

Roope Uusitalo
Helsingin yliopisto

Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: HE 14/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta
<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+14/2020>

Teema: Miten työttömyyskassojen välinen taseus olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää?

Esityksen keskeiset osat ja niiden perustelut

Työttömyyskassojen jäsenmaksun tasauksella pyritään tasoittamaan eroja eri alojen työttömyyden kustannuksissa eri alojen välillä. Työllisyysrahasto (entinen työttömyysvakuutusrahasto) suorittaa jäsenmaksujen tasausta rahaston hallintoneuvoston vuosittain päättämän määrän niille palkansaajakassoille, joiden maksamien työttömyysetuuspäivien lukumäärä on edellisenä vuonna ylittänyt olennaisesti kassojen jäsentä kohti lasketut keskimääräiset työttömyysetuuspäivät.

Hallituksen esityksen mukaan tasaukseen on käytetty 2000-luvulla enimmillään laissa säädetty maksimi eli 0,75% työttömyyskassojen menoista. Vuonna 2018 tasaukseen käytettiin 5 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 tasausta ei maksettu.

Hallituksen esityksen mukaan työmarkkinajärjestöt ovat kesäkuussa 2019 esittäneet, että jäsenmaksun tasauksesta luovuttaisiin. Esitys sisältyy työmarkkinajärjestöjen ehdottamaan laajempaan kokonaisuuteen, jonka tavoitteena on edistää työttömyysturvajärjestelmän parempaa sopeutumista suhdanteisiin ja varautumista talouden uuhkiin vahvistamalla Työllisyysrahaston suhdannepuskuria.

Hallituksen esityksestä puuttuu jäsenmaksun tasauksesta luopumisen taloudellisten vaikutusten arvio. Hallituksen esityksestä ei myöskään löydy laskelmia jäsenmaksutasauksesta luopumisen vaikutuksesta työttömyyskassojen jäsenmaksuun. Jäsenmaksun tasauksesta luopumista Hallituksen esityksessä perustellaan vain viittaamalla työmarkkinajärjestöjen esitykseen ja toteamalla että ”Muutoksen myötä Työllisyysrahasto ei enää vuosittain päättäisi laissa säädettyjen rajojen puitteissa jäsenmaksun tasauksen maksamisesta ja jos tasausta päätetään maksaa, siitä euromäärästä, mikä työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksutuotosta käytetään työttömyyskassojen jäsenmaksujen tasaukseen. Muutoksella vahvistetaan työttömyysvakuutusmaksujen tuoton käytön tarkoitusta koskemaan nimenomaan työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 1 §:ssä tarkoitettuja etuuksia”.

Perustelua voi pitää erikoisena. Työllisyysrahasto kerää edelleen työttömyysvakuutusmaksua ja käyttää sen tuoton työttömyysetuuksien rahoittamiseen. Jäsenmaksun tasauksesta luopuminen tarkoittaisi vain sitä, että työllisyysrahasto rahoittaa kaikkien työttömyyskassojen työttömyysetuuksia samalla periaatteella sen sijaan että maksettaisiin suurempi osuus niiden kassojen työttömyysetuuksista, joiden työttömyysmenot ovat keskimääräistä korkeammat.

Miksi työttömyyskassojen jäsenmaksuissa pitäisi olla eroja?

Työttömyyskassojen jäsenmaksujen eron tarkoituksenmukaisuutta perustellaan yleensä työttömyyden kustannusten heijastumisella ammattiliittojen palkkavaatimuksiin. Ammattiliitto ei välttämättä ota huomioon palkankorotusvaatimusten vaikutusta liiton jäsenten työttömyyteen. Sen sijaan, jos työttömyyskorvausten kustannus vaikuttaa kassan jäsenmaksuun, sisäistävät ammattiliiton päätöksentekijät tämän ulkoisvaikutuksen ja ammattiliiton palkkavaatimukset ovat maltillisempia ja ammattiliiton jäsenten työttömyys matalampi. (Holmlund & Lundborg: Wage bargaining, union membership, and the organization of unemployment insurance, Labour Economics, 1999, Volume 6(3))

Työttömyyskassan jäsenmaksu toimii yllä kuvatulla tavalla kuitenkin vain jos a) jäsenmaksun suuruus riippuu riittävän paljon kassan jäsenten työttömyydestä ja b) työehtosopimuksista neuvotteleva liitto edustaa samoja työntekijöitä kuin liiton jäsenille korvauksia maksava työttömyyskassa. Kumpikin ehto toteutuu vain osittain Suomessa. Työttömyyskassojen jäsenmaksuilla katetaan vain 5,5% työttömyysmenoista. Kassojen ja työehtosopimuksista neuvottelevien liittojen linkki on myös vuosi vuodelta heikentynyt ja suurimmilla kassoilla ei ole yhteyttä mihinkään ammattiliittoon.

Toinen mahdollinen perustelu työttömyyskassojen jäsenmaksujen erolle liittyy vakuutuksenottajien valikoitumiseen. Jos työttömyyskassan jäsenmaksu on kaikille sama, valikoituu kassan jäseniksi työntekijöitä, joiden työttömyysriski on korkea. Näiden työntekijöiden, joiden työttömyysriski on matala, ei välttämättä kannata kassaan liittyä. Porrastamalla vakuutuksen hinta riskin mukaan voidaan saada vakuutettua myös työntekijät, joiden työttömyysriski on pieni. Tämä helpottaa työttömyyskassan taloudellista tilannetta.

Useimmissa maissa vakuutuksenottajien valikoitumiseen liittyvä ongelma on ratkaistu tekemällä työttömyysvakuutuksesta pakollinen. Suomessa taas kassoja subventoidaan niin että työttömyyskassojen jäsenet maksavat vain pienen osan työttömyyskassojen kustannuksista. Suomessa työttömyyskassojen ulkopuolelle jää myös työntekijöitä, joiden työttömyysriski on korkea (Maczulskij, T. (2016). Ketkä jäävät työttömyyskassojen ulkopuolelle. Palkansaajien tutkimuslaitoksen Työpapereita, 304.), joten valikoitumiseen liittyvät kysymyksetkään eivät varsinaisesti vaadi jäsenmaksujen eroja kassojen välillä.

Työttömyysturvan rahoitus ja kassojen jäsenmaksut

Ansiosidonnaisten työttömyysetuuksien rahoituksesta 54,6% katettiin vuonna 2018 työnantajien ja työntekijöiden pakollisilla vakuutusmaksuilla. Valtio maksaa ansioturvan kuluista 39,7%. Kassojen jäsenmaksuilla rahoitetaan n. 5,7% ansiosidonnaisen työttömyysturvan menoista. (Kela ja Fiva: Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2018)

Koska kassojen jäsenmaksuilla rahoitettu osuus työttömyysturvan kustannuksista on pieni, tasaa järjestelmä työttömyyden kustannuksia alojen välillä suhteellisen voimakkaasti jäsenmaksujen tasauksesta riippumatta. Pakolliset työttömyysvakuutusmaksut ja työttömyysetuudet ovat samoja kaikilla aloilla. Matalan työttömyyden alojen työntekijät siis subventoivat korkean työttömyyden alojen työttömyyden kustannuksia jo työttömyysvakuutusmaksujen kautta. Jäsenmaksujen tasauksella työttömyyden kustannuksia on tasattu edelleen.

Tästä huolimatta työttömyyskassojen välillä on merkittäviä eroja jäsenmaksun suuruudessa. Työttömyyskassojen yhteisjärjestön mukaan vuonna 2020 keskimääräinen työttömyyskassan jäsenmaksu 3000 €/kk ansaitsevalle palkansaajalle on 105€ vuodessa. Kallein jäsenmaksu tällä palkkatasolla on posti- ja logistiikka-alan työttömyyskassan jäsenmaksu 270€/vuosi. Halvin 7€/vuosi on julkisen alan virkamiesten Statia työttömyyskassan jäsenmaksu. Työttömyyskassoista ylivoimaisesti suurin on Yleinen työttömyyskassa YTK. Sen jäsenmaksu vuonna 2020 on 92€/vuosi. Osalla kassoista jäsenmaksu on kiinteä, osalla tietty prosentti palkasta. Tästä syystä jäsenmaksujen erot kassojen välillä riippuvat myös palkkatasosta. (Ks. taulukko seuraavalla sivulla)

Työttömyyskassan pitää lain mukaan asettaa jäsenmaksu tasolle, joka yhdessä valtionosuuden ja työttömyysvakuutusrahaston osuuden kanssa riittää kassan sitoumusten täyttämiseen. Jäsenmaksujen tasauksesta luopuminen aiheuttaa painetta kassan jäsenmaksun nostamiseen aloilla, joilla työttömyysetuuksia maksetaan keskimääräistä enemmän. Samalla tasauksesta luopuminen kiihdyttäne työttömyyskassojen määrän vähenemistä, kun korkean työttömyyden aloilla olevien kassojen taloudellinen tilanne vaikeutuu. Toisaalta työttömyyskassojen lukumäärän pieneneminen on toivottavaa ja tehostaa työttömyysturvajärjestelmän toimintaa.

Työttömyyskassojen jäsenmaksut 2020 (Lähde: Työttömyyskassojen yhteisjärjestö)

Työttömyyskassa	Jäsenmaksu- peruste	kk-palkka / jäsenmaksu vuodessa	kk-palkka / jäsenmaksu vuodessa	kk-palkka / jäsenmaksu vuodessa	kk-palkka / jäsenmaksu vuodessa
		1 000 €	2 000 €	3 000 €	4 000 €
Erytisalojen Toimihenkilöiden työttömyyskassa	9,25 €/kk	111 €	111 €	111 €	111 €
Erytiskoulutettujen työttömyyskassa Erko	65 €/v	65 €	65 €	65 €	65 €
JATTK-työttömyyskassa	6 €/kk	72 €	72 €	72 €	72 €
Julkis- ja yksityisalojen työttömyyskassa	7 €/kk	84 €	84 €	84 €	84 €
Julkisten ja hyvinvointialojen työttömyyskassa	0,33 %	40 €	79 €	119 €	158 €
Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa KOKO	66 €/v	66 €	66 €	66 €	66 €
Kuljetusalan työttömyyskassa	0,38 %	46 €	91 €	137 €	182 €
Lakimiesten työttömyyskassa	53 €/v	53 €	53 €	53 €	53 €
Lääkärin työttömyyskassa	21 €/v	21 €	21 €	21 €	21 €
Myynnin ja markkinoinnin ammattilaisten työttömyyskassa	108 €/v	108 €	108 €	108 €	108 €
Opettajien työttömyyskassa	4 €/kk	48 €	48 €	48 €	48 €
Palvelualojen työttömyyskassa	0,50 %	60 €	120 €	180 €	240 €
Paperityöväen työttömyyskassa	0,30 %	36 €	72 €	108 €	144 €
Posti- ja logistiikka-alan työttömyyskassa	0,75 %	90 €	180 €	270 €	360 €
Rakennusalan työttömyyskassa	0,52 %	62 €	125 €	187 €	250 €
Suomen Elintarviketyöläisten työttömyyskassa	0,50 %	60 €	120 €	180 €	240 €
Super työttömyyskassa	7 €/kk	84 €	84 €	84 €	84 €
Sähköalojen työttömyyskassa	0,30 %	36 €	72 €	108 €	144 €
Teollisuuden työttömyyskassa	0,35 %	42 €	84 €	126 €	168 €
Terveystieteiden työttömyyskassa	42 €/v	42 €	42 €	42 €	42 €
Työttömyyskassa Finka	159 €/v	159 €	159 €	159 €	159 €
Työttömyyskassa Pro	7,5 €/kk	90 €	90 €	90 €	90 €
Työttömyyskassa Statia	0,02 %	2 €	5 €	7 €	10 €
Yleinen työttömyyskassa YTK	92 €/v	92 €	92 €	92 €	92 €
Keskiarvo		65 €	85 €	105 €	125 €

Jäsenmaksujen vaikutus siirtymiin kassojen välillä

Työttömyyskassojen maksamat etuudet ovat kaikissa kassoissa samat. Osa kassoista rajoittaa jäsenyyden tietyn alan koulutuksen suorittaneisiin tai tietyllä alalla toimiviin. Osa kassoista on avoimia kaikille palkansaajille. Näissä tapauksissa työntekijät voisivat jo nykyään puolittaa työttömyyskassojen jäsenmaksun siirtymällä pienempää jäsenmaksua perivään työttömyyskassaan. Jäsenmaksujen tasauksesta luopuminen tullee kasvattamaan kassojen jäsenmaksujen eroja ja siten kannustimia kassan vaihtamiseen.

Työttömyyskassan jäsenyys ei edellytä kuulumista ammattiliittoon. Sen sijaan liittyessään ammattiliittoon työntekijä useimmiten automaattisesti liittyy myös saman liiton työttömyyskassaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että suuriin palkansaajaliittoihin kuuluvat maksavat työttömyyskassan jäsenmaksun osana liiton jäsenmaksua, eivätkä välttämättä osaa erottaa työttömyyskassan jäsenmaksun osuutta liiton jäsenmaksusta. Tämä työttömyyskassojen jäsenmaksun suuruuden läpinäkyvyyden puute todennäköisesti rajoittaa halvemman työttömyyskassan asiakkaaksi siirtyvien määrää, vaikka työttömyyskassojen jäsenmaksujen erot kasvaisivatkin. Riittävän suuri jäsenmaksujen erojen kasvu kuitenkin todennäköisesti pienentäisi paitsi korkean työttömyyden alojen kassojen jäsenmäärää, myös näillä aloilla toimivien ammattiliittojen jäsenmäärää. Siinä määrin, kun kyseessä on vain siirtymä työttömyyskassojen välillä, ei työttömien vakuutusturva millään lailla heikkenisi. Sen sijaan, jos työttömyyskassojen kohonneet jäsenmaksut johtavat työttömyyskassojen ulkopuolelle jäämiseen kuten Ruotsissa vuonna 2007, johtaisi muutos vakuutusturvan merkittävään heikkenemiseen.

Yhteenveto

Yhteenvetona voidaan todeta, että jäsenmaksun tasauksen lopettaminen todennäköisesti kasvattaa jäsenmaksujen eroja eri työttömyyskassojen välillä. Tämä pienentää matalan työttömyyden alojen työntekijöiden maksamaa subventiota korkean työttömyyden aloille, mutta ei poista sitä, koska työttömyyskassojen jäsenmaksuilla katetaan vain pieni osa työttömyyden kustannuksista. Jäsenmaksujen erojen kasvu tullee vaikuttamaan korkean työttömyyden alojen työttömyyskassojen ja samalla näiden alojen ammattiliittojen jäsenmäärään negatiivisesti, mutta tämän vaikutuksen suuruutta on vaikea arvioida. Koska työttömyyskassojen jäsenmaksu on kalliimpien työttömyyskassojen kohdalla yleensä osa ammattiliiton jäsenmaksua, kassan jäsenmaksu ei ole läpinäkyvä ja erot työttömyyskassojen jäsenmaksuissa ovat mahdollisia, vaikka työttömyysetuuksissa ei ole eroa kassojen välillä. Johtuen tästä läpinäkyvyyden puutteesta käyttäytymisvaikutukset ovat todennäköisesti suhteellisen pieniä ja päätös jäsenmaksujen tasauksesta tai sen lopettamisesta on pohjimmiltaan päätös siitä halutaanko työttömyyskassojen jäsenmaksujen olevan mahdollisimman samanlaisia vai halutaanko niiden heijastavan edemmän kassan jäsenten työttömyysriskiä.