

# Työttömyysvakuutuksen rahoituksesta<sup>1</sup>

Marja-Liisa Halko

VTT, tutkija

Helsingin yliopisto, RAKA

Työttömyysvakuutuksen perimmäinen tarkoitus on vakuuttaa riskiä kaihtavat työntekijät tulevien tuloheilahteluiden varalta. Työttömyysvakuutuksen rahoitusjärjestelmän valinnalla on kuitenkin vaikutuksia talouden toimivuuteen sekä työttömyyden tasoon. Yleistä ja pakollista työttömyysvakuutusta perustellaan yleensä kahdenlaisilla argumenteilla. Ensiksi, julkisen vallan väliintuloa tarvitaan, koska vakuutuksenottajien haitallinen valikoituminen heikentää yksityisen sektorin kiinnostusta tarjota työttömyysvakuutusta. Haitallinen valikoituminen johtuu siitä, että työntekijän työttömyysriski on ainoastaan vakuutuksenottajan tiedossa. Tällöin juuri ne työntekijät, joiden työttömyysriski on suuri, olisivat todennäköisimpiä vakuutuksenottajia. Toiseksi, julkisen vallan väliintuloa tarvitaan, koska työntekijät ovat lyhytnäköisiä; työntekijät eivät vapaaehtoisesti säästä ja vakuuta itseään tulevien tuloheilahteluiden varalta. Toisaalta vaikka työntekijä ei olisikaan lyhytnäköinen, tulojen tasaaminen saattaa olla

vaikeaa myös erilaisten työntekijän kohtaamien rahoitusrajoitteiden vuoksi.

Väitöskirjatutkimukseni perustuu kahteen Suomen työmarkkinoihin liittyvään havaintoon. Suomessa sekä työntekijöiden järjestäytymisaste että keskitettyjen palkkaratkaisujen kattavuus ovat Euroopan korkeimpia. Molempia käsitteitä käytetään mittaamaan ammattiliittojen vaikutusvaltaa; järjestäytymisaste ilmoittaa kuinka suuri osuus työntekijöistä kuuluu ammattiliittoihin ja kattavuus kuinka suurta osuutta työntekijöistä keskitetyt palkkaratkaisut koskevat. Vuonna 1994 järjestäytymisaste oli Suomessa 81 prosenttia ja kattavuus 95 prosenttia. Tuolloin ainoastaan Ruotsissa järjestäytymisaste oli korkeampi, 91 prosenttia. Toiseksi Suomi kuuluu niihin muutamaan Euroopan maahan, jossa työttömyysvakuutus on, vaikkakin valtion vahvasti tukema, kuitenkin osittain vapaaehtoinen. Työntekijät voivat valita, kuuluvatko työttömyyskassaan ja maksavatko vakuutusmaksua, tai kassan jäsenmaksua, vai eivät. Ansiosidonnaista työttömyyskorvausta maksetaan ainoastaan työttömille kassojen jäsenille, kun taas muille työttömille maksetaan ainoastaan peruspäivärahaa. Suurin osa

<sup>1</sup> Lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 12. kesäkuuta 2003 väitöskirjan ”Essays on Financing of Unemployment Insurance” tarkastustilaisuudessa.

työttömyyskassoista on myös sidoksissa vastaavaan ammattiliittoon. Ansiosidonnaiset työttömyyskorvaukset, eli vapaaehtoinen osa järjestelmää, rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla, verovaroilla ja kassojen jäsenmaksuilla, ja peruspäivärahat, eli pakollinen osa järjestelmää, ainoastaan työttömyysvakuutusmaksuilla ja verovaroilla. Useimmissa EU-maissa, kuten esimerkiksi Ranskassa ja Saksassa, työttömyysvakuutus on pakollinen ja rahoitetaan pääasiassa työntekijöiden ja työnantajien vakuutusmaksuilla. Ruotsin ja Tanskan työttömyysvakuutusjärjestelmissä on samoja piirteitä kuin Suomen järjestelmässä.

Edellä mainitut kaksi Suomen työmarkkinoiden ominaispiirrettä muodostavat tutkimukseni taustalla olevan institutionaalisen kehityksen. Väitöskirjassani tutkin, miten muutokset työttömyysvakuutuksen rahoitusjärjestelmässä vaikuttavat palkkatasoon ja työllisyyteen taloudessa, jossa työmarkkinat ovat järjestäytyneet ja ammattiliitot rahoittavat osan työttömien jäsentensä työttömyyskorvauksista.

Suomen työttömyysturvan rahoitusjärjestelmä uudistettiin 90-luvun puolivälissä, vuosikymmenen alun laman jälkeen. Laman aikana työttömyys nousi vuoden 1990 kolmesta prosentista vuoden 1994 alun melkein kahtenkymmeneen prosenttiin. Työttömyyden nopea nousu johti myös työttömyysmenojen rajuun kasvuun. Pääosan menojen kasvusta rahoitti valtio, mutta osa rahoituksesta saatiin nostamalla sekä työntekijöiden että työnantajien työttömyysvakuutusmaksuja. Maksujen nousu korotti työvoimakustannuksia ja laski työntekijöiden käytettävissä olevia tuloja, mikä osaltaan pahensi taloudellista tilannetta. Odottamaton muutos työttömyysmenoissa aiheutti odottamattoman kasvun julkisissa menoissa ja tarpeen rahoitusjärjestelmän uudistamiseen.

Rahoitusuudistus astui voimaan vuoden 1999 alussa. Uudistuksella oli kaksi päätavoitetta. Ensinnäkin haluttiin vakiinnuttaa työttömyysturvan ja siihen liittyvien menojen rahoitus, jotta rahoittajien olisi helpompaa ennakoida työttömyysmenojensa kehitys. Toisaalta rahoitusjärjestelmää haluttiin kehittää siten, että työttömyysvakuutusmaksujen ja täten myös työvoimakustannusten suhdanteiden vastainen vaihtelu vähenisi. Laki työttömyyskorvausten rahoituksesta sisältää myös osion, jossa käsitellään puskurirahastojen keräämistä. Puskurirahastot ovat yksi tapa varautua taloudellisiin häiriöihin ja työttömyysmenojen heilahteluihin. Puskurirahastointi perustuu seuraavaan ideaan: korkeasuhdanteen aikana työttömyysvakuutusmaksujen taso pidetään korkealla, jolloin työttömyysvakuutusrahastoon kertyy ylijäämää, puskuri, joka voidaan laskusuhdanteessa käyttää kohonneiden työttömyysmenojen maksamiseen ilman, että syntyy painetta vakuutusmaksujen nostoon. Puskurirahastoinnin avulla haluttiin tasoittaa työttömyysvakuutusmaksujen ja työvoimakustannusten heilahtelua ja täten stabiloida taloutta.

Yksi väitöskirjatyöni tavoitteista oli testata uudistuksen yhteydessä esitettyjä väitteitä. Halusin esimerkiksi selvittää pitävätkö puskurirahastointia puoltavat väitteet paikkansa; missä olosuhteissa puskurirahastointi vähentää työvoimakustannusten ja työllisyyden heilahtelua.

Väitöskirjani ensimmäinen esse muodostaa eräänlaisen taustatutkimuksen kahdelle seuraavalle eselle. Perinteisissä ammattiliittomalleissa yleensä oletetaan, että valtio maksaa liiton työttömien jäsenten työttömyyskorvaukset ja rahoittaa työttömyysmenonsa yleisillä verotuloilla. Lisäksi oletetaan, että yksittäisen liiton palkkapäätökset eivät vaikuta yleiseen verotason. Perinteisissä ammattiliittomalleissa ei

liiton palkkapäätösten ja työttömyyden kustannusten välillä siis ole yhteyttä. Ensimmäisessä esseessä tavoitteena on lisätä ko. yhteys perinteiseen ammattiliittomalliin ja sen jälkeen tutkia, miten muutokset työttömyysvakuutuksen rahoitusjärjestelmässä vaikuttavat palkkatasoon ja työllisyyteen. Yhteys ammattiliiton palkanasetannan ja työttömyyden kustannusten välillä saattaa vaikuttaa vähäpätöiseltä, koska se esiintyy ainoastaan muutamassa maassa. Mikä yhteydestä tekee mielenkiintoisen, on sen mahdollinen palkkojen nousua hillitsevä vaikutus. Yleisesti uskotaan, että kun liiton täytyy palkkapäätöksiä tehdessään ottaa huomioon myös niiden vaikutus työttömyyden kustannuksiin, niin liitto on vähemmän innokas vaatimaan korkeampia palkkoja.

Ensimmäinen essee vahvistaa aikaisemmin saadut tulokset palkkamoderaatiosta. Esseessä osoitetaan, että jos työn kysynnän jousto työvoimakustannusten suhteen ei ole liian suuri, niin liiton rahoitusosuuden nosto laskee palkkatasoa ja täten nostaa työllisyyttä. Työttömyyskorvauksen tason nosto taas nostaa palkkatasoa ja laskee työllisyyttä.

Esseessä osoitetaan myös, että liiton osalistuminen työttömyysturvan rahoitukseen muuttaa tuloveroon ja työnantajamaksuihin liittyviä tuloksia. Verotuskirjallisuudessa on osoitettu, että tuloveron nosto nostaa bruttopalkkoja ja täten kasvattaa yritysten työvoimakustannuksia ja laskee työllisyyttä. Työnantajamaksun vaikutus taas riippuu tuotantofunktion ominaisuuksista. Muutos maksussa vaikuttaa palkanmuodostukseen ainoastaan, jos se muuttaa työn kysynnän palkkajoustoja. Jos palkkajousto on vakio, muutokset työnantajamaksuissa eivät heijastu bruttopalkkoihin. Nämä tulokset eivät päde, kun verot esiintyvät liiton budjettirajoitteessa. Työntekijän työttö-

myysvakuutusmaksun nousu ei tällöin vaikuta brutto- eikä nettopalkkoihin, koska liitto voi eliminoida veron vaikutuksen muuttamalla työttömyyskassansa jäsenmaksua. Toisaalta työnantajamaksun kasvu laskee palkkoja, mutta ei vaikuta kokonaistyövoimakustannuksiin, eikä tällöin työllisyyteen.

Toisessa esseessä tarkastellaan työttömyysvakuutusmaksujen käyttöä politiikkainstrumentteina. Esseessä oletetaan, että työttömyyskorvaukset rahoitetaan työnantajien työttömyysvakuutusmaksuilla ja tutkitaan, miten muutokset hallituksen vakuutusmaksupolitiikassa vaikuttavat palkkoihin ja työllisyyteen tilanteessa, jossa yrityksen tuotot vaihtelevat stokastisesti ja monopoliliitto asettaa palkkatason.

Esseessä verrataan kolmea eri vakuutusmaksupolitiikkaa. Jos vakuutusmaksu asetetaan kulloisenkin taloudellisen tilanteen mukaan, niin hallituksen tavoitteena on ainoastaan senhetkisen budjetin tasapainottaminen. Voisiko hallituksella maksuja asettaessaan olla muitakin tavoitteita? Voiko työmarkkinoita säädellä vakuutusmaksupolitiikan avulla? Nämä ovat esseessä esitetyt peruskysymykset.

Oletetaan, että hallitus haluaa hillitä työllisyyden heilahtelua vähentämällä työvoimakustannusten vaihtelua. Tämän tavoitteen hallitus voisi saavuttaa asettamalla kiinteän vakuutusmaksun; politiikkavaihtoehto, joka tuli esiin Suomessa rahoitusuudistukseen liittyvässä keskustelussa. Intuitiivisesti kiinteä maksu vähentää työllisyyden heilahtelua jossain määrin, mutta voisiko hallitus mennä vielä pidemmälle vakuutusmaksupolitiikallaan. Oletetaan, että hallitus haluaa kokonaan tasoittaa työllisyyden vaihtelut. Voitaisiinko tämä tavoite saavuttaa asettamalla vakuutusmaksut suhdanteita myötäilevästi, jolloin maksu korkeasuhdanteessa nousisi ja matalasuhdanteessa laskisi.

Toisessa esseessä tutkin, mitä vaikutuksia työttömysvakuutusmaksupolitiikan valinnalla on palkkatasoon ja työllisyyteen taloudessa, jossa työmarkkinat ovat järjestäytyneet ja yritysten tuotto on stokastinen. Esseessä osoitan, että valitun maksupolitiikan vaikutukset riippuvat oleellisesti tuotannontekijöiden välisestä substituutiojoustosta, joka puolestaan riippuu positiivisesti työn kysynnän joustosta työvoimakustannusten suhteen. Intuitiiviset tulokset saadaan, kun substituutiojousto, ja täten myös kysyntäjousto, on pieni. Tilanteessa, jossa työvoiman kysyntä reagoi laimeasti työvoimakustannusten muutoksiin, sekä kiinteäksi asetettu että suhdanteita myötäilevä vakuutusmaksu tasapainottavat taloutta vähentämällä työllisyyden heilahteluja. Tilanne on toinen, kun substituutiojousto ja kysyntäjousto ovat suuria. Jos työvoiman kysyntä reagoi voimakkaasti työvoimakustannusten muutoksiin, suhdanteiden mukaan määräytyvä vakuutusmaksu toimii työllisyyden heilahteluja tasoittavasti.

Kolmannessa esseessä tutkin, miten puskurirahastointi vaikuttaa liiton palkkapäätöksiin ja täten työllisyyteen. Uuden rahoitusjärjestelmän tavoitteena oli työttömyysmenojen ja työvoimakustannusten heilahteluiden tasoittaminen. Intuition mukaan puskurirahastoinnin avulla ehkä voidaan tasoittaa työvoimakustannusten vaihteluita, mutta vähemmän selvää on, mikä on sen vaikutus ammattiliittojen palkkavaatimuksiin. Vaikuttaako puskurirahastointi ammattiliiton palkkavaatimuksiin ylipäätään? Rahoitusuudistuksen suunnittelun yhteydessä oli hyvin vähän keskustelua puskurirahastoinnin mahdollisista vaikutuksista palkkoihin ja työllisyyden tasoon. Työmarkkinajärjestöt korostivat puskurirahastoinnin stabiloivia vaikutuksia. Kuitenkin, jos puskurirahastointi nos-

taa palkkatasoa, sen kokonaisvaikutus on, että työllisyys heilahtelee vähemmän, mutta alemmalla tasolla.

On ollut mielenkiintoista seurata Ruotsissa tämän vuoden alkupuolella puskurirahastoinnista käytyä keskustelua. Huolimatta Ruotsin suurimman työntekijäjärjestön LO:n painostuksesta Ruotsin hallitus otti kielteisen kannan puskurirahastojen perustamiseen. Ruotsin sosiaalidemokraattisen puolueen viime huhtikuussa julkistamassa tiedonannossa sanotaan, että puolueen mielestä on olemassa parempia tapoja talouden tasapainottamiseen kuin varojen sitominen erityisiin rahastoihin.

Pushkurirahastoinnin vaikutuksesta ei ole aiemmin tehty tutkimusta. Kolmannessa esseessä käytän puskurirahastoinnin vaikutusten tutkimiseen yksinkertaista kahden periodin monopoliliittomallia. Ensimmäisellä periodilla liitto voi, tai liiton täytyy, kerätä työttömyysvakuutusrahastoonsa positiivinen puskuri, jonka se voi toisella periodilla käyttää sen periodin työttömyyskorvausten maksamiseen. Oletan ensin, että palkat joustavat. Käytetyssä teoreettisessa mallissa palkkojen joustaminen tarkoittaa, että ammattiliitto voi reagoida talouteen tuleviin häiriöihin muuttamalla palkkavaatimustaan. Osoittautuu, että puskurirahastointi tasoittaa työllisyyden ja nettopalkkojen heilahtelua, jos palkat joustavat. Jos palkat eivät joustavat, puskurirahastointi ei suoraan vaikuta työllisyyden heilahteluihin, mutta saattaa nostaa palkkatasoa ja täten laskea keskimääräistä työllisyyttä. Vaikutus tulee puskurirahaston keräämiseksi tarvittavan korkeamman työttömyysvakuutusmaksun kautta ja on sitä voimakkaampi mitä suurempi on kerättävän puskurin koko ja mitä pahempaan häiriötilaan rahaston avulla varaudutaan. □