

Kun vakuutus ei vakuuta. Miten kehittää ansiosidonnaista työttömyysturvaa yhdenvertaisemmaksi?

Mauri Kotamäki

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila nimesi viime vuoden maaliskuussa allekirjoitaneen selvittämään ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksia. Selvitys valmistui vuoden 2018 lokakuun lopussa ja se julkistettiin marraskuun viimeisenä päivänä (Kotamäki 2018). Toimeksiannon olennaisin tavoite oli selvittää tapoja siirtyä yleiseen ansioturvaan eli työttömyysturvajärjestelmään, joka kohtelee kaikkia työssäoloehdon¹ täyttäneitä palkansaajia yhdenvertaisesti.

Selvityksen toimeksiantoa motivoi nyky-
muotoinen työttömyysturvajärjestelmä, jota on mahdollista kuvata epätasa-arvoiseksi.

¹ Vuonna 2019 henkilö täyttää työssäoloehdon, mikäli hän on ollut palkkatyössä vähintään 26 viikkoa (noin 6 kk) työttömyyttä edeltäneen 28 kuukauden aikana ja työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa.

Kaikki palkastaan sairausvakuutusmaksua maksavat ovat sairausvakuutuksen piirissä. Samoin eläkevakuutusmaksun maksaminen kartuttaa ansiosidonnaista työeläkettä. Ei ole katsottu olevan tarpeellista velvoittaa palkansaajia erikseen liittymään kassaan päästäkseen vakuutuksen piiriin. Esimerkiksi eläkejärjestelmän puitteissa laajaa kattavuutta ja universalismin periaatetta on pidetty hyvänä ominaisuutena.

Sairaus- tai eläkevakuutuksen universalismin ydinperiaatetta ei kuitenkaan ole lainsäätäjän puolesta ulotettu työttömyysvakuutukseen. Ansiosidonnaista työttömyysturvaa voi saada ainoastaan, jos on liittynyt työttömyyskassan jäseneksi. Kysymys universalismista on käsittelemäni selvityksen ytimessä.

Tässä kirjoituksessa käyn lyhyesti läpi selvityksen taustoja, käyn läpi siitä nousseet suo-

situkset sekä pohdin pintapuolisesti selvityksen jälkeistä keskustelua.

1. Nykyjärjestelmän rakenne

Vuonna 2017 ansiosidonnaisen työttömyysturvan päivärahamenot olivat noin 2,3 miljardia euroa. Ansiosidonnainen työttömyysturva rahoitetaan pääosin valtion toimesta (ns. perusosa) sekä kaikkien palkansaajien palkasta kerättävin työttömyysvakuutusmaksuin. Noin 5,6 prosenttia rahoitettiin työttömyyskassojen jäsenmaksuilla.

Lisäksi ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saaville karttuu eläkettä. Yksin vuonna 2017 Työttömyysvakuutusrahasto (TVR) tilitti eläkkeisiin noin 780 miljoonaa euroa. Peruspäivärahaa saavat henkilöt eivät kartuta eläkettä työttömyysajaltaan.

Työttömyyskassojen jäsenmaksu on myös ansiotulosta vähennyskelpoinen erä verotuksessa. Verotuen suuruus on karkeasti ottaen 90 miljoonaa euroa vuodessa.

Rahoituspuolella Työllisyysrahasto² tilittää työttömyysvakuutusmaksun työttömyyskassaan kuulumattomien palkansaajien rahoitusosuuden Kelalle. On väitetty, että rahoitusosuuden siirto korjaisi maksajien ja saajien välistä rahoituksellista epäsuhtaa, mutta väite on väärä. Jokainen TVR:ltä peruspäivärahan rahoitukseen siirretty euro vähentää valtion rahoitusosuutta eurolla. Kyse on siis lähinnä rahan siirtelystä julkisen sektorin sisällä eikä sillä siten ole tosiasiallisia vaikutuksia; yksilölle peruspäivärahan suuruus sekä verorasitus ovat samoja riippumatta rahoitusosuuden siir-

rosta. Yksittäinen henkilö maksaa siis tietyn verran veroja ja saa tietyn verran työttömyysturvaa täysin riippumatta siitä, siirretäänkö Työllisyysrahastolta rahaa peruspäivärahan rahoitukseen vai ei.

Työnantajan vakuutusmaksuosuutta kasaa kuulumattomasta työntekijästä ei palaute Kelalle, vaan se käytetään ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoitukseen. Aikaisemmin työnantajan maksuosuus oli merkittävästi palkansaajaa suurempi, mutta vuodesta 2018 lähtien työntekijän ja työnantajan keskimääräiset vakuutusmaksut ovat olleet yhtä suuria.

Edellä mainittujen tekijöiden takia on selvää, että työttömyyskassojen jäsenten tilanne on erilainen kuin niiden, jotka eivät jonkin työttömyyskassan jäseniä ole. Käytännössä kassojen jäsenten toimeentuloa tuetaan huomattavasti voimakkaammin kuin niiden, jotka eivät ole jäseniä.

Yksi olennainen kysymys on, minkälainen työmarkkinatilanne kassojen jäsenillä on verrattuna niihin, jotka eivät jäseneksi ole liittyneet. Sekä Kotamäki ja Mattila (2014) että Mazculskij (2016) ovat tulleet samansuuntaisiin tuloksiin kuin käsillä oleva selvitys; vakuuttamattomat ovat keskimäärin vähemmän koulutettuja ja heidän työuransa on rikkonaisempi. Näyttää siltä, että ne, jotka työttömyysvakuutuksesta eniten hyötyisivät, eivät työttömyysvakuutuksen piiriin kuulu.

Yksi suoraviivainen ja yhdenvertaisuutta edistävä uudistusvaihtoehto olisi muuttaa ansiosidonnainen työttömyysturva universaaliksi. Toisin sanoen antaa samoilla säännöillä kaikille ihmisille oikeus ansiosidonnaiseen päivärahaan huolimatta siitä, onko hän liittynyt työttömyyskassan jäseneksi vai ei. Käsittelen seuraavaksi uudistusvaihtoehtoja, joiden perusteella uudistus olisi mahdollista toteuttaa.

² Työttömyysvakuutusrahasto (TVR) ja Koulutusrahasto yhdistyivät Työllisyysrahastoksi vuoden 2019 alussa.

Selvityksessä esitetään kolme polkua uni-versaalisuuden tavoitteen saavuttamiseksi työtömyysturvassa: i) muutetaan nykyinen peruspäiväraha ansiosidonnaiseksi, ii) tehdään työtömyysvakuutuksesta pakollinen säilyttäen nykyinen hajautettu järjestelmä ja iii) siirrytään nykyisestä hajautetusta mallista yhden organisaation (esim. Kelan tai erikseen perustettavan kassan) malliin. Seuraavassa esitetään uudistusvaihtoehdot pääpiirteittäin. Yksityiskohtaisempien tietojen saamiseksi suosittelem tutustumaan itse selvitykseen.

2. Peruspäiväraha ansiosidonnaiseksi

Nykyinen peruspäiväraha on käytännössä tarpeeton ja lähinnä työttömyysturvajärjestelmää monimutkaistava etuus. Se olisi kuitenkin mahdollista ottaa hyötykäyttöön universaalin ansioturvan yhteydessä tekemällä peruspäivärahasta ansiosidonnainen etuus. Toimintalogiikka olisi seuraava.

Nykyiset työttömyyskassojen jäsenet saisivat nykymuotoista ansiopäivärahää eikä heidän asemansa muuttuisi. Sen sijaan ne, jotka eivät työttömyyskassaan olisi liittyneet, olisivat oikeutettuja *ansiosidonnaiseen peruspäivärahaan*. Ansiosidonnainen peruspäiväraha voisi olla työttömyyskassojen rahoitusosuuden verran eli keskimäärin 5,5 prosenttia nykyistä ansiopäivärahää pienempi. Työttömyyskassaan liittymällä olisi siis mahdollista ostaa lisää vakuutusturvaa.

Teknisesti ottaen uudistus olisi suhteellisen helposti toteuttamiskelpoinen. Järjestelmä pysyisi muuten ennallaan, mutta Kelan pitäisi perustaa toiminto arvioimaan työttömyysturvan taustalla olevan vakuutusalkan suuruutta.

Tästä toiminnosta Kelalla on jo nyt kokemusta muiden etuuksien kautta eikä siirtymä uuteen malliin olisi kovinkaan suuri.

Uudistuksen lopullinen vaikutus julkiseen talouteen verotus ja tulonsiirrot huomioiden olisi tässä tapauksessa noin 250 miljoonaa euroa.

3. Työttömyyskassojen jäsenyys pakolliseksi

Toinen vaihtoehto olisi tehdä työttömyysvakuutuksesta pakollinen samalla tavalla kuin liikennevakuutus tai yrittäjien eläkevakuutus on. Olisi myös mahdollista, että kassamaksun kerääminen kannattaisi toteuttaa työnantajan automaattisesti keräämänä maksuna samaan tapaan kuin Yle-vero.

Tässä uudistusvaihtoehdossa peruspäiväraha lakkautettaisiin ja kaikki työssäoloehdon täyttäneet henkilöt olisivat nykymuotoisen ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahän piirissä. Käytännössä työttömyyskassojen jäsenpiiri kasvaisi merkittävästi. Karkean arvion mukaan noin 300 000 palkansaajaa tulisi vakuutuksen piiriin, minkä lisäksi nykyään noin 73 000 peruspäivärahää saavaa henkilöä siirtyisivätkin ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin.

Käytännössä tässä mallissa nykyisin Kelan hallinnoima peruspäiväraha lakkautettaisiin ja hajautettu työttömyyskassajärjestelmä laajenisi merkittävästi. Uudistus olisi siinä mielessä vaikeaa, että kassat jatkaisivat toimintaansa nykymuotoisen järjestelmän puitteissa eikä pakollisen jäsenyyden lisäksi suurempia hallinnollisia muutoksia olisi tarpeellista tehdä.

Uudistuksen lopullinen vaikutus julkiseen talouteen verotus ja tulonsiirrot huomioiden

olisi tässä tapauksessa noin 280 miljoonaa euroa.

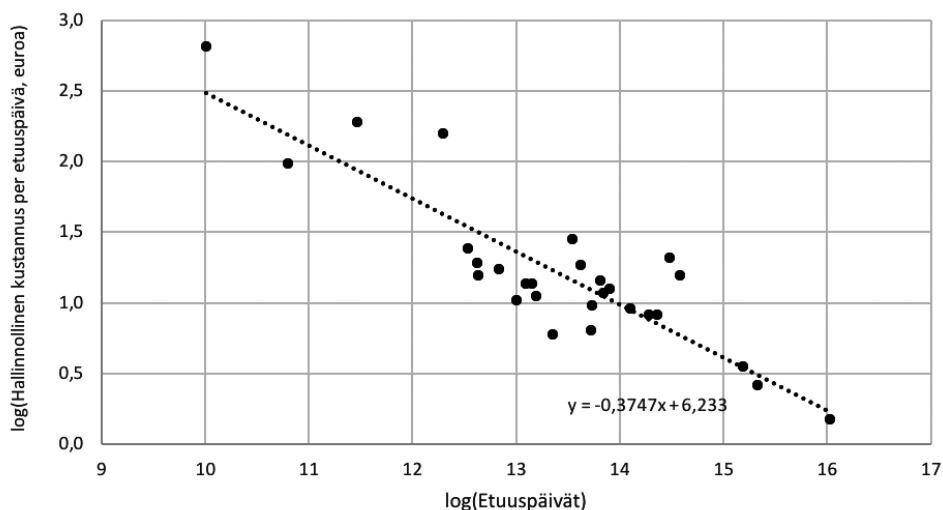
4. Yhden organisaation malli

Kolmannessa uudistuspolussa Kela (tai jokin erikseen perustettava organisaatio) vastaisi kokonaisuudessaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan hallinnoinnista. Nykyinen hajautettu työttömyyskassajärjestelmä lakkautettaisiin. Yksittäisen työttömyyskassan sijaan työttömät asioisivat Kelan kanssa ja kaikki työssäoloehdon täyttävät työttömät olisivat oikeutettuja samanlaiseen ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan.

Päällekkäisten hallintokerrosten purku johtaisi merkittävään säästöpotentiaaliin. Vuonna 2017 palkansaajakassoja oli 26 ja yrittäjäkassoja kaksi kappaletta. Työttömyyskassojen yhteisjärjestön (TYJ) tilastojen mukaan työttömyyskassojen hallinnolliset kustannukset olivat yhteensä 86,5 miljoonaa euroa. Hallinnollisten kustannusten (per etuuspäivä) ja työttömyyskassan koon välinen yhteys on piirretty kuvioon 1.

Kuvion 1 asteikko on logaritminen ja kuvioon on piirretty lineaarisen regressiomallin kerroin. Prosentin lasku etuuspäiväkohtaisissa hallinnollisissa kustannuksissa on yhteydessä liki 0,4 prosentin kasvuun etuuspäivissä. Työttömyyskassan koko näyttäisi olevan läheisesti

Kuvio 1. Työttömyyskassojen hallinnollisten kustannusten ja etuuspäivien välinen yhteys vuonna 2017



Lähde: TYJ.

ja negatiivisesti yhteydessä hallinnollisiin kustannuksiin.

Jos ajatellaan, että kassajärjestelmä pystyisi toimimaan samalla tehokkuustasolla kuin suurin yksittäinen työttömyyskassa (YTK), koko järjestelmän kustannustaso alenisi yli 40 miljoonalla eurolla vuoden 2017 tasosta. Säästö-potentiaali on merkittävä.

Uudistuksen lopullinen vaikutus julkiseen talouteen verotus ja tulonsiirrot huomioiden olisi tässä tapauksessa noin 140 miljoonaa euroa. Kustannusvaikutus on yli 100 miljoonaa euroa pienempi johtuen erityisesti työttömyyskassan jäsenmaksun verovähennyksen pienemisestä ja hallinnollisten kustannusten vähenemisestä.

5. Työllisyys ja tulonjakovaikutus

Edellä esitetyt uudistusvaihtoehdot olisivat karkeasti ottaen samanlaisia työllisyyden ja tulonjaollisten aspektien näkökulmasta ja lopullinen vaikutus riippuisi uudistuksen rahoitustavasta. Mikäli uudistus rahoitettaisiin työttömyysturvamenoja leikkaamalla, vaikutukset tulonjaollisiin mittareihin ja työllisyyteen jäisivät pieneksi.

Mikäli uudistus rahoitettaisiin esimerkiksi työttömyysvakuutusmaksua korottamalla, työllisyys pienentyisi kokonaisuudessaan arviolta 10 000 henkilötyövuodella. Staattisten tulonjakoindeksien mukaan tuloerot kaventuisivat hieman, kun uudistuksen myötä työttömien tulotaso kasvaisi ja työllisten pienenesi.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kaikki edellä kuvatut uudistuspolut olisivat nykyistä ansiosidonnaista työttömyysturvajärjestelmää yksinkertaisempia, yhdenvertaisempia ja muodostaisivat loogisemman kokonaisuuden.

6. Suositus yleiseen ansioturvaan siirtymisestä

Edellä kuvattiin kolme erillistä mallia työttömyysturvajärjestelmän uudistamiseksi. Mutta jos päättäjälle pitäisi antaa yksi ”paras” suositus, niin mikä se olisi? Selvityksessä ehdotan seuraavia askelmerkkejä.

Lyhyellä aikavälillä olisi tarkoituksenmukaista siirtää järjestelmään, jossa peruspäiväraha muutettaisiin ansiosidonnaiseksi. Muutos olisi hallinnollisesti suhteellisen kevyt ja esitetyistä uudistuspoluista suoraviivaisin. Uudistus olisi kokonaisuutena suhteellisen vaivaton tapa siirtää yleiseen ansioturvajärjestelmään.

Ansiosidonnainen peruspäivärahamalli ei kuitenkaan muuttaisi sitä tosiasiaa, että pelkätään työttömyyskassojen hallinnolliset kustannukset olivat vuonna 2017 liki 90 miljoonaa euroa. Järjestelmässä olisi tehostamisen varaa. Järjestelmän toimijoille pitäisi antaa mahdollisuus toiminnan tehostamiseen parhaaksi katsomillaan tavoilla. Jos kuitenkin kustannussäästöjä ei hieman pitemmällä aikajänteellä savutettaisi, päättäjien tulisi miettiä nykymuotoisen kassajärjestelmän purkamista ja siirtymistä yhden toimijan malliin. Yksinkertaisuus, suoraviivaisuus ja ymmärrettävyys ovat usein kaunista ja niin tässäkin tapauksessa.

7. Keskustelua ja pohdintaa

Siirtymä yleiseen, universaaliin ansioturvaan olisi siis teknisesti ottaen suhteellisen suoraviivaista. Voidaankin kysyä, miksi uudistusta ei ole jo tehty? Edellä kuvattua uudistusta ei oman käsitykseni mukaan ole vastustettu niinkään työttömyysturvan rakenteen kehittämisen näkökulmasta vaan muista syistä.

Vähäistä julkista keskustelua kenties kuvaa STTK:n pääekonomisti Ralf Sundin kommentti, jonka mukaan uudistuksen myötä ”historia mitätöidään täysin” (Demokraatti 23.2.2018). Jokseenkin värikkäitä sanakäänteitä sisältävässä haastattelussa Sund ymmärtääkseni viittaa siihen, että nykyjärjestelmään on päädytty toistuvien kompromissien ja neuvotteluiden kautta. Näin ollen järjestelmän työmarkkinajärjestöistä riippumaton uudistaminen olisi Sundin mukaan haitallista. Tämä yksittäinen esimerkki kuvaa nähdäkseni laajemminkin työmarkkinajärjestöjen penseää suhtautumista asiaan.

Luulen ymmärtäväni Sundin näkemyksen, mutta en jaa sitä. Ensinnäkin kansaa edustavalla eduskunnalla on oikeus ja peräti velvollisuus päättää työttömyysturvaan liittyvästä lainsäädännöstä. Hallituksella on oikeus hyödyntää tai olla hyödyntämättä työmarkkinajärjestöjen ja muiden instituutioiden asiantuntijankäymisiä lakeja valmisteltaessa. Se, että hallituksen pitäisi ja tulisi hakea erikseen siunaus työmarkkinajärjestöiltä työttömyysturvajärjestelmän kehittämisessä, on parlamentarismien näkökulmasta ongelmallista. Korporaatioiden lisäarvo on yhdessä sopiminen – ei istuvan hallituksen pakottaminen tietyille linjalle.

Toiseksi edellä kuvattu näkökanta on ongelmallinen myös yhteiskunnan uudistumisen kannalta. Jos mitä tahansa uudistuksia perustellaan päätöksillä, jotka tehtiin esimerkiksi 1960-luvulla, niin yhteiskunnan instituutioiden uudistaminen käy tavattoman raskaaksi. Yhteiskunnasta ei voi tehdä akvaariota. Historia tulee ottaa huomioon, mutta se ei saa estää tulevaisuuden laajemmin yhteiskuntaa hyödyttäviä uudistuksia.

Uudistuksesta keskusteltaessa on myös esitetty pelkoja siitä, että työttömyyskassajärjestelmän uudistaminen saattaisi johtaa järjestä-

tymisasteen alenemiseen. Pelko on osin aiheellinen, mutta onko sillä mahdollista perustella nykyjärjestelmän säilyttämistä? Mielestäni ei ole.

Lain mukaan työttömyysvakuutus ja ammattiliittojen jäsenyys ovat kaksi erillistä asiaa ja toisistaan riippumattomia. Henkilön on mahdollista kuulua työttömyyskassaan olematta ammattiliiton jäsen ja toisinpäin.

Silti ainakin kahden kyselytutkimuksen mukaan ihmiset eivät näyttäisi täysin osaavan erottaa kassojen ja liittojen toimintaa toisistaan. Suomen Yrittäjien teettämässä kyselyssä liki puolet vastaajista näyttää ajattelevan (virheellisesti), että ansiosidonnaisen työttömyysturvan saanti edellyttää jäsenyyttä ammattiliitossa (Suomen Yrittäjät 2018). Ammattiliitto Pron kyselytutkimuksen mukaan tärkein ammattiliittoon liittymisen peruste 70 prosentille ihmisistä on ollut työttömyysturva (Ammattiliitto Pro 2014). Jos näin todella on, kassajärjestelmän ja järjestäytymisasteen yhteys perustuu merkittävässä määrin väärinkäsitykseen. Miksi kansalaisia pitäisi suojella totuudelta?

Toisaalta, jos edellisen kaltaista väärinymmärrystä ei ole, niin ihmiset ovat nykyisin ammattiliittojen jäseniä oikeista syistä ja siirtymisen yleiseen ansioturvaan tuskin merkittävästi heilauttaisi järjestäytymisastetta. Oli kuinka päin tahansa, niin yleisen ansioturvaudistuksen vastustaminen järjestäytymisasteen mahdolliseen heikentymiseen vedoten on kyseenalaista.

Lopulta kyse on siitä, että kärjekkäimmin uudistusta vastustavat tahot vaativat työmarkkinoiden heikossa asemassa olevien henkilöiden syrjimistä siksi, että korporaatioiden nykyinen valta-asema säilyisi. Toisin sanoen työmarkkinoilla vähän koulutettujen ja rikkonaisemman työuran omaavien ihmisten asemalle

ei anneta painoa, koska korporaatioiden asema koetaan mahdollisesti uhatuksi.

Olen eri mieltä edellä kuvatun valtapoliittisen pyrkimyksen kanssa ja kannatan sekä tässä kirjoituksessa esitetyistä syistä että selvityksessäni esitetyistä perusteluista johtuen päivärahaa saavien työttömien yhdenvertaista kohtelua. □

Kirjallisuus

- Ammattiliitto Pro (2014), ”Työttömyysturva ja työsuhdeneuvonta tuovat liittoon”, <https://www.proliitto.fi/uutiset/jarjestopro/tyottomyysturva-ja-tyosuhdeneuvonta-tuovat-liittoon>, (haettu 18.1.2019).
- Demokraatti (2018), ”Röyhkeä ja törkeä” – STTK:n pääekonomisti lyttää ministeri Terhon esityksen: ’Historia mitätöidään täysin’”, Demokraatti 23.2.2018, <https://demokraatti.fi/royhkea-ja-torkea-sttkn-paaekonomisti-lyttaa-ministeri-terhon-esityksen-historia-mitatoidaan-taysin/>, (haettu 18.1.2019).
- Kotamäki, M. (2018), *Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa. Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista*, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
- Kotamäki, M. ja Mattila, J. (2014) ”Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia – Kohti kattavampaa työttömyysturvaa”, *Yhteiskuntapolitiikka* 79: 688–699.
- Maczulskij, T. (2016), ”Ketkä jäävät työttömyyskassojen ulkopuolelle”, Palkansaajien tutkimuslaitoksen Työpapereita 304.
- Suomen Yrittäjät (2018) ”Yllättävä tutkimustulos: kaksi kolmesta kuuluu liittoon ansiosidonnaisen vuoksi – vaikka sen saa ilman liittoa”, <https://www.yrittajat.fi/uutiset/592222-yllattava-tutkimustulos-kaksi-kolmesta-kuuluu-liittoon-ansiosidonnaisen-vuoksi-vaikka>, (haettu 18.1.2019).
- Työttömyyskassojen yhteisjärjestö TYJ. ”Työttömyyskassat. Jäsenyys ja talous 2017”, https://www.tyj.fi/document.php/1/1699/tyottomyyskassat_-_jasenyys_ja_talous_2017/a5b28be350eee493af4fc873e19ef346, (haettu 18.1.2019).