

sektorin työntekijät. Toisaalta vakuutuksen ulkopuolelle jäävät edustavat keskimäärin korkean työttömyysriskin henkilöitä eli nuoria, matalasti koulutettuja ja epätyypillisissä työsuhteissa työskenteleviä.

Tutkimuksen tulosten mukaan on siis joukko henkilöitä, jotka hyötyisivät kassajäsenyydestä merkittävästi, mutta eivät siltikään vakuuta itseään liittymällä työttömyyskassan jäseniksi.

Lisäksi matalammilla tulotasoilla ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan korvausaste on parempi, joka edelleen parantaa matalatuloisten henkilöiden kannustimia vakuuttaa itsensä työttömyyden varalle. Maczulskij'n tulosten mukaan työttömyyttä edeltänyt palkkataso on positiivisesti sidoksissa todennäköisyyteen kuulua työttömyyskassaan.

Myöskään siis suhteellisesti ottaen parempi taloudellinen kannustin kuulua kassaan ei tässä yhteydessä lisää kassaan kuulumisen todennäköisyyttä.

Tilastollisen analyysin perusteella tutkija spekuloi, että tulokset viittaavat epätäydelliseen informaatioon tai johonkin muuhun epätäydellisyyteen kuluttajien valinnoissa. Ne, joiden ainakin näennäisesti kannattaisi taloudellisin perustein kuulua työttömyyskassaan, eivät liity jäseniksi.

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2017)²¹

Talouspolitiikan arviointineuvosto vuotta 2016 käsittelevässä raportissaan (s. 145-) kysyy, missä määrin on mielekästä pitää yllä työttömyysvakuutusta, jossa vakuutetut maksavat suoraan vain 5,5 prosentin osuuden etuusmenoista. Erityisesti arviointineuvosto alleviivaa sitä, että työttömyysvakuutusmaksut kerätään kaikilta, mutta edut kohdistetaan kassojen jäsenille.

Arviointineuvoston mukaan yleiseen ansioturvaan siirtymisen yhteiskunnallinen kannattavuus riippuu siitä, minkälaiset ihmiset jäävät työttömyysvakuutuksen ulkopuolelle. Viitaten aikaisempaan tutkimukseen arviointineuvosto toteaa, että nuoret, matalapalkkaiset, määräaikaiset ja keskimääräistä useammin miespuoliset palkansaajat jättäytyvät ja jäävät vakuutuksen ulkopuolelle.

Lisäksi arviointineuvoston mukaan näyttää siltä, että haitallinen valikoituminen vakuutuksen piiriin ei ole erityinen ongelma – sekä vakuutettujen että vakuuttamattomien

²¹ Kyseisessä raportissa Talouspolitiikan arviointineuvostoon kuuluivat Roope Uusitalo (pj.), Mikko Puhakka, Torben M. Andersen, Anneli Anttonen ja Jukka Pirttilä. Sihteereinä toimi Teemu Lyytikäinen (-31.12.2016) ja Seppo Orjasniemi (1.1.2017-).

työttömyysasteet ovat kehittyneet pitkälti samalla tavalla ainakin viimeisten 20 vuoden aikana.

Talouspolitiikan arviointineuvosto keskustelee myös yleisen ansioturvajärjestelmän vaikutuksista järjestäytymisasteeseen. Neuvoston mukaan on mahdollista, että yleinen ansioturva vähentäisi liittoon kuuluvien osuutta palkansaajista. Neuvosto kuitenkin huomauttaa, ettei ole lainkaan selvää, onko kassajärjestelmän kautta tapahtuva epäsuora tuki ylipäättänsä järkevin tapa tukea järjestäytymisastetta.

6 Työttömyysvakuutus yksilön näkökulmasta

Ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen kustannuksia ja hyötyjä on syytä tarkastella myös yksilön näkökulmasta. Järjestelmien välillä tehdyt tulonsiirrot eivät ole sama asia, kuin yksilölle tehty tulonsiirto. Esimerkiksi TVR siirtää Kelalle kassaan kuulumattomien palkansaajien vakuutusmaksua vastaavan osuuden; ansiopäivärahan rahoittamiseen tätä maksutuottoa ei käytetä, mutta yksilölle ei tätä summaa myöskään palauteta. On myös pitkälti samantekevää korvamerkitäänkö palautus peruspäivärahaan vai ei; työmarkkinatuki on tosiasiallisesti työttömille saman suuruinen kuin peruspäiväraha.

Pelkkä työttömyysvakuutusmaksurasitteen tarkastelu ei ole riittävää, koska kassamaksu on verovähenteinen erä verotuksessa. Siksi kassamaksun huomioiminen sellaisenaan yliarvioisi vapaaehtoisen kassamaksun nettomääräistä suuruutta. Yksilötason tarkastelu antaa myös oivallisen mahdollisuuden keskustella siitä, miksi vakuuttamattoman pitäisi tai ei pitäisi työttömyysvakuutusmaksua maksaa.

Verrataan seuraavassa kahta kaikin puolin muuten samanlaista paitsi kassan jäsenyyden suhteen eroavaa esimerkkitapausta:

- 1) henkilöä, joka on työttömyyskassan jäsen ja täyttää työssäoloehdon sekä
- 2) henkilöä, joka ei ole työttömyyskassan jäsen, mutta täyttää työssäoloehdon

Vertailun tulos on kirjoitettu auki taulukkoon 2.²²

²² Liite D:hen on raportoitu tulojen rakenne myös silloin, kun bruttopalkka on 2 000 euroa/kk ja 3 000 euroa/kk.

Taulukko 2. Esimerkitapaus kassan jäsenyyden vaikutuksesta tuloihin vuoden 2018 lainsäädännön mukaisesti (€/kk)

	Jäsen	Ei jäsen	Jäsen	Ei jäsen
Tila	Töissä		Työtön	
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu	48	48	-	-
Bruttopalkka	2 500		-	
Työttömyyskorvaus	-	-	1 458	697
Verot (ei vakuutusmaksuja)	321	325	312	111
Vakuutusmaksut (pl. työttömyysvakuutusmaksu)	197	197	-	-
Työttömyysvakuutusmaksu	48	48	-	-
Tulo ennen kassan jäsenmaksua	1 934	1 930	1 146	586
Kassan jäsenmaksu	10	-	10	-
Käytettävissä oleva tulo	1 924	1 930	1 136	586
Eläkekattuma	38	38	28	-
Käytettävissä oleva tulo asu- mistuen jälkeen	1 924	1930	1286	992
Käytettävissä oleva tulo asu- mistuen ja toimeentulotuen jälkeen	1 924	1930	1286	1241

Oletukset: Yksin asuvan palkansaajan vuositulo on 30 000 euroa; kassan jäsenmaksu on 120 € vuodessa; henkilö asuu Helsingissä vuokralla (750 €/kk). Työnantajan ennakoitu keskimääräinen vakuutusmaksu on 1,91 % (Lähde: TVR)

Taulukon kahteen ensimmäiseen sarakkeeseen on raportoitu, kuinka työtä tekevän kassan jäsenen ja täsmälleen samanlaisen ei-jäsenen tulojen rakenteet poikkeavat toisistaan. Tässä on esimerkkilaskelman päähenkilöksi otettu 30 000 euroa vuodessa eli 2 500 euroa kuukaudessa tienaaava palkansaaja. Valittu palkka on melko tyypillinen ansiosidonnaista päivärahaa saavan henkilön vakuutusmaksu. Vaikka kyseessä on yksittäistapaus, samat lainsäädännölliset periaatteet pätevät kaikilla tulotasoilla. Kokonaistaloudellisia vaikutuksia tarkastellaan lähemmin myöhemmin ja yllä esitetyn taulukon lukujen on tarkoitus lähinnä havainnollistaa, kuinka eri tavalla järjestelmä kohtelee kassojen jäseniä ja muita.

Töissä ollessaan kassan jäsenten verotus on hieman muita kevyempää johtuen kassamaksun työtulovähenteisyydestä. Esimerkkihenkilön kuukausittaisesta 2 500 euron bruttopalkasta verojen ja maksujen jälkeen kassan jäsenelle jää 1 924 euroa ja ei-jäsenelle 1 930 euroa kuukaudessa; kassan 10 euron kuukausittainen jäsenmaksu alentaa siis verovähenteisyyden kautta veroprosenttia. Jos huomioidaan lisäksi kassan jäsenmaksu, niin lopulta kassan jäsenen käytettävissä olevat tulot jäävät tässä tapauksessa 6 euroa ei-jäsentä pienemmäksi.

Verrokkihenkilöt poikkeavat toisistaan selvästi enemmän, kun tarkastellaan työttömyyttä kohdanneita henkilöitä. Tässä vaiheessa vertailun valokeila on tarkoitus pitää

tiukasti työttömyysetuuksissa. On toki niin, että yleinen asumistuki tasoittaa vakuutettun ja vakuuttamattoman työttömän henkilön välistä tulojen eroa, jos siihen on oikeutettu. Asumistuki, toimeentulotuki sekä eläkekarttuma on laskettu taulukkoon käytettävissä olevan tulon alle.

Kassan jäsen saa työttömänä hieman alle 1 500 euron kuukausittaisen työttömyyskorvauksen, josta verojen ja kassan jäsenmaksun jälkeen jää noin 1 136 euroa käteen. Lisäksi ansiosidonnaisesta päivärahasta karttuu eläkettä 75 % vakuutuspalkan mukaisesti. Tässä tapauksessa esimerkiksi vuoden työttömyyden kohdalla eläkettä ehtii karttua 338 euroa vuodessa. Työttömyysturvajärjestelmän tasolla esimerkiksi vuosina 2016 ja 2017 puhutaan noin 800 miljoonan euron tulonsiirrosta eläkejärjestelmään. Henkilön, joka ei kuulu kassaan käytettävissä olevat tulot ovat vähän alle 590 euroa kuukaudessa peruspäivärahan bruttomäärän ollessa noin 697 euroa kuukaudessa.

Mitä vakuutuksesta siis seuraa käytännössä? **Töissä ollessaan esimerkkihenkilö pystyy hankkimaan työttömyysvakuutuksen efektiivisesti kuuden euron kuukausimaksulla.** Työttömäksi jäädessään vakuutettu henkilö saa lähes kaksinkertaisen työttömyysetuuden määrän eli 550 euroa nettomääräisesti suuremman työttömyyskorvauksen kuin hän muuten saisi. Hieman kärjistäen voidaan sanoa, että tämän esimerkkihenkilön tapauksessa kuuden euron kuukausittaisella kassamaksulla on mahdollista ostaa työttömyyden osuessa kohdalle 550 euron kuukausittainen nettomääräinen lisätulo. Vakuutuksen hyötysuhde on erittäin hyvä ja niin kuin aiemmin jo todettiin, järjestelmä onkin vahvasti subventoitu.

Vakuutettujen subventio ei kuitenkaan tule pelkästään valtiolta vaan myös kassoihin kuulumattomat henkilöt subventoivat kassojen jäseniä. Kassoihin kuulumattomat henkilöt nimittäin joutuvat maksamaan työttömyysvakuutusmaksun, mutta eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Toisaalta peruspäiväraha on suurimmalle osalle työttömistä samanlainen etuus kuin työmarkkinatuki, joka rahoitetaan kuntien ja valtion toimesta. Vakuutusmaksua maksamalla vakuuttamattomat henkilöt osallistuvat ansiosidonnaisen työttömyysturvan kustannuksiin ja siis subventoivat niitä, jotka vakuutuksen piirissä ovat.

Erytisesti yksin asuvan henkilön tapauksessa asumistuki ja mahdollinen toimeentulotuki tasoittavat kassan jäsenen ja ei-jäsenen käytettävissä olevia tuloja. Toisaalta esimerkiksi parisuhteessa olevan henkilön tapauksessa, varsinkin puolison työskennellessä, tasoittamista ei juuri tapahdu. Myös esimerkiksi jo pienten säästöjen olemassaolo vähentää mahdollisuutta ja todennäköisyyttä saada toimeentulotukea.

Yhteenvetona tästä luvusta voidaan todeta ainakin seuraavaa:

- Kassan jäsenten veroprosentti on pienempi kuin ei-jäsenten johtuen kassan jäsenmaksun verovähenteisyydestä.
- Sekä kassojen jäsenet, että muut henkilöt maksavat sosiaalivakuutusmaksuja ja siis myös työttömyysvakuutusmaksua täsmälleen samoin perustein eli samasta palkasta sama määrä vakuutusmaksuja. Kuitenkin ainoastaan kassan jäsen on oikeutettu ansiopäivärahaan. Työttömyyskassaan kuulumattomat henkilöt siis subventoivat työttömyyskassojen jäseniä.
- Verrattaessa kassan jäseniä ja muuten samanlaisia henkilöitä huomataan, että yksilön näkökulmasta kassan jäsenmaksun ja potentiaalisen etuuden hyötysuhde on hyvä.
- Kotitalouskohtaiset tuet (asumistuki, toimeentulotuki) tasoittavat tietyille ryhmille, erityisesti yksin asuville, ansiopäivärahan ja peruspäivärahan välistä eroa. Esimerkiksi työttömän henkilön puolison työskennessä tätä tasoitusta ei juuri tapahdu.

7 Kuvailevaa tilastotietoa vakuutettujen ja vakuuttamattomien eroista

Kuten luvussa 5 kävi ilmi, muutamat tutkimukset ovat verranneet keskenään työssä-oloehdon täyttäneitä henkilöitä, jotka ovat tai eivät ole jonkin työttömyyskassan jäseniä. Tulos on ollut, että kassoihin kuulumattomat näyttäisivät olevan heikommassa työmarkkina-asemassa kuin työttömyyskassojen jäsenet. Tarkastellaan kuitenkin vielä tässä selvityksessä käytettävää tausta-aineistoa hyväksi käyttäen kysymällä, millä tavoin ansiosidonnaista päivärahaa saavat eroavat peruspäivärahaa saavista.²³ Toiseksi verrataan työllisiä. Tarkemmin ottaen verrataan työmarkkinoilla niitä 17–65 -vuotiaita henkilöitä, jotka ovat verottajan tietojen mukaan saaneet verovähennyksen työttömyyskassan -ja/tai ammattiliiton jäsenmaksun perusteella ja verrataan näitä henkilöitä sellaisiin, jotka eivät kyseistä jäsenmaksua ole maksaneet. Käytössä olevan aineiston perusteella ei ole mahdollista erottaa ammattiliiton jäsenmaksua työttömyyskassan jäsenmaksusta. On kuitenkin syytä olettaa, että suurin osa ammattiliittojen jäsenistä kuuluu myös työttömyyskassaan.

Ensimmäinen kysymys kuuluu, kuinka peruspäivärahaa saavat henkilöt eroavat ansiosidonnaista päivärahaa saavista verrokeistaan? Aineistossa on tiedot muun muassa seuraavista työmarkkina-asemaa ennustavista muuttujista: 1) ikä, 2) koulutusaste, 3) koulutusala, 4) työhistoria, 5) oikeus soviteltuun työttömyysturvaan, 6) edellisen vuoden työnantajasektori ja 7) sijainti tulojakaumassa tilastovuotena. Korrelaatioita on suoraviivaista tulkita logistisen regressioanalyysin avulla. Regressioanalyysin tuottamat (suhteelliset) marginaalitodennäköisyydet on raportoitu liitteisiin A ja B. Marginaalitodennäköisyys kertoo siis sen, kuinka tietyn ryhmän todennäköisyys kuuluu kassaan poikkeaa verokiryhmän todennäköisyydestä. Esimerkiksi on mahdollista kysyä, kuinka paljon toisen asteen koulutuksen omaavan todennäköisyys saada ansiosidonnaista poikkeaa ylemmän korkeakoulututkinnon tehneiden todennäköisyydestä, kun kaikki muut tekijät vakioidaan.

Logistinen regressioanalyysi vahvistaa aiempien tutkimusten löydökset. Iän yhteys ansiopäivärahan saamisen todennäköisyyteen on positiivinen; mitä vanhempi henkilö on, sitä korkeampi on todennäköisyys olla oikeutettu ansiosidonnaisen päivärahaan. Koulutusasteen yhteys on myös positiivinen; mitä korkeammin koulutettu henkilö on, sitä korkeampi on todennäköisyys olla oikeutettu ansiopäivärahaan. Vuodesta 1997

²³ Selvityksessä käytetty aineisto on SISU-mallin aineisto vuodelta 2016, joka kattaa 15 prosenttia kaikista Suomessa asuvista kotitalouksista eli noin 800 000 henkilöä.

lähtien laskettu työhistoria (työkuukausissa) assosioituu positiivisesti työttömyyskassaan kuulumisen todennäköisyyden kanssa. Mitä pidempi ja siis yhtenäisempi työhistoria, sitä korkeampi todennäköisyys kuulua kassaan. Henkilön asema tulojakauksessa on positiivisesti yhteydessä ansiopäivärahaoikeuden kanssa; mitä korkeampi tulokymmenys, sitä korkeampi todennäköisyys. Viimeinen korrelaatio on osin itsestään selvä, koska peruspäiväraha on etuutena ansiopäivärahaa matalampi. Toki sijaintiin tulojakauksessa vaikuttaa myös esimerkiksi puolison tulotaso sekä pääomatuojen määrä.

Edellä lyhyesti läpi käydyn regressioanalyysin perustella voidaan jokseenkin suoraan päätellä, että peruspäiväraha on yhteydessä heikompaan työmarkkina-asemaan verrattuna ansiosidonnaista päivärahaa saaviin. Peruspäivärahalla olevat ovat todennäköisemmin nuoria ja miehiä. Lisäksi heidän koulutustasonsa on matalampi, työhistoria rikkonaisempi ja he kuuluvat alempiin tulokymmenyksiin. Voidaan päätellä, että peruspäivärahalle päätyvät ovat haastavammassa työmarkkina-asemassa ansiosidonnaista päivärahaa saaviin verrattuna.

Edellinen analyysi tarkasteli ainoastaan niitä, joille työttömyys on jo realisoitunut. Tarkastellaan seuraavaksi laajempaa joukkoa, jolla pyritään arvioimaan, liittyykö kassaan liittymiseen merkittävää valikoitumista. Valitaan otokseen edellisen kahden vuoden eli vuosien 2014–2015 aikana vähintään 129 päivää työssä olleet ja jotka Tilastokeskuksen sosioekonomisen aseman luokituksen mukaan ovat työntekijöitä. Tämä rajaus on karkea vastine sille, että analyysissä ollaan kiinnostuneita henkilöistä, jotka täyttävät työssäoloehdon. Kiinnostuksen kohteena on tämän joukon todennäköisyys kuulua ammattiliittoon ja/tai työttömyyskassaan. Aineistossa havaitaan ainoastaan henkilön maksamien jäsenmaksujen summa, joten yksiselitteisesti ei ole mahdollista erottaa henkilöitä, jotka kuuluvat ainoastaan ammattiliittoon tai ainoastaan työttömyyskassaan. Todennäköisesti on kuitenkin niin, että suurin osa ammattiliittojen jäsenistä on myös työttömyyskassojen jäseniä, joten harha ei tässä yhteydessä ole todennäköisesti merkittävä. Tulokset on taulukoitu liitteeseen B jälleen kerran marginaalitodennäköisyyksinä.

Työssäoloehdon täyttäneiden tapauksessa tulokset ovat samansuuntaisia kuin edelläkin. Ne, jotka kuuluvat ammattiliittoon ja/tai työttömyyskassaan näyttävät olevan paremmassa työmarkkina-asemassa kuin työttömyyskassoihin kuulumattomat. Lisäksi nyt on mahdollista tehdä vertailuja työnantajasektorin suhteen. Erityisesti tästä vertailusta nousee esiin tulos, että julkisen sektorin työntekijöiden eli sekä kuntien, valtion että sosiaaliturvarahastojen työntekijöiden todennäköisyys kuulua kassaan tai liittoon on merkittävästi muita korkeampi. Tämä on mielenkiintoinen tulos, koska yleensä julkisen sektorin työt koetaan vähemmän epävarmoiksi, jolloin työttömyysvakuutuksen kysynnän luulisi olevan pienempää eikä suurempaa. Onkin mahdollista, että julkiselle sektorille valikoituu riskiä kaihtavampia henkilöitä.

Tässä luvussa saadut tulokset ovat samansuuntaisia kuin aiemmat julkaisut kuten Kotamäki ja Mattila (2014) ja Maczulskij (2016).

8 Yrittäjät työttömyysturvajärjestelmässä

Yrittäjien asema työttömyysturvajärjestelmässä eroaa palkansaajista yrittäjien työn luonteen, työttömyysturvajärjestelmän parametrien ja työtulon määrittelyn vuoksi. Yrittäjien tulotaso vaihtelee palkansaajia enemmän. Erityisesti yrityksen alkuvaiheessa tulovirta saattaa olla vähäistä, mikä vaikeuttaa vakuutusmaksujen tilittämistä. Toisaalta erityisesti vakiintuneilla yrittäjillä on enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa sekä tulojen jakсотukseen, että vakuutukseen läheisesti kytkeytyvään YEL-työtuloon.

Nykymallin johtoajatus on, että konkurssiriski (ml. työttömyysriski) on osa yrittäjän riskiä eikä täten esimerkiksi yksityinen elinkeinonharjoittaja maksa työttömyysvakuutusmaksua. Yrittäjien on oletettu ymmärtävän se riski, mikä vakuutuksen ostamatta jättämisestä seuraa. Yrittäjien on luonnollisesti mahdollista vakuuttaa itsensä vapaaehtoisesta järjestelmän piirissä, mutta kyseisessä järjestelmässä valtio korvaa ainoastaan peruspäivärahan osuuden ja ansioperustainen osa on rahoitettava jakojärjestelmäperustaisesti.²⁴

Tämän selvityksen kannalta olennainen kysymys kuuluu: Tulisiko yrittäjätkin sisällyttää yleisen ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän piiriin? Vastaus on ei.

Ensiksikin Norja on hyvä verrokkimaa Suomelle, koska molemmat maat ovat instituutioiltaan monin tavoin samankaltaisia Pohjoismaisia hyvinvointivaltioita, mutta Norjassa palkansaajien ansiosidonnainen työttömyysturva on yleinen. Norjassa yrittäjät eivät ole yleisen ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän piirissä; ainoastaan palkansaajan tulot antavat oikeuden työttömyysetuuteen.²⁵ Norjassa on siis katsottu, että yleisestä työttömyysvakuutuksesta huolimatta työttömyysriski sisältyy yrittäjäriskiin ja pakollinen työttömyysvakuutus on syytä järjestää vain palkansaajille.

Jos Suomessa kuitenkin yrittäjät sisällytettäisiin työttömyysturvajärjestelmän piiriin, niin lähtökohtaisesti yrittäjien vapautus työttömyysvakuutusmaksusta tulisi purkaa - yleinen ansioturva on myös pakollinen ansioturva. Vuoden 2018 lukujen perusteella tämä tarkoittaisi, että kaikki yrittäjät olisivat velvollisia maksamaan 1,9 prosentin suuruisen työttömyysvakuutusmaksun (nykyinen palkansaajan maksuosa) sekä 0,65–

²⁴ Vuonna 2018 yrittäjien jäsenmaksu oli 2,25-2,65 % suhteessa vakuutettuun tuloon. Toisaalta yrittäjät eivät maksa työttömyysvakuutusmaksuja, jotka työntekijälle ovat keskimäärin yhteensä 3,8 prosenttia palkkasummasta vuonna 2018.

²⁵ Lisää informaatiota Norjan työttömyysturvaa hallinnoivan organisaation eli NAV:in sivuilta (<https://www.nav.no/494188/minimum-income-requirement>).

2,25 prosentin työnantajan maksuosuuden. Toki yrittäjien liittyminen yleiseen työttömyysturvajärjestelmään johtaisi vakuutusmaksun tason muutoksiin ja muutoksen suunta riippuisi yrittäjien työttömyysriskistä. Yhtä kaikki vapaaehtoisuus muuttuisi pakollisuudeksi, jonka seurauksena suurimmalle osalle yrittäjistä verokiila kasvaisi merkittävästi.

Yrittäjien eläkelain (YEL) piirissä vuonna 2017 oli ETK:n tilastotietokannan mukaan noin 205 000 henkilöä, joista noin 121 000 vakuutetulla YEL-työtulo oli yli 13 000 euroa yrittäjien työttömyysvakuutuksen alarajan ollessa 12 564 euroa. Yrittäjien työttömyyskassoihin kuului Fivan tilastojen mukaan noin 33 000 henkilöä.²⁶ Nykymuotoisen työttömyysturvan voi siis sanoa olevan huomattavasti epäsuosittu yrittäjien keskuudessa kuin palkansaajien keskuudessa. Kuinka järjestelmä nähtäisiin yrittäjien keskuudessa sitten, kun työttömyysvakuutus (ja sitä myöten vakuutusmaksu) tehtäisiin pakolliseksi?

Potentiaalinen uudistus nostaisi siis yrittäjien verokiilaa. On hyvä huomioida, ettei uudistus todennäköisesti lisäisi työttömyysturvajärjestelmän legitimiteettiä laajemmin ottaen. Lisäksi työttömyysvakuutuksen tekeminen yrittäjille pakolliseksi vähentäisi erityisesti aloittelevien yrittäjien joustoja. Toisaalta kattavampi työttömyysvakuutus vähentäisi yrittäjyyden riskillisyyttä ja täten kannustaisi yrittäjyyteen.

Työmarkkinoilla entistä useammin erilaiset työnteon muodot vaihtelevat; henkilö voi olla yhtenä hetkenä työsuhteessa yritykseen ja toisena hetkenä itse yrittäjänä. Muun muassa Hellstén ja Löfgren ovat vuonna 2016 selvityksessään esittäneet yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoa työttömyysvakuutuksessa. Yhdistelmävakuutus tarkoittaa siis palkansaajan ja yrittäjän vakuutusturvan yhdistämistä tietyin ehdoin, jolloin myös yrittäjien tältä osin yrittäjien työttömyysvakuutus voisi olla perusteltua järjestää pakollisena. Yhtä kaikki myös Hellstén ja Löfgren painottavat yleisemmällä tasolla järjestelmän vapaaehtoista luonnetta.

Myös tässä selvityksessä otetaan se näkökulma, että työttömyysriski sisältyy yrittäjän tietoisesti ottamaan riskiin ja yrittäjät rajataan pakollisen työttömyysvakuutuksen ulkopuolelle. Yksi keskeinen peruste on jo edellä mainittu: yrittäjien palkansaajista poikkeavat vastuut ja velvollisuudet. Työntekijälle maksetaan palkkaa heti ensimmäisestä työtunnista lähtien. Sen sijaan yrittäjälle saattaa kulua peräti vuosia ennen kuin yrittäjä pystyy tulouttamaan itselleen rahaa eikä siltikään ole takeita, että yritystoiminnasta tulee kannattavaa.

²⁶ Yrittäjien kassoja ovat Ammatinharjoittajien ja yrittäjien ja Suomen Yrittäjien työttömyyskassa.

Pakollinen työttömyysvakuutusmaksu saattaisi osaltaan luoda kynnyksen yritystoiminnan aloittamiselle tai sen jatkamiselle, jos toiminta ei lyhyellä aikavälillä osoittautuisi kannattavaksi. Siten on mielekästä ajatella työttömyysriskin sisältyvän yrittäjän riskiin laajemmin, jolloin pakollinen työttömyysvakuutus ei olisi tarpeellinen.

Kolmas ja kenties tärkein perustelu on, että yrittäjien työttömyysvakuutus toimii jakojärjestelmäperustaisesti eikä siinä ole maksujen ja etuuksien välistä epäsuhtaa samalla tavalla kuin palkansaajien vakuutuksessa. Puhtaasti vapaaehtoinen järjestelmä on jo yleinen siinä mielessä, että se kohtelee kaikkia yhdenvertaisesti.

Tässä selvityksessä tehty linjaus ja sitä myöten rajausta on, että yrittäjien työttömyysvakuutus olisi yleiseen ansioturvajärjestelmään siirtymisen jälkeenkin säilytettävä vapaaehtoisuuteen perustuvana erityisesti niin kauan, kun työttömyysturvan taustalla oleva tulo määräytyy karkeasti nykyisten periaatteiden mukaisesti.

Tässä selvityksessä tarkasteltu **yleinen ansioturva koskee ainoastaan työsuhhteissa olevia palkansaajia.**

9 Yleisen ansioturvan epäsuorat vaikutukset

Tässä aluvuussa epäsuorilla vaikutuksilla viitataan ansiosidonnaisen työttömyysturvan laajentamisen vaikutukseen järjestäytymisasteeseen ja sitä kautta esimerkiksi palkanasetantaan. Vaikutuskanava on seuraava. On mahdollista, että ihmiset yhdistävät ammattiliitot ja työttömyyskassat toisiinsa, vaikka formaalia kytköstä ei ole siinä mielessä, että henkilön on mahdollista kuulua työttömyyskassaan, vaikkei hän olisi-kaan ammattiliiton jäsen.

Työttömyyskassalaissa todetaan seuraavasti: *”Jäseneksi pääsemisen ja jäsenenä pysymisen ehtona ei saa olla, että jäseneksi pyrkivä tai jäsen kuuluu tai liittyy johonkin muuhun yhdistykseen, järjestöön tai yhteenliittymään.”* Kassan jäsenyys ei edellytä liiton jäsenyyttä.

Edellisestä huolimatta esimerkiksi ammattiliitto Pron kyselyn mukaan työttömyysturva on ollut tärkein ammattiliittoon liittymisen peruste 70 prosentille työikäisistä vastaajista.²⁷ Kantar TNS:n Suomen Yrittäjien toimeksiannosta tekemässä kyselytutkimuksessa puolestaan kaksi kolmesta suomalaisesta ammattiliiton jäsenestä sanoo tärkeimmäksi perusteluksi ammattiliiton jäsenyydelle olevan ansiosidonnainen työttömyysturva.²⁸

Kantarin kyselyssä kysyttiin myös vastaajan mielipidettä väitteestä, että ansiosidonnainen työttömyysturva vaatii jäsenyyttä ammattiliitossa. Liittoon kuuluvista henkilöistä 45 prosenttia oli samaa mieltä väitteen kanssa, 10 prosenttia ei osannut sanoa ja 44 prosenttia oli eri mieltä.

Edellisten kyselytutkimusten perusteella näyttää siltä, että merkittävä osa liittojen jäsenistä ei täysin osaa erottaa ammattiliittojen ja työttömyyskassojen tehtäviä toisistaan.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ulottaminen kaikille saattaisi siis vaikuttaa myös järjestäytymisasteeseen, mikäli todella työttömyysturva olisi ainut liittoon liittymisen syy. Böckermanin ja Uusitalon (2005) mukaan Gentin järjestelmä on keskeinen tekijä, joka selittää järjestäytymisasteen eroja maiden välillä. Pakollinen ja yleinen työttömyysvakuutus tarkoittaisi Gent-järjestelmästä luopumista, mikä puolestaan saattaisi

²⁷ <https://www.proliitto.fi/uutiset/jarjestopro/tyottomyysturva-ja-tyosuhdeneuvonta-tuovat-liittoon>

²⁸ <https://www.yrittajat.fi/uutiset/592222-yllattava-tutkimustulos-kaksi-kolmesta-kuuluu-liittoon-ansiosidonnaisen-vuoksi-vaikka>

ajan myötä alentaa Suomen järjestäytymisastetta esimerkiksi Norjan tasolle, jossa yleinen ansiosidonnainen työttömyysturvajärjestelmä on ollut jo pitkään voimassa. OECD:n Trade Union Density -tilaston mukaan 15–74 -vuotiaiden työllisten järjestäytymisaste vuonna 2015 oli Suomessa 66,5 % ja Norjassa 52,5 %.

On olemassa erilaisia näkökulmia ja painotuksia siitä, kuinka järjestäytymisaste ja sitä kautta ammattiliittojen vaikutusvalta heijastuu yhteiskunnan rakenteeseen ja taloudelliseen toimintaan. Bryson (2014) kiteyttää vaikutukset seuraavasti. Hyviä puolia ovat:

- 1) ammattiliitot ylläpitävät ja parantavat työntekijöiden sopimusehtoja,
- 2) korkeampi palkkataso laajasti ymmärrettynä,
- 3) vähemmän palkkaepätasa-arvoa,
- 4) vastasyklinen palkkapeemio pitää yllä reaali-palkkatasoa ja
- 5) ammattiliittojen palkkapeemio saattaa olla seurausta korkeammasta tuottavuudesta.

Huonoja puolia Brysonin mukaan ovat:

- 6) joustojen vähentyminen työmarkkinoilla,
- 7) ammattiliitoista aiheutuva pysyvä kitka vaikeuttaa markkinoiden toimintaa,
- 8) palkkatason tasoittaminen yli alueiden vääristää työn tarjontaa,
- 9) ammattiliitot nostavat työvoimakustannuksia ja
- 10) yritysten toimintaedellytykset kärsivät ja työllisyyden kasvu pienentyy, mikäli liittojen palkkapeemio johtaa pienempiin voittoihin yrityksille.

On myös mahdollista, että järjestäytymisasteen alentumisen ja sitä kautta ammattiyhdistysliikkeen vaikutusvallan pienentymisen johdosta paine yleissitovuuden poistamiseen kasvaisi. Villanueva (2015) puolestaan tiivistää yleissitovuuden laajentamisen työllisyys- ja palkkavaikutuksia seuraavasti. Hyviä puolia ovat:

- 1) palkkaepätasa-arvon vähentyminen toimialakohtaisten minimipalkkojen kautta,

- 2) sukupuolten välisen palkkaeron pienentyminen erityisesti palkkajakauman matalammassa päässä,
- 3) vakuutusturvan laajentuminen ja
- 4) työvoiman epätäydellisen liikkuvuuden ympäristössä yleissitovuus vähentää ”oportunistisia” kannustimia vähentää työn laatua tai leikata palkkoja ei-järjestäytyneiden yritysten kohdalla.

Huonoja puolia puolestaan ovat:

- 5) sektorikohtaiset minipalkat kasvattavat työvoimakustannuksia ja täten vaikuttavat työllisyyden kasvuun haitallisesti,
- 6) myös ne, jotka eivät ole sopimassa työehdoista, joutuvat noudattamaan muiden sopimia ehtoja,
- 7) kilpailun väheneminen nostamalla kynnystä markkinoille tulolle ja vähentäen pienten yritysten syntyä ja
- 8) palkkajäykkyyden lisääntyminen, joka haittaa yritysten mahdollisuuksia sopeutua negatiivisiin shokkeihin.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella on siis mahdotonta tehdä mustavalkoisia päätelmiä kollektiivisen sopimisen tai yleissitovuuden laajentamisen hyödyistä ja haitoista. Samaan johtopäätökseen päätyi myös Ruotsin talouspoliittisen arviointineuvoston raportti vuodelta 2011. Sen sijaan asia pitää sisällään erilaisia harmaan sävyjä, joista toiset puoltavat yhtä ja toiset toista näkökantaa. Siten on mahdotonta sanoa johtaisiko potentiaalinen järjestäytymisasteen aleneminen hyvinvoinnin pienenemiseen vai lisääntymiseen yhteiskunnassa.

10 Katse tulevaisuuteen ansioturva yleiseksi

Esitellään seuraavassa kolme vaihtoehtoa, joiden lisäarvo on muuttaa ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha kaikille palkansaajille yhtäläiseksi. Erilaisia järjestelmää uudistavia etenemismahdollisuuksia on useita. Tässä luvussa ei kuitenkaan käydä läpi esimerkiksi täysin vapaaehtoista työttömyysvakuutusjärjestelmää haitallisesta valikoitumisesta aiheutuvien mittavien ongelmien takia.²⁹

Seuraavissa kolmessa alaluvussa kysytään, mitä vaikutuksia uudistuksella olisi julkisen talouden kokonaismenoihin ja keskimääräiseen työttömyyspäivärahaan yksilötasolla silloin, kun kaikki työssäoloehdon täyttäneet henkilöt olisivat oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Arvioidaan myös, kuinka työn tekemisen kannustimet ja niiden vaikutuksesta työllisyys muuttuu uudistusten seurauksena. Erityisesti uudistuksen rahoituskanavat sekä hajautetun työttömyyskassajärjestelmän säilyttäminen ovat suurennuslasin alla.

Esiteltyjen uudistusten yhteydessä ei lasketa yksityiskohtaisella tasolla tulonjakoon liittyviä indikaattoreita, koska uudistuksen rahoittamisen yksityiskohtiin ei tässä selvityksessä oteta kantaa. Toisaalta ainoastaan menopuoleen kohdistuvien muutosten tulonjakoanalyysi antaisi liian ruusuisen kuvan uudistuksen tulonjakovaikutuksista ja näin ollen tulonjaollisten indikaattoreiden pohdinta jätetään yleiselle tasolle.

Seuraavissa alaluvuissa ei myöskään pohdita perustuslaillisia tai sopimusvapauteen liittyviä kysymyksiä. Esitetyjen mallien taustalla on kuitenkin ajatus, että kaikki mallit ovat lopulta toteuttamiskelpoisia ja siten realistisia.

Laskelmat tehdään Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulointimallilla, jonka avulla on mahdollista arvioida tarkalla tasolla vero- tai sosiaaliturvajärjestelmien muutosten vaikutuksia verotukseen ja tulonsiirtoihin. SISU-malli on siis eräänlainen kuvaus suomalaisesta tulovero- ja sosiaaliturvajärjestelmästä. Mallilla on esimerkiksi mahdollista laskea yksilötasolla, kuinka työttömyysturvalainsäädännön parametrimuutokset vaikuttaisivat ihmisten ja kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ja sitä kautta rahavirtoihin kansantaloudessa. SISU-mallin tausta-aineisto on 15 prosentin eli noin 800 000 henkilön edustava otos Suomessa astuvista kotitalouksista vuonna

²⁹ Täysi vapaaehtoisuus viittaa järjestelmään, jossa vakuutuksen ostaminen on vapaaehtoista ja kustannukset katetaan yksinomaan vakuutetuilta kerätyillä jäsenmaksuilla ilman merkittävää julkista subventiota.

2016. Mallin rakenne, toiminta ja käyttö on yksityiskohtaisesti kuvattu Tilastokeskuksen ylläpitämässä SISU-mallin käyttöoppaassa (ks. Tilastokeskus, 2018).

10.1 Ansiosidonnainen yleiseksi säilyttäen nykymuotoinen kassajärjestelmä – peruspäiväraha hyötykäyttöön

Yleiseen ansioturvajärjestelmään on mahdollista päästä säilyttämällä nykyisen kassajärjestelmän pääpiirteet ennallaan. Tavoitteeseen pääsisi hyödyntämällä jo olemassa olevaa etuuslajia eli peruspäivärahaa, joka nykymuodossaan ei juurikaan enää poikkea työmarkkinatuesta ja on siten lähinnä järjestelmää monimutkaistava elementti.³⁰

Uudessa järjestelmässä palkansaajilla olisi oikeus liittyä valitsemaansa kassaan samalla tavalla kuin nykyäänkin eli käytännössä hakemalla kassan jäsenyyttä ja maksamalla jäsenmaksu. Kysymys kuuluu, mitä tehdä niille, jotka eivät vapaaehtoisesti liity kassan jäseneksi? Tämän osajoukon koko on suurin piirtein kuudennes palkansaajista (ks. luku 7 ja liite A ja B).

Tämä työttömyyskassaan kuulumaton joukko olisi, kuten nykyäänkin, oikeutettu peruspäivärahaan. Uudistuksen yhteydessä peruspäivärahasta tehtäisiin ansiosidonnainen etuus. Lähtökohtaisesti Kela hallinnoisi edelleenkin peruspäivärahaa ja sen maksatusta aivan kuten nykyäänkin. Kelan hallinnollinen taakka tosin kasvaisi, kun sen pitäisi perustaa toiminto arvioimaan työttömien vakuutuspalkan suuruutta, jotta peruspäivärahan ansioperustaisuus olisi mahdollista. Tähän toimintoon ja sen mahdollisiin kustannuksiin palataan tämän alaluvun lopussa.

Olisiko uusi peruspäivärahaetus saman suuruinen kuin ansiopäiväraha? Periaatteessa ansiosidonnaisen peruspäivärahan suuruus voisi määräytyä poliittisella päätöksellä mille tasolle tahansa. Yksi hyvin luonteva taso olisi kuitenkin sellainen, jossa nykyisen ansio-osan määrästä olisi vähennetty kassojen jäsenmaksuilla rahoitettu osuus. Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta määrää, että työttömyyskassan osuus kustakin ansiopäivärahasta on keskimäärin 5,5 prosenttia. Kassojen keräämä jäsen-

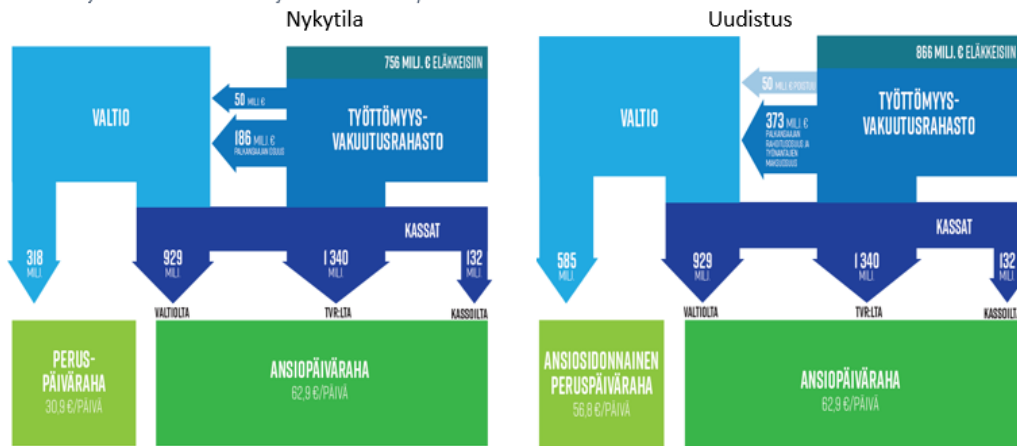
³⁰ Keskeiset erot peruspäivärahan ja työmarkkinatuen välillä ovat: 1) pääomatulot vähentävät työmarkkinatuen määrää, mutteivät peruspäivärahan määrää, 2) vanhempien tulot vaikuttavat työmarkkinatuen määrään, jos henkilö asuu vanhempien luona, 3) alle 25-vuotiaille työmarkkinatuen saamiselle on koulutukseen ja työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin liittyviä rajoitteita ja 4) työmarkkinatukea ei makseta ulkomaille, mutta peruspäivärahaa voi tietyin ehdoin maksaa myös ulkomaille.

maksujen kokonaissumma on selvästi edellä mainittua 5,5 prosentin perusteella laskettua summa suurempi, koska ne rahoittavat etuusmenojen lisäksi hallinnon kustannuksia ja tasausrahaston.

Olisi siis luontevaa, että uuden ansiosidonnaisen peruspäivärahan määrä olisi keskimäärin 5,5 prosenttia pienempi kuin ansiosidonnainen päiväraha.³¹ Näin esimerkiksi nykyäänöillä laskettuna kassaan kuuluvan 1 500 euron kuukausittainen ansiopäiväraha olisi samanlaiselle kassaan kuulumattomalle henkilölle noin 92 euroa matalampi. Käytännössä kassan jäseneksi liittymällä henkilön olisi mahdollista ostaa lisää vakuutusturvaa sekä kassasta riippuen tietynlaista palvelua.

Järjestelmän rahoitusvirtojen muuttuminen uudistuksen seurauksena on havainnollistettu kuvioon 6.

Kuvio 6 Nykytilan mukainen ja uudistuksen jälkeinen kuvaus ansiosidonnaisen rahoituksesta. Euromäärät on laskettu vuoden 2016 aineistolla ja vuoden 2018 hinnoin ja lainsäädännön parametrein. Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla.



Nykyjärjestelmässä TVR tilittää kassoihin kuulumattomien työntekijöiden maksuosuuden työttömyysvakuutusmaksusta Kelalle, mutta ei työnantajan osuutta. Tämä järjestelmän ominaisuus tulisi muuttaa vakuutusperusteisempaan suuntaan. Tässä uudistusvaihtoehdossa TVR tilittäisi myös työnantajan maksuosuuden kassaan kuulumattomista työntekijöistä Kelalle. Muutos johtaisi tavoiteltuun tilanteeseen, jossa vakuuttamattomien joukko maksaisi vakuutusmaksuilla oman osuutensa ansioturvasta ja va-

³¹ Tarkalleen ottaen ansiosidonnaisen peruspäivärahan ansio-osan prosentteja leikattaisiin sillä tavalla, että peruspäivärahan päivärahameno olisi 5,5 prosenttia pienempi verrattuna täyteen ansiosidonnaiseen peruspäivärahaan.

paaheitoisesti itsensä vakuuttaneet maksaisivat oman osuutensa ansioturvassa. Molemmissa tapauksissa luonnollisesti valtio osallistuisi kustannuksiin sille määrättyllä osuudella.

Uudistuksen jälkeen työttömyysvakuutusmaksun taso määräytyisi kuten aiemminkin; valtio vastaisi perusosan rahoituksesta ja ansio-osa (ml. peruspäivärahan ansio-osa) sekä muut työttömyysvakuutusmaksulla rahoitettavat työttömyysetuudet määrittelisivät vakuutusmaksun tason.

Peruspäivärahan muuttamisesta ansiosidonnaiseksi seuraisi kuitenkin rahoituksellisia paineita työttömyysturvan rahoitukseen. Näitä paineita voisi paikata esimerkiksi 1) korrattamalla työttömyysvakuutusmaksua, 2) vähentämällä ansiosidonnaisen työttömyysturvan menoja, 3) nostamalla kassojen jäsenmaksujen osuutta työttömyysturvan rahoituksesta tai 4) edellä mainittujen kohtien yhdistelmänä. Toisin sanoin olisi poliittinen arvovalinta, missä määrin uudistus rahoitettaisiin tulopuolen toimenpiteillä (työttömyysvakuutusmaksu, kassan jäsenmaksu) ja missä määrin ansiosidonnaisen työttömyysturvan menoja leikkaamalla.

Uudistuksen jälkeen järjestelmän rahoitusvirrat toteutuisivat tiivistetysti seuraavasti:

- Valtio maksaisi edelleen perusosan eli nykyisen peruspäivärahan suuruisen osuuden päivärahamenoista. TVR rahoittaisi edelleen kassajäsenten lomautukset, lisäpäivät ja sääestepäivät ja valtio vastaisi puolestaan näiden etuuksien nykyisin peruspäivärahan puolelta seuraavista menoista.
- Ansiopäivärahan ja ansiosidonnaisen peruspäivärahan ansio-osa rahoitettaisiin kaikilta palkansaajilta kerätyillä työttömyysvakuutusmaksuilla.
- TVR tilittäisi kassaan kuulumattomien henkilöiden osalta sekä palkansaajan että työnantajan maksuosuuden Kelalle, joka huolehtisi uuden ansiosidonnaisen peruspäivärahan maksusta.
- Työttömyyskassojen jäsenten korkeampi päiväraha rahoitettaisiin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.
- TVR:n valtiolle tilittämä noin 50 miljoonan euron vuosittainen rahoitusosuuden siirto kumottaisiin tarpeettomasti järjestelmää monimutkaistavana yksityiskohtana.

Lasketaan seuraavaksi, kuinka uudistus vaikuttaisi taloudellisiin suureisiin. Kuten aiemmin todettu, tässä yhteydessä ei oteta kantaa tulonjaollisiin aspekteihin (Gini-ker-

roin, köyhyysasteet), koska se vaatisi yksityiskohtaista tietoa uudistuksen takia kasva-
neiden peruspäivärahamenojen rahoitustavoista. Erilaisilla rahoitustavoilla saattaa
olla hyvin erilaisia vaikutuksia työn tekemisen kannustimiin ja tulonjaollisiin mittareihin.

Uudistuksen seurauksena keskimääräinen peruspäiväraha nousisi noin 56,8 euroon
eli keskimäärin noin 5,5 prosenttia vastaavaa ansiopäivärahaa matalammalle tasolle.
Keskimääräinen ansiosidonnaisen peruspäivärahan suuruus olisi 60,1 euroa, jos vä-
hennystä ei tehtäisi.³² Kokonaisuudessaan nykyiset ansiopäivärahamenot pysyisivät
siis ennallaan, mutta peruspäivärahamenot kasvaisivat siihen liitettävän ansioperus-
teisen osuuden vuoksi 267 miljoonalla eurolla.

Taulukko 3. Uudistuksen vaikutus päivärahan määrään ja kokonaismenoihin

	Peruspäivä- raha, €/pv	Ansiopäivä- raha, €/pv	Kokonaismenot, milj. €/v	
			Peruspäiväraha	Ansiopäiväraha
Ennen uudistusta	30,9	62,9	318	2 402
Uudistuksen jälkeen*	56,8	62,9	585	2 402

Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla vuoden 2016 aineistolla vuoden 2018 hinnoin ja lainsäädännöllä.

* Uudistuksen jälkeen peruspäiväraha muuttuisi ansiosidonnaiseksi peruspäivärahaksi.

Taulukkoon 4 on raportoitu simuloitua työttömyysturvamenojen sektorikohtaiset rahoitusosuudet. Kokonaismenot kasvaisivat 267 miljoonalla eurolla peruspäivärahamenon kasvun johdosta. TVR:n rahoitustasapaino heikkenisi, koska se joutuu uudistuksen jälkeen tilittämään valtiolle myös työnantajien maksuosuuden. Toisaalta TVR:n ei enää tarvitse tilittää n. 50 miljoonan euron rahoitusosuutta Kelalle. Kokonaisuudessaan TVR:n menot kasvavat 246 miljoonalla eurolla, josta 110 miljoonaa euroa seuraaisi eläkkeiden suuremmasta karttumasta. Valtio puolestaan joutuisi nyt maksamaan peruspäivärahan perusosan kokonaan, mutta se saa TVR:ltä 136 miljoonan euron suuruisen rahoitusosuuden siirron. Valtion peruspäivärahamenot kasvaisivat 131 miljoonalla eurolla.

Taulukko 4. Työttömyysturvamenojen kasvun sektorikohtainen vaikutus, milj. euroa.

	Valtio	Palkan- saajat	Työn- antajat	Kassojen jäsenet	Yhteensä
Ennen uudistusta	1 011	1 166	1 166	132	3 476
Uudistuksen jälkeen*	1 142	1 290	1 290	132	3 853
Erotus	131	123	123	0	377

Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla vuoden 2016 aineistolla vuoden 2018 hinnoin ja lainsäädännöllä.

* Uudistuksen jälkeen peruspäiväraha muuttuisi ansiosidonnaiseksi peruspäivärahaksi.

³² Teknisesti ansiosidonnaisen peruspäivärahan ansio-osan karttumaprosentti olisi 11,5 prosenttia ansiosidonnaista päivärahaa pienempi.

Taulukkoon 5 on lajiteltu uudistuksesta seuraava julkisen talouden tulojen ja menojen kasvu sekä lopullinen staattinen kokonaiskustannus julkiselle taloudelle (Yhteensä-sarake). Työttömyysturvamenot kasvaisivat edellä mainitulla 267 miljoonalla eurolla, jonka seurauksena myös vero- sekä päivähoitomaksukertymät kasvaisivat. Tuloihin sidotut tuet alenisivat tulojen kasvun seurauksena. Tässä yhteydessä kassojen jäsenmaksukertymä pysyisi samana, koska laskelmassa ei huomioida mahdollisia muutoksia työttömyyskassojen jäsenmäärissä. Kokonaisuudessaan huomioiden kaikki tulo- ja menoerät, uudistus kasvattaisi julkisen sektorin menoja 247 miljoonalla eurolla.

Taulukko 5 Uudistuksen vaikutus julkiseen talouteen, milj. €

Työttömyysturva	Verot, päivähoitomaksut	Asumisen tuet, toimeentulotuki	Kassojen jäsenmaksut	Hallinnollinen kustannus	Eläkkeisiin	Yhteensä
267	79	-57	-	5	110	247

Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla vuoden 2016 aineistolla vuoden 2018 hinnoin.

Palataan vielä hallinnollisten menojen muutosten arviointiin. Kuten aiemmin todettu, järjestelmän hallinnollinen taakka kasvaisi ainoastaan Kelan kohdalla, joka olisi veloitettu perustamaan toiminnon peruspäivärahan taustalla olevan palkan määrittämiseksi. Tasoitusrahasto olisi Kelan hoitaman työttömyysturvan tapauksessa tarpeeton. Myös erityisesti siirtymävaiheessa henkilöstön kouluttaminen ja uuden ansiosidonnaisen peruspäivärahan parametrien päivittäminen tietojärjestelmiin aiheuttaisi kustannuksia, mutta nämä kustannukset olisivat kertaluonteisia.

Uudistuksesta seuraavaa hallinnollista taakkaa on vaikea tarkalleen arvioida tässä vaiheessa. On kuitenkin mahdollista tehdä suuntaa antavia laskelmia, jotta hallinnollisen taakan mittaluokka tulisi esiin. Käytetään vuoden 2017 tietoja, koska se on tuorein valmistunut tilastovuosi. Työttömyyskassojen yhteisjärjestö TYJ:n tilastojen mukaan vuonna 2017 noin 300 000 henkilöä sai ansiosidonnaista päivärahaa ja kassojen hallintokulut kokonaisuudessaan olivat noin 86,5 miljoonaa euroa; hallinnolliset kulut henkeä kohti olivat siis noin 289 euroa vuodessa. Kassojen hallintokulut eivät tosin sisällä ainoastaan byrokraattista taakkaa, vaan myös kassojen palveluun liittyviä menoja. Toisin sanoen työttömyyskassojen olisi todennäköisesti mahdollista täyttää lainsäädännöllinen tehtävänsä pienemmilläkin hallinnollisilla kuluilla. Tässä mielessä edellä laskettu 289 euroa todennäköisesti yliarvioi sitä, mitä Kelan toimintaan ansiosidonnaisen peruspäivärahan maksajana sisältyisi. Myös alaluvun 10.3. kuvio 8 antaa osviittaa tähän suuntaan.

Toisaalta on myös vaikea selvittää peruspäivärahan hallinnollista kustannusta, koska Kela hallinnoi lukuisia etuuksia ja menoerien kohdentaminen yhteen kokonaisuuden osaan kuten peruspäivärahaan ei ole ongelmantonta. Kelan tiedoista on kuitenkin mahdollista erottaa välittömät kustannukset, jotka voidaan suoraan liittää juuri peruspäivä-

rahaan esimerkiksi työajankirjauksen perusteella. Näitä ovat mm. hakemusten ratkaisutyö ja asiakaspalvelu. Toisaalta voidaan arvioida välilliset kustannukset koko Kelan tasolla, jotka laskennallisesti kohdennetaan yksittäisen etuuden kustannukseksi välitömiä kustannusten suhteessa. Kelasta saatujen tietojen mukaan vuonna 2017 peruspäivärahaa maksettiin noin 73 000 henkilölle ja peruspäivärahan osuus Kelan hoitaman työttömyysturvan hallinnollisista kuluista oli arviolta 9,5 miljoonaa euroa, jolloin henkeä kohti laskettu hallinnollinen kulu on 130 euroa vuodessa.

Nyt edellisen kahden kappaleen lukujen perusteella voidaan tehdä seuraava karkea arvio. Jos oletetaan, että Kelan hallinnolliset kustannukset pitkällä aikavälillä asettuisivat nykyisten työttömyyskassojen kustannustasolle, tarkoittaisi se yhtä etuuden saajaa kohti 158 euron kasvua eli vuodessa noin 11,6 miljoonan euron hallinnollisten kustannusten nousua. Oletus, että Kelan peruspäivärahaan liittyvät hallinnolliset menot kasvaisivat yli 100 prosenttia uudistuksen seurauksena hyvin todennäköisesti yliarvioi uudistuksen pitkän aikavälin hallinnollisten kustannusten määrää ja sitä voidaan kenties ennemmin pitää jonkinlaisena teoreettisena maksimina.

Toisaalta on mahdollista ja luontevaakin ajatella, että Kelan hallinnollinen kustannus asettuisi pitkällä aikavälillä suurimman yleiskassan eli YTK:n tasolle, jonka hallinnollinen kustannus per etuuden saaja oli 143 euroa vuonna 2017. Tässä tapauksessa Kelan hallinnollisten kustannusten lisäys olisi vain noin miljoona euroa.

Työttömyyskassojen kustannuksissa on valtavia eroja ja sen vuoksi on vaikea tarkalleen sanoa mihin Kelan kustannustaso asettuisi. Edellä esitettyjen näkökohtien kautta voidaan vuosittaisen hallinnollisen kustannuksen kasvun arvioida asettuvan 1-10 miljoonan euron haarukkaan, mutta todennäköisesti selvästi lähemmäs yhtä miljoonaa kuin kymmentä miljoonaa. Yllä taulukossa 5 on käytetty konservatiivisena arviona viittä miljoonaa euroa.

Yhteenvetona tästä alaluvusta todettakoon, että edellä kuvattu malli ulottaisi ansioturvan kaikille, ja samalla työttömyysturvajärjestelmän vakuutusperustaisuus paranisi, kun kaikki palkansaajat saisivat yhtäläisen vakuutuksen ja siis vastineen maksamilleen vakuutusmaksuille. Nykyisessä järjestelmässä työmarkkina-asetmaltaan heikoimmat subventoivat muiden työttömyysturvaa maksamalla työttömyysvakuutusmaksuja (ks. luku 7). Tämä ongelma lieventyisi, kun nyt matalalla peruspäivärahalla olevat saisivat oikeuden ansiosidonnaiseen peruspäivärahaan.

Toiseksi malliin siirtyminen nykyisestä järjestelmästä olisi suhteellisen vaivatonta, kun monin paikoin nykyisen hajautetun järjestelmän perusrakenne pysyisi ennallaan; kassat hallinnoisivat jäsentensä ansioturvaa kuten ennenkin. Ainoastaan Kelaan pitäisi perustaa lisätoiminto ansiosidonnaisen peruspäivärahan määrittävän palkan selvittämiseksi.

Alalukuihin 10.1-10.3 liittyviä työllisyysvaikutuksia arvioidaan alaluvussa 10.4.

Tässä alaluvussa esitetty uudistus on tiivistetysti seuraava:

- Peruspäivärahasta tehtäisiin ansiosidonnainen etuus, mutta se olisi keskimäärin noin 5,5 prosenttia ansiopäivärahaa pienempi.
- Ansiosidonnainen päiväraha säilyisi rahoituksessa tehtäviä pieniä muutoksia lukuun ottamatta ennallaan.
- Työnantajan vakuutusmaksun maksuosuus siirrettäisiin Kelaan yhdessä työntekijän maksuosuuden kanssa näin parantaen järjestelmän vakuutusperustaisuutta.
- Hallinnolliset kustannukset kasvaisivat, kun Kelan pitäisi perustaa toiminto arvioimaan työttömäksi jääneiden päivärahan perusteena olevia palkkoja.
- Työttömyysturvamenot kasvaisivat, koska peruspäivärahan taso nousisi.
- Uudistus vähentäisi päivärahan suuruuden eroilla mitattua eriarvoisuutta työttömien välillä.

10.2 Ansiosidonnainen yleiseksi pakollisella kassajäsenyydellä

Yleinen ansioturvajärjestelmä voitaisiin toteuttaa myös pakollisen kassajäsenyyden kautta. Analogia liikennevakuutukseen on olemassa; lain tasolla ajoneuvo, jonka pysyvä kotipaikka on Suomessa, on vakuutettava liikennevakuutuslain mukaan ja mikäli vakuutusvelvollisuus laiminlyödään, on seurauksena sanktio.³³ Toinen esimerkki löytyy yrittäjien eläkejärjestelmästä, jossa yrittäjä veloitetaan ottamaan vakuutus vakuutuslaitoksesta kuuden kuukauden kuluessa yrittäjätoiminnan alkamisesta. Mikäli vakuutusvelvollisuus laiminlyödään, on eläkelaitoksen mahdollista määrätä laiminlyöntikorotus ja lopulta periä laiminlyödyt maksut.³⁴

Samankaltaisesti myös työttömyysturvalakiin määriteltäisiin vakuutusvelvollisuus ja mahdollinen sanktio tai keinot sen varalle, etteivät kaikki vakuutusta vapaaehtoisesti hankkisi. Suurin osa nykyisin ilman kassan jäsenyyttä olevista liittyisi todennäköisesti

³³ Ks. liikennevakuutuslaki 2 luku 5 § ja 29 §

³⁴ Ks. Yrittäjän eläkelaki 9 luku 109 §

työttömyyskassaan sääntöjen määrämällä tavalla. Tässä yhteydessä ei oteta tarkemmin kantaa siihen lainsäädännölliseen tapaan ja mahdollisuuksiin, kuinka niitä henkilöitä kohdeltaisiin, jotka eivät työttömyyskassan jäseneksi vapaaehtoisesti liittyisi. Olennaista kuitenkin on, että työttömyyskassan jäseneksi olisi velvoite liittyä, mutta ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän parametrit pysyisivät muuten ennallaan.³⁵

Kuten yrittäjien eläkevakuutuksessa, myös palkansaajien vakuutuksessa tulisi olla vuosittainen palkkaan sidottu tuloraja, jonka ylittävät henkilöt olisivat velvollisia vakuutuksen ottamaan. Toki vakuutuksen voisi vapaaehtoisesti hankkia tuloista riippumatta. Tulorajan avulla vakuutus kohdistuisi paremmin niille, jotka vakuutuksesta mahdollisesti hyötyisivät; ei olisi mielekästä velvoittaa esimerkiksi tulotonta maksamaan työttömyyskassan jäsenmaksua. Uudistuksen yhteydessä kannattaisi pohtia myös vaihtoehtoa, että yrittäjien ja palkansaajien vakuuttamisen raja yhtenäistettäisiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi yrittäjien työttömyysvakuutuksen YEL-tulorajan alentamista. Nykyisin yrittäjä voi liittyä työttömyyskassan jäseneksi, jos YEL-työtulo on vähintään 12 564 euroa vuodessa (2018). Palkansaajien kohdalla puolestaan työehtosopimuksettomilla aloilla työssäoloehto karttuu vain, jos kokoaikatyön palkka on vuonna 2018 vähintään 1 134 euroa kuukaudessa.³⁶

Käytetään tämän selvityksen laskelmissa 9 720 euron vuositulorajaa, joka vastaa 810 euron kuukausituloa. Ajatuksena on, että kaikki ansio-osan piiriin lukeutuvat työtulot olisi vakuutettu työttömyyden varalta.

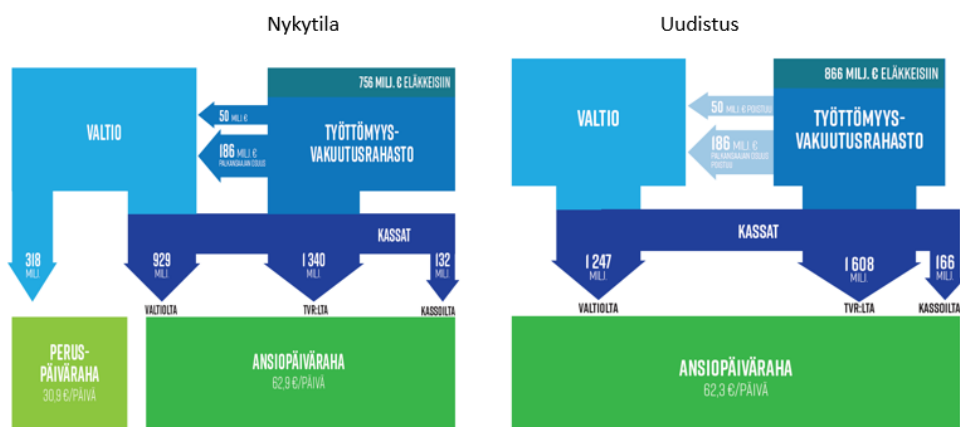
Lisäksi myös ansiopäivärahalla työttömäksi jääneet olisivat uudistuksessa velvoitettuja pysymään työttömyyskassan jäsenenä. Oletetaan, että kassaan kuulumattomien keskimääräinen jäsenmaksu olisi 118,2 euroa.

Järjestelmän rahoitusvirtojen muuttuminen uudistuksen seurauksena on havainnollistettu kuvioon 7.

³⁵ Yksi vaihtoehto olisi myös työeläkejärjestelmää mukailleen velvoittaa yritys vakuuttamaan työntekijänsä työttömyyden varalta, jolloin päätös työttömyyskassan valinnasta siirtyisi työnantajalle. Tätä uudistusvaihtoehtoa ei tässä selvityksessä käsitellä yksityiskohtaisemmin.

³⁶ Ks. Työttömyysturvalaki 5 luku 4 §

Kuvio 7 Nykytilan mukainen ja uudistuksen jälkeinen kuvaus ansiosidonnaisen rahoituksesta. Euromäärät on laskettu vuoden 2016 aineistolla ja vuoden 2018 hinnoin ja lainsäädännön parametrein. Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla.



Kuvio 7 pyrkii yksinkertaistamaan rahoitusvirtojen muutokset kuvion muotoon. TVR ei enää tilittäisi maksuosuuksia valtiolle. Valtio rahoittaisi edelleen ansiopäivärahasta perusosan eli käytännössä valtion nettomaksuosuus kasvaisi. Työttömyyskassat rahoittaisivat edelleen 5,5 % ansiosidonnaisen työttömyysturvan menoista, mutta päivärahamenon kasvaessa myös kassojen rahoitus lisääntyisi. TVR:n rahoitus muuttuisi kolmen mekanismin kautta: 1) TVR ei enää siirtäisi rahoitusosuuksia Kelaan, 2) TVR:n maksama päiväraha kasvaisi, kun etuusmeno kasvaisi ja 3) vakuutettujen määrän lisäyksestä johtuen työttömien eläkekarttuma kasvaisi ja sitä kautta TVR:n eläkkeisiin tilittämät menot kasvaisivat. Lopputulos olisi, että valtion rahoitus kasvaisi voimakkaimmin, TVR:n ja kassojen rahoitus lisääntyisi vähemmän. Työttömyysturvamenojen muutoksen sektorikohtainen jako on raportoitu taulukkoon 6.

Taulukko 6 Työttömyysturvamenojen kasvun sektorikohtainen vaikutus, milj. euroa.

	Valtio	Palkan- saajat	Työnan- tajat	Kassojen jäsenet	Yhteensä
Ennen uudistusta	1 011	1 166	1166	132	3 476
Uudistuksen jälkeen*	1 247	1 237	1 237	166	3 888
Erotus	236	71	71	34	411

Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla vuoden 2016 aineistolla vuoden 2018 hinnoin ja lainsäädännöllä.

* Uudistuksen jälkeen peruspäiväraha lakkautettaisiin ja etuuden saajat siirtyisivät ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin

Tässä uudistusvaihtoehdossa työttömyysturvan rahoitusmekanismi ei juuri muuttuisi. Työttömyyskassajärjestelmän piiriin tulisi lisää jäseniä. Uudistuksen toteuttaminen olisi siinä mielessä kivutonta, että uudistukseen liittyvää kitkaa olisi vähän. Rahoituksen näkökulmasta järjestelmä lähinnä selkiytyisi, koska TVR:n ei enää olisi tarpeellista tehdä maksusiirtoa Kelaan työttömyyskassaan kuulumattomien henkilöiden

osalta. Myös peruspäivärahaetuudesta luovuttaisiin, joka yksinkertaistaisi järjestelmää; kolmen työttömyysetuuden sijaan etuuksia olisi jäljellä vain kaksi. Tämä keventäisi Kansaneläkelaitoksen hallinnollista taakkaa.

Yksityiskohtaisemmat taloudelliset vaikutukset poikkeaisivat vain hieman edellisen alaluvun laskelmista. Nyt kaikki työssäoloehdon täyttäneet olisivat oikeutettuja ansiosidonnaiseen päivärahaan, jonka seurauksena nykyisin peruspäivärahaa saavien päiväkohtainen etuus nousisi keskimäärin 30,9 eurosta 60,1 euroon. Aiemmin peruspäivärahaa saavien ansiopäiväraha olisi keskimäärin alun perinkin ansiopäivärahaa saavia matalampi. Noin 2,8 euron päiväkohtainen ero on etupäässä seurausta peruspäivärahaa saavien matalammasta vakuutuslaskusta. Toki myös kotitalouksien rakenteiden erot kuten lasten lukumäärä, aktiivisiin työvoimapolitiikan toimenpiteisiin osallistuminen ja sovitellun työttömyysturvan saaminen vaikuttaa eroihin. Kokonaisuudessaan työttömyysturvamenot kasvaisivat noin 301 miljoonalla eurolla vuoden 2018 rahassa ja vuoden 2016 tilastoaineistoa hyödyntäen (ks. taulukko 7).

Taulukko 7 Uudistuksen vaikutus päivärahan määrään ja kokonaismenoihin.

	Peruspäiväraha, €/pv	Ansiopäiväraha, €/pv	Kokonaismenot, milj. €/v	
			Peruspäiväraha	Ansiopäiväraha
Ennen uudistusta	30,9	62,9	318	2 402
Uudistuksen jälkeen*	60,1	62,9	619	2 402

Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla vuoden 2016 aineistolla vuoden 2018 hinnoin.

* Uudistuksen jälkeen peruspäiväraha lakkautettaisiin ja etuuden saajat siirtyisivät ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin

Mitä tapahtuisi järjestelmän hallinnollisille kustannuksille? Kustannukset todennäköisesti kasvaisivat, koska nykyisin jokseenkin matalilla hallinnollisilla kustannuksilla Kelan puolesta hoidettu peruspäiväraha lakkautettaisiin ja nämä henkilöt siirtyisivät työttömyyskassajärjestelmän piiriin. Kelan peruspäivärahaan liittyvä hallinnollinen kustannus on 130 euroa vuodessa henkilöä kohti. Työttömyyskassajärjestelmän puitteissa vastaava luku oli noin 289 euroa. Jos eri kassojen jäsenjakaumat oletetaan pysyvän entisellään, niin hallinnollinen kustannus kasvaisi tällöin noin 11,6 miljoonalla eurolla (ks. myös edellinen alaluku). Olisi tosin mahdollista, että osa uusista jäsenistä liittyisi keskimääräistä tehokkaammin toimivaan suureen yleiskassaan, jolloin hallinnollisten kustannusten nousu olisi maltillisempaa – pienimmillään hallinnolliset kustannukset kasvaisivat vain noin miljoonalla eurolla. Oletetaan edellisen alaluvun tavoin myös tässä uudistusvaihtoehdossa, että hallinnollisten kustannusten kasvu olisi viisi miljoonaa euroa.

Myös julkisen sektorin kokonaiskustannukset jakautuisivat samankaltaisesti kuin edellisessä alaluvussa. Nämä luvut on raportoitu taulukkoon 8. Työttömyysturvamenojen kasvun johdosta verokertymä ja päivähoitomaksujen kokonaismäärä kasvasi. Tulosi-donnaisten sosiaaliturvien kuten asumistuen ja toimeentulotuen maksaminen vähenisi. Kassojen jäsenmaksukertymä kasvasi merkittävästi, koska jäsenmaksusta olisi tehty lainsäädännön tasolla pakollinen. Hallinnolliset kustannukset kasvaisivat, koska kassojen toiminta aiheuttaa enemmän hallinnollisia kustannuksia verrattuna Kelaan. Eläkekarttuma kasvasi. Nettovaikutus julkiseen talouteen asettuisi 282 miljoonaan euroon. Kun otetaan huomioon kassojen kasvanut jäsenmaksutulo, niin järjestelmän rahoitusvajaksi muodostuisi lopulta 228 miljoonaa euroa.

Taulukko 8 Uudistuksen vaikutus julkiseen talouteen, milj. €

Työttömyys-turva	Verot, päivähoi-tomaksut	Asumisen tuet, toi-meentulotuki	Kassojen jäsen-maksut	Hallinnolli-nen kus-tannus	Eläkkei-siin	Yhteensä (ei sis. kassojen jäsenmaksuja)
301	72	-62	54	5	110	282

Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla vuoden 2016 aineistolla vuoden 2018 hinnoin.

Edellisessä alaluvussa todettiin, että peruspäivärahan ottaminen hyötykäyttöön ei vaatisi teknisesti ottaen työttömyysturvajärjestelmää mullistavia uudistuksia. Tämän alaluvun tilanne on samanlainen: 1) kassojen toiminta jatkuisi entisellään, 2) TVR:n toiminta jatkuisi entisellään pl. pienet muutokset rahoitusvirroissa, 3) peruspäiväraha etuutena lakkautettaisiin, noin 70 000 henkilöä siirtyisi peruspäivärahalta ansiosidonnaisen päivärahan piiriin ja liki 400 000 työmarkkinoilla olevaa henkilöä saisi oikeuden työttömyysvakuutukseen, jonka kustannusten rahoittamiseen jo nykyjärjestelmän puitteissakin he osallistuvat.

Uudistuksen johdosta työttömyyskassojen jäsenmäärä kasvaisi karkean arvion mukaan noin 450 000 henkilöllä. Olisi mahdollista, että myös ammattiliittoihin järjestäytyminen lisääntyisi johtuen monien työttömyyskassojen ja ammattiliittojen yhteyksistä.

Kaikkiin alalukuihin 10.1-10.3 liittyviä työllisyysvaikutuksia arvioidaan alaluvussa 10.4.

Tässä alaluvussa esitelty uudistus on vaikutuksineen tiivistetysti seuraava:

- Nykyistä hajautettua työttömyyskassamallia laajennettaisiin pakollisen kassajäsenyyden kautta; työttömyyskassojen jäsenmäärä kasvaisi merkittävästi. Peruspäiväraha etuutena lopetettaisiin.
- Ansiosidonnainen päiväraha säilyisi pieniä muutoksia rahoitussäännöissä lukuun ottamatta ennallaan.

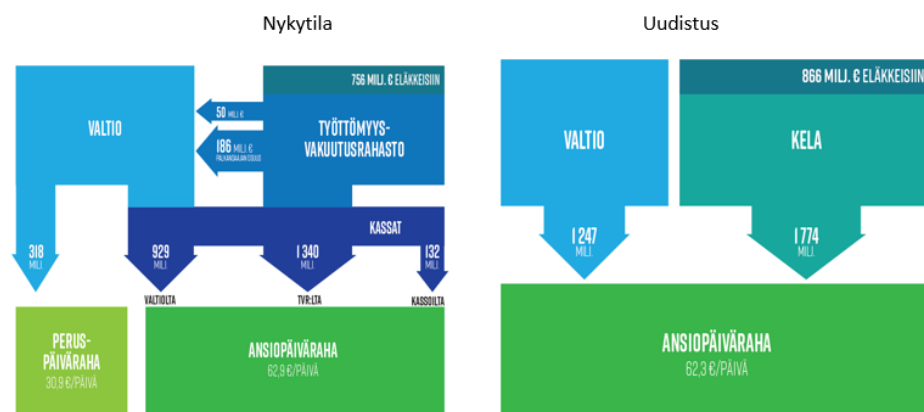
- TVR ei enää tekisi tulonsiirtoa Kelaan työttömyyskassoihin kuulumattomien henkilöiden johdosta, koska kaikki henkilöt olisi velvoitettu liittymään jonkin kassan jäseneksi. Myös noin 50 miljoonan euron rahoitusosuuden siirto TVR:ltä Kelalle lakautettaisiin.
- Hallinnolliset kustannukset kasvaisivat siltä osin, kun ansiopäivärahan hallinnointi kassajärjestelmän puitteissa olisi nykyisen peruspäivärahan hallinnointia kalliimpaa.
- Työttömyysturvamenot kasvaisivat, koska nyt peruspäivärahalla olevat henkilöt siirtyisivät ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin.
- Uudistus vähentäisi päivärahan määrän eroilla mitattua eriarvoisuutta työttömien välillä.

10.3 Kelasta ansiosidonnaisen omistaja

Kolmas tässä selvityksessä esitetty uudistusvaihtoehto olisi luovuttaa Kansaneläkelaitokselle vastuu ja velvollisuus hallinnoida ansiosidonnaisen päivärahan kokonaisuutta. Itse asiassa suurimmassa osassa Eurooppaa työttömyysvakuutus on järjestetty tämän tyyppisesti (ks. MISSOC-tietokanta). Samalla myös TVR:n rooli muuttuisi; ilman hajautettua järjestelmää TVR menettäisi tärkeimmän tehtävänsä ja myös sen toiminnot saattaisivat olla järkevää sisällyttää Kelaan. TVR:n työttömyysturvasta riippumattomat tehtävät, kuten aikuiskoulutustuki ja palkkaturva, voisi joko sisällyttää uudistuksen yhteydessä Kelaan tai siirtää erilliseen rahastoon.

Laajemmin koko järjestelmän rahoitusvirtojen muuttuminen uudistuksen seurauksena on havainnollistettu kuvioon 8.

Kuvio 8 Nykytilan mukainen ja uudistuksen jälkeinen kuvaus ansiosidonnaisen rahoituksesta. Euromäärät on laskettu vuoden 2016 aineistolla ja vuoden 2018 hinnoin ja lainsäädännön parametrein. Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla.



Kuviosta nähdään, että lopulta uudistus yksinkertaistaisi järjestelmää merkittävästi. Peruspäiväraha poistuisi ja jäljelle jäisi vain yksi, ansiosidonnainen etuus. Valtio maksaisi rahoituksesta perusosan. Loput rahoitettaisiin Työttömyysvakuutusmaksuilla, mutta Kelan toimesta.

Sektorikohtainen erittely on laskettu auki taulukkoon 9. Uudistuksessa kassojen jäsenmaksu poistuisi, mikä lisäisi vakuutettujen käytettävissä olevia tuloja. Toisaalta työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettava palkansaajien ja työnantajien maksuosuus kasvaisi yhteensä yli 300 miljoonalla eurolla.

Taulukko 9 Työttömyysturvamenojen kasvun sektorikohtainen vaikutus, milj. euroa.

	Valtio	Palkansaajat	Työnantajat	Kassojen jäsenet	Yhteensä
Ennen uudistusta	1 011	1 166	1 166	132	3 476
Uudistuksen jälkeen*	1 247	1 320	1 320	0	3 888
Erotus	236	154	154	-132	411

Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla vuoden 2016 aineistolla vuoden 2018 hinnoin ja lainsäädännöllä.

* Uudistuksen jälkeen peruspäiväraha lakkautettaisiin ja etuuden saajat siirtyisivät ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin

Etuusmenojen näkökulmasta tässä aluvuussa esitetty uudistus näyttyyt samanlaisena kuin edellisessä aluvuussa kuvattu uudistus (taulukko 10). Peruspäivärahaa saavien päiväkohtainen etuus liiki kaksinkertaistuisi ja työttömyysturvamenot kasvaisivat runsaalla 300 miljoonalla eurolla vuoden 2018 hinnoin ja vuoden 2016 aineiston ja lainsäädännön mukaisesti.

Taulukko 10. Vakuuttamattomien, mutta työssäoloehdon täyttäneiden laajentaminen ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen piiriin

	Peruspäiväraha, €/pv	Ansiopäiväraha, €/pv	Kokonaismenot, milj. €/v	
			Peruspäiväraha	Ansiopäiväraha
Ennen uudistusta	30,9	62,9	318	2 402
Uudistuksen jälkeen*	60,1	62,9	619	2 402

Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla vuoden 2016 aineistolla vuoden 2018 hinnoin.

* Uudistuksen jälkeen peruspäiväraha lakkautettaisiin ja etuuden saajat siirtyisivät ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin

Julkisen sektorin kokonaisuus muuttuisi myös samankaltaisesti kuin edellisessä alaluovassa. Nämä luvut on raportoitu taulukkoon 11. Työttömyysturvamenojen kasvun johdosta verokertymä ja päivähoitomaksujen kokonaismäärä kasvaisi merkittävästi. Kasvamaksun poistuminen johtaisi merkittävään verokertymän kasvuun, koska palkansaajat eivät enää pysty sitä vähentämään verotettavasta tulostaan. Tulosisidonnaisten sosiaaliturvien kuten asumistuen ja toimeentulotuen maksaminen vähenisi. Kassojen jäsenmaksukertymä poistuisi, koska kassoja ei enää olisi. Uudistuksen seurauksena nykyisin kassojen rahoittama 5,5 prosentin osuus ansiosidonnaisen työttömyysturvan kustannuksista pitäisi rahoittaa muilla keinoin. Hallinnollinen kustannus alentuisi merkittävästi. Nettovaikutus julkiseen talouteen asettuisi 138 miljoonaan euroon.

Taulukko 11 Uudistuksen vaikutus julkiseen talouteen, milj. €

Työttömyysturva	Verot, päivähoitomaksut	Asumisen tuet, toimeentulotuki	Kassojen jäsenmaksut	Hallinnollinen kustannus	Eläkkeisiin	Yhteensä (ei sis. kassojen jäsenmaksuja)
301	166	-64	-202	-43	110	138

Lähde: Omat laskelmat SISU-mallilla vuoden 2016 aineistolla vuoden 2018 hinnoin.

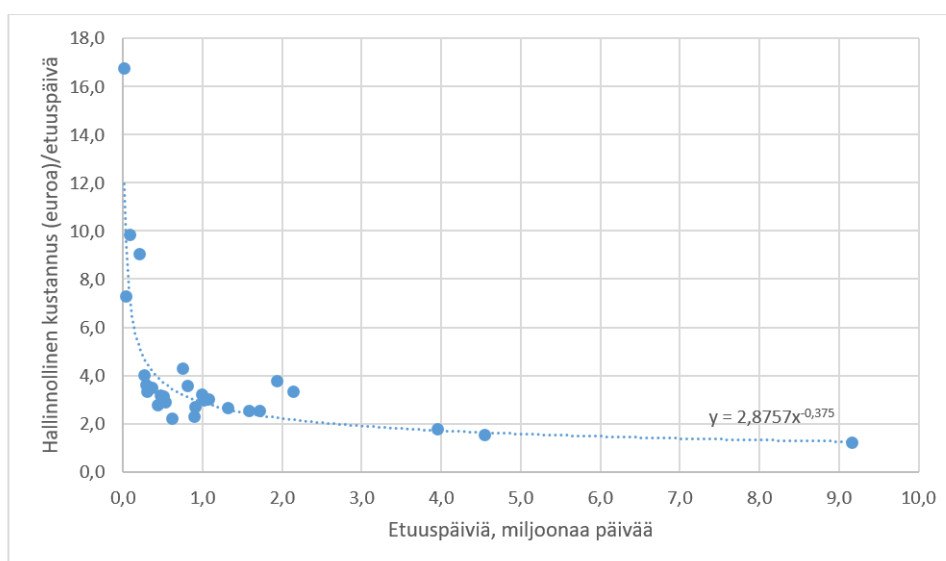
Kelan hallinnoimassa ansiopäivärahassa olisi erityisesti se hyvä puoli, että nykyisen 26 palkansaajakassan ja sitä kautta 26 erillisen hallinnon sijaan olisi yksi organisaatio hallinnoimassa ansiosidonnaista työttömyysturvajärjestelmää. Kun työttömyysturvajärjestelmään tehdään muutos, riittää muutoksen huomioonottaminen yhdessä hallinnossa 26 sijaan. Itse maksatusjärjestelmän ylläpitäjiä tällä hetkellä tosin on vain kaksi; YAP Solutions ja Digia, mutta maksatusjärjestelmien lisäksi hallintoon liittyy muitakin.

Suurempi organisaatio mahdollistaisi myös joustavuutta työntekijöiden tehtäväkuvissa. Jos esimerkiksi suhdannetilanteen seurauksena työttömyysturvahakemusten määrä laskee merkittävästi, on työntekijöitä mahdollista siirtää työtehtäviin, joissa työtilanne on erilainen. Pienemmässä organisaatiossa tämä joustavuus on vähäisempää.

Suomalaisen työttömyysturvajärjestelmän hallinnolliset kulut vuonna 2017 olivat Työttömyyskassojen yhteisjärjestön mukaan noin 86,5 miljoonaa euroa. Lisäksi TVR:n hallintokulut vuosikertomuksen mukaan olivat 10,7 miljoonaa euroa. Kokonaisuudessaan hallinnollinen taakka vuonna 2017 oli hieman alle 100 miljoonaa euroa. Ansiopäivärahan saajia oli yhteensä 299 867, joten hallinnollinen kustannus yhtä etuuden saajaa kohti oli 324 euroa. Olisi todennäköistä, että Kelassa suuruuden ekonomia ajaisi tätä lukua merkittävästi alaspäin ja siten synnyttäisiin säästöjä julkisen sektorin tuottavuuden kasvun kautta.

Kuvioon 9 on piirretty työttömyyskassan koon (etuuspäivinä mitattuna) ja hallinnollisten kustannusten (per etuuspäivä) yhteys. Työttömyyskassan koon ja hallinnollisten kustannusten korrelaatio on -0,39 ja se on tilastollisesti merkitsevä. Evidenssi on viitteellistä, mutta tukee kuitenkin sitä, että suuruuden ekonomialla olisi mahdollista saavuttaa tehokkuussäätöjä.

Kuvio 9 Työttömyyskassan koon ja hallinnollisten kustannusten välinen yhteys. Lähde: TYJ



Oleellinen kysymys kuuluu: minkälaista palvelua ja millä hinnalla Kela pystyisi tuottamaan?

On esitetty huoli siitä, että ansiopäivärahan määrittävän palkan laskeminen on monimutkaista ja aiheuttaisi riskin toiminnan laadulle. Jo nykyjärjestelmän piirissä on kuitenkin olemassa yleiskassoja, jotka käsittelevät kaikkien alojen työttömyysturvaa. On vaikea nähdä erityisiä syitä, miksi Kela ei pystyisi samaan.

Toiseksi Kelassa määritetään jo nyt eri etuuksien taustalla olevia palkkoja. Kela hoitaa muun muassa vanhempainpäivärahan sekä sairauspäivärahan hallinnoinnin. Työttömyysturvassa vakuutuspalkan määräytymisen perusteet ovat toki esimerkiksi vanhempainpäivärahasta poikkeavat, mutta periaatteellisesti kyse on kuitenkin samasta asiakokonaisuudesta. Lisäksi Kelassa on jo tietotaitoa työttömyysturvan hallinnoinnista, koska sekä työmarkkinatuki että peruspäiväraha ovat Kelan vastuulla. Kelalla, jos jollain olisi todennäköisesti hyvät valmiuden ottaa myös ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan hallinnoinnin tehtäväkseen.

Kolmanneksi Kelalla on jo nyt koko maan kattava asiakaspalveluverkko, jollaista ei yhdelläkään työttömyyskassalla ole. On siis mahdollista, että varsinkin alueellisen palvelun laatu paranisi Kelan myötä. Näin siirryttäisiin myös lähemmäs yhden luukun periaatetta, kun Kelassa asiakkaan tilanne pystyttäisiin arvioimaan myös esimerkiksi yleisen asumistuen ja toimeentulotuen kannalta.

Neljänneksi Kelan hallinnoima ansiosidonnainen työttömyysturva olisi todennäköisesti varsinkin käsittelyaikojen näkökulmasta tasa-arvoisempi kuin työttömyyskassojen hallinnoima. Finanssivalvonnan tietojen mukaan vuonna 2017 palkansaajakassojen ansiopäivärahapäätösten käsittelyajat vaihtelivat keskimäärin 7,3 viikosta enimmillään 21,5 viikkoon. Käsittelyajan mediaani vaihteli kolmesta viikosta 18 viikkoon. Kelan hallinnoima ansiopäiväraha todennäköisesti pienentäisi henkilöiden välistä vaihtelua.

Toki uudistuksen jälkeen olisi mahdollista, että toimialakohtaisiin erityiskysymyksiin liittyvä neuvonta heikentyisi. Työttömyyskassat ovat kuitenkin rakentuneet ammattien tai toimialojen ympärille ja niihin on karttunut erityisosaamista, jota Kela ei välttämättä pystyisi tarjoamaan.

Alaluvussa 10.1 käytiin läpi sekä kassojen että Kelan keskimääräisiä hallinnollisia kustannuksia. Kyseisessä luvussa esitetyssä uudistuksessa tosin Kela aloittaisi toimintansa ikään kuin yhtenä lisäkassana, mutta tämän uudistuksen kohdalla Kela olisi vastuussa kaikesta työttömyysturvasta. On vaikea arvioida mille tasolle lopulta Kelan toiminnan kustannukset asettuisivat. Yksi jossain määrin vertailukelpoinen toimija lie nee kuitenkin Yleinen työttömyyskassa YTK, joka on suurin yksittäinen työttömyyskassa ja se on yleiskassa, joka tarjoaa jäsenyyttä kaikille toimialoille. Vaillinainen, mutta kuitenkin suuntaa antava arvio voisi olla, että pitkällä aikavälillä Kela toimisi suurin piirtein samalla kustannustasolla kuin YTK toimii nyt.

Työttömyyskassojen yhteisjärjestö TYJ:n tietojen mukaan nykyinen työttömyyskassajärjestelmän kustannus on 289 euroa työtöntä kohti. YTK:n vastaava kustannus on 143 euroa yhtä työtöntä kohti. Kela hallinnoi peruspäivärahaa noin 130 eurolla per työtön. Vuonna 2017 kassajärjestelmän hallinnollinen kustannus oli 86,5 miljoonaa

euroa ja Kelan peruspäivärahaan yhdistyvä hallinnollinen kustannus noin 9,5 miljoonaa euroa eli yhteensä 96,0 miljoonaa euroa. Mikäli Kela pystyisi hallinnoimaan koko ansiopäivärahaa YTK:n kustannusrakenteella, jäisi hallinnollinen kokonaiskustannus noin 53,4 miljoonaan euroon eli säästöä kertyisi yli 42,6 miljoonaa euroa vuoden 2017 luvuilla verrattuna nykytilanteeseen.³⁷

Kuten aiemmin todettu, nykyisen työttömyyskassajärjestelmän hallinnollinen kustannus ei heijastele ainoastaan järjestelmän tehokkuutta, vaan siihen sisältyy myös erilaista palvelua suhteessa Kelaan. Näin ollen kustannussäästö pitäisi todennäköisesti sisältää myös tiettyjä muutoksia ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan liittyvän palvelun määrässä ja laadussa.

Edellä kuvattuun uudistukseen liittyy muutamia tarkennuksia, jotka on syytä vielä avata. Ensinnäkin edellä on säilytetty työttömyysvakuutusmaksu työttömyysturvan rahoituksen välineenä. Näin ei välttämättä tarvitse olla. Kelan hallinnoima ansiosidonnainen työttömyysturva voitaisiin yhtä hyvin myös rahoittaa verotuksen kautta. Tällöin uudistuksen kohdistuminen olisi erilainen, kuin jos rahoitus hoidettaisiin työttömyysvakuutusmaksun kautta.

Toiseksi ja kuten aiemmin todettu, TVR:n olemassaolo työttömyysturvan rahoituksen hallinnoinnissa poistuisi ja sen nykyiset tehtävät siirtyisivät monin osin Kelaan. Samalla myös TVR:n varallisuus siirtyisi Kelan hallintaan. Uudistuksen yhteydessä tulisi pohtia olisiko Kelaan syytä perustaa jonkinlainen tasoitusrahasto tasaamaan työttömyysturvasta aiheutuvaa rasiusta eri suhdannekierron vaiheissa. TVR:n ei kuitenkaan tarvitsisi enää huolehtia esimerkiksi jäsenmaksujen tasauksesta palkansaajakassoihin tai muista nimenomaisesti työttömyyskassoihin liittyvästä toiminnasta. Tämä vähentäisi sen hallinnollista taakkaa. TVR:n hallinnollisesta taakasta seuraavia säästöjä ei ole edellisissä laskelmissa huomioitu.

Kolmanneksi ansiosidonnaisen siirtäminen Kelaan olisi organisatorisesti suuri hanke. Järjestelmän siirto julkisen hallinnon sisällä saattaa olla haastavaa ja esimerkiksi toimeentulotuen perusosan siirto kunnilta Kelaan vuoden 2017 alussa on herättänyt arvostelua.³⁸ Perustoimeentulotuen käsittely ruuhkautui Kelassa, joka Kelasta saatujen tietojen mukaan johtui lopulta Kelan riittämättömästä resursoinnista. Voisiko vastaavia ongelmia esiintyä myös ansiopäivärahan kontekstissa?

³⁷ Tulos olisi likimain sama, jos etuuden saajien sijaan hallinnollista kustannusta arvioitaisiin suhteessa etuuspäiviin.

³⁸ Ks. esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/6468/2017 tai Kansaneläkelaitos (2017b).

Perustoimeentulotuki on vahvasti sosiaalihuoltoon kytkeytyvä viimesijainen ja harkinnanvarainen tukimuoto. Sitä myönnettäessä pyritään huomioimaan mahdollisimman tarkasti saajakotitalouden elämäntilanne, ja tuen myöntämiseen liittyy usein paljon selvittelytyötä. Lisäksi lain mukaan päätös toimeentulotuesta on tehtävä viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta, joka luo lisähaasteita sen hallintoihin erityisesti ruuhka-aikoina. Toimeentulotuen myötä Kelalle siirtyi kokonaan uusi asiakasryhmä, jolla on keskimääräistä enemmän elämänhallintaan liittyviä ongelmia ja sen vuoksi yhteydenottojen määrä asiakasta kohden on suuri.

Sen sijaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan kohdalla tilanne olisi erilainen monestakin syystä. Ansiosidonnaisen päivärahan perusteet ovat toimeentulotukea yksinkertaisemmat ja käsittelyajoissa on enemmän joustoa. Lisäksi Kelalla on entuudestaan kokemusta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen sekä sairaus- ja vanhempainpäivärahan hoitamisesta. Myös asiakasjoukon valmiudet esimerkiksi sähköisen asiointiin ovat paremmat.

Tässä alaluvussa esitelty uudistus on vaikutuksineen tiivistetysti seuraava:

- Nykyinen työttömyyskassajärjestelmä (ml. TVR:n työttömyysturvaan liittyvät osat) ajettaisiin asteittain alas ja Kela vastaisi ansiosidonnaisen päivärahan hallinnoinnista.
- Ansiosidonnainen päivärahaetus säilyisi ennallaan.
- Hallinnolliset kustannukset alenisivat siltä osin, kun Kelan olisi mahdollista hyödyntää suuren kokonsa luomaa skaalaetua. Hallinnolliset päällekkäisyydet karsitaisiin, kun uudistuksen jälkeen 26 palkansaajakassan sijaan olisi enää Kela etuuksia hallinnoivana tahona. Myös Finanssivalvonnan työtaakka vähenisi.
- Järjestelmäkokonaisuus yksinkertaistuisi merkittävästi. Järjestelmä ottaisi askeleen kohti yhden luukun periaatetta. Peruspäiväraha etuutena lopetettaisiin. Nykyiset monimutkaiset rahoitussäännöt yksinkertaistuisivat Kelan hallinnoimaan sosiaaliturvaan.
- Työttömyysturvamenot kasvaisivat, koska nyt peruspäivärahalla olevat henkilöt siirtyisivät ansiopäivärahan piiriin.
- Uudistus vähentäisi päivärahan määrän eroilla mitattua eriarvoisuutta työttömien välillä.

10.4 Uudistusten työllisyys ja tulonjakovaikutuksista

Edellisissä alaluvuissa 10.1-10.3 käsitellyt laskelmat ovat nk. staattisia kustannusvaikutuslaskelmia. Staattiset laskelmat eivät huomioi henkilöiden ja henkilöryhmien käyttäytymismuutoksia, jotka ovat seurausta tarkastellusta uudistuksesta. Tehdään seuraavaksi siis arvio siitä, kuinka uudistus vaikuttaisi kohteena olevan väestöryhmän työllisyyteen. Edellä käsiteltyjen uudistuksen työllisyysvaikutukset olisivat karkeasti ottaen samanlaisia. Vaikutuksia on mahdollista arvioida lähinnä taloudellisten kannustimien muutosten kautta. Lopullista työllisyysvaikutusta ei tässä yhteydessä ole mahdollista laskea, koska se on merkittävässä määrin riippuvainen uudistuksen rahoituskeinoista.

Käytetty menetelmä on sama kuin mitä käytettiin vuoden 2017 alussa voimaan tulleen uudistuksen vaikutusarvioinnissa (ks. esim. Kotamäki ym. (2018) ja Kotamäki ja Kärkkäinen (2018)). Käydään ensin lyhyesti läpi käytetty menetelmä, jonka jälkeen esitetään karkea laskelma työllisyysvaikutuksesta.

Empiirinen taloustieteellinen tutkimus on pyrkinyt arvioimaan työttömyysturvajärjestelmän etuustason (korvausasteen) kausaalista vaikutusta työttömyyden keston. Tatsiramos ja van Ours (2014) ovat tehneet aihepiiristä kattavan kokooma-artikkelin. Lisäksi Kyyrä ym. (2017) käyvät läpi tutkimuskirjallisuutta erityisesti Suomen näkökulmasta. Tatsiramos ja van Oursin (2014) tutkimuskirjallisuuteen perustuvan analyysin mukaan yhden prosenttiyksikön nousu työttömyysturvan korvausasteessa aiheuttaa 0,7 prosentin kasvun työllistymisen todennäköisyydessä. Kyyrä ym. toteavat, että jousto arvo saattaisi Suomessa olla hieman korkeampikin.

Toinen tutkimuskirjallisuuden haara taas tutkii käytettävissä olevien tulojen muutoksen vaikutusta työllisyyteen tai työttömyyteen – puhutaan työn tarjonnan joustosta. Monissa tutkimuksissa (ks. esim. Kotamäki ja Kärkkäinen (2018), Kärkkäinen ja Tervola (2018) ja Kotamäki ym. (2018)) ekstensiivisen marginaalin eli työllisyyden muutosta mittaavaksi joustoksi on valittu Chettyä ym. (2012) mukailleen 0,25. Näin tehdään tässäkin selvityksessä. Laskelmat ovat kuitenkin herkkiä joustoparametrin valinnalle ja siksi laskelman herkkyyden testaaminen on tärkeää.

Tässä luvussa tehdyn laskelman mukaan uudistuksen kohteena eli peruspäivärahalla olevien korvausaste nousisi keskimäärin noin 31 prosenttiyksikköä. Peruspäivärahopäivien kokonaislukumäärä vuonna 2016 oli historiallisen korkea pitkän aikavälin (2000–2017) keskiarvon ollessa noin 6 miljoonaa päivää. Koska työttömyysturvajär-

jestelmän muutosten kokonaisvaikutus realisoituu ennemminkin keskipitkällä kuin lyhyellä aikavälillä, niin työttömyysturvan kasvun muutos on syytä suhteuttaa pitkän aikavälin keskiarvon.

Jos uudistus rahoitettaisiin esimerkiksi kiristystoimenpiteillä, jotka eivät suoraan vaikuttaisi työttömyyteen, niin uudistus vähentäisi työllisyyttä pitkällä aikavälillä arviolta 5 200 henkilötyövuodella.³⁹

Tosiasiallinen korvausaste ei juuri muuttuisi, jos uudistus rahoitettaisiin etuusmenoja vähentämällä. Tällöin työllisyysvaikutus olisi vähäinen.

Jos uudistus rahoitettaisiin täysimääräisesti työttömyysvakuutusmaksuja korottamalla, vähenisi työllisyys pitemmällä aikavälillä karkeasti ottaen 10 000 henkilötyövuodella.⁴⁰

Edellä kuvatun vaikutuksen voi tulkita rakenteellisen työttömyyden kasvuna. Vaikutuksen suuruusluokka on potentiaalisesti merkittävä. Esimerkiksi vuoden 2017 alussa voimaan tulleet työttömyysturvan muutokset (ansiopäivärahan keston leikkaus, omavastuuajan lyhennys ja korotusosien poistaminen), alensivat työttömyyttä arviolta 9 000 henkilötyövuodella (ks. Valtiovarainministeriö, 2015).

Työttömyysturvajärjestelmän laajentaminen aiheuttaa valintatilanteen tulonjaollisten aspektien ja tehokkuuteen liittyvien seikkojen välillä. Niin myös tässäkin tapauksessa. Päättäjän on pohdittava missä määrin työttömyysturvan korotus rahoitetaan järjestelmän sisältä kerätyn resurssien ja missä määrin työssä olevilta henkilöiltä.

On pidettävä mielessä, että tässä alaluvussa arvioitu uudistus ei ota kantaa uudistuksen rahoittamisen vaihtoehtoista. On merkittävässä määrin arvovalinta rahoittaisiko työttömyysturvajärjestelmän laajentamisen verotusta kiristämällä, sosiaaliturvaetuuksia alentamalla tai jollakin muulla tavalla. Nämä lukuisat vaihtoehdot vaatisivat kuitenkin merkittävässä määrin poliittista harkintaa.

³⁹ $31\% * 0,7 * 6\,356\,201 / (12 * 21,5) = 5\,174$ henkilötyövuotta. Vaihteluväliksi joustolle Tatsiramos ja van Ours (2014) suosittavat 0,4 ja 1,0, jolloin työllisyysvaikutus olisi välillä 3 000-7 400 henkilötyövuotta.

⁴⁰ Edellä lasketun n. 5 000 htv:n työttömyyden kasvun lisäksi verotus kiristyisi, joka heikentäisi työn tekemisen kannustimia. Uudistuksesta seuraava nettovaikutus julkisen talouden tasapainoon on erilainen eri uudistusvaihtoehdoissa (ks. alaluvut 10.1-10.3). Jos uudistuksen oletetaan heikentävän julkisen talouden tilaa nettona 200 miljoonalla eurolla, tarkoittaisi se noin 0,25 prosenttiyksikön muutosta työllistymisveroasteessa, joka Kotamäen ja Kärkkäisen (2018) kuvaavan menetelmän mukaisesti heikentäisi työllisyyttä noin 4 600 henkilöllä. Joustojen vaihteluväli olkoon 0,1-0,5, jolloin tältä osin työllisyysvaikutus asettuisi välille 2 000-9 000 henkilötyövuotta.

Todettakoon lopuksi, että riippuen uudistuksen rahoitustavoista, työllisyyttä alentava vaikutus asettuisi pitemmällä aikavälillä todennäköisesti johonkin nollan ja 10 000 väli-
maastoon.

Tulonjakovaikutusten suunta on karkeasti ottaen päinvastainen työllisyysvaikutuksen kanssa. Työttömien käytettävissä olevia tuloja kasvattamalla ilman muutoksia rahoituspuolelle, tulonjaolliset mittarit viittaisivat taloudellisen eriarvoisuuden vähentymiseen. Mikäli uudistus rahoitettaisiin vakuutusmaksua korottamalla, olisi kyseessä tulonsiirto palkansaajilta työttömille ja yhteiskunnassa tuloerot kaventuisivat. Jos taas uudistus rahoitettaisiin täysimääräisesti työttömyysturvamenoja leikkaamalla, olisi kyseessä tulonsiirto työttömiltä työttömille, jolloin tulonjaollinen vaikutus olisi vähäisempi.

11 Yhteenvedo

Vuonna 1959 Suomen hallitus vei esityksen eduskuntaan, jossa ehdotettiin yleistä, kaikille avointa ansiopäivärahajärjestelmää. Kustannusten nousun pelossa Suomen työnantajien keskusliitto suhtautui asiaan kriittisesti. Lopulta vapaaehtoiseen kassan jäsenyyteen perustuva, vahvasti subventoitu Gentin järjestelmä tuli Suomessa voimaan. Tämä oli tärkeä osa Suomen mallin syntyä.

Vuonna 2017 ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta vastasi Suomessa valtio noin 39,5 prosentin osuudella ja noin 54,8 prosenttia kerättiin työttömyysvakuutusmaksuna. Noin 5,6 prosenttia ansiosidonnaisen työttömyysturvan kustannuksista rahoitettiin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Kaikki palkansaajat rahoittavat siis ansiosidonnaista työttömyysturvajärjestelmää työttömyysvakuutusmaksun kautta. Mutta kaikki palkansaajat eivät työttömäksi jäädessään saa oikeutta ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan. Ainoastaan työttömyyskassojen jäsenet ovat tähän oikeutettuja. Käytännössä työttömyyskassoihin kuulumattomat henkilöt subventoivat kassojen jäseniä.

Lisäksi työttömyyskassojen jäsenmaksu on verotuksessa tulovähenteinen. Kyseisen vähennyksen vaikutus julkiselle taloudelle on arvioilta runsas 90 miljoonaa euroa vuodessa.

Yli 70 000 henkilöä vuodessa jää työttömäksi, mutta eivät saa ansiosidonnaista työttömyysturvaa, vaikka ovat maksaneet palkansaajina työttömyysvakuutusmaksuja.

Pelkkään peruspäivärahan oikeutetut henkilöt ovat tilastoaineiston perusteella heikommassa työmarkkina-asemassa kuin ansiopäivärahaa saavat verrokkinsa. Peruspäivärahan varassa olevat henkilöt ovat tilastoaineiston perusteella tyyppillisesti keskimääräistä nuorempia, sukupuoleltaan miehiä, keskimääräistä matalammin koulutettuja ja rikkonaisemman työuran omaavia verrattuna ansiopäivärahaa saaviin henkilöihin. Sama yhteys havaitaan myös, kun verrataan vakuutettuja ja vakuuttamattomia työssäoloehdon täyttäviä palkansaajia. Työttömyysvakuutuksesta eniten hyötyvät näyttävät jäävän vakuutuksen ulkopuolelle.

Edellä kuvattu työttömyysturvajärjestelmässä vallitseva epätasa-arvo olisi mahdollista purkaa muuttamalla järjestelmä yleiseksi. Toisin sanoen kaikki vakuutetut olisivat oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan.

Tässä selvityksessä on tutkittu kolmea erilaista tapaa, kuinka kaikille yhtäläinen ansiosidonnainen päiväraha olisi mahdollista järjestää: 1) tekemällä peruspäivärahasta ansiosidonnainen etuus, 2) tekemällä työttömyyskassan jäsenyydestä pakollinen tai 3) siirtämällä ansiosidonnaisen työttömyysturvan hallinnointi ja toimeenpano Kansaneläkelaitokseen.

Peruspäivärahan muuttaminen ansiosidonnaiseksi etuudeksi

Nykyisin peruspäiväraha poikkeaa työmarkkinatuesta vain vähän. Työttömyysturvassa se on lähinnä järjestelmää monimutkaistava elementti. Työssäoloehdon täyttäneet, mutta työttömyyskassoihin kuulumattomat henkilöt saavat peruspäivärahaa. Näin ollen suoraviivaisin toimenpide yleisen ansioturvan järjestämiseksi olisi tehdä peruspäivärahasta ansiosidonnainen etuus.

Tässä uudistusvaihtoehdossa nykyinen, hajautettu työttömyyskassajärjestelmä pysyisi ennallaan. Peruspäivärahan suuruus olisi työttömyyskassojen jäsenmaksusta aiheutuvan rahoitusosuuden verran pienempi. Kela hallinnoisi uutta ansiosidonnaista peruspäivärahaa.

Työttömyysturvamenojen kokonaismäärä nousisi vuoden 2016 tilastoaineistolla noin 270 miljoonalla eurolla. Kun huomioidaan verotus, muu sosiaaliturva, muutos eläkekarttumassa ja hallinnollisten kustannusten nousu, heikkenisi julkisen talouden tasapaino noin 250 miljoonalla eurolla. Vuonna 2016 peruspäivärahaa maksettiin poikkeuksellisen paljon ja pitkällä aikavälillä vuosittainen vaikutus julkisen talouden tasapainoon olisi pienempi.

Uudistuksen seurauksena järjestelmän rakenne ei muuttuisi merkittävästi ja siten uudistus olisi suhteellisen suoraviivaista toteuttaa.

Työttömyyskassan pakollinen jäsenyys

Työttömyyskassan jäsenyydestä voisi tehdä pakollisen (vrt. liikennevakuutus, yrittäjien eläkevakuutus). Tällöin peruspäiväraha poistettaisiin lainsäädännöstä ja nykyinen työttömyyskassajärjestelmä laajentuisi merkittävästi.

Työttömyysturvamenojen kokonaismäärä nousisi vuoden 2016 tilastoaineistolla noin 300 miljoonalla eurolla. Kun huomioidaan verotus, muu sosiaaliturva, muutos eläkekarttumassa ja hallinnollisten kustannusten nousu, heikkenisi julkisen talouden tasapaino noin 280 miljoonalla eurolla. Samalla työttömyyskassojen jäsenmaksukertymä kasvaisi arviolta 50 miljoonalla eurolla. Vuonna 2016 peruspäivärahaa maksettiin

poikkeuksellisen paljon ja pitkällä aikavälillä vuosittainen vaikutus julkisen talouden tasapainoon olisi pienempi.

Uudistuksen seurauksena järjestelmän rakenne ei merkittävästi muuttuisi ja siten uudistus olisi suhteellisen suoraviivaista toteuttaa.

Työttömyysturvan hallinnoinnin ja toimeenpanon siirtäminen Kansaneläkelaitokselle

Voi myös kysyä missä määrin on mielekästä hallinnoida ansiosidonnaista työttömyysturvaa 26 työttömyyskassan kautta. Nykyjärjestelmä sisältää merkittäviä päällekkäisyyksiä, kun yhden tai muutaman hallinnon sijaan niitä on 26. Yksi vaihtoehto olisi keskittää työttömyysturvan hallinnointi yhteen organisaatioon, esimerkiksi Kelaan.

Kelan hallinnoima ansiosidonnainen työttömyysturva olisi rahoituksellisesti jokseenkin yksinkertainen. Ansiosidonnaisen ehdot eivät muuttuisi eli etuuden saajan kannalta suurin muutos olisi palvelun tarjoajan vaihtuminen Kelaan. Myös työttömyyskassojen jäsenmaksun kerääminen loppuisi, koska uudistuksen jälkeen työttömyyskassoja ei enää olisi.

Säästö hallinnollisissa kustannuksissa olisi merkittävä. Nykyisin työttömyyskassojen hallinnollinen kustannus on hieman alle 90 miljoonaa euroa vuodessa. Laskennallisesti peruspäivärahan hallinnointi maksaa noin 10 miljoonaa euroa. Jos Kela toimisi suurin piirtein samalla kustannustasolla kuin suurin yleiskassa YTK, niin hallinnollisissa kustannuksissa voisi säästää yli 40 miljoonaa euroa.

Tämä uudistusvaihtoehto toteutuessaan heikentäisi julkisen talouden tasapainoa vuoden 2016 aineistolla noin 140 miljoonalla eurolla. Vuonna 2016 peruspäivärahaa maksettiin poikkeuksellisen paljon ja pitkällä aikavälillä vuosittainen vaikutus julkisen talouden tasapainoon olisi pienempi.

Edellä kuvatut kolme uudistusvaihtoehtoa kaikki kasvattaisivat julkisen talouden menoja. Uudistuksen voisi rahoittaa joko työttömyysturvamenoja vähentämällä tai verostetta kasvattamalla. Käytännössä verotusta voisi kiristää joko työttömyysvakuutusmaksua korottamalla tai kasvattamalla työttömyyskassojen rahoitusosuutta ansiosidonnaisen rahoituksessa.

Jos uudistus rahoitettaisiin työttömyysturvamenoja vähentämällä, jäisi uudistuksesta seuraava työllisyyden aleneminen vähäiseksi. Tällöin työttömien välinen taloudellinen tasa-arvo lisääntyisi, mutta työttömien ja työllisten välinen taloudellinen tasa-arvo pysyisi ennallaan. Uudistus olisi siis tulonsiirto työttömiltä työttömille.

Jos uudistus rahoitettaisiin työttömyysvakuutusmaksua kiristämällä, kasvaisi rakenteellinen työttömyys karkeasti arvioiden 10 000 henkilötyövuodella. Tällöin sekä työttömien välinen taloudellinen tasa-arvo lisääntyisi, että työttömien ja työllisten välinen taloudellinen tasa-arvo lisääntyisi. Uudistus olisi siis tulonsiirto työllisiltä työttömille.

Viitteet

- Bergholm, T. (2007). ”Suomen mallin synty”, Yhteiskuntapolitiikka 72 (2007):5.
- Böckerman, P. ja Uusitalo, R. (2006). ”Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland”, British Journal of Industrial Relations, 44:2, 283-303.
- FIVA (2018) ”Työttömyyskassat 2017”, Finanssivalvonta (http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Tilastot/Vakuutustoiminta/Tyottomyysvakuutus/Documents/Tyottomyyskassat_2017.pdf)
- Hiihmo, H., Lepomäki, E., Pöysti, T., Soininvaara, O., ja Vartiainen, J. (2015) ”Ansioturvareformi. Yhtäläinen, oikeudenmukainen ja kannustava työttömyysturva”, Sitran keskustelunavaus.
- Holmlund, B. (1998). ”Unemployment Insurance in Theory and Practice”, The Scandinavian Journal of Economics, Vol. 100, No. 1, 100th Anniversary Symposium: Public Policy and Economic Theory (Mar., 1998), pp. 113-141
- Kangas, O. (2018). ”Kassalinja vaiko yleinen ja yhtäläinen työttömyysvakuutus”, WIP Policy Brief (<http://www.stn-wip.fi/en/2018/04/kassalinja-vaiko-yleinen-ja-yhtalainen-tyottomyysvakuutus/>).
- Kansaneläkelaitos (2017a). Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2016 (<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/225269>)
- Kansaneläkelaitos (2017a) ”Perustoimeentulotuen siirto Kelaan. Kelan sisäinen arviointi 2017”, Kansaneläkelaitoksen raportti (<https://www.kela.fi/documents/10180/3571044/toturaportti0806.pdf/06f4fd6b-50de-4302-b6ea-ac5c2adb0ae9>).
- Keskustan työreformi (1998). (<https://www.keskusta.fi/loader.aspx?id=9e271e33-96fb-46a2-bcdb-140dfb755741>).
- Kotamäki, M. ja Mattila, J. (2014). ”Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia - Kohti kattavampaa työttömyysturvaa”, Yhteiskuntapolitiikka 79 (2014):6
- Kotamäki, M. ja Kärkkäinen, O. (2018). ”Työllisyysvaikutuksen laskeminen sukupuolitain – kuinka kannustinmuutoksesta päästään työllisyyden muutokseen”, osaraportti

teoksessa Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolittietoinen budjetointi.

Kotamäki, M., Tervola, J. ja Mattila, J. (2018) ” Distributional Impacts of Behavioral Effects – Ex-Ante Evaluation of the 2017 Unemployment Insurance Reform in Finland”, International Journal of Microsimulation (2018) 11(2) 146-168.

Kyyrä, T., Pesola, H. ja Rissanen, A. (2017). ”Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Response”, VATT Tutkimukset 184 (<https://vatt.fi/documents/2956369/4207575/t184.pdf/ff470aca-917f-4e69-a701-d6ba7dafdb24/t184.pdf.pdf>).

Kärkkäinen, O. ja Tervola, J. (2018) ” Talouspolitiikan vaikutukset tuloeroihin ja työllisyyteen 2015–2018”, Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2018.

Maczulskij, T. (2016). ”Ketkä jäävät työttömyyskassojen ulkopuolelle”, Palkansaajien tutkimuslaitoksen Työpapereita 304.

Mutual Information System on Social Protection (MISSOC-tietokanta) (<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>), Viitattu 18.10.2018.

Pehkonen, J. ja Tanninen, H. (1997). ”Institutions, Incentives and Trade Union Membership”, LABOUR 11 (3) 579–597 (1997).

Pekkarinen, S. (2015). ”Pakollinen työttömyysvakuutus vai kassajärjestelmä?”, Talous ja Yhteiskunta.

Tilastokeskus (2018). ” SISU-malli. Käyttöopas tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointiin”, Tilastokeskus (https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/mikrosimulointi/sisu_kasikirja_2016.pdf).

Swedish Fiscal Policy Council (2011). ”Swedish Fiscal Policy”, Fiscal Policy Council report 2011 (<http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.16952a1814faf01fc6a35444/1442578125524/Swedish+Fiscal+Policy+2015.pdf>).

SATA-komitea (2009). ” Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi”, STM 31.12.2009 (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/73327/URN%3ANBN%3Afi-fe201504226092.pdf?sequence=1>).

Talouspolitiikan arviointineuvosto (2017) "Economic Policy Council Report 2016", Economi Policy Council, Helsinki 2017.

Tatsiramos, K. ja van Ours, J. C. (2014). "Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design", Journal of Economic Surveys, Vol. 28, Issue 2, pp. 284-311, 2014.

Valtiovarainministeriö (2015). "Työttömyysturvan uudistusehdotuksen työllisyysvaikutuksista", VM:n muistio (<https://vm.fi/dms-portlet/document/0/394438>).

TVR (2018) "Työttömyysvakuutusrahaston vuosikertomus 2017", Työttömyysvakuutusrahasto (https://tvr.fi/globalassets/docs/sijoittajat/julkaisut-2017/tvr_vuosikertomus_2017.pdf)

Villanueva, E. (2015). "Employment and wage effects of extending collective bargaining agreements", IZA World of Labor 2015:136.

Liitteet

Liite A: Ansiosidonnaista saavat verrattuna peruspäivärahaa saaviin

Taulukko A1. Logistinen regressioanalyysi. Selitettävänä muuttujana todennäköisyys saada ansiosidonnaista päivärahaa (verrokkiryhmä saa peruspäivärahaa).

Logistinen regressio	(1) Saa ansiosidonnaista päivärahaa
Ikä vuosina	0,4 %
Mies (vrt. nainen) *	-0,9 %
Ei saa soviteltua etuutta (vrt. saa soviteltua etuutta)*	3,0 %
Koulutusaste (vrt. Ylempi korkea-aste tai tutkijakoulutus)	
Peruskoulu*	-15,2 %
Keskiaste*	-6,2 %
Alempi korkea-aste*	-4,2 %
Koulutusala (vrt. ei koulutusta)	
Yleissivistävä koulutus*	-9,3 %
Kasvatustieteellinen ja opettajankoulutus* humanistinen ja taideala*	16,1 %
Kaupallinen ja yhteiskuntatieteellinen*	5,0 %
Luonnontieteellinen*	13,2 %
Tekniikan*	10,7 %
Maa- ja metsätalousala*	13,1 %
Terveys- ja sosiaali-ala*	8,6 %
Palveluala*	11,9 %
Tuntematon koulutusala	5,8 %
-1,8 %	
Työhistoria (1997-) (vrt. työhistoria >10 vuotta)	
Alle 2 vuotta*	-49,3 %
2-4 vuotta*	-29,5 %
4-6 vuotta*	-18,5 %
6-8 vuotta*	-11,8 %
8-10 vuotta*	-7,8 %
Tulokymmenys (vrt. ylimpään desilliin)	
1. desilli*	-38,4 %
2. desilli*	-23,8 %
3. desilli*	-17,4 %
4. desilli*	-11,5 %
5. desilli*	-7,56%
6. desilli*	-5,0 %
7. desilli*	-2,3 %
8. desilli*	-1,0 %
9. desilli*	0,7 %
Havaintojen lkm.	61 054
Saa ansiosidonnaista päivärahaa	49 407 (81 %)
Saa peruspäivärahaa	11 647 (19 %)

Estimaatti on marginaalitodennäköisyys eli jatkuvalla muuttujalle (ikä) se on $\frac{\partial \Pr(y=1|x)}{\partial x} = \beta p(1 - p)$ ja kategoriselle muuttujalle se on $\Pr[y = 1|x, d = j] - \Pr[y = 1|x, d = i]$, missä i on verrokkiryhmä ja j on kohderyhmä. Kategoristen muuttujien vertailuluokka on kirjoitettu alaotsikon alle. * kertoo marginaalitodennäköisyyden t-testillä mitattua tilastollista merkitsevyyttä 5 % merkitsevyystasolla.

Liite B: Liittoon ja/tai kassaan kuuluvat verrattuna niihin, jotka eivät kuulu

Taulukko B1. Logistinen regressioanalyysi. Selitettävänä muuttujana tn. olla ammattiliiton tai kassan jäsen (verrokki-ryhmä ei ole jäsen) ehdolla, että kahtena edellisellä vuonna työpäiviä on vähintään 129 ("työssäoloehto").

Logistinen regressio	(1) On ammattiliiton ja/tai kassan jäsen
Ikä vuosina	0,3 %
Mies (vrt. nainen)*	-8,3 %
Koulutusaste (vrt. Ylempi korkea-aste tai tutkijakoulutus)	
Perusaste*	-24,6 %
Keskiaste*	-10,9 %
Alempi korkea-aste*	-5,1 %
Koulutusala (vrt. ei suoritettua tutkintoa)	
Yleissivistävä koulutus*	-9,5 %
Kasvatustieteellinen ja opettajankoulutus*	25,5 %
Humanistinen ja taideala*	16,3 %
Kaupallinen ja Yhteiskuntatieteellinen*	19,1 %
Luonnontieteellinen*	20,1 %
Tekniikan koulutus*	17,7 %
Maa- ja metsätalousala*	10,1 %
Terveys- ja sosiaali-ala*	23,2 %
Palveluala*	13,7 %
Tuntematon koulutusala*	11,2 %
Työhistoria (1997-) (vrt. työhistoria >10 vuotta)	
Alle 2 vuotta*	-48,0 %
2-4 vuotta*	-27,9 %
4-6 vuotta*	-18,4 %
6-8 vuotta*	-12,6 %
8-10 vuotta*	-8,4 %
Tulokymmenys (vrt. ylimpään desilliini)	
1. desilli*	-49,6 %
2. desilli*	-24,8 %
3. desilli*	-16,3 %
4. desilli*	-9,7 %
5. desilli*	-5,8 %
6. desilli*	-2,9 %
7. desilli*	-1,3 %
8. desilli*	0,3 %
9. desilli*	1,4 %
Työnantajasektori (vrt. asuntoyhteisöt)	
Yritykset*	-3,9 %
Rahoitus- ja vakuutuslaitokset*	7,0 %
Paikallishallinto*	10,7 %
Kotitalouksia palvelevat voittoa tavoittelemattomat yhteisöt	1,0 %
Kotitaloudet*	-44,5 %
Ulkomaat*	-3,7 %
Valtio ja sosiaaliturvarahastot*	10,4 %
Havaintojen lkm.	244 444
On kassan tai liiton jäsen	202 242 (83 %)
Ei ole kassan tai liiton jäsen	42 202 (17 %)

Estimaatti on marginaalitodennäköisyys eli jatkuvalle muuttujalle (ikä) se on $\frac{\partial \Pr(y=1|x)}{\partial x} = \beta p(1 - p)$ ja kategoriselle muuttujalle se on $\Pr[y = 1|x, d = j] - \Pr[y = 1|x, d = i]$, missä i on verrokki-ryhmä ja j on kohderyhmä. Kategoristen muuttujien vertailuluokka on kirjoitettu alaotsikon alle.
* kertoo marginaalitodennäköisyyden t-testillä mitattua tilastollista merkitsevyyttä 5 % merkitsevyytasolla.

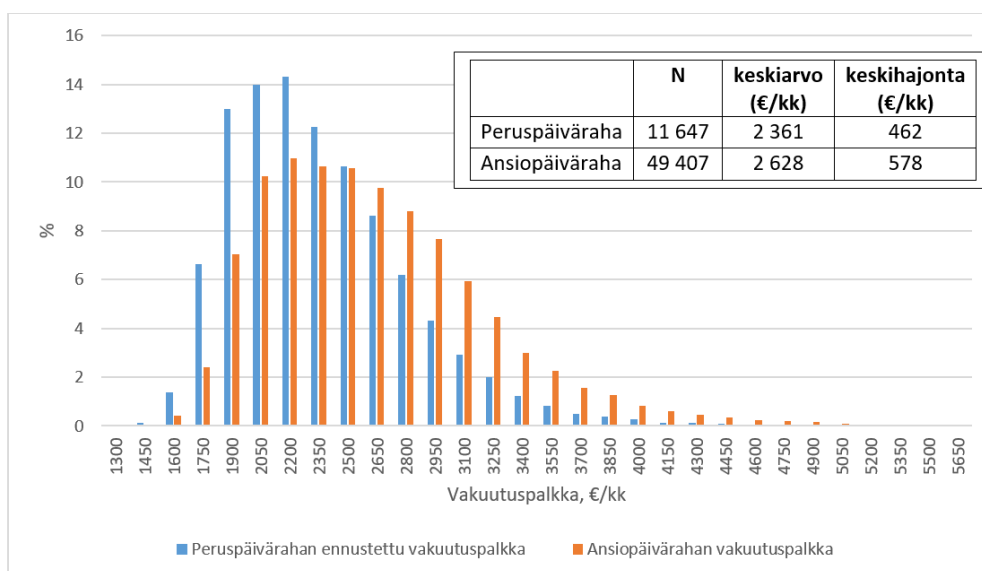
Liite C: Vakuutuspalkan arviointi nykyisin peruspäivärahaa saavien kohdalla

Aineistopohja ei pidä sisällään peruspäivärahaa saavien mennyttä palkkatasoa ja siksi näille henkilöille ei suoraan pystytä määrittämään ansiopäivärahan suuruutta. Näille henkilöille on kuitenkin jotenkin määritettävä vakuutuspalkka. Tässä selvityksessä seurataan Honkanen ym. (2007) menetelmää ja peruspäivärahaa saaville henkilöille ennustetaan palkkataso lineaarisen regressiomallin avulla.

Selitettävänä muuttujana on ansiopäivärahan määrittävän palkan logaritmi ja selittävinä muuttujina maakunta, koulutusaste, koulutusala, siviilisääty, saako soviteltua työttömyysturvaa, onko asuntolainaa, ikävuodet, ikävuosien neliö, pienten lasten lukumäärä, työttömyyskuukausien lukumäärä vuonna 2016 sekä kotitalouden muiden henkilöiden tulojen kokonaismäärän logaritmi. Estimoinnit tehdään erikseen eri kotitaloustyypeille ja sukupuolille. Estimointeja on yhteensä 10, ja tilan säästämiseksi niitä ei ole raportoitu tässä vaan ne saa erikseen pyynnöstä tekijältä.

Alla taulukkoon C1 on raportoitu ansiopäivärahaa saavien havaittu jakauma sekä peruspäivärahaa saavien ennustettu jakauma sekä havaintojen lukumäärä, keskiarvo ja keskihajonta.

Kuvio C1 Ansiopäivärahaa saavien ja peruspäivärahaa saavien ennustetun vakuutuspalkan jakauma. Lähde: SISU-malli ja Omat laskelmat.



Liite D: Kassan jäsenen ja kassaan kuulumattoman tulot eri tulotasoilla

Taulukko D1 Esimerkkitapaus kassan jäsenyyden vaikutuksesta tuloihin vuoden 2018 lainsäädännön mukaisesti (€/kk)

	Jäsen	Ei jäsen	Jäsen	Ei jäsen
Tila	Töissä		Työtön	
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu	38	38	-	-
Bruttopalkka	2 000		-	
Työttömyyskorvaus	-	-	1 243	697
Verot (ei vakuutusmaksuja)	187	191	250	111
Vakuutusmaksut (pl. työttömyysvakuutusmaksu)	158	158	-	-
Työttömyysvakuutusmaksu	38	38	-	-
Tulo ennen kassan jäsenmaksua	1 617	1 614	992	586
Kassan jäsenmaksu	10	-	10	-
Käytettävissä oleva tulo	1 607	1 614	982	586
Eläkekarttuma	30	30	23	-
Käytettävissä oleva tulo asu- mistuen jälkeen	1 607	1 614	1 205	992
Käytettävissä oleva tulo asu- mistuen ja toimeentulotuen jälkeen	1 607	1 614	1 243	1 241

Oletukset: Yksin asuvan palkansaajan vuositulo on 24 000 euroa; kassan jäsenmaksu on 120 € vuodessa; henkilö asuu Helsingissä vuokralla (750 €/kk). Työnantajan ennakoitu keskimääräinen vakuutusmaksu on 1,91 % (Lähde: TVR)

Taulukko D2. Esimerkkitapaus kassan jäsenyyden vaikutuksesta tuloihin vuoden 2018 lainsäädännön mukaisesti (€/kk)

	Jäsen	Ei jäsen	Jäsen	Ei jäsen
Tila	Töissä		Työtön	
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu			-	-
Bruttopalkka	3 000		-	
Työttömyyskorvaus	-	-	1 673	697
Verot (ei vakuutusmaksuja)	496	500	385	111
Vakuutusmaksut (pl. työttömyysvakuutusmaksu)	236	236	-	-
Työttömyysvakuutusmaksu	57	57	-	-
Tulo ennen kassan jäsenmaksua	2 211	2 207	1 288	586
Kassan jäsenmaksu	10	-	10	-
Käytettävissä oleva tulo	2 201	2 207	1 278	586
Eläkekarttuma	45	45	34	-
Käytettävissä oleva tulo asuimistuen jälkeen	2 201	2 207	1 356	992
Käytettävissä oleva tulo asuimistuen ja toimeentulotuen jälkeen	2 201	2 207	1 356	1 241

Oletukset: Yksin asuvan palkansaajan vuositulo on 36 000 euroa; kassan jäsenmaksu on 120 € vuodessa; henkilö asuu Helsingissä vuokralla (750 €/kk). Työnantajan ennakoitu keskimääräinen vakuutusmaksu on 1,91 % (Lähde: TVR)

Liite E: Tilastotietoa päivärahan saajista

Taulukko E1. Tilastotietoa ansiosidonnaisesta päivärahasta ja peruspäivärahasta vuonna 2017. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Ikäryhmä	Ansiopäiväraha				Peruspäiväraha			
	Saajat	maksetut etuudet (milj. €)	Korvatut päivät. (milj. pv)	Euroa/päivä	Saajat	maksetut etuudet	Korvatut päivät (milj. pv)	Euroa/päivä
Yhteensä	299 867	2 321,5	36,4	63,8	72 686	284,3	8,9	32,0
17-24	12 618	54,7	1,1	103,3	11 586	28,5	1,0	59,3
25-34	64 750	399,5	6,7	129,6	26 246	97,9	3,0	65,2
35-44	63 913	462,5	7,1	129,9	14 482	64,8	1,9	68,4
45-54	68 778	515,7	8,0	128,8	11 664	53,0	1,6	64,3
55-	89 808	889,1	13,5	194,3	8 708	40,1	1,3	88,4

Taulukko E2. Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan saajat vuoden lopussa vuonna 2017. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Ikäryhmä	Ansiopäiväraha	Peruspäiväraha
	Saajat	Saajat
Yhteensä	138 946	31 460
17-24	4 972	3 978
25-34	25 590	10 608
35-44	26 752	6 576
45-54	31 703	5 831
55-	49 929	4 467

Taulukko E3 Päivärahamenot ja korvatut päivät 2000-2017. Lähde: Kansaneläkelaitos.

