

Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia Kohti kattavampaa työttömyysturvaa

MAURI KOTAMÄKI & JUKKA MATTILA

Johdanto

Nykyinen ansiosidonnainen työttömyysturvajärjestelmä otettiin käyttöön 1980-luvun puolivälissä hyvin matalan työttömyyden aikana. 1990-luvun alun laman jälkeen työttömyys nousi eikä ole enää laskenut entiselle tasolle. Erityisesti viimeisimmän finanssikriisin seurauksena kohonnut työttömyysaste on tuonut työttömyysturvaan liittyvät kysymykset julkiseen keskusteluun. Tässä tutkimuksessa keskitytään yhteen aspektiin suomalaisessa työttömyysturvassa: kysymykseen työttömyysturvavakuutuksen kustannusten ja hyötyjen kohtaamisesta.

Nykyisin ansiosidonnaisen päivärahan rahoittavat valtio, työnantajat ja työntekijät sekä ammattiliitot ja työttömyyskassat jäsenmaksuillaan. Kaikki palkansaajat ja työnantajat maksavat palkasta työttömyysvakuutusmaksun, joka ohjautuu työttömyysvakuutusrahastolle (TVR), josta puolestaan rahoitetaan työttömyyskassojen työttömyysturvamenoja.

Merkittävä osa vakuutusmaksun maksajista ei kuitenkaan saa vastinetta maksulle – toisin sanottuna he maksavat vakuutusta, jonka piirissä he eivät täysimääräisesti ole. Suomalaisista palkansaajista noin 85 prosenttia kuuluu työttömyyskassaan. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan vakuutusmaksurasitus ei siis myöskään kohdistu täysimääräisesti vakuutuksen piirissä oleville henkilöille. Käytännössä työttömyysturvan perusosa rahoitetaan valtion budjetista, kun taas ansiosidonnaiset työttömyysturvamenot katetaan pääasiasa työllisille pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla. Vain 5,5 prosenttia ansioturvamenoista katetaan työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Ansiosidonnainen työttömyysturvavakuutus vakuuttaa kuitenkin vain näiden työttömyyskassojen jäsenet.

Huolimatta siitä, että kaikki työssäkäyvät palkansaajat maksavat työttömyysvakuutusmaksua, karkeasti yhdeksän kymmenestä työttömäksi jääneestä palkansaajasta on todellisuudessa vakuutettu työttömyyden varalle ja saa oikeuden ansiosidonnaiseen päivärahaan. Roope Uusitalon (2011) osuvan vertauksen mukaan ”tämä on suunnilleen yhtä reilua kuin kirkollisveron periminen ateisteilta”. On toki mahdollista ajatella, että työttömyysvakuutusmaksu on veroon rinnastettava maksu, jolloin kustannusten ja hyötyjen ei tarvitsisikaan mennä yksi yhteen ja vakuutusmaksulla voitaisiin nähdä olevan myös muita yhteiskunnallisia tavoitteita.

Nykyjärjestelmä myös jakaa työssäoloehdon täyttävät eli perus- tai ansiosidonnaisella päivärahaalla olevat työttömät hieman kärjistäen hyvä- ja huonotuloisiin. Työmarkkinatuki ja peruspäiväraha ovat suuruudeltaan noin 33 euroa päivässä (eli runsas 700 euroa kuukaudessa), kun ansiosidonnaisen päivärahan kohdalla yli 80 euron päivärahat eivät ole harvinaisia. Lisäksi työttömyyskassaan kuulumattomien henkilöiden arvioitua vakuutuspalkat, siis työttömyyttä edeltäneet palkat, ovat keskimäärin kassaan kuuluvien palkkoja matalampia. Tämä viittaisi siihen, että kassaan kuulumattomat henkilöt ovat lähtökohteisesti kassan jäseniä heikommassa asemassa työmarkkinoilla.

Suomalaisen ansioturvajärjestelmän haasteet ovat olleet jo pitkään tiedossa (ks. esim. Kettunen 1991). Parannukseksi on mm. ehdotettu, että työttömyyskassan jäsenyydestä tehtäisiin kaikille pakollinen. Norjassa ja Islannissa on jo nykyisellään käytössä universaali ansioturvajärjestelmä, ja myös Ruotsissa on käyty keskustelua vastaavan järjestelmän käyttöönotosta (esim. Regeringskansliet 2008; The Swedish Fiscal Policy Council 2011).

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kuvitteellista uudistusta, joka sisällyttää kaikki pakollisia vakuutusmaksuja maksavat henkilöt ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin, eikä muuta julkisen talouden rahoitusasemaa. Ansioturvan laajenemisesta syntyvät kustannukset katetaan joko monissa muissa Pohjoismaissa käytössä olevalla päivärahaakatolla tai työttömyysvakuutusmaksun korotuksilla. Vaihtoehtoisesti tämänkaltaisen muutoksen voisi rahoittaa esimerkiksi lyhentämällä ansioturvan pituutta tai rajoittamalla oikeutta korotusosiin. Tätä vaihtoehtoa ei kuitenkaan tarkastella tämän tutkimuksen puitteissa.

Tutkimuksen jäsenitys on seuraava. Toisessa luvussa käydään lyhyesti läpi ansioturvan määräytyminen, luonnehditaan ketkä ansioturvaa saavat ja kuinka paljon sekä tarkastellaan ansioturvan rahoitusta ja muiden Pohjoismaiden järjestelmiä. Kolmannessa ja neljännessä luvussa esitellään tässä tutkimuksessa käytetyt menetelmät ja analysoidaan mikrosimulaatiomallilla, miltä Suomen työttömyysturvajärjestelmä näyttäisi, jos työttömyysvakuutuksesta tehtäisiin kaikille pakollinen. Viidennessä luvussa kootaan tutkimuksen tulokset yhteen.

Taustaa ansioturvasta

Nykytila ja määräytyminen

Vuoden 2014 lainsäädännön mukaan ansiosidonnaista päivärahaa maksetaan 400 päivältä, jos henkilön työhistoria on alle kolme vuotta tai jos työnhakija kieltäytyy ilman pätevää syytä työllistämistä edistävistä palveluista 250 ensimmäisen työttömyyspäivän aikana. Muussa tapauksessa ansiosidonnaista päivärahaa voidaan maksaa 500 päivän ajan. Vuoden 2014 alussa muutosturvallisästä ja muutosturvan ansio-osasta luovuttiin. Lisäksi työttömyyspäivärahan ehtoja kiristettiin: työssäoloehtoon vaaditaan nyt vähintään 26 viikon työssäolo viimeisen 28 kuukauden aikana. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan loppuessa henkilö putoaa normaalisti työmarkkinatuelle.

Ansiopäiväraha koostuu perusosasta ja ansio-osasta. Perusosa on yhtä suuri kuin peruspäiväraha ja työmarkkinatuki (ilman korotuksia). Lisäksi voidaan maksaa 5–10 euron suuruista lasten määrästä riippuvaa lapsikorotusta. Ansiosidonnaisella työttömyyspäivärahalla oleville maksetaan perusosan lisäksi siis myös ansio-osaa. An-

sio-osa on 45 prosenttia päiväpalkan ja perusosan välisestä erotuksesta tiettyyn taitepisteeseen asti. Taitepisteen jälkeen ansiosidonnaisen määrä kasvaa 20 prosenttia jokaista aiemmin ansaittua palkkaeuroa kohden. Vastaavat luvut korotetulle ansiosidonnaiselle päivärahalle ovat 65 ja 37,5 prosenttia. Korotettua ansiopäivärahaa voi saada määräaikaaisesti, jos vakuutetulla on riittävä työhistoria tai hän osallistuu työllistymistä edistävään toimintaan (ks. YTK 2013).

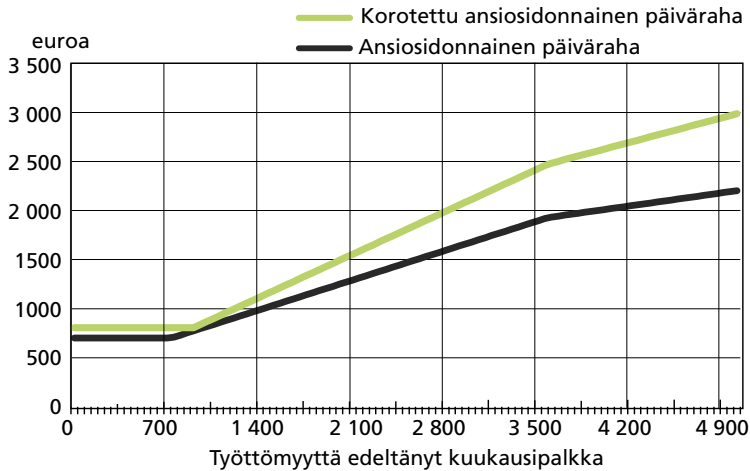
Ansiosidonnaisen päivärahan perusteena oleva palkka on hieman bruttopalkkaa matalampi, koska siihen tehdään ns. Tel-vähennys, jonka tarkoituksena on ottaa huomioon työntekijän eläke- ja työttömyysvakuutusmaksuja vastaava osuus. Palkanmäärittelyssä ei myöskään huomioida mm. lomarahaa, lomakorvausta, työaika-pankista nostettua rahakorvausta tai työaika-pankkiin talletettuja säästöjä, työsuhteen päättyessä maksettua kertakorvausta eikä osakeoptioita. Kuvioon 1 on piirretty ansiosidonnaisen ja korotetun ansiosidonnaisen päivärahan määräytyminen työttömyyttä edeltäneen palkkatulon suhteen vuoden 2014 lainsäädännön mukaisesti.

Kuviosta nähdään eräs Suomen työttömyysturvajärjestelmän erityispiirre: ansiopäivärahalla ei ole ylärajaa. Keskimääräisellä, noin 3 200 euron kuukausipalkalla työttömäksi jäävä henkilö olisi oikeutettu noin 1 770–2 240 euron ansiosidonnaisen päivärahaan.

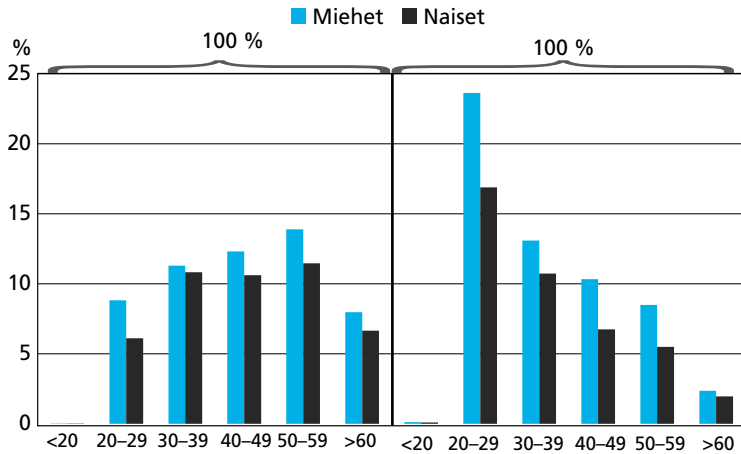
Kuvailevaa tilastotietoa

Ansioturvaa ja peruspäivärahaa saavien henkilöiden ikärakenteet poikkeavat merkittävästi toisistaan. Ansioturva painottuu yli 30-vuotiaisiin, kun taas peruspäiväraha painottuu alle 30-vuotiaisiin (kuvio 2). Lisäksi miehet saavat naisia todennäköisemmin työttömyyspäivärahaa: kaikista ansioturvan piirissä olevista noin 54 prosenttia on miehiä ja 46 prosenttia naisia; peruspäivärahaa saavista taas noin 58 prosenttia on miehiä ja 42 naisia.

Kassaan kuuluvat poikkeavat kassaan kuulumattomista. Lähes neljännes liittoon tai kassaan kuulumattomista on perusasteen tutkinnon varassa, kun taas liiton tai kassan jäsenistä vain noin joka kymmenennellä on vain perusasteen tutkinto (kuvio 3). Kassaan kuulumattomissa on myös enemmän keskiasteen tutkinnon suorittaneita kuin kassaan kuuluvissa, mutta korkea-asteen tutkinnoissa tilanne kääntyy toisinpäin. Etenkin ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneiden



Kuvio 1. Ansiosidonnainen päiväraha vuonna 2014.



Lähde: Tilastokeskuksen tulonjakotilaston palveluaineisto vuodelta 2012.

Kuvio 2. Vuoden 2012 aikana ansiosidonnaista (vasen) ja peruspäivärahaa (oikea) saaneet iän ja sukupuolen mukaan.

kohdalla tämä näkyy selvästi: 13 prosenttia kassaan kuuluvista on suorittanut ylemmän korkeakoulututkinnon, kun taas kassaan kuulumattomista vain 5 prosentilla on ylempi korkeakoulututkinto.

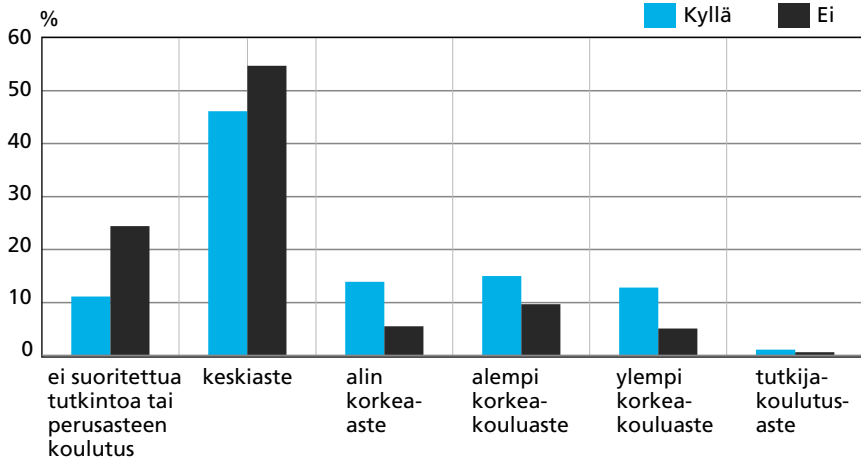
Koulutustaso, kuukausipalkka ja työmarkkinatulemat, kuten työttömyysriski ja työllistymisen todennäköisyys, korreloivat vahvasti keskenään (ks. esim. Korkeamäki 2001; Suomen virallinen tilasto 2013). Toistaiseksi tässä luvussa esitettyjen tilastotietojen perusteella ammattiliiton ja työttömyyskassan jäsenillä näyttäisi olevan ominaisuuksia, jotka ovat yhteydessä parempaan taloudelliseen asemaan; liittoon tai kassaan kuulumattomat ovat todennäköisemmin nuoria,

miehiä ja matalasti koulutetumpia kuin liittojen tai kassojen jäsenet. Myös kuvio 4 tukee tätä päätelmää: ylemmissä tulodesiileissä kassaan kuulumisaste on huomattavasti korkeampi kuin alemmissä.

Kuviosta 5 nähdään ansiosidonnaisen päivärahan suuruuden jakauma. Vuonna 2012 keskimääräinen ansioturva oli noin 70 euroa ja keskimääräinen korotettu ansioturva noin 74 euroa päivässä. Keskimääräinen ansiopäiväraha on siis yli kaksinkertainen perusturvaan verrattuna (n. 33 euroa/päivä).

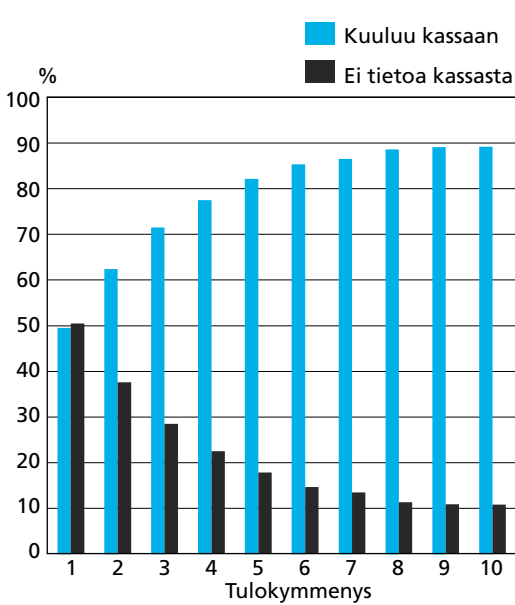
Tilastotiedon perusteella ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen piirissä olevat ja sen ulkopuoliset henkilöt poikkeavat toisistaan koulu-

Maksaa liiton tai kassan jäsenmaksua



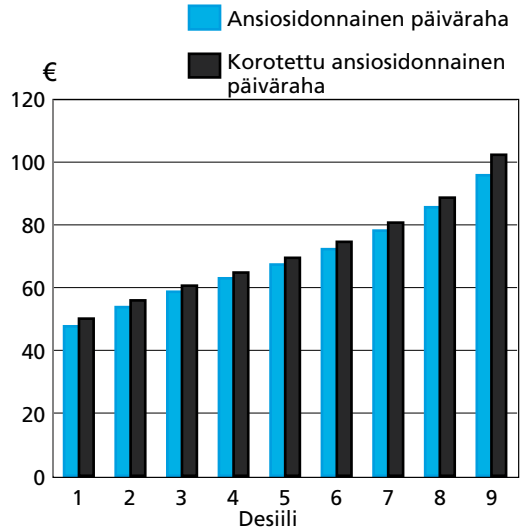
Lähde: Tilastokeskuksen tulonjakotilaston palveluaineisto vuodelta 2012.

Kuvio 3. Liittoon tai kassaan kuulumisen koulutusasteen mukaan vuonna 2012.



Lähde: Tilastokeskuksen tulonjakotilaston palveluaineisto vuodelta 2012.

Kuvio 4. On maksanut työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksua tai työttömyyskassamaksua vuonna 2012, 18–64-vuotiaat tulokymmenyksittäin.



Lähde: SISU-mallin rekisteriaineisto vuodelta 2012.

Kuvio 5. Päiväkohtainen ansiosidonnaisen päivärahan jakauma vuonna 2012.

tuksellisen, väestörakenteellisen sekä taloudellisen aseman osalta. Ansioturvan piirissä olevat elikkassojen jäsenmaksuja maksavat henkilöt ovat tyypillisesti korkeammin koulutettuja ja korkeampituloisia kuin kassoihin kuulumattomat verrokkihenkilöt. Tämän perusteella vaikuttaisi siltä, että ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen piirissä henkilöt ovat lähtökohtaisesti sen ulkopuolisia henkilöitä vahvemmassa työmarkkina-asemassa. Osin tämä ilmiö voi kuitenkin olla seurausta näiden osajoukkojen toisistaan poikkeavista väestörakenteellisista tekijöistä.

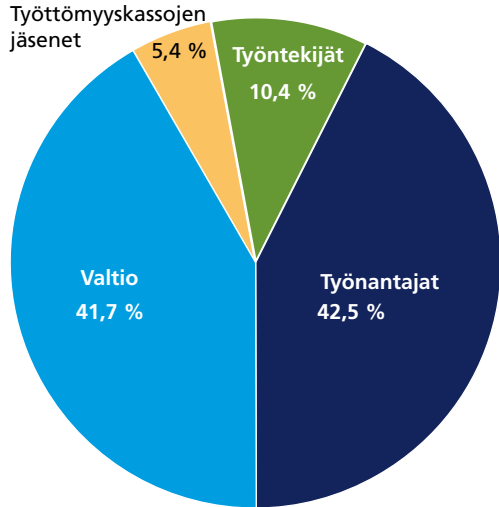
Rahoitus

Kuvioon 6 on piirretty ansiosidonnaisen työttömyysturvan eri tahojen rahoitusosuudet vuonna 2012. Lain (laki työttömyysetuisuuksien rahoituksesta 1998/555) mukaan työttömyyskassojen jäsenmaksuilla rahoitetaan 5,5 prosenttia ansiopäivärahoista ja vuorottelukorvauksista ”jollei 1 ja 2 momentin säännöksistä muuta johdu”. Vuonna 2012 työttömyyskassojen jäsenet rahoittivat 5,4 prosenttia ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta. Loppu rahoituksesta tulee verovaroista sekä työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuista.

Työttömyysvakuutusrahasto (TVR) on työmarkkinaosapuolten hallinnoima rahasto, joka kerää työnantajien ja työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksut ja vastaa tältä osin ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta. Kokonaisuudessaan TVR rahoittaa yli puolet ansiosidonnaisen päivärahan kustannuksista lopun jäädessä perusturvasta vastaavan valtion (Kelan) ja työttömyyskassojen maksuosuudeksi. Ansiosidonnaisen päivärahan kustannusten alittaessa TVR:n vakuutusmaksuista saamat tulot sijoitetaan ylimenevä osuus TVR:n rahastoon.

Vuosittain TVR palauttaa palkansaajien työttömyysvakuutusmaksutulosta Kansaneläkelaitokselle määrän, joka vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien osuutta kaikista palkansaajista. Työntekijöiden maksuosuus on kuitenkin vain reilu 10 prosenttia. Työnantajat taas maksavat yli 40 prosenttia ansioturvas- ta, mutta heidän kohdallaan ei tehdä palautusta työttömyyskassoihin kuulumattomien osalta.

Ansiosidonnaisen päivärahan ansio-osa rahoitetaan pääasiassa työttömyysvakuutusmaksuilla, joita maksavat kaikki palkansaajat. Heistä noin



Lähde: Tilasto Suomen työttömyysturvasta, KELA 2013.

Kuvio 6. Ansioturvan rahoitusosuudet vuonna 2012.

85 prosenttia kuului työttömyyskassaan vuonna 2012.¹ Siis kääntäen noin 15 prosenttia palkansaajista (ja heidän työnantajistaan) maksaa työttömyysvakuutusmaksua saamatta mahdollisuutta ansioturvaan maksunsa vastineeksi.

Vuonna 2012 ansioturva maksettiin 2,1 miljardia euroa. Kaiken kaikkiaan työttömyysetuisia maksettiin 3,5 miljardia euroa, joten ansioturvan osuus kaikista työttömyysturvamenoista oli noin 59,9 prosenttia. Finanssivalvonnan tietojen mukaan ansiopäivärahaa saavien lukumäärä oli 391 000 vuonna 2009, josta se laski 295 000 henkilöön vuonna 2012. Vuonna 2013 nähtiin taas uutta nousua, kun saajien lukumäärä nousi 323 000:een. Luonnollisesti työttömien lukumäärä ja maksetut etuudet korreloivat vahvasti keskenään.

Muiden Pohjoismaiden ansioturva

Suomalaisen ansiosidonnaisen työttömyysturvan lähimmät verrokkit ovat muiden Pohjoismaiden vastaavat työttömyysturvaratkaisut. Kaikissa Pohjoismaissa on käytössä jonkinlainen ansiosidonnainen työttömyysturva, ja järjestelmät

¹ Osuus on hieman matalampi kuin Työ- ja elinkeinoministeriön työolobarometrin mukainen luku. Vuonna 2013 työolobarometri perustuu 1 755 tietokoneavusteiseen puhelinhaastatteluun. Tässä mainitut luvut puolestaan perustuvat ammattiliittojen ja työttömyyskassojen verottajalle ilmoittamiin jäsenmaksutietoihin.

muistuttavatkin monella tapaa toisiansa. Kunkin Pohjoismaan järjestelmään liittyy kuitenkin joi-takin erityispiirteitä.

Ruotsin ansioturvajärjestelmä muistuttaa monin paikoin Suomen järjestelmää, vaikkakin sen ehdot ovat usein tiukemmat kuin Suomessa. Ruotsissa ansiosidonnaista työttömyysturva on mahdollista saada 300 päivää, jonka lisäksi alle 18-vuotiaiden lasten vanhemmilla on oikeus 150 lisäpäivään. Myös työssäoloehto on Suomea tiukempi. Ansioturvan suuruus on 80 prosenttia työttömyyttä edeltäneistä tuloista ensimmäiset 200 päivää ja 70 prosenttia sen jälkeen. Suurin mahdollinen päiväkohtainen työttömyyskorvaus on 680 kruunua (09/2013), joka vastaa 78 euroa päivää kohti. Keskimääräinen korvausaste yksinasuvalle keskipalkkaa nauttivalle henkilölle on noin 45 prosenttia – eli yli 12 prosenttiyksikköä Suomen vastaavaa matalampi.

Ruotsalaisen järjestelmän rahoitus perustuu merkittävässä määrin valtion tukeen. Vuonna 2007 ruotsalaisen työttömyysvakuutuksen rahoitusta muutettiin siten, että työttömyyskassojen rahoituksesta entistä suurempi osuus katettiin jäsenmaksuilla. Eurofondin (2013) mukaan valtion rahoitusosuus muuttui noin 87 prosentista ennen vuotta 2007 noin 60 prosenttiin vuoden 2007 jälkeen. Seurauksena työttömyyskassojen jäsenmaksu nousi merkittävästi, josta seurasi monen sadan tuhannen henkilön väheneminen työttömyyskassojen jäsenmäärissä (ks. The Swedish Fiscal Policy Council 2011). Työttömyyskassojen jäsenmaksu on alentunut merkittävästi vuoden 2007 jälkeen, mutta jäsenmäärät ovat jääneet pysyvästi matalammalle tasolle.

Norjassa työttömyyskorvaus on ansiosidonnainen; työttömyysetuuden suuruus määräytyy edeltävän vuoden tulojen perusteella tai vaihtoehtoisesti kolmen vuoden keskimääräisten tulojen perusteella. Työttömyysturva voi saada aiemmista tuloista riippuen enintään joko 52 tai 104 viikkoa. Työttömyysturva Norjassa rahoitetaan pääosin valtion toimesta.

Tanska tunnetaan joustoturvastaan (engl. *flexicurity*), jolla viitataan siihen, että työttömyysturva on vahva, mutta irtisanominen suhteellisen helppoa. Tavoitteena on kasvattaa työmarkkinoiden virtoja ja siten lisätä työmarkkinoiden dynaamisuutta. Tätä tavoitetta tuetaan myös voimakkailla aktivointitoimenpiteillä; Tanska käyttääkin OECD-maista eniten rahaa aktivointitoimenpiteisiin suhteessa bruttokansantuotteeseen

(OECD 2014). Tanskassa vain työttömyyskassojen jäsenet ovat oikeutettuja työttömyysturvaan. Kassan jäsenyys on kuitenkin vapaaehtoista. Tanskassa on mahdollista saada kolmen vuoden aikana enintään kaksi vuotta työttömyyskorvausta, joka on suuruudeltaan 90 prosenttia aikaisemmasta palkasta, kuitenkin korkeintaan 801 Tanskan kruunua päivässä (n. 101 euroa). Tanskassa valtion rahoitusosuus työttömyysvakuutuksessa on hyvin suhdanneriippuvaista. Per Madsenin (2011) mukaan se on vaihdellut 1990-luvun alun korkean työttömyyden 80 prosentista noususuhdanteen 50 prosenttiin kokonaiskustannuksista. Loppu rahoitetaan palkasta tehtävänä vähennyksenä (8 %) ja kassaan tehtävänä hallinnollisena maksuna.

Kuten Norjassa myös Islannissa on ”pakollinen” ansioturva; kahden ensimmäisen työttömyysviikon jälkeen on mahdollista saada kolmen kuukauden ajan ansioturva, joka on suuruudeltaan 70 prosenttia aiemmasta palkasta, mutta kuitenkin korkeintaan 1 687 euroa kuukaudesta. Ansioturvan loputtua henkilö putoaa perusturvalle, joka on suuruudeltaan 172 609 Islannin kruunua eli noin 1 070 euroa kuukaudesta. Ennen finanssikriisiä, vuonna 2007 työttömyysaste Islannissa oli keskimäärin alle kaksi prosenttia, jolloin työnantajan maksamasta sosiaalivakuutusmaksusta 0,65 prosenttiyksikköä käytettiin työttömyysvakuutuksen rahoitukseen. Vuonna 2010 työttömyysaste oli jo 8 prosenttia ja myös työttömyysvakuutusmaksu oli noussut 3,81 prosenttiin bruttopalkasta.

Muihin Pohjoismaihin verrattuna suomalainen ansioturva ei keskimäärin ole erityisen korkea, vaikka se muihin OECD-maihin verrattuna onkin korkeahko. Suomessa on kuitenkin mahdollista nauttia pohjoismaisellakin tasolla korkeaa ansiopäivärahaa, koska päivärahana enimmäismäärää ei ole rajoitettu. Päivärahakatolla voitaisiinkin saavuttaa merkittäviä budjettisäästöjä ja parantaa työnteon kannustavuutta. Lisäksi Suomessa peruspäivärahan ja ansiosidonnaisen päivärahana välillä vallitseva vakuutusmaksun kohtaanto-ongelma on esimerkiksi Norjassa ja Islannissa ratkaistu lakisääteisellä universaalilla ansiosidonnaisella työttömyysturvalla. Suomessa työttömyysvakuutusta subventoidaan voimakkaasti; vain 5,5 prosenttia ansioturvasta rahoitetaan työttömyyskassojen jäsenmaksuilla, kun Ruotsissa ja Tanskassa vastaava prosentti on korkeampi. (Taulukko 1.)

Taulukko 1. Palkansaajan ansioturvaan liittyviä tunnuslukuja Pohjoismaissa vuonna 2013.

Työssäoloehto*	Kesto*	Keskimääräinen korvausaste**	Yläraja*	Pakollisuus*	Valtion osuus rahoituksessa
Suomi					
<ul style="list-style-type: none"> Ollut töissä työehtosopimuksen mukaisella palkalla vähintään 18 t/vko viimeisen 26 viikon aikana Kassan jäsenyys kestänyt vähintään 26 viikkoa 	400/500 päivää	57,4 %	ei	ei	noin 41,7 % (ks. kuvio 6)
Ruotsi					
<ul style="list-style-type: none"> Henkilö on viimeisen 12 kk:n aikana työskennellyt pääsääntöisesti väh. 6 kk:n ajan ja vähintään 80 tuntia kk:ssa Kassan jäsenyys kestänyt vähintään 12 kk 	300/450 päivää	44,7 %	kyllä (680 SEK eli n. 78 €/päivä)	ei	Valtio maksaa noin 60–70 prosenttia kokonaiskustannuksista
Norja					
–	52/104 viikkoa	64,9 %	ei	kyllä	Valtio rahoittaa kokonaisuudessa
Tanska					
<ul style="list-style-type: none"> Työskennellyt vähintään 1 924 tuntia (1 v) viimeisen kolmen vuoden aikana Kassan jäsenyys kestänyt vähintään 12 kk 	enintään kaksi vuotta kolmen vuoden aikana	62,0 %	kyllä (801 DKK eli n. 101 €/päivä)	ei	Hyvin suhdanneriippuvaista; valtio rahoittaa kuitenkin merkittävän osan kokonaiskustannuksista (50–80 %)
Islanti					
–	3 kk	64,1 % (272 113 ISK eli n. 1 687 €/kk)	kyllä	kyllä	Valtiolla ei suoraa roolia (rahoitus perustuu työnantajan työttömyysvakuutusmaksuun)

* Lähde: Sosiaaliturvaoikeudet EU-maissa, Euroopan Komissio (2013)

** Lähde: OECD, Tax-Benefit calculator. Korvausaste laskettu yksin asuvalle lapsettomalle henkilölle, joka ansaitsee keskimääräistä palkkaa vuonna 2012.

Vakuutuspalkan arviointi

Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan perusteena oleva palkka eli vakuutuspalkka on arvioitava peruspäivärahan varassa oleville henkilöille, koska heidän kohdalla vakuutuspalkkaa ei havaita aineistossa. Vakuutuspalkkaa tarvitaan ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan määrittämiseksi. Tämä työttömyyttä edeltänyt palkka on estimoitu poikkileikkausaineistosta lineaarisella regressiomallilla. Arvioita vakuutuspalkasta käytetään seuraavan luvun mikrosimulaatioon perustuvassa vaikutusarvioinnissa, kun määritetään ansioturvaa nykyään peruspäivärahan varassa oleville henkilöille.

Estimoimme vakuutuspalkan myös Heckmanin valikoitumismallilla. Päädyimme kuitenkin

käyttämään lineaarisen mallin estimaatteja erityisesti neljästä syystä: 1) valikoitumismalli on herkkä regressioyhtälön spesifikaatiolle eli malli ei ole kovinkaan robusti, 2) hyvää identifikaatiomuuttujaa (muuttujia, joka vaikuttaa vakuutuspalkan suuruuteen, muttei vaikuta ansioturvan saamisen todennäköisyyteen) ei ollut saatavilla käytämässämme aineistossa, 3) tavanomaiset lineaarisen mallin estimaatit ovat yksinkertaisia ja ymmärrettäviä ja siten myös läpinäkyviä ja 4) tulokset eivät merkittävästi muutu vaikka käytettäisiin sofistikoituneempia menetelmiä.

Paneelaineistomenetelmien käyttö olisi menetelmällisesti sopivampaa, mutta näiden käytön esteenä tässä tutkimuksessa on sopivan aineiston saatavuus. Syvällisempi keskustelu työllistymispalkan arvioinnista löytyy julkaisusta Kotamäki (2014).

Linearisella regressiomallilla estimoidussa enusteyhtälössä oletetaan implisiittisesti, tavanomaisten regressio-oletusten lisäksi, että ansioturvan saajat eivät havaitsemattomilta ominaisuuksiltaan poikkea peruspäivärahan saajista, jolloin estimaatteja voidaan käyttää hyväksi peruspäivärahaa saavien vakuutuspalkkaa arvioitaessa. Havaitun vakuutuspalkan logaritmia selitetään sukupuolella, ikävuosilla, ikävuosien neliöllä, koulutusasteella, edellisen vuoden työnantajaksektorilla, asuinalueella, siviilisäädyltä, pääomatulojen logaritmisella määrällä ja päivähoitoikäisten lasten lukumäärällä. Lisäksi yhtälöön lisätään kaksi dummy-muuttujaa, jotka kontrolloivat aktiivointitoimenpiteisiin osallistumista ja työttömyysturvan sovittelua.

Mallin tuloksista havaitaan, että palkkaprofiili on iän myötä nouseva. Lisäksi miesten palkkataso on keskimäärin selvästi naisia korkeampi. Lopuksi peruspäivärahalla oleville arvioidaan selvästi alhaisempi palkkataso kuin ansioturvalla oleville, vaikkei regressiomallissa valikoitumista ole eksplisiittisesti huomioitu.

Kohti maksujen ja etuuksien vastavuutta

Tässä luvussa tarkastellaan järjestelmää, jossa ansiosidonnainen työttömyysvakuutus on kaikille pakollinen, myös niille, jotka eivät nykyisellään ole työttömyyskassan jäseniä. Ansioturvan piiriin tulevat siis myös kaikki nykyjärjestelmän puitteissa kassaan kuulumattomat henkilöt. Ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen laajentumisen johdosta työttömyysturvamenoihin kohdistuu kustannuspaineita, joka rahoitetaan joko työttömyysvakuutusmaksua korottamalla tai työttömyysturvan enimmäismäärää rajoittamalla julkistalouden rahoitusaseman tasapainottamiseksi.

Luvussa tarkasteltavat mallit jakautuvat seuraavankaltaisiin vaihtoehtoihin: täysin työttömyysvakuutusmaksulla rahoitettuun reformiin, täysin päivärahakatolla rahoitettuun reformiin sekä näiden välimuotoihin. Reformin rahoittamisessa työttömyysvakuutusmaksua korottamalla ansiosidonnaisen työttömyysturvan rakenne ei muutu. Ansiosidonnainen työttömyysturva säilyy tällaisessa reformissa päivärahan saajan kannalta entisellään. Päivärahakatot taas rajoittavat päivärahojen suuruutta. Koska päivärahakatot rajoittaa

ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäismäärää, voidaan sen myös nähdä parantavan työllistymisen kannustimia ja sitä kautta lyhentävän työttömyysjaksoja (ks. Uusitalo & Verho 2011). Esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa on rajoitettu työttömyyspäivärahan enimmäismäärää. Reformin kustannusneutraaliuden voisi saavuttaa myös muilla tavoin, esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan pituutta leikkaamalla.

Järjestelmää voi siis kutsua universaaliksi työttömyysturvajärjestelmäksi, koska yhtään palkansaajaa ei jätetä vakuutuksen ulkopuolelle, vaikkakin työssäoloehto säilytetään entisellään. Nykyisellään ansiosidonnaisen turvan ulkopuolelle jää esimerkiksi kassaan kuulumattomat henkilöt sekä osa-aikatyötä (alle 18 tuntia viikossa) tekevät henkilöt.

Analyysi tehdään SISU-mikrosimulaatiomallilla (ks. Tilastokeskus 2014). Simuloinneissa ei oteta huomioon uudistuksesta seuraavia käyttäytymisvaikutuksia, eli kyseessä on staattinen mikrosimulaatio. Mikrosimulaatiomallin käyttö on hyödyllistä kahdesta syystä. Ensinnäkin malliaineisto sisältää yksityiskohtaista tietoa muun muassa työttömyysturvaetuuksista, joka mahdollistaa peruspäivärahaa saavien henkilöiden etuuksien tietojen yksityiskohtaisen rinnastamisen ansioturvaetuksien tietoihin. Toiseksi mikrosimulaatiomallin avulla voidaan mallintaa ansiosidonnaiset päivärahat näille henkilöille lainsäädännön mukaisesti. Mallissa käytetään vuoden 2012 SISU-mikrosimulaatiomallin aineistoa, joka kattaa noin 15 prosenttia Suomen asutokunnista eli noin eli noin 800 000 henkilöä.

Reformeista seuraa myös vaikutuksia muihin sosiaaliturvaetuuksiin sekä tuloverotukseen. Nämä vaikutukset johtuvat tulotasojen muutoksista, joista seuraa sekä verotuksellisia muutoksia että sosiaaliturvaetuksien tuloarajoihin liittyviä muutoksia. Mikrosimulaatiomallilla voidaan tehdä laskelmia näistä julkistaloudellisista vaikutuksista, kuten asumistuen ja toimeentulotuen menoista sekä verokertymästä. Näin mikrosimulointimalli on hyödyllinen julkistalouden kokonaisuuden kustannusneutraaliutta arvioitaessa. Seuraavassa kuvataan vielä havainnollisuuden vuoksi käytetty menetelmä vaiheittain:

1. Lasketaan perusskenaario, johon reformeja verrataan. Perusskenaariolla tarkoitetaan mikrosimulointimallin perustason laskelmaa. Vähennetään käytettävissä olevista tuloista työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut ja työttömyyskassamaksut.

Taulukko 2. Tulokset nykytilassa ja kahdessa reformiskenaariossa.

	Nykytila	Muutos nykytilaan verrattuna	
		Reformi-skenaario I	Reformi-skenaario II
Työntekijän työttömyysvakuutusmaksuprosentti	0,50 %	+0,50 %-yksikköä	0 %
Työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksukertymä	371,3 milj. €	+373,3 milj. €	0,0 milj. €
Työttömyyskassamaksut	614,0 milj. €	-185,3 milj. €	-185,3 milj. €
Työttömyysturvamenot	3 602,0 milj. €	+167,9 milj. €	-153,5 milj. €
Päivärahan enimmäismäärä	-	-	+ 63 €/pv (1 355 €/kk)
Käytettävissä olevat tulot	99,5 mrd. €	0,0 mrd. €	0,0 mrd. €
Gini-kerroin	26,90	-0,08	+0,01

- Muokataan aineistoa siten, että peruspäivärahalla olevat henkilöt siirretään ansiosidonnaisen päivärahan piiriin. Työttömyyskassat ”poistetaan” vähentämällä työttömyyskassojen jäsenmaksut aineistosta.² Aineistossa havaitseman vakuutuspalkka saadaan käyttämällä hyväksi luvussa 3 estimoitua mallia.
- Lasketaan kolme kustannusneutraalia reformiskenaariota, joita verrataan perusskenaarioon:
 - Ensimmäisessä reformiskenaariossa työntekijän työttömyysvakuutusmaksua nostetaan kunnes kustannusneutraliteetti saavutetaan. Kustannusneutraliteetti määritellään siten, että mikrosimulaation mukaisten sosiaaliturvamenojen muutos vastaa iteraation lopetusehdon mukaisesti välittömien verojen ja maksujen muutosta. Iteraation lopetusehtona on 0,01 prosenttiyksikön tarkkuus työttömyysvakuutusmaksun suhteen.
 - Toisessa reformiskenaariossa lasketaan ansiopäivärahalle enimmäismäärä, jolla kustannusneutraliteetti saavutetaan.
 - Kolmannessa reformiskenaariossa asetetaan ansiosidonnaiselle päivärahalle mielivaltainen enimmäismäärä, jonka jälkeen lasketaan työttömyysvakuutusmaksun taso, jolla kustannusneutraliteetti saavutetaan. Näin saadaan laskettua eri yhdistel-

mä työttömyysvakuutusmaksun ja ansiopäivärahan enimmäismäärän suhteen.

Taulukkoon 2 on raportoitu simulaatioharjoituksen kahden ensimmäisen reformin tulokset vuoden 2012 rahassa ja vuoden 2014 lainsäädännön mukaisesti.

Perusskenaariossa työntekijän työttömyysvakuutusmaksuprosentti on 0,5, jolloin työntekijän työttömyysvakuutusmaksukertymä on noin 370 miljoonaa euroa. Tuloeroja mittaava gini-kerroin on arvoltaan 26,90.

Taulukossa 2 ilmoitetut työttömyyskassamaksut sisältävät myös TVR:n rahastoiman osuuden maksuista (karkeasti arvioituna noin 50 miljoonaa euroa vuonna 2012). Rahastoitu osuus on seurausta ylimitoitetuista (tai suhdannepuskureiden purkaminen alimitoitetuista) työttömyysvakuutusmaksuista toteutuneeseen työttömyyteen verrattuna. Reformiskenaarioissa tämä aineistovuoden tasolla rahastoitu osuus on huomioitu kustannusneutraaliuden käsitteessä. Rahastoitua määrää ei kuitenkaan ole kasvatettu esimerkiksi suhteellisesti ansioturvan laajentuessa, sillä aineisto sisältää tarkan informaation toteutuneesta työttömyydestä. Tästä johtuen reformien tarvittava maksutaso voidaan kohdentaa täsmällisesti vastaamaan kustannuksia, vaikka todellisuudessa maksujen tasot joudutaan säätämään etukäteen epävarmojen ennusteiden perusteella.

Kaikissa reformivaihtoehdoissa ansioturva on siis muutettu universaaliksi, mutta reformien rahoitus järjestetään joko vakuutusmaksua korottamalla, asettamalla ansiopäivärahalle enimmäismäärä tai edellä mainittujen yhdistelmänä.

² Oletetaan, että ammattiliittojen jäsenmaksusta työttömyyskassamenoja rahoitetaan 100 eurolla vuodessa kutakin vakuutettua kohden. Tämä ei ole täysin ongelmantonta, sillä osa kassoista velottaa tätä suurempia (tai pienempiä) maksuja. Todellisten maksujen arviointi on kuitenkin aineiston perusteella monimutkaista.

Reformiskenaario I (sopeutuminen vakuutusmaksun kautta)

Peruspäivärahalla olevien eli työssäolehdon täyttävien henkilöiden työttömyysturva muuttuu ansiosidonnaiseksi päivärahaiksi, jolloin työttömien käytettävissä olevat tulot kasvavat. Käytännössä uudistuksesta seuraava hyöty kohdentuu ennen uudistusta peruspäivärahan varassa olleille. Työntekijän työttömyysvakuutusmaksu nousee 0,5 prosenttiyksikköä, mikä kasvattaa työttömyysvakuutusmaksukertymää yli 745 miljoonaa euroon.

Työn verotus kiristyy henkilöillä, joilla työttömyysvakuutusmaksun korotus ylittää oletetun sadan euron työttömyyskassan jäsenmaksun (mikäli henkilö kuuluu kassaan). Pienituloisempien kassaan kuuluvien palkansaajien osalta työn verotus kevenee hieman. Kokonaisuudessaan työn verotus siis pääosin kiristyy työttömyysvakuutusmaksun nousun vuoksi. Työnteon kannustimet huononevat hieman sekä työttömyysturvamenojen nousun että työn verotuksen kiristymisen kautta.

Toimeentulotuki ja asumistukimenot alenevat yhteensä noin 25 miljoonalla eurolla, kun peruspäivärahalla olleiden henkilöiden työttömyysturvaa korotetaan. Työttömyysturvamenot puolestaan kasvavat noin 170 miljoonalla eurolla. Gini-kertoimen aleneminen 0,08 yksiköllä on siis seurausta siitä, että reformi on efektiivisesti tulonsiirto palkansaajilta työttömille; uudistus on kokonaisuudessaan tuloeroja kaventava, mutta toisaalta myös työnteon kannustimia vähentävä.

Reformiskenaario II (sopeutuminen työttömyysturvan tason kautta)

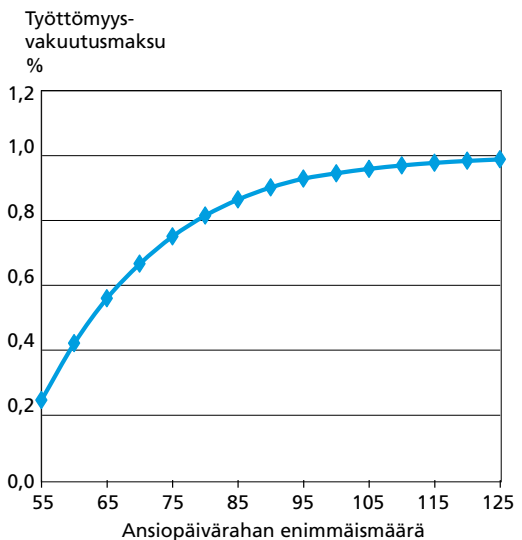
Toisessa reformiskenaariossa työttömyysvakuutusmaksukertymä pysyy ennallaan, mutta työttömyyspäivärahalle säädetään enimmäismäärä. Enimmäismäärä on 63 euroa päivää kohden, joka on pohjoismaisessa vertailussa melko matala taso. Katon seurauksena työttömyysturvamenot laskevat noin 150 miljoonalla eurolla. Työttömyysturvamenoja joudutaan laskemaan, sillä kassamaksujen poistumista ei tässä skenaariossa kompensoida työttömyysvakuutusmaksun korotuksella. Muun muassa verotukseen ja etuuksiin liittyvien tekijöiden vuoksi summa on kuitenkin pienempi kuin kassamaksujen määrä. Toimeentulotuki ja asumistukimenot laskevat yhteensä reilulla 20 miljoonalla eurolla ja verokertymä kasvaa runsaalla 7 miljoonalla eurolla pääasiassa kassamaksun verövähennyksen pienentymisen vuoksi.

Ensimmäinen reformiskenaario on tulonsiirto palkansaajilta työttömille, jolloin tuloerot gini-kertoimella mitattuna luonnollisesti kaventuvat. Tämä skenaario taas on tulonsiirto yli 63 euroa työttömyyspäivärahaa nauttivilta muille työttömille, jolloin tuloerot eivät mainittavissa määrin muutu. Toki myös työllistymisen kannustimet muuttuvat vastaavasti; aikaisemmin yli 63 euroa työttömyyspäivärahaa saavien kannustin työnteon kasvaa ja aiemmin peruspäivärahan varassa elävien kannustin alenee. Keskimääräinen työttömyysturva alenee, koska työttömyysturvamenot laskevat työttömyysturvan katosta johtuen.

Reformiskenaario III (sopeutuminen sekä vakuutusmaksun että työttömyysturvan tason kautta)

Kolmannessa reformiskenaariossa muutetaan sekä työttömyysvakuutusmaksuprosenttia että työttömyyspäivärahan enimmäismäärää kustannusneutraaliteetti säilyttäen. Näin voidaan löytää kaikki mahdolliset yhdistelmät työttömyysvakuutusmaksun ja ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäismäärän suhteen. Tulonjakovaikutuksiltaan kuviossa 7 esitetyt yhdistelmät sijoittuvat skenaarioiden I ja II välille.

Vakuutusmaksuprosentiksi määrytyy 0,24 eli karkeasti puolet nykyisestä maksusta, kun ansio-
päivärahan katoksi asetetaan 55 euroa. Tällöin myös gini-kerroin nousee 0,05 yksiköllä eli tu-



Kuvio 7. Ansioturvan enimmäismäärän ja työttömyysvakuutusmaksun erilaiset yhdistelmät (reformiskenaario III).

loerot kasvavat hieman. Ruotsin mallia lähellä oleva 80 euron päiväkohtainen enimmäismäärä tuottaisi vakuutusmaksuprosentiksi 0,82. Tanskassa työttömyyspäivärahan enimmäismäärä on noin 100 euroa. Jos myös Suomessa otettaisiin käyttöön yhtä suuri katto, työttömyysvakuutusmaksuprosentti asettuisi 0,95:een nykyisen 0,5 prosentin sijaan.

Keskustelua ja yhteenveto

Tämä tutkimus pyrki kiinnittämään huomiota suomalaisen ansioturvajärjestelmän ongelmakohtiin. Tutkimuksessa tarkasteltiin ansiosidonnaista työttömyysturvaa sekä sen rahoitusta lain-säädännön sekä aineistojen perusteella ja havaittiin, että järjestelmän kustannukset ja hyödyt eivät jakaudu tasaisesti työttömien kesken; vakuutusperusteisuus ei toteudu. Osa työllisistä (ne, jotka eivät kuulu työttömyyskassaan) maksaa työttömyysvakuutusmaksua, vaikka ei saa vastinetta maksulle jätessään työttömäksi. Aihe on yhteiskunnallisesti merkittävä, sillä työllisistä karkeasti 15 prosenttia ei kuulu työttömyyskassaan. Useat sadat tuhannet työlliset eivät siis nauti vakuutuksen suojasta, jonka rahoittamiseen he kuitenkin osin osallistuvat.

Tutkimuksessa tarkasteltiin erilaisia kustannusneutraaleja vaihtoehtoja uudistaa ansioturvajärjestelmä ja tutkittiin ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen ulottamista myös tällä hetkellä työttömyyskassaan kuulumattomiin henkilöihin. Uudistus on mahdollista saavuttaa esimerkiksi korottamalla työttömyysvakuutusmaksua 0,5 prosenttiyksikköä, jolloin työttömyysturvamenot nousevat pääasiassa palkansaajien kustannuksella. Näin ollen myös työnteon kannustimet alenevat hieman. Samalla kuitenkin tuloerot kapenevat gini-kertoimella mitattuna. Tässä uudistusvaihtoehdossa kohdataan tyyppillinen vaihtokauppa tehokkuuden ja oikeudenmukaisuuden välillä.

Kustannusneutraalisuus voidaan saavuttaa

myös määrittelemällä työttömyyspäivärahan enimmäismääräksi 63 euroa. Tällöin työttömyysturvamenot laskevat hieman kassamaksujen kompensoinnin vuoksi ja uudistus rahoitetaan pääasiassa tulonsiirtona työttömiltä työttömille. Käytännössä työttömyysturvan taso heikentyy osalla työttömistä suhteellisen merkittävästi, kun taas toisilla se parantuu merkittävästi.

Kolmannessa vaihtoehdossa sekoitetaan kaksi edellistä puhdasta mallia ja tarkastellaan erilaisia ansiopäivärahan enimmäismäärän ja työttömyysvakuutusmaksuprosenttien yhdistelmiä. Malli pitää sisällään ensimmäisen ja toisen vaihtoehdon, mutta sitä käsitellään erikseen, koska tarkoituksena on havainnollistaa valintaa ansiopäivärahan enimmäismäärän ja työttömyysvakuutusmaksun välillä. Kolmannessa uudistusvaihtoehdossa voidaan asettaa vakuutusmaksun sekä päivärahakaton yhdistelmä joustavasti eri tavoitteita toteuttaville tasoille.

Kaikissa kolmessa mallissa riippuvuus asumistuesta ja toimeentulotuesta vähenee. Lisäksi työttömyysturva muuttuu läpinäkyvämmäksi ja yksinkertaisemmaksi, kun yhdestä tukimuodosta (peruspäiväraha) luovutaan kokonaan. Peruspäiväraha ei enää muutenkaan eroa kovin paljoa työmarkkinatuesta – etenkin puolison tuloharkinnan poistumisen jälkeen vuoden 2013 alusta alkaen. Peruspäivärahasta luopuminen vähentäisi myös osaltaan hallinnollista taakkaa.

Tutkimuksessa pohdittiin, miten ansiosidonnaista työttömyyskorvausjärjestelmää olisi mahdollista uudistaa vakuutusperusteisuuden näkökulmasta parempaan suuntaan. Se, millaiseksi mahdollinen uudistettu järjestelmä muodostuisi, on lopulta kiinni äänestäjien ja poliittisten päättäjien mieltymyksistä. Kaikissa tarkastelemissamme reformivaihtoehdossa on voittajia ja häviäjiä. Esitetyt reformit kuitenkin antavat vaihtoehtoja, joiden puitteissa niiden hyötyjä ja haittoja voidaan punnita erilaisten tavoitteiden, kuten työnteon kannustimien sekä tuloerojen tasaimisen, näkökulmista.

KIRJALLISUUS

Anxo, Dominique & Ericson, Thomas: EEO Review: Adapting Unemployment benefit systems to the Economy cycle – Sweden. European Employment Observatory 2011. <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/Sweden-UBRvw2011.pdf> (luettu 27.6.2014)

European Commission: Your social security rights in Denmark, Employment, Social Affairs & Inclusion. Euroopan komissio, 2013. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858> (luettu 27.6.2014)

European Commission: Your social security rights in Finland, Employment, Social Affairs & Inclusion.

- on. Euroopan komissio, 2013. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858> (luettu 27.6.2014)
- European Commission: Your social security rights in Iceland, Employment, Social Affairs & Inclusion. Euroopan komissio, 2013. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858> (luettu 27.6.2014)
- European Commission: Your social security rights in Norway, Employment, Social Affairs & Inclusion. Euroopan komissio, 2013. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858> (luettu 27.6.2014)
- European Commission: Your social security rights in Sweden, Employment, Social Affairs & Inclusion. Euroopan komissio, 2013. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858> (luettu 27.6.2014)
- Kettunen, Juha: Työttömyysturvajärjestelmän muutospaineet: Kansantaloudellinen aikakauskirja 87 (1991): 2, 201–207.
- Korkeamäki, Ossi: Työttömyysriskiin vaikuttavat yksilö- ja yrityskohtaiset tekijät Suomessa 1990-1996. VATT-keskustelualoitteita 255. Helsinki, 2001.
- Kotamäki, Mauri: Työllistymisveroasteet Suomessa – sovellutuksena suojaosuuksien työllisyysvaikutukset. Valtiovarainministeriön keskustelualoite 1. Helsinki, 2014.
- Madsen, Per Kongshøj: EEO Review: Adapting Unemployment benefit systems to the Economy cycle – Denmark. European Employment Observatory (EEO), 2011. <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/Denmark-UB-Rvw2011.pdf> (luettu 27.6.2014).
- OECD: OECD Economic surveys: Denmark 2013. OECD publishing, 2014.
- Regalia, Ida & Gasparri, Stefano: Social partners' involvement in unemployment benefit regimes in Europe. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2013. http://eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/docs/eiro/tn1206018s/tn1206018s.pdf (luettu 27.6.2014)
- Regeringskansliet: Obligatorisk arvetlöshetsförsäkring. Statens offentliga utredningar SOU 54 (2008).
- Suomen virallinen tilasto: Työssäkäynti [verkkojulkaisu]. ISSN=1798-5528. työttömien taustat 2012. Suomen virallinen tilasto. Helsinki: Tilastokeskus 2013. http://www.stat.fi/til/tyokay/2012/02/tyokay_2012_02_2013-06-05_tie_001_fi.html (luettu 27.6.2014)
- The Swedish Fiscal Policy Council: Swedish Fiscal Policy – Report of the Swedish Fiscal Policy Council 2011. Tukholma 2011.
- Tilastokeskus: SISU-malli – Käyttöopas tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointiin. Helsinki, 2014. http://www.stat.fi/tup/mikrosimulointi/mikrosimulointi_kayttoopas.pdf (luettu 27.6.2014)
- Uusitalo, Roope: Kohti reilumpaa työttömyysvakuutusta. Akateeminen talousblogi, 2011. <http://blog.hse-econ.fi/?p=4203> (luettu 27.6.2014)
- Uusitalo, Roope & Verho, Jouko: The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. Labour Economics, Elsevier 17 (2010): 4, 643–654.
- YTK: Ansioturvan ABC. Loimaa, 2013. https://ytk.fi/pdf/AnsioturvanABC_2013_web-4.pdf (luettu 27.6.2014).

TIIVISTELMÄ

Mauri Kotamäki & Jukka Mattila: Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia. Kohti kattavampaa työttömyysturvaa.

Suomalainen sosiaaliturva takaa kaikille työttömille tietyn perusturvan tason. Tarpeeksi kauan ansiotyötä tehneellä kansalaisella on mahdollisuus korkeampaan työttömyyskorvaukseen kuulumalla vapaaehtoiseen työttömyyskassaan ja täyttämällä työssäoloehdon. Ne henkilöt, jotka eivät täytä mainittuja ehtoja, saavat työttömäksi jäädessään joko työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa. Nämä etuudet ovat tasoltaan huomattavasti keskimääräistä ansiopäivärahaa matalampia.

Vapaaehtoiset työttömyyskassat, joiden jäsenyyttä ansiosidonnainen työttömyysturvan piirissä oleminen edellyttää, rahoittavat kuitenkin vain noin 5,5 prosenttia ansiosidonnaisen päivärahan kustannuksista. Myös ne, jotka eivät ole työttömyyskassojen jäseniä, osallistuvat ansioturvan rahoitukseen pakollisten työttömyysvakuutusmaksujen kautta. Toisin sanottuna kassoihin kuulumattomat henkilöt maksavat vakuutuksesta, jonka tuomaa turvaa he eivät nauti. Tilastotietojen valossa työttömyyskassojen jäsenet vaikut-

tavat olevan kassaan kuulumattomia henkilöitä vahvemmassa työmarkkina-asemassa; kassojen jäsenmaksuja maksavat henkilöt ovat tyypillisesti korkeammin koulutettuja ja korkeampituloisia kuin kassoihin kuulumattomat henkilöt.

Vaihtoehtona nykymuotoiselle työttömyysturvajärjestelmälle tarkastellaan järjestelmää, jossa ansiosidonnainen työttömyysturva ulotettaisiin kaikkien työssäkäyvien etuudeksi, kunhan nämä täyttävät työssäoloehdon. Uudistuksesta koituvien kustannusten kattamiseksi esitetään arvio kolmella eri julkisen talouden näkökulmasta neutraalilla rahoitusmallilla: päivärahakatolla, jollainen esimerkiksi Ruotsissa on käytössä, pakollisten vakuutusmaksujen korottamisella sekä näiden kahden yhdistelmällä. Kussakin vaihtoehdossa uudistus kokonaisuudessaan toteutetaan julkisen talouden näkökulmasta kustannusneutraalisti. Työttömyysturvajärjestelmän uudistamisen vaikutuksia kunkin rahoitusratkaisun puitteissa luonnehditaan työnantajan kannustintien sekä tulonjaon näkökulmista. Vaikutusten arvioinnissa käytetään Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulointimallia.