



Universaali ansiosidonnainen työttömyysturva



Sisällys

1. Tausta.....	4
1.1. Universaali ansiosidonnainen työttömyysturva hallitusohjelmassa.....	4
1.2. Muut hallitusohjelmaan perustuvat hankkeet ja universaali ansiosidonnainen työttömyysturva	4
2. Nykytila	5
2.1. Perus- ja ansiopäivärahan vakuutusehdot	5
2.1.1. Palkansaajan työssäoloehto.....	6
2.1.2. Yrittäjän työssäoloehto	7
2.1.3. Perus- ja ansiopäivärahan määrä.....	7
2.1.4. Työttömyysturvan työvoimapolitiittisista edellytyksistä.....	10
2.2. Työttömyyspäivärahan rahoitus	11
2.2.1. Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan rahoitus	11
2.2.2. Työttömyysvakuutusmaksut ja niillä rahoitettavat etuudet	12
2.3. Tutkimuskirjallisuudessa esitetyt havainnot koskien universaalia ansiosidonnaista työttömyysturvaa	13
2.3.1. Yleistä	13
2.3.2. Työttömyyskassojen ulkopuolelle jäävät.....	14
2.3.3. Vaihtoehtoiset mallit ja muut kannanotot universaalista ansioturvasta.....	16
2.4. Kuvaus etuudensaajista, ansiopäiväraha ja peruspäiväraha.....	19
3. Kansainvälinen vertailu	21
3.1. Ruotsi	21
3.2. Tanska.....	23
3.3. Norja.....	26
4. Vaihtoehtoiset ratkaisutavat	27
4.1. Henkilöpiiriä koskevat vaihtoehdot.....	27
4.2. Universaalien ansiosidonnaisen järjestäminen.....	29
4.2.1. Yleistä	29
4.2.2. Työttömyyskassat	29
4.2.2.1. Yleistä työttömyyskassoista	29
4.2.2.2. Suhde perustuslakiin	30
4.2.2.3. Muuta vaihtoehdosta	35
4.2.3. Kela.....	37
4.2.3.1. Yleistä Kelasta.....	37
4.2.3.2. Suhde perustuslakiin	37
4.2.3.3. Muuta Kela-vaihtoehtoista	39



STM073:00/2024
VN/15383/2024

4.2.4. Muut ratkaisuvaihtoehdot	40
4.2.4.1. Työllisyysrahasto	40
4.2.4.2. Ruotsin malli nykyisten työttömyyskassojen toteuttamana	41
4.3. Vaikutukset	42
4.3.1. Taloudelliset vaikutukset	42
4.3.1.1. Yleistä	42
4.3.1.2. Vaikutukset kotitalouksien asemaan	44
4.3.1.3. Vaikutukset julkiseen talouteen ja työllisyyteen	47
4.3.1.4. Eri mallien vaikutuksia julkiseen talouteen	49
4.3.1.5. Työllisyysvaikutukset	52
4.3.2. Yhteiskunnalliset vaikutukset	53
4.3.2.1. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset	53
4.3.2.2. Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo sekä vaikutukset lapsiin ja nuoriin	54
4.3.2.3. Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa	54
4.3.2.4. Vaikutukset toimeenpanijoihin	54
5. Yhteenveto	58



1. Tausta

1.1. Universaali ansiosidonnainen työttömyysturva hallitusohjelmassa

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan yksilön ja julkisen vallan oikeuksien ja velvoitteiden tulee olla tasapainossa. Yksilöllä on oikeus yhteiskunnan tukeen sellaisessa tilanteessa, jossa hän ei kykene huolehtimaan itsensä ja läheistensä toimeentulosta. Samalla työkykyisen ja työikäisen henkilön velvollisuus on osallistua työmarkkinoille ja tehdä voitavansa työkykynsä ja työmarkkina-asemansa parantamiseksi. Hallitus uudistaa sosiaaliturvaa siten, että järjestelmä on yksinkertaisempi ja työhön kannustavampi.

Osana tätä hallitusohjelman mukaista tavoitetta työttömyysturvaa kehitetään, mihin liittyen hallitusohjelman mukaan **hallitus selvittää puoliväliriiheen mennessä universaalin ansiosidonnaisen mallin**. Kuten hankkeen kuvauksesta¹ käy ilmi, universaalia ansiosidonnaista koskevassa selvityksessä kuvataan vaihtoehtoiset tavat, jolla universaali ansiosidonnainen työttömyysturva olisi mahdollista järjestää, ja arvioidaan näiden vaihtoehtojen vahvuudet ja heikkoudet valtiosääntöoikeudelliset kysymykset mukaan lukien. Lisäksi mallin selvityksessä kuvataan universaalin ansiosidonnaisen mallin kattaman henkilöpiirin vaihtoehdot ja mallin rahoitusvaihtoehdot sekä esitetään arvio universaalin ansiosidonnaisen vaikutuksista työllisyyteen ja julkiseen talouteen. Siltä osin kuin selvityksessä käsitellään työttömyyskassoja, siinä huomioidaan myös työmarkkinatuen maksaminen.

Tällä hetkellä ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa voivat saada työssäoloehdon täyttävät henkilöt, jotka kuuluvat palkansaajia tai yrittäjiä vakuuttavaan työttömyyskassaan. Kyse on vapaaehtoisesta lisävuokuksesta työttömyyden varalle, jota maksetaan perusosan (peruspäiväraha) lisäksi. Henkilöt, jotka eivät kuulu työttömyyskassaan ja täyttävät työssäoloehdon, ovat oikeutettuja Kansaneläkelaitoksen (Kela) maksamaan peruspäivärahaan. Lisäksi henkilöt, jotka eivät täytä ansio- tai peruspäivärahan ehtoja, voivat olla oikeutettuja Kelan maksamaan työmarkkinatukeen. Universaalin ansiosidonnaisen malli tarkoittaa työttömyyspäivärahajärjestelmää, jossa nykyinen työttömyyspäivärahan jako ansio- ja peruspäivärahaan poistuisi, ja työssäoloehdon täyttäneille maksettaisiin ansiopäivärahaa.

Muistio on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu valtiovarainministeriötä, joka on valmistellut arvion universaalin ansiosidonnaisen työllisyysvaikutuksista. Keskeisillä työmarkkinakeskusjärjestöillä – Akava ry:llä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lla, Kunta- ja hyvinvointialueuudistuksen antajat KT:lla, STTK ry:llä, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:llä – ja Suomen Yrittäjät ry:llä on ollut mahdollisuus kommentoida muistiota. Lisäksi Kelalla, työttömyyskassoja edustavalla Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:llä (TYJ) ja Työllisyysrahastolla on ollut kommentointimahdollisuus.

1.2. Muut hallitusohjelmaan perustuvat hankkeet ja universaali ansiosidonnainen työttömyysturva

Hallitusohjelman mukaan **hallitus toteuttaa perusturvan uudistuksen**, joka parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuuksia sosiaaliturvakomitean välimietinnön tekemät suositukset ja selvitykset huomioiden.² Uudistuksen tavoitteena on aikaansaada yksi yleistuki sisältäen perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi.

¹ Kts. hankkeen tavoitteet ja tuotokset sekä hankkeen vaikutukset ja hyödyt: STM, Työttömyysturvan universaalin ansiosidonnaisen mallin selvittäminen. <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM073:00/2024>

² Sosiaaliturvakomitea, Sosiaaliturvakomitean välimietintö. Valtioneuvoston julkaisuja 26/2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-503-0>



STM073:00/2024
VN/15383/2024

Yleistuen valmistelua koskeva hanke on käynnistynyt, ja ensivaiheessa selvitetään työmarkkinatuen ja peruspäivärahan yhdistämistä.

Universaalilla ansiosidonnaisella on liittymäpinta yleistukea koskevaan hankkeeseen, sillä nykyinen yleistukihankkeen kohderyhmään kuuluvat peruspäivärahan saajat universaalia ansiosidonnaista koskevan hankkeen ydinkohderyhmä. Peruspäivärahan saajat ovat täyttäneet samat työhön perustuvan työttömyysturvan eli työttömyyspäivärahan saannin ehdot kuin ansiopäivärahan saajat (keskeisenä ehtona työssäoloehto). Työttömyyspäiväraha maksetaan peruspäivärahana ansiopäivärahan sijasta silloin, jos henkilö ei kuulu työttömyyskassaan tai työssäoloehto ei ole täyttnyt työttömyyskassan jäsenyysaikana.

Universaalin ansiosidonnaisen mallin liittymä yleistukeen on se, että universaalin ansiosidonnaisen toteutuessa peruspäivärahan saajien eli jatkossa työssäoloehdon täyttäneiden yleistukea saavien määrä vähenisi tai poistuisi nykytilaan verrattuna kokonaan, sillä universaaliin ansiosidonnaiseen perustuva ansiopäiväraha korvaisi peruspäivärahan tai sen sijasta maksettavan yleistuen.

Edelleen hallitusohjelman mukaan **hallitus valmistelee puoliväliriiheen mennessä mallin yhdistelmävakuutukseksi** parantaakseen niiden henkilöiden sosiaaliturvaa, jotka toimivat samaan aikaan yrittäjinä ja palkansaajina. Hanke liittyy hallituksen tunnistamaan työelämän muutoksen, jossa yrittäjäys ja palkkatyö eri elämänvaiheissa ja jopa rinnakkain voi olla yhä useamman työikäisen tapa ansaita elantonsa.

Universaalilla ansiosidonnaisella on liittymäpinta yhdistelmävakuutusta koskevaan hankkeeseen. Yhdistelmävakuutuksen tavoitteena on ratkaista työttömyyden aikaisen toimeentuloturvan puutteet henkilöillä, joilla ei synny oikeutta työskentelyyn perustuvaan työttömyyspäivärahaan perus- tai ansiopäivärahana siksi, että palkkatyön ja yritystoiminnan ansainnan yhdistäminen työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevassa työssäoloehdossa ei nykyisin ole mahdollista (ansiopäiväraha) tai mahdollisuus on rajoitettu (peruspäiväraha).

Yhdistelmävakuutuksen toteutuessa työmarkkinatuen saajien tai yleistukea työmarkkinatuen sijasta saavien määrä vähenisi, koska aiempaa useampi täyttäisi perus- tai ansiopäivärahan saannin edellytyksenä olevan työssäoloehdon. Jos työssäoloehdon täyttäneille maksettaisiin peruspäivärahan sijasta universaalia ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa, yhdistelmävakuutus yhdistettynä universaaliin ansiosidonnaiseen tuottaisi pelkkää universaalia ansiosidonnaista koskevaa hanketta suuremman ansiopäivärahan saajien joukon. Edelleen myös yleistukea saavien määrä vähenisi, koska yleistukea peruspäivärahan sijasta saavat siirtäisivät ansiopäivärahan piiriin.

Yhdistelmävakuutukseen perustuvan työttömyyspäivärahan ja universaalin ansiosidonnaisen työttömyysturvan välisiin siirtymiin kuitenkin vaikuttaa, miten malleissa huomioidaan yritystoimintaan perustuvat etuudet tai etuuden osat. Jos universaali ansiosidonnainen ei koske yritystoimintaan perustuvaa ansiopäivärahaa, myöskään yhdistelmävakuutuksen tuottama perus- tai ansiopäiväraha-oikeus ei muunnu universaaliksi ansiosidonnaiseksi.

2. Nykytila

2.1. Perus- ja ansiopäivärahan vakuutusehdot

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä.

Työttömyyspäivärahaa maksetaan vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoiminnasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle. Työttömyyspäivärahan saaminen



STM073:00/2024
VN/15383/2024

edellyttää, että työnhakija on täyttänyt työssäoloehdon. Työssäoloehdon tarkoituksena on osoittaa, että työmarkkinoilla olo on ollut vakiintunutta ja että henkilö on saanut ansiotyöstä toimeentulonsa.

Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaisissa (603/1984) tarkoitetussa työttömyyskassassa vakuutettuina oleville ansiopäivärahana ja muille Kelan maksamana peruspäivärahana. Palkansaajakassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain (1290/2002) soveltamisalaan kuuluva palkkatyöntekijä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta ja joka työskentelee sellaisessa ammatissa tai sellaisella työalalla, joka kuuluu kassan toiminnan piiriin. Yrittäjäkassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta. Yrittäjänä pidetään henkilöä, jonka toimeentulon on katsottava perustuvan yritystoiminnasta saatavaan tuloon.³

Työmarkkinatukea maksetaan henkilölle, joka ei täytä työssäoloehtoja, tai jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päätynyt työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen vuoksi, ja joka on taloudellisen tuen tarpeessa (tarveharkinta). Työmarkkinatuen toimeenpanosta vastaa Kela.

2.1.1. Palkansaajan työssäoloehto

Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (*vakuutettu*), joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Peruspäivärahaan on oikeus työnhakijalla, joka täyttää työssäoloehdon.

Palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) kerryttänyt yhteensä vähintään 12 työssäoloehtokuukautta.

Tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jonka henkilö on estynyt olemasta työmarkkinoilla, jos syynä tähän on:

- 1) sairaus, laitoshoido tai kuntoutus;
- 2) asevelvollisuus tai siviilipalvelus;
- 3) päätoimiset opinnot;
- 4) lapsen syntymä tai enintään 3-vuotiaan lapsen hoito;
- 5) apurahakausi;
- 6) muu näihin verrattava hyväksyttävä syy.

Tarkastelujaksoa pidennetään myös ajalla, jota ei 4 §:n 3 ja 4 momentin perusteella lueta työssäoloehtoon, tai jona henkilö on työllistymistä edistävässä palvelussa. Lisäksi tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jona henkilö on hoitanut kansanedustajan tai ministerin tehtävää. Tarkastelujaksoa pidennetään enintään seitsemän vuotta.

Työssäoloehtokuukaudeksi luetaan sellainen kalenterikuukausi, jona henkilölle on maksettu vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 930 euroa. Työssäoloehtokuukaudeksi luetaan myös sellaiset kaksi erillistä kalenterikuukautta (*puolikas työssäoloehtokuukausi*), joiden kummankin aikana maksettu vakuutuksenalainen vakiintunut palkka on alle 930 euroa, mutta vähintään 465 euroa. Tulorajoja tarkastetaan vuosittain kansaneläkeindeksillä.

Palkan on oltava työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 430 euroa kuukaudessa (vuoden 2025 tasossa).

³ Työttömyysturvalaissa yrittäjäksi katsottava henkilö on määritelty lain 1 luvun 6 §:ssä.



STM073:00/2024
VN/15383/2024

2.1.2. Yrittäjän työssäoloehto

Ansiopäivärahaan on oikeus yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta, ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon. Peruspäivärahaan on oikeus yrittäjällä, joka on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon. Yrittäjäkassan jäseneksi pääsee työttömyysturvalain soveltamisalaan kuuluva yrittäjä, joka ei ole täyttänyt 68 vuotta.

Yrittäjän työssäoloehto täyttyy, kun henkilö lähinnä edellisten 48 kuukauden aikana (*tarkastelujakso*) on työskennellyt vähintään 15 kuukautta yrittäjänä. Työssäoloehtoon luetaan sellaiset kuukaudet, joina henkilön yrittäjän eläkelain (1272/2006) tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) mukainen työtulo taikka työntekijän eläkelain (395/2006) mukainen työansio on ollut yhteensä vähintään 1 000 euroa kuukaudessa. Työssäoloehtoon luetaan vähintään neljä kuukautta kestäneet työskentelyjaksot, ja kukin yrittäjänä työskennellyt jakso luetaan yrittäjän työssäoloehtoon vain kerran. Työssäoloehtoon ei lueta työtä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan.

Tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jonka henkilö on estynyt olemasta työmarkkinoilla, jos syynä tähän on:

- 1) sairaus, laitoshoido tai kuntoutus;
- 2) asevelvollisuus tai siviilipalvelus;
- 3) päätoimiset opinnot;
- 4) lapsen syntymä tai enintään 3-vuotiaan lapsen hoito;
- 5) apurahakausi;
- 6) muu näihin verrattava hyväksyttävä syy.

Jos henkilö on työskennellyt osasairauspäivärahaa saadessaan tai on ollut työllistymistä edistävässä palvelussa, tarkastelujaksoa pidennetään vastaavasti. Lisäksi tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jona henkilö on hoitanut kansanedustajan tai ministerin tehtävää. Tarkastelujaksoa pidennetään enintään seitsemän vuotta.

2.1.3. Perus- ja ansiopäivärahan määrä

Peruspäiväraha on kiinteämääräinen etuus, jonka suuruus vuonna 2025 on 37,21 e/pv.

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilölle työssäoloehdossa huomioitavina työssäolohtokuukausina maksetun vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon. Tuloeristä, jotka huomioidaan ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa laskettaessa, säädetään työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1332/2002). Tuloerät vastaavat niitä tuloeria, jotka otetaan huomioon työssäoloehdossa.

Palkansaaja voi vaikuttaa ansiopäivärahan perusteena olevassa palkassa huomioitavan tulon määrään lähinnä lisäämällä tekemiään työtunteja tai mahdollisuuksien mukaan vaihtamalla aiempaa paremmin palkattuun työhön.

Yrittäjän ansiopäiväraha määrätään sen työtulon perusteella, jonka mukaan yrittäjä on vakuuttanut itsensä yrittäjäkassassa yhteensä enintään 15 kuukauden ajan ennen työttömyyttä. Yrittäjä voi, vähimmäis- ja enimmäismäärien puitteissa, vakuuttaa itsensä työttömyyden varalta haluamallaan vakuutustasolla. Tämä taso on vuonna 2025 alimmillaan 15 128 euroa vuodessa, mikä riittää kerryttämään yrittäjän työssäoloehtoaa. Enimmillään vakuutustaso saa olla henkilön eläkevakuutuksen (YEL-/MYEL-vuosityötulon tai osaomistajan/perheenjäsenen TyEL-vuosipalkan) vahvistetun vuosityötulon suuruisen tai korkeintaan



STM073:00/2024
VN/15383/2024

yrittystoiminnan vuoksi maksettujen eri eläkevakuutusten (YEL, MYEL tai TyEL) yhteenlaskettujen vuosityötulojen suuruinen.⁴

Ansiopäiväraha muodostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta, ja perustuu työttömyyden tai lomautuksen alkamista edeltäviin tuloihin seuraavasti:

Perusosa	Peruspäivärahan määrä eli 37,21 euroa päivässä
Ansio-osan ensimmäinen taite	45 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta
Ansio-osan toinen taite	Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 95-kertainen perusosa, ansio-osa on tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia

Jos palkansaajan tai yrittäjän työssäoloaika on täytynyt 1.9.2024 mennessä, täysi ansiopäiväraha maksetaan edellä todetun kaavan perusteella lasketun suuruisena koko työttömyysajalta. Jos työssäoloaika täyttyy myöhemmin kuin 1.9.2024, ansiopäiväraha porrastetaan. Ensimmäiseltä 40 täyttä työttömyyspäivärahää vastaavalta ajalta ansiopäiväraha maksetaan kyseisen kaavan perusteella lasketun suuruisena eli täytenä. Tämän jälkeen ansiopäivärahää alennetaan ensin 20 prosenttia ja kun ansiopäivärahää on maksettu yhteensä 170 työttömyyspäivältä, alkuperäistä ansiopäivärahää alennetaan 25 prosenttia. Alennettuna maksettavan ansiopäivärahan määrä on kuitenkin aina vähintään peruspäivärahan suuruinen.

Täyden ansiopäivärahan maksaminen aloitetaan alusta, kun työnhakija on uudelleen täyttänyt palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon.

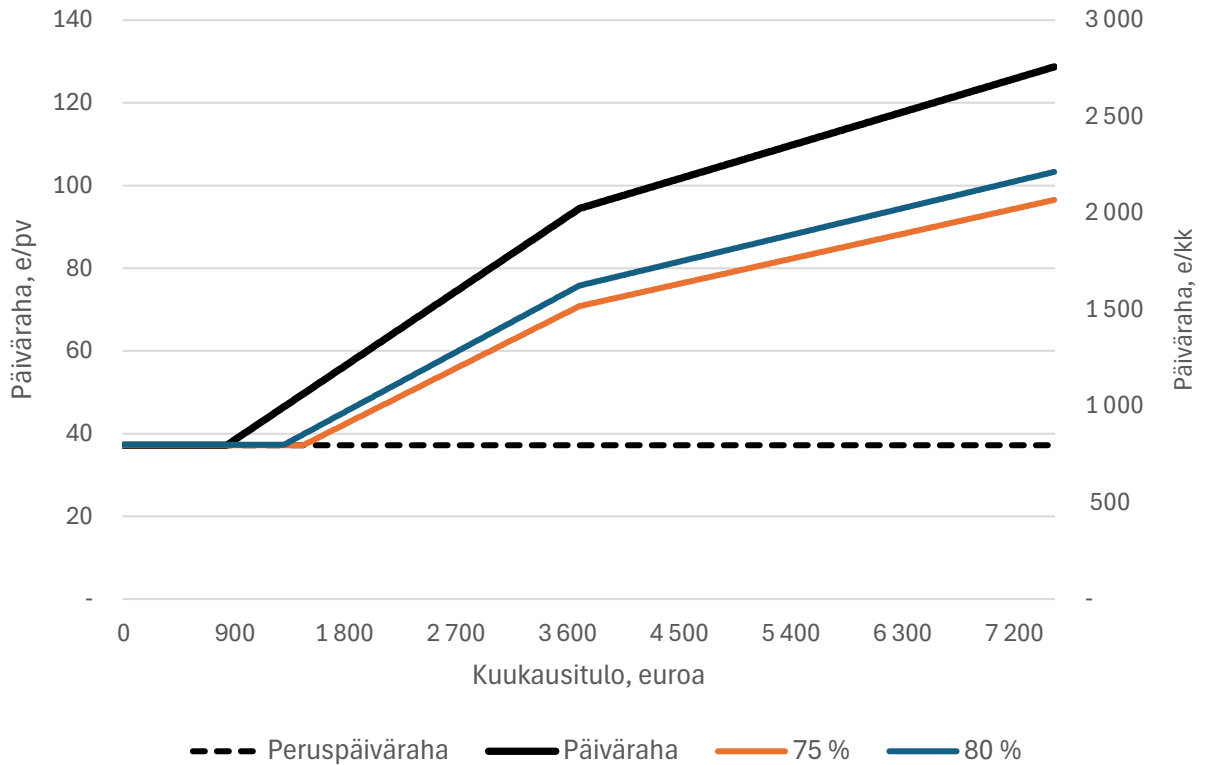
Kuvio 1 esittää täyden ansiopäivärahan sekä alennetun ansiopäivärahan suhteen perustetuloon eri tulotasoilla ja suhteessa peruspäivärahan määrään.

Kuvio 2 puolestaan esittää ansiopäivärahan, alennetun ansiopäivärahan sekä peruspäivärahan korvausasteen suhteessa perusteena olevaan palkkaan eri tulotasoilla.

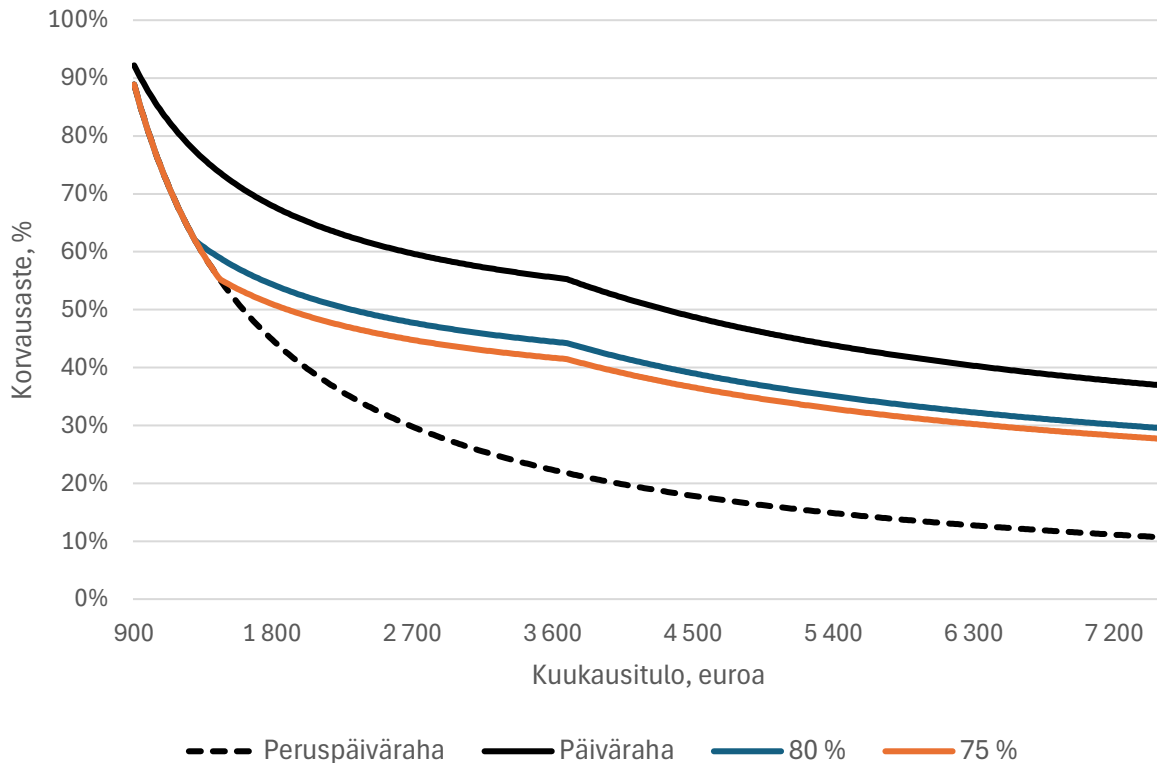
⁴ Työntekijän eläkelain mukaista työtuloa käytetään määritettäessä työtuloa sellaiselle yrityksen osaomistajalle, joka ei ole YEL-vakuutettava yrittäjä.



STM073:00/2024
VN/15383/2024



Kuvio 11 Ansiopäivärahan määrä eri tulotasoilla: täysi päiväraha sekä 80 ja 75 prosentin tasolle alennettu päiväraha suhteessa peruspäivärahan määrään.



Kuvio 2 Täyden ansiopäivärahan, 80 ja 75 prosentin tasolle alennetun päivärahan sekä peruspäivärahan korvausaste eri tulotasoilla.

2.1.4. Työttömyysturvan työvoimapolitiittisista edellytyksistä

Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan työvoimapolitiittiset edellytykset ovat identtiset. Työttömyysetuuteen on oikeus kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. Kokoaikatyötä hakevana pidetään työnhakijaa, jonka työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön. Osatyökyvyttömyyseläkettä saavan työnhakijan ei tarvitse hakea kokoaikatyötä, vaan työkykyä vastaavan osa-aikatyön hakeminen on riittävää.

Työttömänä pidetään henkilöä, joka ei ole työsuhteessa eikä työllisty yhdenjaksoisesti päätoimisesti yli kahta viikkoa yrittäjänä tai omassa työssä. Työttömänä pidetään lisäksi esimerkiksi kokoaikaisesti lomautettua.

Työnhakijana pidetään henkilöä, joka työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädetyllä tavalla on rekisteröity työnhakijaksi, joka on pitänyt työnhakunsa työvoimaviranomaisessa voimassa ja joka asioi työvoimaviranomaisessa sen edellyttämällä tavalla.

Työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan. Henkilön työllistyminen katsotaan päätoimiseksi, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Ellei muuhun arvioon ole aihetta, työllistyminen yritystoiminnassa tai omassa työssä katsotaan sivutoimiseksi ainakin silloin, kun henkilö on samanaikaisesti työskennellyt vähintään kuusi kuukautta yritystoimintaan tai omaan työhön liittymättömässä työssäoloehtoon luettavassa palkkatyössä.

Yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuus tulee arvioitavaksi yritystoiminnan alkaessa. Ellei muuhun arvioon ole aihetta, yritystoiminta katsotaan aloitetuksi, kun yritys on:

- 1) aloittanut varsinaisen tuotannollisen tai taloudellisen toiminnan;



STM073:00/2024
VN/15383/2024

- 2) merkitty arvonlisäverovelvollisten rekisteriin;
- 3) merkitty ennakkoperintärekisteriin; tai
- 4) merkitty Verohallinnon työnantajarekisteriin.

Poikkeuksena pääsääntöön on, että työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen estämättä neljän kuukauden ajalta, jos toiminta alkaa työttömänä ollessa.

Sivutoiminen yritystoiminta tai työllistyminen omassa työssä ei estä työttömyysetuuden saamista. Lisäksi työnhakijalla on oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänen päätoiminen työllistymisensä kestää enintään kaksi viikkoa. Tämä vastaa työsuhteessa tehtävän työn vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Työttömyysetuuden maksaminen päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyneelle henkilölle edellyttää lähtökohtaisesti joko oman työskentelyn päättymistä tai koko yritystoiminnan lopettamista. Päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistyvän päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssä siihen ajankohtaan asti, jona:

- 1) henkilön työskentely yrityksessä on päättynyt tai yritystoiminta tai oma työ on lopetettu työttömyysturvalain 2 luvun 6–9 §:ssä tarkoitetulla tavalla; taikka
- 2) henkilö osoittaa, ettei työllistyminen yrittäjänä tai omassa työssä ole esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle, jolloin yritystoiminta voidaan katsoa sivutoimiseksi.

Ellei muuhun arvioon ole aihetta, henkilön työskentelyn yrityksessä katsotaan päättyneen, jos:

- 1) henkilön työkyky on alentunut pysyvästi ja olennaisesti;
- 2) henkilö on palkansaajaan rinnastettava yrittäjä, jonka toimeksiantosuhde on päättynyt ja jonka ei katsota työllistyvän päätoimisesti mahdollisten muiden toimeksiantojen tekemiseksi; tai
- 3) yritystoimintaa on pidettävä kausiluonteisena ja toimintakausi on päättynyt.

2.2. Työttömyyspäivärahan rahoitus

2.2.1. Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan rahoitus

Palkansaajia vakuuttavien kassojen maksamista ansiosidonnaisista työttömyyspäivärahoista valtio ja ansiopäivärahan saajan kotikunta rahoittavat peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Valtio ja kunta eivät kuitenkaan osallistu lomautusajalta, sääesteen ajalta tai lisäpäiviltä maksettujen etuuksien rahoitukseen. Työttömyyskassan osuus kustakin palkansaajalle maksettavasta ansioon suhteutetusta päivärahasta on 5,5 prosenttia. Työllisyysrahasto vastaa palkansaajan ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta siltä osin kuin valtio, kunnat ja yksittäiset työttömyyskassat eivät ole siitä vastuussa.

Yrittäjäkassan maksamien ansiopäivärahojen osalta peruspäivärahaa vastaava osuus rahoitetaan samalla tavalla kuin palkansaajienkin ansiopäiväraha eli valtion ja ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuuksilla. Yrittäjäkassan maksama ansio-osa rahoitetaan täysimääräisesti yrittäjäkassan jäsenten jäsenmaksuilla.

Valtionosuutena työttömyyskassalle maksetaan kustakin ansiopäivärahasta peruspäivärahaa vastaava määrä siihen saakka, kunnes henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyspäivärahaa yhteensä 100 päivältä. Tämän ajanjakson jälkeen valtionosuutena maksetaan peruspäivärahaa vastaava määrä vähennettynä ansiopäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella. Jos ansiopäiväraha maksetaan työttömyysturvalain 4 luvun mukaisesti soviteltuna tai vähennettynä, valtionosuus ja ansiopäivärahan saajan kotikunnan



STM073:00/2024
VN/15383/2024

rahoitusosuus lasketaan niin, että ne vastaavat peruspäivärahan suhteellista osuutta kustakin täydestä ansiopäivärahasta.

Peruspäiväraha rahoitetaan työttömyyskassaan kuulumattomien palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla ja, jos tämä tilitys ei riitä kattamaan peruspäivärahamenoa, valtion rahoitusosuudella, kunnes peruspäivärahaa on maksettu yhteensä 100 päivältä. Tämän jälkeen myös peruspäivärahan saajan kotikunta rahoittaa peruspäivärahaa.

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä Kelalle tilittävä määrä vastaa keskimäärin työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Tilittävä määrä on enintään peruspäivärahamenon verran vähennettynä peruspäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

Työttömyyspäivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuus on yhtä suuri peruspäivärahasta ja ansiopäivärahasta. Ensimmäisen 100 päivän jälkeen kunnan rahoitusosuus on:

- 1) 10 prosenttia siihen saakka, kunnes henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyspäivärahaa yhteensä 200 päivältä;
- 2) 1 kohdassa tarkoitetun jälkeiseltä ajalta 20 prosenttia siihen saakka, kunnes henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyspäivärahaa yhteensä 300 päivältä;
- 3) 2 kohdassa tarkoitetun jälkeiseltä ajalta 30 prosenttia siihen saakka, kunnes henkilölle on tullut maksetuksi työttömyyspäivärahaa yhteensä 400 päivältä;
- 4) 3 kohdassa tarkoitetun jälkeiseltä ajalta 40 prosenttia.

2.2.2. Työttömyysvakuutusmaksut ja niillä rahoitettavat etuudet

Palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrästä, maksuprosentista, säädetään vuosittain lailla (laki työttömyysetuuksien rahoituksesta, 555/1998). Työllisyysrahasto määrää maksettavan työnantajan työttömyysvakuutusmaksun tulorekisterin palkkatiedon perusteella, ja työnantaja perii työntekijälle maksettavasta palkasta työntekijän työttömyysvakuutusmaksuosuuden ja maksaa Työllisyysrahastolle oman ja työntekijänsä osuuden työttömyysvakuutusmaksusta neljä kertaa vuodessa.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan työttömyysvakuutusmaksut ovat valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroja (PeVL 5/1959 vp; PeVL 2/1960 vp; PeVL 4/1984 vp; PeVL 28/1993 vp; PeVL 18/1998 vp). Työttömyysvakuutusmaksujen luonteeseen perustuslakivaliokunta otti kantaa erityisesti hallituksen esitykseen HE 64/1998 vp antamassaan lausunnossaan PeVL 18/1998 vp. Se totesi, että ”Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelut viittaavat siihen, että ehdotuksen mukaisena palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun käyttö vastaisi vakuutusperiaatetta ja että tämä maksu näin ollen on valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä maksu eikä vero. Valiokunnan käsityksen mukaan näin ei kuitenkaan ole, sillä palkansaajan maksun osuus koko työttömyysetuuksien rahoituksessa sekä maksun järjestelytapa ja myös lainsäädäntöhistoria osoittavat, että maksua ei voida pitää yksityisoikeudelliseen perusteeseen nojaavana ja vakuutusmaksun luonteisena. Maksun ja sen johdosta aikanaan ehkä suoritettavan korvauksen välillä ei vallitse sellaista vakuutusperiaatteen mukaista yhteyttä, että maksu olisi vastike saatavasta vakuutusturvasta. Tästä syystä ehdotuksen mukainen palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan edelleenkin hallitusmuodon 61 §:ssä tarkoitettu vero, joka kuitenkin peritään määrättyyn ja sinänsä rajattuun tarkoitukseen.”

Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan työttömyysturvan lisäksi eläke- ja palkkaturvaa sekä muutosturvaa.



STM073:00/2024
VN/15383/2024

Vuonna 2023 Työllisyysrahaston keräämän työttömyysvakuutusmaksun tuotosta, yhteensä noin 2 640 miljoonaa euroa, ansioturvan rahoitukseen kohdentui noin 1 070 miljoonaa euroa. Ansioturvan rahoittamisen jälkeen toiseksi suurin työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettava menoerä on Eläketurvakeskukselle ja Valtion Eläkerahastolle suoritettavat maksut, joilla katetaan työttömyyden sekä aiemmin koulutus- ja vuorotteluvapaan ajan huomioon ottamisesta aiheutuvaa eläkevastuita ja -kuluja.⁵ Vuonna 2023 Työllisyysrahasto maksoi näitä maksuja noin 600 miljoonaa euroa.

Työllisyysrahasto vastaa valtion palkkaturvamenoista. Palkkaturvamenoa maksetaan kerran vuodessa työ- ja elinkeinoministeriölle sen lähettämän laskun mukaan. Vuonna 2023 Työllisyysrahasto maksoi palkkaturvamenoja 30 miljoonaa euroa.

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotosta peruspäivärahan rahoitukseen tilitetään vuonna 2024 arviolta 175 miljoonaa euroa. Tilitystä rajoittaa kuitenkin se, että tilitettävä määrä ei voi ylittää peruspäivärahamenoa. Työttömyysvakuutusmaksun alenemisen ja tilityksestä vuodesta 2025 alkaen poistuneen 50,3 miljoonan euron erän jälkeen vakuutusmaksutilitys on arviolta 94 miljoonaa euroa vuonna 2025. Tilitettävä osuus muodostuu työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksusta ja vastaa määrää, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien vakuutusmaksuista kertyvää tuottoa.

Tätä ratkaisua, joka vähentää valtion peruspäivärahaan kohdistuvaa rahoitusvastuuta, perusteltiin hallituksen esityksessä HE 64/1998 vp sillä, että peruspäiväraha on vakuutusmuotoinen työttömyysetuus, jonka saamisen edellytyksenä on työssäoloehdon täyttyminen vastaavalla tavalla kuin ansioon suhteutetuissa työttömyysetuuksissa.

Lisäksi peruspäivärahan todettiin hallituksen esityksessä poikkeavan myös keskeisiltä työvoimapolitiisilta edellytyksiltään tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon 15 a §:n 2 momentin mukaisesta syyperusteisesta perusturvaetuudesta, työmarkkinatuesta. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuoton käyttöä peruspäivärahan rahoitukseen pidettiin hallituksen esityksessä HE 64/1998 vp vakuutusperiaatteen mukaisena.

Voimassa oleva säännös palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuoton käyttämisestä peruspäivärahan rahoitukseen vastaa keskeisiltä osiltaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä säännöstä (HE 64/1998 vp, PeVL 18/1998 vp).

2.3. Tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä havaintoja koskien universaalia ansiosidonnaista työttömyysturvaa

2.3.1. Yleistä

Suomi, Ruotsi ja Tanska ovat harvoja maita, joissa ansiosidonnainen työttömyysvakuutus on vapaaehtoinen (ns. Ghent-järjestelmän maat).⁶ Parsonsin ja muiden (2015) mukaan muista vakuutusjärjestelmistä oleva kokemus on osoittanut, että ihmiset eivät ota kovin laajasti vapaaehtoisia vakuutuksia. Tämän vuoksi monissa maissa työttömyysturva perustuu universaaliin, pakollisilla maksuilla rahoitettavaan järjestelmään.⁷ Myös

⁵ Nämä maksut määrätään siten, että niiden arvioidaan vastaavan määrää, joka saataisiin, jos mainituilta palkattomilta kausilta kertyvän työeläketurvan perusteena olevista tuloista suoritettaisiin keskimääräistä työeläkemaksua. Maksut perustuvat Eläketurvakeskuksen ja Valtion Eläkerahaston antamiin arvioihin, joita tarkennetaan tilinpäätöksen yhteydessä.

⁶ Merja Kauhanen, Ketkä eivät kuulu työttömyyskassaan? Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 44, 2021.

⁷ Donald O. Parsons – Torben Tranæs – Helene Bie Lilleør, Voluntary Public Unemployment Insurance. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit; Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper No. 8783, 2015.

Suomessa pohdintaa universaalista ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta on käyty jo ainakin 1980-luvulta alkaen.⁸

Pakollisen työttömyysvakuutuksen perusteluna on pidetty vakuutuksiin liittyvää vakuutuksenottajien valikoitumisongelmaa (*adverse selection*), jossa vakuutuksen ottaisivat korkean työttömyysriskin omaavat henkilöt. Vastaavasti ne, jotka eivät vakuutusta todennäköisesti tarvitsisi, jättäisivät ottamasta sitä. Toisena ongelmana on pidetty työttömyysturvan kannustinvaikutuksiin liittyvää ongelmaa (*moral hazard*), minkä mukaisesti ihmiset voisivat muuttaa käyttäytymistään niin, että he saisivat työttömyysturvaa työskentelyn tai yrittämisen sijaan.⁹ Grimm-Vikmanin (2019) mukaan sitä, ottaako yksilö vakuutuksen, voidaan lähestyä esimerkiksi yksilön rationaalisen valinnan (ns. kustannus-hyötyanalyysi: vakuutuksen kannattavuus), riskinsietokyvyn ja irrationaalisen valinnan näkökulmista (esim. väärään tietoon perustuvat uskomukset kassaan kuulumisen hyvistä tai huonoista puolista yksilölle). Siihen, ottaako yksilö lisävakuutuksen, voi vaikuttaa samanaikaisesti edellä kuvatut erilaiset käyttäytymismallit, arvot ja preferenssit. Näillä voi olla myös yhteisvaikutuksia ja päätös lisävakuutuksen ottamisesta tai siitä, ettei sitä ota, voi joissakin tapauksissa olla näiden teorioiden näkökulmasta katsottuna monimutkainen prosessi.¹⁰

Edellä kuvatusta huolimatta työttömyyskassaan kuulumisen on Suomessa verrattain yleistä, sillä aiemman tutkimuksen mukaan noin 80–85 prosenttia palkansaajista kuuluu työttömyyskassaan.¹¹ Myös Ruotsissa ja Tanskassa kassaan kuulumisen on Suomen tavoin varsin yleistä (tarkemmin luvussa 3). Vuoden 2025 alussa palkansaajien työttömyyskassoja oli Suomessa 13, yrittäjät voivat kerryttää oikeuden ansiopäivärahaan liittymällä yrittäjien työttömyyskassaan. Yrittäjien työttömyyskassan maksut ovat palkansaajien vaihteleviin kassamaksuihin nähden kuitenkin korkeammat, johtuen erilaisesta rahoituksesta. Yrittäjistä vain pieni osa on vakuutautunut kassassa.¹² Kaikkineen ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha on keskimäärin tasoltaan huomattavasti suurempi kuin peruspäiväraha ja turvaa siten työttömyyden aikaista ansionmenetystä lähtökohtaisesti paremmin kuin peruspäiväraha.

2.3.2. Työttömyyskassojen ulkopuolelle jäävät

Kotamäen ja Mattilan (2014) analyysin perusteella ansiosidonnaista työttömyysturvaa saivat tilastojen perusteella useammin yli 30-vuotiaat palkansaajat ja peruspäivärahaa alle 30-vuotiaat palkansaajat. Miehet saivat naisia useammin ylipäättään työttömyysturvaa. Lähes neljännes peruspäivärahan saajista oli suorittanut vain perusasteen, kun vain kymmenesosa liiton tai kassan jäsenmaksua maksavista palkansaajista oli suorittanut pelkän perusasteen. Ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen piiriin kuuluvat olivat sen piiriin kuulumattomiin henkilöihin verrattuna korkeammin koulutettuja sekä parempituloisia.¹³ Kotamäen (2018) selvityksen tulokset ovat samassa linjassa. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin kuuluivat useammin vanhemmat ja pidemmän työhistorian omaavat työkäiset, korkeammin koulutetut ja hyvätuloiset henkilöt. Hänen mukaansa peruspäivärahan piirissä olevien työmarkkina-asema on heikompia ja

⁸ Työttömyysturvatoimikunnan mietintö, 1982.

⁹ Merja Kauhanen, Ketkä eivät kuulu työttömyyskassaan? Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 44, 2021.

¹⁰ Susanna Grimm-Vikman, Työttömyyskassaan kuulumattomat - Miksi vakuutus ei kelpaa? Topsis - Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus. Turun yliopisto, 2019.

¹¹ Ks. esim. Merja Kauhanen, Ketkä eivät kuulu työttömyyskassaan? Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 44, 2021; Terhi Maczulskij, Ketkä jäävät työttömyyskassojen ulkopuolelle? Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 304, 2016.

¹² Mauri Kotamäki, Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa: Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1>

¹³ Mauri Kotamäki – Jukka Mattila, Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia: Kohti kattavampaa työttömyysturvaa. Yhteiskuntapolitiikka, 2014, 79(6), 688-699

STM073:00/2024
VN/15383/2024

he ovat usein nuoria, miehiä, matalammin koulutettuja ja kuuluvat alempiin tulokymmenyksiin. Julkisen sektorin työntekijät kuuluivat kassaan muita useammin.¹⁴

Myös Maczulskij (2016) tutkimuksen mukaan työttömyyskassoihin kuulumattomat ovat tyypillisesti nuoria, naimattomia, työskentelevät epätyypillisissä työsuhteissa ja ovat matalasti koulutettuja miehiä. Näillä ryhmillä on korkea työttömyysriski. Kassaan kuulumattomilla on matalammat tulot verrattuna kassaan kuuluviin ja kassaan kuulumaton työskentelee todennäköisesti muun muassa rakentamisen, vähittäiskaupan, ravintola- ja majoitustoiminnan, kuljetuksen tai varastoinnin tai teollisuuden toimialoilla. Hänen tutkimuksensa mukaan työssäoloehdon täyttämättömyys ei selitä kassajäsenyyden vähäistä tasoa, sillä kassaan kuulumattomista suurimman osan kohdalla työssäoloehto täyttyisi (työssäoloehto on sittemmin muutettu). Vastaavasti kassoihin kuuluu riskiä ja epävarmuutta tyypillisemmin karttavia ryhmiä, kuten naiset, iäkkäämmät henkilöt, perheelliset, naimisissa olevat, korkeasti koulutetut ja julkisella sektorilla työskentelevät henkilöt.¹⁵

Maczulskij (2016) pitää kaikkineen tutkimuksensa tulosta kaksijakoisena koskien sitä, että käyttäytykö palkansaaja rationaalisesti päättäessään työttömyyskassan jäsenyydestään. Toisaalta edellä kuvattua riskiä karttavat ryhmät kuuluvat todennäköisesti työttömyyskassoihin. Samalla kassoihin kuitenkin valikoituu myös todennäköisemmin korkeamman työttömyysriskin omaavia henkilöitä ja kassan ulkopuolelle jää ryhmiä (matalatuloisia, matalammin koulutettuja, epätyypillisissä työsuhteissa olevia nuoria miehiä), joilla on selvä työttömyysriski. Työssäoloehdon täyttämättömyys ei hänen mukaansa selitä kassaan kuulumattomuutta. Sen sijaan Maczulskij (2016) katsoo, että työttömyyskassaan kuulumattomuus kertoo osaltaan epärationaalisesta päätöksenteosta, koska nettokorvausaste on matalapalkkaisilla korkeapalkkaisempia henkilöitä parempi.¹⁶

Kauhasen (2021) tilastotutkimuksessa havaittiin, että positiivisten korrelaatiotestien perusteella lisävakuutetuilla palkansaajilla, eli työttömyyskassaan kuuluvilla palkansaajilla, oli korkeampi työttömyysriski verrattuna niihin, joilla lisävakuutusta ei ole. Tutkimuksen perusteella miehet, nuoret palkansaajat (erityisesti 17–24-vuotiaat) ja matalammin koulutetut ovat yliedustettuina kassaan kuulumattomissa verrattuna kaikkiin palkansaajien osuuksiin. Myös ulkomaalaistaustaisten henkilöiden osuus verrattuna kaikkiin palkansaajiin on suhteessa suuri kassaan kuulumattomissa. Kaupungissa asuvat olivat todennäköisemmin kassoihin kuulumattomia verrattuna maalla asuviin. Kassoihin kuulumattomat ovat harvemmin parisuhteessa tai heillä on harvemmin alle 18-vuotiaita lapsia. Lisäksi kassoihin kuulumattomien palkkataso oli kassoihin kuuluviin nähden matalampi ja alimpiin palkkaneljänneksiin kuuluvien osuus suurempi kuin kaikilla palkansaajilla. He tekivät myös useammin määrä- ja osa-aikaista työtä.¹⁷

Kassoihin kuulumattomat olivat Kauhasen (2021) tutkimuksessa yliedustettuina tietyillä aloilla, kuten kaupan, kuljetuksen, majoitus- ja ravitsemusalan sekä yksityisten palveluiden toimialoilla. Pienemmissä toimipaikoissa työskentelevät kuuluivat muita harvemmin kassaan. Julkisen sektorin työntekijöillä oli muihin nähden pienempi todennäköisyys olla kuulumatta kassaan. Tutkimuksen perusteella alemmat toimihenkilöt ja työntekijäasemassa olevat henkilöt olivat todennäköisemmin kassan jäseniä kuin ylemmät toimihenkilöt ja erityisasiantuntijat. Myös johtajat kuuluivat harvemmin työttömyyskassaan. Hänen mukaansa tätä voi selittää niin pienempi työttömyysriski, kuin myös liittoihin kuulumiseen liittyviä normipohjaisia syitä. Lisäksi kassaan

¹⁴ Mauri Kotamäki, Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa: Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1>

¹⁵ Terhi Maczulskij, Ketkä jäävät työttömyyskassojen ulkopuolelle? Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 304, 2016.

¹⁶ Terhi Maczulskij, Ketkä jäävät työttömyyskassojen ulkopuolelle? Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 304, 2016.

¹⁷ Merja Kauhanen, Ketkä eivät kuulu työttömyyskassaan? Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 44, 2021.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

kuulumista selittää ansiosidonnaisen päivärahan potentiaalinen korvaustaso: korkeampi korvaustaso on yhteydessä kassaan kuulumiseen.

Kauhasen (2021) tarkastelu osoittaa, että ansiopäivärahansaajien osuus on laskenut 2010-luvulla (vuoden 2019 lopussa noin kolmasosa työttömyysturvan saajista), kun työmarkkinatuen saajien osuus on kasvanut. Kuitenkin peruspäivärahansaajien määrä on pysynyt koko tarkasteluajanjaksona (2005–2019) noin kymmenessä prosentissa. Sen vuoksi hän esittää, että ansioturvan ulkopuolelle jäämisessä suurempi merkitys on sillä, ettei henkilö täytä työssäoloehdon vaatimuksia kuin sillä, onko hän työttömyyskassan jäsen.¹⁸ Palkansaajien perus- ja ansiopäivärahan myöntämisen ehtoja on muutettu sittemmin.

Grimm-Vikmanin (2019) tutkimuksessa käytettiin kyselyaineistoja ja tulosten perusteella kassaan kuulumattomuutta indikoi miessukupuoli, nuori ikä, osa-aikainen työ, lyhyt työhistoria, alhaisemmat tulot sekä yrittäjyys (yrittäjä tai maatalousyrittäjä). Lisäksi kassaan kuulumattomuuteen liittyi tutkimuksen perusteella yksilön ominaisuudet: pienempi turvallisuuden tarve ja suurempi usko siihen, ettei työttömyys ole omalla kohdalla todennäköistä.¹⁹

Grimm-Vikmanin (2019) tutkimuksen keskeinen tulos on se, että kassaan kuulumattomat ovat varsin heterogeeninen ryhmä. Hän katsoo olevan hyvin mahdollista, että kassaan kuulumattomuus on suurimmalle osalle rationaalinen ratkaisu. Työttömyyskassojen ulkopuolelle jättäytyvät: 1) ryhmä, johon kuuluvat ovat pääasiassa nuoria ja työmarkkinoihin kiinnittymättömiä henkilöitä, joilla työttömyyskassaan liittyminen ei ole ollut ajankohtaista; 2) ryhmä, jonka jäsenten erot kassaan kuuluviin nähden työhistorian tai taloudellisen aseman osalta eivät eroa ja heillä työssäoloehto täyttyy. Ryhmään kuuluu pääasiassa yrittäjiä ja maatalousyrittäjiä. He eivät koe tarvetta kassaan kuulumiseen, mikä voi selittyä erityisesti yrittäjän työttömyysturvan saamisen ehdoista. Yrittäjien ryhmä on varsin heterogeeninen ja joukkoon kuuluu myös esimerkiksi monimuotoisesti työllistyvät. Lisäksi Grimm-Vikman (2019) tunnistaa 3) ryhmän, jonka jäsenet ovat työttömiä. Heidän työttömyyttään on voinut edeltää osa-aikainen työ tai yrittäminen, jolloin työttömyyskassaan kuulumattomuus on rationaalinen valinta.²⁰

Yhteenvetona edellä esitetyn tutkimustiedon perusteella voidaan todeta, että työttömyyskassojen ulkopuolelle jäävät useammin miehet, nuoret työikäiset, matalammin koulutetut ja pienituloisemmat henkilöt. Myös maahanmuuttajataustaisilla henkilöillä kassaan kuulumattomuus on yleisempää. Kassaan kuulumattomat tekevät useammin epätyypillistä työtä ja kiinnittyminen työmarkkinoille on heikompaa. Vastaavasti kassoihin valikoituu ryhmiä, jotka tyypillisesti karttavat riskiä, mutta myös sellaisia, joilla työttömyysriski on suurempi. Yksilön motiivit lisävakuuttautumisen ottamiseen tai ottamatta jättämiseen voivat vaihdella liittyen esimerkiksi turvan saannin ehtoihin (erityisesti yrittäjillä), elämäntilanteeseen, oletettuun turvan tasoon, henkilön riskinsietokykyyn tai käsitykseen oman työllistymisen todennäköisyydestä. Syyt lisävakuutuksen ottamiseen tai ottamatta jättämiseen voivat olla rationaalisia, mutta myös pohjautua epärationaaliseen päätöksentekoon.

2.3.3. Vaihtoehtoiset mallit ja muut kannanotot universaalista ansioturvasta

Kotamäki (2018) katsoo selvityksessään, ettei vapaaehtoinen työttömyysvakuutus toteuta parhaalla mahdollisella tavalla vakuutusperusteisuutta. Hän myös toteaa työttömyysvakuutusta vailla olevaan ryhmään kuuluvan usein heikommassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä, jotka hyötyisivät vakuutuksesta keskimäärin eniten. Kotamäki (2018) esittää kolme vaihtoehtoa palkansaajien universaalille

¹⁸ Merja Kauhanen, Ketkä eivät kuulu työttömyyskassaan? Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 44, 2021.

¹⁹ Susanna Grimm-Vikman, Työttömyyskassaan kuulumattomat - Miksi vakuutus ei kelpaa? Topsos - Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus. Turun yliopisto, 2019.

²⁰ Susanna Grimm-Vikman, Työttömyyskassaan kuulumattomat - Miksi vakuutus ei kelpaa? Topsos - Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus. Turun yliopisto, 2019.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle. Hänen mukaansa yrittäjiä ei tulisi sisällyttää universaalin ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin ja hän perustelee sitä muun muassa sillä, että työttömyysriski on yrittämiseen kuuluva riski. Hän kuitenkin katsoo tähän tekävän poikkeuksen tilanteen, jossa henkilö yhdistää palkka- ja yritystoimintaa (ns. yhdistelmävakuutus).²¹

Kotamäen (2018) esittämässä ensimmäisessä universaalin ansiosidonnaisen mallissa Kelan hallinnoima peruspäiväraha muutettaisiin ansiosidonnaiseksi. Sen tasosta voisi olla vähennetty ansio-osan kassojen jäsenmaksuilla rahoitettu osuus, eli se voisi olla keskimäärin noin 5,5 prosenttia nykyistä ansiopäivärahaa pienempi. Kasaan kuuluva saisi mallissa lisää vakuutusturvaa ja käyttöönsä kassan palvelut. Työttömyysvakuutusrahasto (nykyisin Työllisyysrahasto) tilittäisi mallissa kasaan kuulumattomista työntekijöistä sekä palkansaajan että työnantajan maksuosuuden Kelalle. Kotamäen (2018) mukaan hallinnolliset kustannukset kasvaisivat mallissa, sillä Kelan tulisi perustaa toiminto arvioimaan päivärahan perusteena olevia palkkoja. Myös työttömyysturvamenot kasvaisivat peruspäivärahan tason noustessa. Hän kuitenkin katsoo, että tällainen uudistus vähentäisi eriarvoisuutta työttömien välillä, kun sitä mitataan päivärahan suuruuden eroilla.²²

Kotamäen (2018) toisessa vaihtoehdossa työttömyyskassan jäsenyydestä tehtäisiin pakollista, mikä laajentaisi hajautettua työttömyyskassajärjestelmää. Mallissa peruspäiväraha lakkautettaisiin ja työttömyyskassojen jäsenmäärä kasvaisi. Hallinnolliset kustannukset nousisivat siltä osalta, kun ansiopäivärahan hallinnointi kassajärjestelmässä olisi peruspäivärahan hallinnointia kalliimpaa. Mallissa työttömyysturvamenot kasvaisivat, sillä peruspäivärahalla olevat henkilöt siirtyisivät ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin. Hänen mukaansa malli vähentäisi edellisen mallin tavoin eriarvoisuutta työttömien välillä päivärahan määrän eroilla mitattuna.²³

Kotamäen (2018) esittämä kolmas vaihtoehto olisi se, että Kela toimeenpanisi koko järjestelmää ja hajautettu kassajärjestelmä purettaisiin asteittain. Peruspäiväraha lakkautettaisiin. Hänen mukaansa mallissa hallinnolliset kustannukset vähenisivät, sillä Kela voisi hyödyntää niin sanotusti suuren kokonsa synnyttämää skaalaetua. Siinä hallinnolliset päällekkäisyydet karsittaisiin ja myös Finanssivalvonnan työtaakka vähenisi. Hänen mukaansa malli yksinkertaistaisi järjestelmää. Mallissa edellisen tavoin työttömyysturvamenot kasvaisivat, mutta se vähentäisi päivärahan eroilla mitattuna työttömien henkilöiden välistä eriarvoisuutta.²⁴

Lyhyellä aikavälillä Kotamäki (2018) suosittaa ottamaan käyttöön ansiosidonnaisen peruspäivärahan. Hän pitää myös työttömyyskassojen määrää suurena (26 vuonna 2018) ja näkee, että keskipitkällä aikavälillä esimerkiksi noin viisi toimijaa pitäisi hallinnollisia kustannuksia kurissa ja varmistaisi yhdenvertaisen palvelun.²⁵ Jos näin ei tapahtuisi, tulisi hänen mukaansa valmistella siirtyminen Kelan toimeenpanemaan keskitettyyn järjestelmään. Hänen mukaansa kaikki esitetyt mallit yksinkertaistaisivat työttömyysturvaa sekä

²¹ Mauri Kotamäki, Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa: Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1>

²² Mauri Kotamäki, Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa: Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1>

²³ Mauri Kotamäki, Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa: Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1>

²⁴ Mauri Kotamäki, Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa: Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1>

²⁵ Vuoden 2018 jälkeen työttömyyskassojen lukumäärä on vähentynyt merkittävästi kassojen fuusioiden myötä. 1.1.2025 alkaen toiminnassa on 14 työttömyyskassaa, joista yksi vakuuttaa yrittäjiä ja muut palkansaajia.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

tekisivät siitä yhdenvertaisemman ja loogisemman kokonaisuuden. Hänen arvionsa mukaan eri mallit universaalista ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta voivat epäsuorasti vaikuttaa eri tavoin myös ammattiliittojen järjestäytymisasteeseen sitä nostamalla tai laskemalla.²⁶

Kotamäen (2018) mukaan kaikki hänen esittämänsä mallit kasvattaisivat julkisen talouden menoja. Uudistuksen voisi rahoittaa hänen näkemyksensä mukaan vähentämällä työttömyysturvamenoja tai nostamalla veroastetta. Verotusta voisi kiristää korottamalla työttömyysvakuutusmaksua tai kasvattamalla työttömyyskassojen rahoitusosuutta. Mikäli uudistus rahoitettaisiin vähentämällä työttömyysturvamenoja, jäisi hänen mukaansa uudistuksesta johtuva työllisyyden aleneminen vähäiseksi. Tämä lisäisi työttömien henkilöiden välillä taloudellista tasa-arvoa, mutta työttömien ja työllisten henkilöiden välinen taloudellinen tasa-arvo pysyisi ennallaan. Näin kyse olisi tulonsiirrosta työttömiltä muille työttömille henkilöille. Jos uudistus taas rahoitettaisiin kiristämällä työttömyysvakuutusmaksua, kasvaisi Kotamäen (2018) mukaan rakenteellinen työttömyys noin 10 000 henkilötyövuodella. Tämä lisäisi hänen mukaansa niin työttömien kuin työllisten ja työttömien henkilöiden välistä taloudellista tasa-arvoa. Uudistuksessa olisi kyse tulonsiirrosta työssäkäyviltä työttömille henkilöille.²⁷

Kotamäki ja Mattila (2014) tarkastelivat kuvitteellista tilannetta, jossa kaikki pakollisia vakuutusmaksuja maksavat kuuluisivat ansiosidonnaisen, universaalin työttömyysturvan piiriin. He laskivat kolme kustannusneutraalia reformiskenaariota: työttömyysvakuutusmaksua nostetaan, ansiopäivärahalle asetetaan enimmäismäärä ja asetetaan ansiopäivärahalle enimmäismäärä, jonka jälkeen lasketaan työttömyysvakuutusmaksun taso.²⁸

Kotamäen ja Mattilan (2014) tulosten perusteella ensimmäisessä reformiskenaariossa tuloerot vähenisivät, mutta työnteon kannustimet huononisivat hieman työttömyysturvamenojen nousun ja työn verotuksen kautta. Toisessa reformiskenaariossa Kotamäki ja Mattila (2014) asettivat työttömyyspäivärahalle 63 euron enimmäismäärän. Ensimmäisessä skenaariossa olisi kyse tulonsiirrosta palkansaajilta työttömille, mikä pienentäisi tuloeroja. Toisessa skenaariossa kyse olisi tulonsiirrosta yli 63 euroa työttömyyspäivärahaa saavilta muille työttömille, mikä ei muuttaisi juuri tuloeroja. Reformissa yli 63 euroa saavien osalta työnteon kannustin kasvaisi ja aiemmin peruspäivärahan varassa olevilla se laskisi. Myös keskimääräinen työttömyysetuus alenisi. Kolmannessa skenaariossa vakuutusmaksuprosentti määräytyi noin puoleen silloisesta maksusta ja ansiopäivärahan katoksi tuli 55 eroa. Tässä mallissa tuloerot kasvaisivat hieman. Mallissa olisi kuitenkin mahdollista asettaa joustavasti vakuutusmaksun ja päivärahakaton yhdistelmä eri tasoille, riippuen tavoitteista. Kaikissa skenaarioissa toimeentulo- ja asumistukimenot alenisivat. Kotamäen ja Mattilan (2014) mukaan edellä esitetyt skenaariot muuttaisivat työttömyysturvaa läpinäkyvämmäksi ja yksikertaisemmaksi, kun työmarkkinatukea lähellä olevasta peruspäivärahasta voitaisiin luopua. Myös hallinnollinen taakka pienenesi.²⁹

Myös Hiilamo ja muut (2015) kannattavat kirjoituksessaan universaalia ansiosidonnaista. He perustelevat sitä muun muassa yhdenvertaisuudella. Heidän näkemyksensä mukaan ihmiset on jaettu hyvätuloisiin henkilöihin, jotka saavat parempaa turvaa sekä niihin, jotka työskentelevät epätyypillisissä työsuhteissa tai

²⁶ Mauri Kotamäki, Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa: Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1>

²⁷ Mauri Kotamäki, Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa: Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1>

²⁸ Mauri Kotamäki – Jukka Mattila, Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia: Kohti kattavampaa työttömyysturvaa. Yhteiskuntapolitiikka, 2014, 79(6), 688–699.

²⁹ Mauri Kotamäki – Jukka Mattila, Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia: Kohti kattavampaa työttömyysturvaa. Yhteiskuntapolitiikka, 2014, 79(6), 688–699.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

koostavat ansaitansa työ- ja yritystuloista. He pitävät järjestelmän rahoitusta epäoikeudenmukaisena ja myös kassojen välillä maksut vaihtelevat kassaan kuuluvien työttömyysriskin mukaan. Heidän mielestään ansiosidonnaisen työttömyysturvan ulkopuolella on heikommassa asemassa olevia henkilöitä, joiden mukaan ottamista lisävakuuksen piiriin puoltaisi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä erityiskohtelu.³⁰

Hiilamo ja muut (2015) ehdottavat reformia, jossa työttömyysturvasta vastaisi valtio niin perus- kuin ansioturvan osalta. Palkansaaja- ja yritystulojen yhdistäminen olisi mahdollista. Ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan riittäisi työssäoloehdon täytyminen ennen työttömyyttä. Työttömyyskassat voisivat tarjota lisäansioturvaa, eikä reformi vaikuttaisi yrittäjien vapaaehtoiseen ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Heidän ehdotuksessaan muun muassa enimmäiskesto olisi sama kaikille (250 päivää) ja kaikki olisivat korotetun ansiopäivärahan piirissä. Yritystoiminta työttömänä olisi tietyin ehdoin mahdollista.³¹

Grimm-Vikman (2019) katsoo, että jos peruspäivärahaa saavat henkilöt vastaisivat hänen tutkimuksensa tuloksia ja olisivat pääosin nuoria, työmarkkinoihin heikosti kiinnittyneitä palkansaajia tai yrittäjiä, voisi universaali ansiosidonnainen laajentaa ansiopäivärahaa saavien joukkoa. Hän kuitenkin huomauttaa, että muutos voisi olla vähäisempää, kuin julkisessa keskustelussa on ajateltu. Hän perustelee tulkintaansa sillä, että mikäli universaali ansiosidonnainen koskisi vain palkansaajia, eivät peruspäivärahaa saavat yrittäjät jatkossakaan saisi ansiosidonnaista työttömyysturvaa. Myös nuorten kohdalla, jotka ovat heikosti kiinnittyneitä työmarkkinoihin, olisi ansiosidonnainen turva edelleen riippuvainen työhistoriasta ja palkasta. Yleinen ansiosidonnainen ei siten tällaisten henkilöiden kohdalla tuottaisi aiempaa parempaa työttömyyden turvaa, ellei sen saannin ehtoja muutettaisi. Voisi myös olla, ettei ansiosidonnainen päiväraha olisi tasoltaan juuri peruspäivärahaa suurempi. Näin esimerkiksi tavoite sosiaaliturvan kattavuudesta voisi jäädä toivottua pienemmäksi. Hän tuo esille jatkotutkimusaiheena sen, millaisesta työstä nyt peruspäivärahaa saavat kerryttävät työssäoloehdon ja miksi yrittäjistä vain pieni osa kuuluu työttömyyskassaan. Lisäksi hän kysyy, tuottaisiko yleinen ansioturva lopulta parempaa turvaa kuin nykyinen, vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä.³²

Grimm-Vikman (2019) esittää, että keskustelu universaalista ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta koskee lopulta seuraavaa keskeistä kysymystä: ovatko työttömyysvakuutusmaksut veronluonteisia maksuja, joiden tuotto käytetään yleisesti kattamaan työttömyysvakuutuksen kuluja, vai onko kyse vakuutusmaksusta, jonka perusteella henkilöllä olisi oikeus ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan.³³ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella vastaus tähän on yksiselitteinen – työttömyysvakuutusmaksut ovat veronluonteisia maksuja. Landais ja muut (2020) toteavat Ruotsin mallin osalta, että vapaaehtoisuuteen perustuva työttömyyden lisävakuuus tarjoaa myös yksilöille mahdollisuuden valita itselleen soveltuvien vaihtoehtojen.³⁴

2.4. Kuvaus etuudensaajista, ansiopäiväraha ja peruspäiväraha

Ansiopäivärahaa maksettiin 262 000 saajalle 26,5 miljoonalta päivältä yhteensä 1855 miljoonaa euroa vuonna 2023. Vastaavasti peruspäivärahaa maksettiin 75 000 saajalle 7,7 miljoonalta päivältä yhteensä 266

³⁰ Heikki Hiilamo – Elina Lepomäki – Tuomas Pöysti – Osmo Soininvaara – Juhana Vartiainen, Ansioturvareformi: Yhtäläinen, oikeudenmukainen ja kannustava työttömyysturva. 2015.

³¹ Heikki Hiilamo – Elina Lepomäki – Tuomas Pöysti – Osmo Soininvaara – Juhana Vartiainen, Ansioturvareformi: Yhtäläinen, oikeudenmukainen ja kannustava työttömyysturva. 2015

³² Susanna Grimm-Vikman, Työttömyyskassaan kuulumattomat - Miksi vakuutus ei kelpaa? Topsos - Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus. Turun yliopisto, 2019.

³³ Susanna Grimm-Vikman, Työttömyyskassaan kuulumattomat - Miksi vakuutus ei kelpaa? Topsos - Sosiaalivakuutuksen ammatillinen lisensiaattitutkimus. Turun yliopisto, 2019.

³⁴ Camille Landais – Arash Nekoei – Peter Nilsson – David Seim – Johannes Spinnewijn, Risk-based Selection in Unemployment Insurance: Evidence and Implications. 2020.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

milj. euroa. Kuten edellä on todettu, ansiopäivärahansaajien osuus on laskenut 2010-luvulla (vuoden 2019 lopussa noin kolmasosa työttömyysturvan saajista), mutta peruspäivärahansaajien määrä on pysynyt koko tarkasteluajanjaksona (2005–2019) noin kymmenessä prosentissa.

Molemmissa etuuksissa saajista hieman yli puolet on miehiä. Peruspäivärahan saajista suurempi osuus on nuoria (taulukko 1), noin 37 prosenttia saajista on alle 30-vuotiaita. Työssäoloehdon muutosten arvioidaan laskevan perus- ja ansiopäivärahan saajamääriä tulevina vuosina.

Sellaisia etuuden saajia, joilla oli huollettavia lapsia, oli vuonna 2023 sekä ansiopäivärahassa että peruspäivärahassa molemmissa noin kolmannes.³⁵

Taulukko 11. Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan saajat ja keskiarvot ikäryhmittäin 2023. Lähde: Kelasto

Ikäryhmä	Saajat	Euroa/ päivä	Saajat	Euroa/ päivä
Yhteensä	262 392	70,12	74 632	34,42
17–19 v	159	64,13	757	32,88
20–24 v	9 379	60,36	11 950	32,30
25–29 v	23 180	65,19	14 609	34,30
30–34 v	31 066	68,61	11 665	35,29
35–39 v	30 633	70,53	8 822	36,34
40–44 v	29 654	71,55	7 319	36,47
45–49 v	27 628	70,86	5 884	35,58
50–54 v	27 509	68,92	4 755	33,49
55–59 v	34 647	66,91	4 719	32,12
60–64 v	45 646	73,91	3 913	32,29
65–67 v	2 891	75,06	239	28,61

Taulukossa 2 on esitetty saajat maakunnittain. Peruspäivärahan saajista ansiopäivärahaan verrattuna hieman suurempi osuus on Uudellamaalla. Muuten erot saajien osuuksissa ovat pieniä.

³⁵ Huoltovelvollisuus on arvioitu työttömyysetuuteen 31.3.2024 saakka maksetun niin kutsutun lapsikorotuksen perusteella.



Taulukko 22. Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan saajat ja keskiarvot maakunnittain 2023. Lähde: Kelasto

Alue	Saajat	Euroa/ päivä	Saajat	Euroa/ päivä
Ahvenanmaa	484	69,13	9	31,96
Etelä-Karjala	7 880	67,07	1 627	34,33
Etelä-Pohjanmaa	9 153	64,58	2 140	34,06
Etelä-Savo	6 515	66,11	1 664	34,17
Kainuu	4 124	63,86	832	33,72
Kanta-Häme	7 495	68,89	2 049	34,01
Keski-Pohjanmaa	3 071	63,68	803	33,50
Keski-Suomi	15 548	67,80	3 768	33,81
Kymenlaakso	9 036	68,39	1 997	34,13
Lappi	11 452	71,88	2 052	34,35
Pirkanmaa	24 946	68,60	7 498	33,00
Pohjanmaa	6 351	61,97	1 951	34,00
Pohjois-Karjala	10 428	63,86	2 365	33,93
Pohjois-Pohjanmaa	23 913	69,27	5 507	34,16
Pohjois-Savo	12 575	67,97	3 186	34,87
Päijät-Häme	10 495	67,94	2 808	34,13
Satakunta	11 164	66,12	2 425	34,82
Ulkomaa ja tuntematon	669	81,27	635	36,80
Uusimaa	64 725	77,62	24 725	35,12
Varsinais-Suomi	22 368	68,12	6 591	34,49

3. Kansainvälinen vertailu

3.1. Ruotsi

Ruotsissa on Suomen mallin kaltainen työttömyysturvajärjestelmä, jossa ansioperusteisen etuuden maksaminen tapahtuu työttömyyskassojen toimesta. Lähtökohtaisesti kaikki Ruotsissa työskentelevät ja vakuutusmaksuja maksavat henkilöt ovat oikeutettuja saamaan työttömyystukea, ja työttömyyskassoja on yli 20. Myös Ruotsissa työttömyysturvaan kuuluu paitsi työttömyysvakuutukseen perustuvat etuudet myös Suomen työmarkkinatuen kaltaisia tukia, jotka eivät edellytä aiempaa työhistoriaa. Näitä ovat 18–24-vuotiaille suunnattu koulutustuki, maahanmuuttajille suunnattu kotoutumistuki ja yli 25-vuotiaiden aktivointituki.

Suomesta poiketen Ruotsissa on jo vuodesta 1998 alkaen ollut olemassa työttömyyskassalain perusteella toimiva täydentävä työttömyyskassa (*den kompletterande arbetslöshetskassan*), josta säädetään työttömyyskassoja koskevan lain³⁶ 85 §:ssä. Säännöksen mukaan valtakunnalliset työmarkkinoilla toimivia työntekijöitä ja yrittäjiä edustavat järjestöt voivat perustaa täydentävän työttömyyskassan. Täydentävä työttömyyskassa huolehtii täydentävään työttömyyskassaan kuuluvien työttömien ja niiden työttömien työttömyysvakuutuksesta, jotka eivät ole toisen työttömyyskassan jäseniä.

³⁶ Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1997239-om-arbetsloshetskassor_sfs-1997-239/ (16.1.2025)



STM073:00/2024
VN/15383/2024

Täydentävässä työttömyyskassassa jäseniä ovat yhdistyksen perustaneet järjestöt, eivät yksilöjäsenet eli työntekijät tai yrittäjät, kuten toimialakohtaisissa työttömyyskassoissa. Täydentävässä työttömyyskassassa itsensä tulonmenetyksen varalta vakuuttaneita työntekijöitä ja yrittäjiä kutsutaan liitännäisvakuutetuiksi.

Myös Ruotsissa työttömyysvakuutusta on uudistettu viime vuosina. Selvitystoimeksiannon³⁷ ja siihen liittyneen lausuntokierroksen palautteeseen pohjautuvassa hallituksen esityksessä (Prop. 2023/24:128) ehdotettiin muutoksia työttömyysvakuutuslainsäädäntöön siten, että jatkossa oikeus työttömyysetuuteen perustuisi tuloihin työaikaan perustuvan työssäoloehdon sijaan. Tuloihin perustuva työttömyysvakuutus yhdistäisi perusvakuutuksen ja ansionmenetysvakuutuksen yhdeksi kattavaksi ansionmenetysvakuutukseksi. Jatkossa itsenäisten ammatinharjoittajien on Ruotsissa helpompi päästä työttömyysvakuutuksen piiriin. Parlamentti on hyväksynyt muutosehdotukset, ja uudistus tulee voimaan lokakuussa 2025.

Uudistuksessa työttömyyskassoja koskevaan lainsäädäntöön ei esitetty sellaisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat ansioperusteisen työttömyysvakuutuksen järjestämistapaan. Hallituksen esityksessä todetaan, että historialliseen periaatteeseen perustuva lähtökohta esityksessä on, että työttömyysvakuutusta hallinnoidaan työttömyyskassojen toimesta, ja että työttömyyskassan jäsenyys on näihin periaatteisiin nojautuen jatkossakin vapaaehtoista.³⁸ Edelleen esityksessä todetaan, että henkilöllä, joka ei halua liittyä työttömyyskassaan, on vaihtoehtona liittyä täydentävään työttömyyskassaan.

Esityksessä todetaan myös, että hallituksen mielestä uuden lain säännökset tulee muotoilla niin, että nykyistä useammalle syntyy kannustin liittyä työttömyyskassaan ilman, että nykyisten jäsenten kannustimet pysyvä työttömyyskassan jäsenenä heikkenevät. Tässä tarkoituksessa kaikille työttömyyskorvaukseen oikeutuksen edellytykset täyttävälle, myös niille, jotka eivät ole olleet työttömyyskassan jäseniä tai eivät ole liittyneet täydentävään työttömyyskassaan, maksetaan jatkossa korvauksen perusteena olevasta tulosta laskettava korvaus. Työttömyyskassan jäsenyys - tai liittymisaika vaikuttaa kuitenkin siihen, kuinka suuri osuus korvauksen perusteena olevasta tulosta on vakuutettu.³⁹

Samoin uudistuksen yhteydessä esimerkiksi työttömyyskassojen toimialaa koskeva sääntely säilyy ennallaan, ja tämän vuoksi jatkossakin työttömyyskassan toiminnan tulee kattaa tietty toimiala. Toimiala

³⁷ Regeringskansliet, Ett nytt regelverk för arbetslöshetsförsäkringen, SOU 2020:37, 2020.

<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/06/sou-202037/> (7.2.2025)

³⁸ En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster, Prop. 2023/24:128, s. 215.

³⁹ **Ersättningsnivå**

Fastställande av ersättningsnivå

4 § Ersättningsnivån ska vara 80 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om

1. sökanden har varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under hela ramtiden,
2. medlemskapet eller anslutningen har bestått under en sammanhängande tid av minst tolv månader, och
3. sökanden fortfarande är medlem eller ansluten under den månad som sökanden ansöker om arbetslöshetsersättning för.

5 § Ersättningsnivån ska vara 60 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om

1. sökanden har varit medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa under minst de sista sex månaderna av ramtiden,
2. medlemskapet eller anslutningen har bestått under en sammanhängande tid av minst sex men mindre än tolv månader,
3. sökanden har haft den minsta inkomst av förvärvsarbete per månad som krävs för att uppfylla ett inkomstvillkor under minst fyra av månaderna med medlemskap eller anslutning inom ramtiden, och
4. sökanden fortfarande är medlem eller ansluten under den månad som sökanden ansöker om arbetslöshetsersättning för.

6 § Ersättningsnivån ska vara 50 procent av den ersättningsgrundande inkomsten om sökanden inte uppfyller kravet på medlemskap eller anslutning enligt 4 eller 5 §.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

puolestaan käsittää tietyn ammattiluokan tai toimialan tai niihin läheisesti liittyvät ammattiluokat tai toimialat.⁴⁰ Edelleen, jatkossakin jos työttömyyskassan suunniteltu toimiala olisi kokonaan tai olennaiselta osin sama kuin jo toiminnassa olevan työttömyyskassan toimiala, työttömyyskassan toiminnan edellytyksenä oleva työttömyyskassan rekisteröinti voidaan jättää tekemättä.⁴¹

Suurin osa työttömyyskorvauksista aiheutuvista kustannuksista rahoitetaan työmarkkinamaksulla (*arbetsmarknadsavgift*), joka on osa työnantajan työntekijöistään valtiolle maksamaa työnantajamaksua ja yksinyrittäjien ja osakeyhtiön osakkaiden valtiolle maksamaa omamaksua (*egenavgift*). Lisäksi työttömyyskassat maksavat valtiolle rahoitusmaksua (*finansieringsavgift*), joka vastasi vuonna 2023 noin 31 prosenttia etuusmenosta. Varat rahoitusmaksuun kerätään työttömyyskassojen jäsenmaksutuotosta.

Täydentävää työttömyyskassaa koskeviin säännöksiin työttömyyskassalaissa ei työttömyysturvan uudistuksessa tullut sen toimintaperiaatteita muuttavia muutoksia. Näin ollen jatkossakin täydentävä työttömyyskassa perii maksamistaan etuuksista erillisen maksun niiltä ansiopäivärahan saajilta, jotka eivät ole sen jäseniä. Maksulla rahoitetaan etuuksien järjestämisen hallinnolliset kustannukset, ei-jäsenten etuuksien toimeenpanon osalta⁴².

Ruotsin työttömyysturvaa tutkineet Landais ja muut (2020) havaitsivat, että lisävakuutettujen henkilöiden työttömyysriski on lähes kaksi kertaa korkeampi kuin muilla. Moraalikatoon liittyvien syiden takia, huolimatta haitallisesta valikoitumisesta, he eivät kuitenkaan näe pakollista vakuutusta parhaana mahdollisena vaihtoehtona niiden kohdalla, jotka eivät halua maksaa lisävakuutuksesta. Joissakin tapauksissa pakollinen lisävakuutus ja siitä syntyvät kustannukset yksilölle voisivat myös heidän mukaansa laskea hyvinvointia. He eivät näe, että Ruotsin mallissa haitallinen valikoituminen itsessään olisi peruste muuttaa järjestelmä pakolliseksi, universaaliksi turvaksi.⁴³

3.2. Tanska

Tanskassa ansiosidonnainen työttömyysvakuutus on vapaaehtoinen ja sitä toimeenpanevat työttömyyskassat (*A-kasse*)⁴⁴. Palkkatyön ja yrittäjyyden yhdistäminen työttömyysturvan kontekstissa on mahdollista.

Järjestelmän rahoittavat työntekijät ja itsensä työllistävät henkilöt vakuutusmaksujen kautta. Lisäksi valtio rahoittaa turvaa: työnantajat eivät osallistu rahoitukseen. Ne henkilöt, jotka eivät täytä ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen ehtoja voivat saada universaaliala, viimesijaista sosiaalivastusta, jota myöntävät kunnat. Se on kuitenkin vain vähän yli Tanskassa määritetyn köyhyysrajan ja sisältää ehtoja muun muassa

⁴⁰ Prop. 2023/24:128 s. 37, Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor 1 § 2 mom.

⁴¹ Lag om arbetslöshetskassor 8 §

⁴² **87 a §** Den kompletterande arbetslöshetskassan ska ta ut en avgift av dem som får arbetslöshetsersättning enligt lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring och som inte är anslutna till den kompletterande arbetslöshetskassan eller medlemmar i en annan arbetslöshetskassa. Avgiften ska bidra till att täcka arbetslöshetskassans förvaltningskostnader för denna grupp ersättningsberättigade.

Avgiften betalas genom att den dras av när arbetslöshetsersättningen betalas ut. Avdrag för betalning av preliminär skatt ska göras innan avgiften dras av från ersättningen. Avdrag för avgiften får inte göras gällande mot beslut om utmätning av lön enligt 7 kap. utsökningsbalken.

⁴³ Camille Landais – Arash Nekoei – Peter Nilsson – David Seim – Johannes Spinnewijn, Risk-based Selection in Unemployment Insurance: Evidence and Implications. 2020.

⁴⁴ Tässä alaluvussa esitetyt perustietoja Tanskan järjestelmästä on haettu Missoc-tietokannasta. Tiedot pohjautuvat 1.1.2024 päivitettyihin tietoihin: <https://www.missoc.org/missoc-database/> (2.1.2025). Työttömyysturvasta säädetään työttömyysvakuutuslaissa (*lov om arbejdsløshedsforsikring m.v.*), josta on myös haettu tietoja.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

siitä, ettei henkilöllä ole säästöjä tai sijoituksia eikä hän voi elättää itseään.⁴⁵ Noin 75 prosenttia työvoimasta on työttömyyskassan jäseniä.⁴⁶ Tanskan työmarkkinoita on kuvattu joustavaksi, jossa työntekijän palkkaaminen ja erottaminen on helppoa, mutta samalla ihmisille taataan korkea ja pitkäaikainen suoja työttömyyden ajalle sekä tuki aktiiviseen työnhakuun.⁴⁷ Maan työttömyysaste on varsin matala. Tanskassa työttömyyskassoilla on historiallisesti vahva yhteys ammattiliittoihin, vaikka niihin voivat liittyä myös liittoihin kuulumattomat.⁴⁸

Työttömyysetuuteen oikeutetun tulee muun muassa olla vähintään 18-vuotias ja alle eläkeiän, rekisteröitynyt työnhakijaksi sekä olla kuulunut työttömyyskassaan vähintään vuoden ajan. Täysiaikaisesti vakuutetun henkilön tulee olla ansainnut yhteensä bruttona edeltäneen kolmen vuoden aikana vähintään 263 232 Tanskan kruunua (2024), kuitenkin enintään 21 936 Tanskan kruunua kuukaudessa huomioidaan. Osa-aikaisesti vakuutettujen (työskentelyä enintään 130 tuntia viikossa) kohdalla minimitulo on 175 488 Tanskan kruunua (2024) edeltäneen kolmen vuoden ajalta. Heidän kohdallaan enintään 14 624 Tanskan kruunua kuukaudessa huomioidaan. Itsensä työllistävien henkilöiden kohdalla sovelletaan samoja tulotasoa koskevia ehtoja. Vastavalmistuneille on omat poikkeukset tuen ehdoissa ja määrissä. Etuus on veronalaista tuloa. Työttömyyskassoja on yhteensä 21, niistä osa on yleisiä (10 kassaa) ja muut suunnattu tietyille aloille.⁴⁹ Samassa kassassa voi olla vakuutettuina sekä palkansaaajia että itsensä työllistäviä henkilöitä.

Ansiosidonnainen työttömyysturva perustuu aiempaan ansaintaan ajalta, jolloin vakuutus on ollut voimassa. Järjestelmä ei erottele palkansaaajana tai itsensä työllistettäessä tehtyä työtä, vaan perustuu palkansaaajana tai itsensä työllistäjänä suoritettuun aktiviteettiin.⁵⁰ Etuuden määrässä huomioidaan pääsäännön mukaan keskimääräinen tulo 12 parhaiten ansaitulta kuukaudelta, edeltäneen 24 kuukauden aikana. Kaikki veronalainen työ palkansaaajana, itsensä työllistäjänä, oman yhtiön ylijäämä ja sivutoimet lasketaan yhteen ja otetaan huomioon. Etuudensaaajan on kuitenkin esitettävä, että tulo perustuu työskentelyyn. Itsensä työllistäjänä tehty toiminta tulee olla lakannut, jotta henkilö voi saada etuutta, ellei kyse ole sivutoimisesta toiminnasta. Lain mukaan henkilö ei voi aloittaa uutta yritystoimintaa 6 kuukauden sisällä siitä, kun hänen yritystoimintansa on lakannut. Hän voi lopettaa uuden yrityksen vain kerran kunkin työttömyysetuusajan kuluessa.

Täyden etuuden määrä on suuruudeltaan enintään 90 prosenttia aiemmista ansioista, mutta kuitenkin enintään 20 359 Tanskan kruunua (2024) kuukaudessa kokoaikaisesti vakuutettujen kohdalla ja 13 573 Tanskan kruunua (2024) osa-aikaisesti vakuutettujen kohdalla. Yli neljä vuotta ennen työttömyyttä vakuutettuina olleet voivat saada ensimmäisen kolmen kuukauden ajan korotettua tukea.⁵¹ Turva maksetaan kuukausittain, eikä sitä ole porrastettu. Ansiosidonnaista työttömyysturvaa voi saada yhteensä kahden

⁴⁵ Catherine Jacqueson, An effective protection against unemployment for self-employed and platform workers? The intriguing case of Denmark. *European Journal of Social Security*, 2024, 26(2), 140–154.

<https://doi.org/10.1177/13882627241270473>

⁴⁶ Danske A-kasser, Dagpengesystemet kort fortalt. <https://danskeakasser.dk/om-a-kasserne/dagpengesystemet/dagpengesystemet-kort-fortalt> (31.12.2024)

⁴⁷ Claus Thustrup Kreiner – Michael Svarer, Danish Flexicurity: Rights and Duties. *Journal of Economic Perspectives*, 2022, 36(4), 81–102.

⁴⁸ Donald O. Parsons – Torben Tranæs – Helene Bie Lilleør, Voluntary Public Unemployment Insurance. *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit; Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper No. 8783*, 2015.

⁴⁹ A-kasser.dk, Unemployment insurance in Denmark. <https://www.a-kasser.dk/unemployment-insurance-in-europe/denmark/index.html> (31.3.2025).

⁵⁰ Catherine Jacqueson, An effective protection against unemployment for self-employed and platform workers? The intriguing case of Denmark. *European Journal of Social Security*, 2024, 26(2), 140–154.

<https://doi.org/10.1177/13882627241270473>

⁵¹ A-kasser.dk, Unemployment insurance in Denmark. <https://www.a-kasser.dk/unemployment-insurance-in-europe/denmark/index.html> (31.3.2025).

STM073:00/2024
VN/15383/2024

vuoden ajalta kolmen vuoden sisällä. Maksettavaa jaksoa voidaan pidentää esimerkiksi sairaudesta tai lapsenhoidosta (äitiysvapaa) johtuvista syistä. Jokainen tehty työtunti kasvattaa oikeutta kahdella tunnilla, kuitenkin maksua voidaan pidentää enintään vuodella.

Vuonna 2018 voimaan tulleet työttömyysvakuutuslainsäädännön muutokset huomioivat paremmin itsenäisten ammatinharjoittajien ja monimuotoisesti työllistyvien aseman työttömyysturvajärjestelmässä. Muutoksen myötä työttömyys määrittyy kategorisen palkansaaja- tai yrittäjäaseman sijaan toiminnan kautta. Ainoastaan verotusjärjestelmän tunnistamat verotettavat tulot huomioidaan päivärahaoikeuden määrittämisessä ja etuuden määrän laskennassa. Järjestelmä perustuu siten pitkälti rekisteripohjaisiin ja digitaalisiin ratkaisuihin. Uudistuksen tavoitteena on ollut tehdä järjestelmästä monimuotoisesti työllistyvien näkökulmasta nopeampi, hallinnollisesti yksinkertaisempi ja vähemmän harkinnanvarainen etuuksien myöntämisen suhteen.⁵² Lisäksi tavoitteena on ollut kannustaa työmarkkinoille ja ottaa lyhytaikaistakin työtä vastaan.⁵³

Parsonsin ja muiden (2015) mukaan Tanskassa työttömyyskassoihin kuulumisessa kassaan kuulumisen todennäköisyys kasvoi hieman iän myötä, vaikka kassojen jäsenten ikäjakauma on melko tasaista. Ikäjakaumaa voi selittää tutkimuksen mukaan *efterløn*-varhaiseläkejärjestelmä, joka edellyttää pitkäaikaista työskentelyä ja kuulumista kassaan. Tutkimuksen tulosten mukaan kassaan kuuluivat todennäköisemmin myös ne, joilla on korkeampi työttömyysriski ja työttömyysturvan taso, kun taas ne, joilla oli todennäköisemmin suurempi mahdollisuus korkeammalle sosiaaliavustuksen tasolle, eivät kuuluneet kassaan. Myös ne, joilla palkkatulot olivat suuremmat, kuuluivat epätodennäköisemmin kassaan, vaikka varallisuusvaikutus oli pieni. Korkeammin koulutetut kuuluivat todennäköisemmin kassaan. Kassaan kuuluivat lisäksi todennäköisemmin naiset, naimisissa olevat työntekijät ja ne, joilla on lapsia: tutkijat pitivät tuloksia riskien välttämiseen liittyvien odotusten mukaisena. Lisäksi henkilön toimiala selitti osittain kuulumista kassaan. Kaikkineen he pitivät kassojen korkean jäsenmäärän selitystä melko epäselvänä. He tarjoavat selityksenä sitä, että hyvässä asemassa olevat palkansaajat ovat erityisen korkeita riskin välttäjiä, solidaarisuutta sekä varhaiseläkettä, joka on sidottu kassaan kuulumiseen. Haitallinen valikoituminen oli maltillista järjestelmässä.⁵⁴

Parsonsin ja muiden (2015) tutkimuksen mukaan universaali ansiosidonnainen työttömyysturva toisi positiivista nettotuloa järjestelmään ylimmissä tuloluokissa, joissa haitallinen valikoituminen on merkittävää. Tulodesiilien 1–6 kohdalla taas saadut etuudet ylittäisivät maksut. Heidän tulostensa mukaan valtion menot pienenisivät kuitenkin pakollisessa järjestelmässä. Tämä johtuu niin siitä, että valtio keräisi kaikilta maksua järjestelmän rahoitukseen, kuin myös siitä, että työttömyysvakuutuksesta saatava etuus olisi pienempi kuin sosiaaliavustus osalle ihmisistä (esim. niille, joilla on paljon lapsia). Se vaikuttaisi siten negatiivisesti niihin, joilla vakuutusta ei olisi aiemmin ollut painottuen pääasiassa pienituloisimpaan tulodesiiliin (johtuen ns. *charity hazard* -ilmiöstä). Universaali ansioturva johtaisi siis joidenkin henkilöiden kohdalla tilanteeseen, jossa ensisijaisena saatava työttömyysturva olisi tasoltaan sosiaaliavustusta pienempi, minkä myötä monissa tapauksissa henkilön tulo vähenisi. Heidän tulkintansa mukaan tällainen muutos ei olisi Tanskan

⁵² Beskæftigelsesministeriet, Et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked. 2017.

<https://bm.dk/arbejdsmraader/politiske-aftaler/politiske-aftaler/2017/et-nyt-dagpengesystem-for-fremtidens-arbejdsmarked/> (31.3.2025).

⁵³ Heikki Palviainen, Jouston ja turvan tasapaino. Tanskan työllisyyspolitiikka pohjoismaisessa vertailussa. Teollisuuden palkansaajat. Edistys. Analyysi 2/2024.

⁵⁴ Donald O. Parsons – Torben Tranæs – Helene Bie Lilleør, Voluntary Public Unemployment Insurance. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit; Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper No. 8783, 2015. Tutkimuksesta on jätetty pois muun muassa itsensä työllistäjät ja aineistona on käytetty työttömyysvakuutuksen ja sosiaaliavustuksen vertailtavuuden takia tietoja vuosilta 1994–1995.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

näkökulmasta tavoiteltava, ja he näkevät sen osin selityksenä sille, ettei nykyistä järjestelmää ole haluttu muuttaa.⁵⁵

3.3. Norja

Norjassa⁵⁶ ei ole erikseen työttömyysvakuutusjärjestelmää, vaan työttömyyden perusteella maksettavaa tukea maksetaan kansallisesta sosiaalivakuutusjärjestelmästä, eli kansanvakuutuksesta (*folketrygden*). Järjestelmän rahoitus perustuu pakollisiin sosiaalivakuutusmaksuihin, joita maksavat työnantajat, työntekijät ja valtio sekä verotuksella kerättyyn rahoitukseen. Järjestelmästä maksetaan myös esimerkiksi tukia vanhemmuuden tai sairauden perusteella.⁵⁷ Työttömyyden perusteella maksettavaan turvaan ovat oikeutettuja Norjan sosiaalivakuutuksen piirissä olevat henkilöt. Ne, jotka eivät ole oikeutettuja saamaan tukea kansallisesta vakuutusjärjestelmästä työttömyyden ajalle, voivat saada viimesijaista turvaa.

Työttömyyden perusteella maksettavaa tukea voivat saada palkansaajat ja palkkaa saavat freelancerit, jotka eivät lukeudu itsensä työllistäjiin. Yrittäjänä tehtyä työtä ei lueta etuuksien maksuun perustuvana tulona, vaan yrittäjän katsotaan olevan itse vastuussa omasta työllistymisestään osana yrittämiseen liittyvää riskiä.⁵⁸ Etuutta voivat saada myös lomautetut henkilöt. Etuudensaajan tulee olla muun muassa alle 67-vuotias, aiempien työskentelytuntien (yhdestä tai useammasta työstä) on täytynyt vähentyä ainakin 50 prosenttia, henkilön tulee olla työkykyinen, etsiä aktiivisesti työtä ja rekisteröityä työnhakijaksi. Etuudensaajan tulee olla valmis ottamaan vastaan mitä tahansa työtä mistä tahansa Norjasta. Työttömyysetuuden saajan on täytynyt saada edeltäneen 12 kuukauden aikana vähintään 186 042 Norjan kruunua (2025) tai vähintään 372 084 Norjan kruunua (2025) edeltäneen 36 kuukauden aikana. Niiden kohdalla, jotka ovat olleet vähintään 3 kuukautta edeltäneen 12 kuukauden aikana asepalveluksessa lasketaan tuloperusteeksi vähintään 372 084 Norjan kruunua (2025).⁵⁹ Vaadittu minimitulo ei vaihtele iän mukaan, eikä järjestelmässä ole minimitulon lisäksi esimerkiksi vaadetta työskentelyajasta.

Etuuden määrä lasketaan edeltäneen 12 kuukauden bruttotulojen perusteella tai vuosittaisen keskiarvon perusteella edeltäneen 36 kuukauden ajalta, jos se on etuudensaajalle suotuisampi. Tulona huomioidaan palkkatulo, raskauden tai siitä johtuvan sairauden sekä vanhemmuuden perusteella maksettavat etuudet. Etuuden laskennassa huomioitava maksimitulo on 6 kertaa perusmäärä (*grunnbeløpet*). Etuus korvaa tyypillisesti hieman yli 60 prosenttia aiemmasta tulosta. Ne etuudensaajat, joilla on lapsia, voivat saada etuutta korotettuna. Etuus ei kuitenkaan voi ylittää 90 prosenttia etuuden perusteena olevasta tulosta. Etuutta vähennetään ilmoitettujen työtuntien mukaisesti ja jäljellä olevaa työaikaan vastaavat työansiot voidaan kattaa osatyöttömyysetuudella. Oikeutta etuuteen ei ylipäänsä ole, mikäli työtunnit eivät ole vähentyneet yli 50 prosenttia.⁶⁰ Etuutta maksetaan enintään 104 tai 52 viikkoa perustuen aiempaan tuloon.

Norjassa itsensä työllistäjät eivät lähtökohtaisesti voi kuulua edellä kuvattuun työttömyyteen perustella maksettavan turvan piiriin. Kuitenkin, mikäli henkilö on työskennellyt palkkatyössä aiemmin, voidaan aiempaan palkkatyönä tehtyyn työhön perustuva oikeus etuuteen säilyttää 12 kuukauteen asti, silloin kun

⁵⁵ Donald O. Parsons – Torben Tranæs – Helene Bie Lilleør, Voluntary Public Unemployment Insurance.

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit; Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper No. 8783, 2015.

⁵⁶ Tässä alaluvussa esitetyt perustiedot Norjan järjestelmästä on haettu Missoc-tietokannasta. Tiedot pohjautuvat 1.1.2024 päivitettyihin tietoihin: <https://www.missoc.org/missoc-database/> (3.1.2025).

⁵⁷ Nav (Arbeids- og velferdsetaten), <https://www.nav.no/> (3.1.2025).

⁵⁸ Mari Holm Ingelsrud, Standard and non-standard working arrangements in Norway – consequences of COVID-19. Labour and Industry, 2021, 31(4), 387–404. <https://doi.org/10.1080/10301763.2021.1979449>

⁵⁹ Nav, Unemployment benefit (dagpenger) <https://www.nav.no/dagpenger/en> (3.1.2025).

⁶⁰ Nav, Unemployment benefit (dagpenger) <https://www.nav.no/dagpenger/en> (3.1.2025).



STM073:00/2024
VN/15383/2024

kyse on vastikään perustetusta yrityksestä. Henkilö voi siten työskennellä yrityksessä ilman, että se vaikuttaa työttömyysetuuden maksuun.⁶¹

Lisäksi kalastajille on olemassa Norjassa oma erityinen työttömyysvakuutusjärjestelmä (*A-trygd*). Norjan vero- ja sosiaaliturvajärjestelmässä kalastajat luokitellaan itsensä työllistäjiksi. Muita kuin kalastukseen perustuvia tuloja voidaan huomioida henkilölle, joka ei ole saanut aiempina vuosina tuloja kalastuksesta.⁶²

Vuonna 2018 tilastojen mukaan Norjassa itsensä työllistäjänä saatuja tuloja oli 322 000 henkilöllä, joista 96 000 henkilöllä itsensä työllistäminen oli pääasiallinen tulon lähde.⁶³ Norjan työttömyyteen perustuvaa turvaa on kritisoitu siitä, että se rajoittaa niiden henkilöiden turvan saantia, joilla on eri tulonlähteistä kertyvää ansiota, vaihtelevaa tuloa tai jotka työskentelevät osa-aikaisesti.⁶⁴

Koronapandemian aikana Norjassa hallitus laajensi niin palkkatyötä tekevien kuin itsensä työllistävien turvaa. Norjassa työttömyysaste on normaalisti noin kolme prosenttia, mutta pandemian alussa huhtikuussa 2020 työttömyysaste nousi 15 prosenttiin (monet olivat lomautettuina). Pandemian alussa hallitus myönsi itsensä työllistävälle väliaikaisen pääsyn työttömyysetuuksiin, jos heidän tulojensa vähentyminen johtui koronapandemiasta. Heidän tuli kuitenkin kattaa menetetyt tulot ensimmäiseltä 16 päivältä itse. Etuus perustui vuoden 2019 ansaintaan ja kattoi tiettyyn rajaan asti 80 prosenttia tulosta. Väliaikaisista muutoksista huolimatta etuusjärjestelmän ei ole nähty turvaavan riittävästi niiden tilannetta, jotka työskentelevät epätyypillisissä tehtävissä.⁶⁵

4. Vaihtoehtoiset ratkaisutavat

4.1. Henkilöpiiriä koskevat vaihtoehdot

Universaalin ansiosidonnaisen arvioinnissa on syytä aluksi määrittää, mikä on se oikeushyvä, jota universaalilla ansiosidonnaisella turvattaisiin.

Yksinkertaisimmillaan tavoiteltu oikeushyvä on ratkaisu nykyisen rahoitusjärjestelmän koettuun yhdenvertaisuusongelmaan, jossa kaikki palkansaajat ja heidän työnantajansa maksavat työttömyysvakuutusmaksua, mutta vain työttömyyskassaan kuuluvat palkansaajat saavat etuuden ansioperusteisena. Tätä työttömyysvakuutusmaksuveloitteeseen liittyvää oikeushyvää punnittaessa on syytä kiinnittää huomio edellä luvussa 2.2.2 tarkemmin avattuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 18/1998 vp, jossa valiokunta otti kantaa paitsi työttömyysvakuutusmaksujen luonteeseen myös siihen, millainen mahdollinen suhde palkansaajan työttömyysvakuutusmaksulla on mahdolliseen tulevaan etuuteen nähdén. Valiokunta totesi, että palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on veronluonteinen maksu, ei vakuutusmaksu.

⁶¹ Nav, Unemployment benefit (dagpenger) <https://www.nav.no/dagpenger/en> (3.1.2025).

⁶² Garantikassen for fiskere (GFF), Dagpenger. <https://www.garantikassen.no/tjenester/planlegging/> (3.1.2025).

⁶³ Kristine Nergaard, Chapter 5 Non-standard work in Norway. Teoksessa Anna Ilsøe – Trine Pernille Larsen (toim.), Non-standard work in the Nordics: Troubled waters under the still surface. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2021:503, 2021, 85–96.

⁶⁴ Mari Holm Ingelsrud, Standard and non-standard working arrangements in Norway – consequences of COVID-19. Labour and Industry, 2021, 31(4), 387–404. <https://doi.org/10.1080/10301763.2021.1979449>

⁶⁵ Mari Holm Ingelsrud, Standard and non-standard working arrangements in Norway – consequences of COVID-19. Labour and Industry, 2021, 31(4), 387–404. <https://doi.org/10.1080/10301763.2021.1979449>

STM073:00/2024
VN/15383/2024

Jos tavoiteltava oikeushyvä on saattaa kaikki palkansaajat universaalien ansiosidonnaisen piiriin, palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun tuotto kohdistuisi kokonaisuudessaan palkansaajien ansiopäivärahan ansio-osan rahoitukseen. Vaihtoehdossa ansioperusteinen työttömyyden aikainen turva kattaisi kaikki palkansaajat, jotka täyttäisivät työssäoloehdon.

Vaihtoehdossa on tärkeä tunnistaa, että työttömyyskassaan kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun tuotto ei riittäisi kattamaan muutoksesta syntyvää ansio-osamenon kasvua. Jos ansiopäivärahaa ei leikata nykytilaan verrattuna, universaalien ansiosidonnaisen työttömyysturvan lisärahoitustarve merkitsisi, että paitsi palkansaajien myös työnantajien maksamaa työttömyysvakuutusmaksua jouduttaisiin korottamaan nykytilaan verrattuna. Jos taas lisärahoituksen tarve katettaisiin leikkaamalla ansiopäivärahan määrää, on syytä todeta, että tällainen leikkaus kohdistuisi samoihin henkilöryhmiin, joihin ansiopäivärahan tiukentuneet ehdot ovat jo kohdistuneet (erityisesti työssäoloehdon pidentäminen, ansiopäivärahan porrastus). Arvioitujen mallien vaikutuksia julkiseen talouteen kuvataan tarkemmin luvussa 4.3.1.4.

Vaihtoehtoinen universaalilla ansiosidonnaisella mallilla tavoiteltu oikeushyvä voi olla myös, että kaikki työssäoloehdon täyttävät tulisivat oikeutetuiksi ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen. Tällöin malli koskisi paitsi palkansaajia myös yrittäjiä. Vaihtoehdossa ansioperusteinen työttömyyden aikainen taloudellinen turva kattaisi yhdenvertaisesti kaikki työlliset, jotka täyttävät työssäoloehdon. Universaalien ansiosidonnaisen saanti ei olisi riippuvainen siitä, miten (palkansaajana, yrittäjänä vai näitä työn muotoja yhdistämällä) henkilö on työllistynyt.

Vaihtoehdon vahvuus on paitsi ansioturvan kattavuus itsessään myös se, että yrittäjien sisällyttäminen universaaliin ansiosidonnaiseen ja näin syntyvä kollektiivinen yrittäjien vakuutusmaksutuotto ratkaisisi eräitä niin kutsuttuun yhdistelmävakuutukseen⁶⁶ liittyviä rahoituksellisia ja valikoitumiseen liittyviä riskejä ja näin edistäisi yhdistelmävakuutuksen toteuttamista, jos sen toteuttamisesta päätetään.

Vastaavasti kuin vain palkansaajia koskevassa universaalissa ansiosidonnaisessa mallissa myös tässä vaihtoehdossa palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksuihin kohdistuu korotuspaine. Lisäksi – erityisesti jos universaali ansiosidonnainen toimeenpantaisiin Kelan toimesta – yrittäjien ansiopäivärahan rahoitus olisi tarpeen ratkaista tavalla, jossa ansio-osan rahoitus tapahtuisi veronluonteisilla maksuilla nykyisen työttömyyskassan jäsenmaksun sijasta.

Kolmas vaihtoehtoinen tavoiteltava oikeushyvä voi olla mahdollisimman kattava ansioturva, jossa jokainen työssäoloehto kerryttävä tunnistaa mahdollisuuden ja tarpeen vakuuttautua ansioperusteisesti työttömyyden varalta. Tässä vaihtoehdossa tavoitteena voi olla kattava vapaaehtoinen työttömyyskassan jäsenyys. Jos kattava ansioturva on tavoiteltava oikeushyvä, on syytä tarkastella, miten se toteutuu nyt vapaaehtoisen työttömyyskassajäsenyyden kautta.

Työttömyyskassoissa oli vuoden 2023 lopussa 1 943 881 jäsentä. Työttömyyskassojen yhteisjärjestön ilmoittaman tiedon mukaan noin 85 prosenttia palkansaajista kuuluu työttömyyskassaan. Niin kutsutun tulorekisterin palkat ja palkkiot -tilastossa oli joulukuussa 2023 noin 2 299 000 palkkaa saanutta henkilöä. Palkansaajien jäsenyysaste on tulorekisteritilastojenkin perusteella noin 85 prosenttia palkansaajista.

Sen sijaan yrittäjiä vakuuttavassa Yrittäjäkassassa jäsenyysaste on matala. Yrittäjäkassa on vuonna 2024 arvioinut, että noin 10 prosenttia yrittäjistä kuuluu yrittäjiä vakuuttavaan työttömyyskassaan.⁶⁷

Vapaaehtoiseen jäsenyyteen – ja tässä kohden erityisesti perustuslain 13 §:ssä tarkoitetun yhdistymisvapauden vastinpariin, negatiiviseen yhdistymisvapauteen – perustuva työttömyyskassan

⁶⁶ <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM033:00/2024>

⁶⁷ <https://yrittajakassa.fi/tuhannet-yrittajat-ilman-ansioturvaa/>



STM073:00/2024
VN/15383/2024

ulkopuolelle jääminen voi kuitenkin perustua rationaaliseen ratkaisuun. Silloin henkilö tunnistaa, ettei hän työhön osallistumisesta huolimatta kerrytä työssäoloa, tai että mahdollinen ansiopäiväraha tulojen vähäisyyden vuoksi ei nousisi korkeammaksi kuin peruspäiväraha. Valinta voi myös perustua omaan arvioon työttömyyden riskin vähäisyydestä. Siltä osin kuin kyse kuitenkin on tietämättömyydestä, ansiosidonnaisen työttömyysturvan kattavuutta on mahdollista parantaa tehokkaalla tiedottamisella jäsenyysoikeudesta. Syitä, joiden vuoksi työttömyyskassaan ei liitytä, on aiempien selvitysten pohjalta kuvattu tarkemmin luvussa 2.3.2.

4.2. Universaalin ansiosidonnaisen järjestäminen

4.2.1. Yleistä

Muistiossa arvioidaan kolmea toimijaa universaalin ansiosidonnaisen järjestäjänä. Arvioitavia toimijoita ovat työttömyyskassat, Kela ja Työllisyysrahasto. Työttömyyskassoja ja Kelaa universaalin ansiosidonnaisen järjestäjänä tarkastellaan perustuslain 6, 13, 15 ja 124 §:n kannalta. Koska muistion tässä osiossa tehdään järjestämistapoja koskevia valtiosääntöoikeudellisia nostoja, perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuutta koskeva tarkastelu ei kohdistu muutokseen peruspäivärahasta ansiopäivärahaksi, vaan tarkastelu rajoitetaan huomioihin, jotka koskevat malleja, joissa osalle työssäoloehdon täyttäneistä maksettaisiin ansiopäivärahaa, joka on matalampi kuin nykyinen ansiopäiväraha.

Muista perusoikeuksista voidaan yleisellä tasolla todeta, että ansiopäivärahan perusosa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä katsottu perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi perustoimentulon turvaksi. Vaihtoehtoisilla toimeenpanijoilla ei ole vaikutusta säännöksessä tarkoitetun ansiopäivärahan sisältyvän perustoimeentulon turvan järjestämisen kannalta.

4.2.2. Työttömyyskassat

4.2.2.1. Yleistä työttömyyskassoista

Työttömyyskassojen toiminnasta säädetään työttömyyskassalaissa (603/1984). Nykymuotoisella työttömyyskassajärjestelmällä on kuitenkin tätä edeltävät huomattavan pitkät, noin sadan vuoden perinteet, ja työttömyyskassojen tehtäviä ja toimialaa koskevia säännöksiä on kehitetty niiden olemassaolon aikana.

Työttömyyskassalain 1 §:n mukaan työttömyyskassat ovat keskinäisen vastuun perusteella toimivia yhteisöjä, joiden tarkoituksena on työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettun ansioturvan ja muiden työttömyysturvalaissa tarkoitettujen etuuksien ja korvausten järjestäminen jäsenilleen. Lisäksi 1.7.2024 voimaan tulleen työttömyyskassalain muutoksen (L 421/2024) perusteella työttömyyskassa voi kassan kokouksen niin päättäessä tukea jäsentensä työllisyyttä tarjoamalla työnvälitystä, tieto-, neuvonta- ja ohjauspalveluita, asiantuntija-arviointeja, valmennuksia ja muita näihin verrattavissa olevia palveluita. Ansioturvan järjestämisestä poiketen työvoimapalveluiden järjestäminen on vapaaehtoinen lisäpalvelu työttömyyskassalle, eli kyseessä ei ole lakisääteinen velvoite palveluiden järjestämiseen.

Työttömyyskassat eivät saa harjoittaa muuta kuin työttömyyskassalaissa tarkoitettua toimintaa. Toisaalta, voimassa olevan lainsäädännön perusteella, työttömyysaikaisen työttömyysturvalain mukaisen ansioturvan järjestäminen ei voi olla muun toimijan kuin työttömyyskassan tehtävänä. Toiminnassaan työttömyyskassojen on noudatettava hallintotoimintaa koskevaa yleislainsäädäntöä, eli niiden tulee muun muassa tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan.

Työttömyyskassalain 1 §:n mukaan työttömyyskassan jäsenenä on joko palkkatyöntekijöitä (palkansaajakassa) tai yrittäjiä (yrittäjäkassa). Palkansaajia vakuuttavat työttömyyskassat eroavat toisistaan liittymiskelpoisen jäsenistön osalta (toimiala). Osassa työttömyyskassoista jäsenyys on avoin kaikille palkansaajille ja osa kassoista on toimialakohtaisia (joko ammattiin tai koulutukseen perustuva jäsenyyседellytys).

STM073:00/2024
VN/15383/2024

Työttömyyskassojen lukumäärä on lukuisten yhdistymisten johdosta vähentynyt tasaisesti viime vuosina, ja vuoden 2025 alusta niitä on yhteensä 14. Sen sijaan työttömyyskassojen jäsenmäärä ei ole muuttunut merkittävästi vuosien saatossa. Työttömyyskassoissa oli vuoden 2022 lopussa noin kaksi miljoonaa jäsentä.

Työttömyyskassalain 2 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan työttömyyskassa perustetaan kassan säännöt sisältävällä sopimuskirjalla, jonka vähintään kymmenen kassan jäseneksi aikovaa henkilöä allekirjoittaa. Liittyminen työttömyyskassaan tapahtuu yksilön tekemän jäsenhakemuksen perusteella, eli kyse ei ole kollektiivisesta jäseneksi liittymisestä tai muusta sellaisesta liittymisestä, jossa muu taho kuin yksilö itse antaa tahdonilmaisun jäseneksi liittymisestä. Työttömyyskassan on hyväksyttävä jäsenekseen henkilö, joka täyttää työttömyyskassalain ja kassan sääntöjen jäsenyydelle asettamat ehdot.

Työttömyyskassojen valvonta kuuluu työttömyyskassalain 58 §:n mukaan Finanssivalvonnalle. Lisäksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen yleinen laillisuusvalvonta perustuslain 108 ja 109 §:n nojalla ulottuu työttömyyskassojen toimintaan niiden hoitaessa tehtäviä, jotka koskevat lakisääteisten etuuksien hoitamista. Myös hallintolakia (434/2003) sovelletaan työttömyyskassoissa niiden hoitaessa julkisia tehtäviä.

4.2.2.2. Suhde perustuslakiin

Työttömyyskassojen toimeenpanema universaali ansiosidonnainen ei aikaansaisi etuudensaajien välisiä yhdenvertaisuutta koskevaa perusoikeutta rajoittavia vaikutuksia (PL 6 §).

Työttömyyskassojen roolia arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota ensinnäkin työttömyyskassojen oikeudelliseen luonteeseen. Työttömyyskassat eivät kuulu julkisen hallinnon viranomaisorganisaatioon, vaikka ne hoitavat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkista hallintotehtävää. Työttömyyskassat eivät myöskään toimi missään yleisessä yksityisoikeudellisessa organisaatiomuodossa, kuten yhdistyksenä, yhtiönä tai säätiönä. Työttömyyskassojen voidaan arvioida kuuluvan niin sanottuun välilliseen julkishallintoon.

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Julkisen hallintotehtävän osoittamista työttömyyskassojen tehtäväksi ei arvioitu perustuslakivaliokunnan antamassa lausunnossa hallituksen esitykseen HE 38/84 vp, johon sisältyi myös esitys työttömyyskassalaiksi (PeVL 4/1984 vp). Myöhemmin perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnoissaan PeVL 46/2002 vp ja PeVL 33/2020 vp arvioinut ansiopäivärahan järjestämisen osoittamista työttömyyskassojen tehtäväksi.⁶⁸

Jos universaalien ansiosidonnaisen toimeenpano osoitettaisiin työttömyyskassojen tehtäväksi, kyseessä ei olisi tilanne, jossa tällaista välillisen julkishallinnon järjestelyä oltaisiin vasta perustamassa, vaan kyse olisi ansiosidonnaisen työttömyysturvan laajentamisesta nykytilaan nähden. Universaalien ansiosidonnaisen toimeenpano ei myöskään toisi työttömyyskassalle sisällöllisesti uusia tehtäviä, vaan kyse olisi jäsenmäärän muutoksesta ja kassoista etuutta hakevien työttömien työnhakijoiden määrän kasvusta. Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan työttömyyskassajärjestelmää koskeva lausuntokäytäntö, se, että ansiopäivärahan toimeenpano on osoitettu työttömyyskassojen tehtäväksi, ei ole perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallinen ratkaisu. Näin ollen myöskään nykyistä laajemmalle henkilökoulolle järjestettävän turvan antamista niiden tehtäväksi ei voitane pitää perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisena.

⁶⁸ Pakollisen ansioperusteisen turvan järjestäminen muutoin kuin viranomaisen toimesta ei ole Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä ainutlaatuinen tilanne. Esimerkiksi työeläkejärjestelmän toimeenpano tapahtuu niin ikään välilliseen julkishallintoon kuuluvien toimielinten toimesta.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

Jos universaali ansiosidonnainen työttömyysturva järjestettäisiin työttömyyskassojen toimesta, ratkaisua tulisi tarkastella paitsi PL 124 §:n kannalta myös muiden ratkaisuun liittyvien perusoikeuksien kannalta. Keskeistä olisi tarkastelu suhteessa perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattuun yhdistymisvapauteen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklassa turvattuun yhdistymisvapauteen.

Perustuslain 13 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus, johon sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin säännöksellä on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Säännöksen mukaan yhdistymisvapauteen sisältyy oikeus olla kuulumatta yhdistykseen, eli niin kutsuttu negatiivinen yhdistymisvapaus.

Voimassa olevan PL 13 §:n taustalla on perustuslakiuudistusta edeltävästi voimassa olleeseen hallitusmuotoon⁶⁹ esitetty muutos, jossa hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp ehdotettiin osin uudistettavaksi säännöstä yhdistymisvapaudesta⁷⁰. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”perustuslain turvaamana yhdistymisvapaus koskee ensisijaisesti yhdistyslain (503/89) tarkoittamia niin sanottuja aatteellisia yhdistyksiä. Ehdotus ei estäisi vastaisuudessa perustamasta nykyiseen tapaan lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voitaisiin edelleen säätää laissa (ks. esim. PeVL 121/1957 vp, PeVL 4/1963 vp, PeVL 3/1990 vp), mutta yhdistymisvapautta turvaavan perustuslainsäädännön voidaan tällöinkin katsoa puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen.”⁷¹

Sittenmin perustuslakivaliokunta on arvioinut yhdistymisvapautta ja negatiivista yhdistymisvapautta lausunnoissaan. Tällä hetkellä ajankohtaisin kysymys lienee ylioppilaskuntien jäsenyyttä koskeva sääntely, jossa on kyse niin kutsutusta pakollisesta jäsenyydestä. Perustuslakivaliokunta ei toistaiseksi ole todennut ylioppilaskunnan automaattisen, pakollisen jäsenyyden olevan ristiriidassa perustuslain turvaaman yhdistymisvapauden kanssa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että pakollisen jäsenyyden kaltaisissa tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan. Lisäksi se on asettanut edellytykseksi, että laissa osoitetaan maininnoin ylioppilaskunnan julkiset tehtävät, joihin pakkojäsenyys liittyy (kts. mm. PeVL 3/1997 vp, s. 3/II, PeVL 11/2009 vp s. 6). Ylioppilaskuntien jäsenyyden lisäksi perustuslakivaliokunta on käsitellyt pakkojäsenyyttä myös ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntia koskevassa lausuntokäytännössään. Hallituksen esityksessä HE 26/2014 vp ammattikorkeakoululaiksi ja laiksi yliopistolain 49 §:n muuttamisesta ehdotettiin muun muassa ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien jäsenyyden muuttamista pakolliseksi kaikille ammattikorkeakoulussa tutkintoa opiskeleville opiskelijoille. Pakollista jäsenyyttä perusteltiin erityisesti sillä, että ammattikorkeakouluissa oli tarve mahdollistaa opiskelijaterveydenhuolto samalla tavoin kuin yliopistoissa. Esityksen mukaan opiskelijakunnan jäsenyys mahdollistaisi opiskelijoiden terveydenhuoltomaksun keräämisen jäsenmaksun yhteydessä.

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan PeVL 24/2014 vp aiempiin ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien pakkojäsenyyttä koskeviin lausuntoihinsa, joissa se on katsonut, etteivät säännösehdotukset ammattikorkeakoulujen opiskelijakuntien pakkojäsenyydestä olleet sopusoinnussa perustuslaissa turvattuun yhdistymisvapauden kanssa (PeVL 74/2002 vp, PeVL 39/2004 vp, samoin

⁶⁹ Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp

⁷⁰ Hallituksen esityksessä todetaan, että yhdistymisvapaus on määritelty laavammin kuin voimassa olleessa hallitusmuodon 10 §:ssä, jossa mainitaan yhdistymisvapauden ulottuvuuksista vain oikeus perustaa yhdistyksiä. Esityksen mukaan säännöksessä luetellut yhdistymisvapauden ulottuvuudet oli jo lainsäädäntökäytännössä johdettu voimassa olleesta hallitusmuodon 10 §:stä, joten tältä osin kyse oli tapahtuneen kehityksen kirjaamisesta hallitusmuodon tekstiin. Perustuslaissa turvattaisiin ehdotuksen mukaan nimenomaisesti myös negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla kuulumatta yhdistykseen ja erota siitä. HE 309/1993 s. 60/I

⁷¹ HE 309/1993 vp s. 60/I-II

STM073:00/2024
VN/15383/2024

Saamelaisalueen koulutuskeskuksen oppilaskunnan pakkojäsenyyden osalta PeVL 40/2009 vp). Valiokunta totesi, että se on tarkastelussaan antanut merkitystä sille, ettei ammattikorkeakoulun opiskelijakunta muodosta ylioppilaskuntaan rinnastettavaa perinteistä osaa ammattikorkeakoulusta, vaan säännökset opiskelijakunnasta ja sen pakkojäsenyydestä olisivat uusia.

Lausunnossaan PeVL 24/2014 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esityksessä HE 26/2014 vp ammattikorkeakoulujen opiskelijakunnalle ehdotetut uudet tehtävät olivat sinänsä opiskelijakunnalle soveltuvia julkisia tehtäviä. Se katsoi kuitenkin, että uusien tehtävien hoitaminen, tai opiskelijoiden terveydenhuoltomaksun periminen, ei kuitenkaan edellyttä, että jäsenyyden opiskelijakunnassa tulisi olla pakollista. Ehdotettu negatiivisen yhdistymisvapauden rajoitus ei valiokunnan mielestä täyttänyt perusoikeusrajoituksiin kohdistuvaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska sinänsä hyväksyttävät päämäärät voidaan saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Säännös opiskelijakunnan pakkojäsenyydestä katsottiin näin ollen perustuslaissa turvatun yhdistymisvapauden kanssa ristiriitaiseksi, ja valiokunta edellytti, että sääntelyä tarkistetaan niin, että jäsenyys opiskelijakunnassa on ammattikorkeakoulun opiskelijalle vapaaehtoista.

Perustuslakivaliokunta käsitteli ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden terveydenhuoltoa seuraavan kerran lausunnossaan PeVL 33/2018 vp, joka annettiin hallituksen esityksen HE 145/2018 vp laiksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi johdosta. Esityksessä ehdotettiin muun muassa, että Kela vastaisi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä ja YTHS palveluiden tuottamisesta. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämistapa poikkeaisi toisin sanoen muun väestön terveydenhuollosta. Myös terveydenhuollon rahoitus olisi erilainen, opiskelijaterveydenhuollon rahoitus koostui ehdotuksen mukaan opiskelijoiden Kelalle suorittamista terveydenhoitomaksuista ja valtion rahoituksesta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallituksen esityksestä HE 145/2018 vp ilmeni sellaisia erityispiirteitä, joiden perusteella korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelujen järjestäminen ja tuottaminen muista väestöryhmistä poikkeavalla tavalla on hyväksyttävää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Se piti merkityksellisenä myös sitä, että korkeakouluopiskelijat voisivat vastaisuudessaakin käyttää myös yleisiä terveystalv palveluja.

Samassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta lausui kuitenkin lisäksi, että arvioidessaan aiemmin yliopistolain ylioppilaskunnan jäsenyyttä koskevaa sääntelyä, se on kiinnittänyt huomiota ehdotukseen erityisistä tehtävistä, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta vastaaviin tahoihin nähden. Nämä tehtävät olivat perustuslakivaliokunnan mielestä muodostaneet riittävän perusteen ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle. Perustusvaliokunta totesi, että HE 145/2018 vp:ssä korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuollon järjestämiseen ehdotetulla sääntelyllä on vaikutuksia niihin ylioppilaskunnan erityisiin tehtäviin, joita se on aiemmin pitänyt riittävänä perusteena ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle. Valiokunta katsoi, että uudella korkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltoa koskevalla sääntelyllä voi olla merkitystä arvioitaessa pakkojäsenyyttä valtiosääntöoikeudellisesti. Perustuslakivaliokunta lausui mielipiteenään, että valtioneuvoston piirissä olisi syytä harkita selvitystyön käynnistämistä sen arvioimiseksi, onko ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle enää esitettävissä hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvatun yhdistymisvapauden kannalta, sekä tarvittaessa ryhtyä lainsäädäntötoimiin sääntelyn muuttamiseksi.⁷²

Jos universaali ansiosidonnainen järjestettäisiin pakollisella työttömyyskassan jäsenyydellä, arvioitavaksi tulisi, onko työttömyyskassan pakolliselle jäsenyydelle mahdollista osoittaa tällainen perusta. Ylioppilaskuntia

⁷² Tuorein ylioppilaskunnan jäsenyyttä koskeva selvitys on luovutettu opetus- ja kulttuuriministeriölle 18.12.2024: Viertola, Juha, Ylioppilaskunnan tehtävät ja ylioppilaskunnan jäsenyys, https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/acfc2eea-9fc0-4e72-b550-d55f5696f6a7/d4ad2548-f6a5-4316-9c1f-c9606d2e9c60/KIRJE_20241220065409.PDF



STM073:00/2024
VN/15383/2024

koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella arvioinnissa olisi merkitystä sillä, millaisia tehtäviä työttömyyskassalle on lailla osoitettu.

Kuten edellä on kuvattu, työttömyyskassan jäsenistö muodostuu henkilöjäsenistä ja kassan ylintä valtaa käyttävät sen henkilöjäsenet kassan kokouksessa. Kassan kokous valitsee työttömyyskassan hallituksen ja päättää jäsenmaksun perusteesta. Se myös päättää vastuuvapauden myöntämisestä hallitukselle, tilinpäätöksen hyväksymisestä ja yli- tai alijäämän käsittelystä. Kaikki nämä tehtävät ovat sellaisia yleisiä tehtäviä, joilla velvoitetta liittyä työttömyyskassan jäseneksi ei voida perustella.

Työttömyyskassojen tehtävänä on lakisääteisten etuuksien järjestäminen jäsenilleen. Työttömyyskassa tai sen jäsenistä muodostuva kassan kokous ei kuitenkaan voi päättää etuuksista, joita työttömyyskassa maksaa jäsenilleen, eikä se voi merkittävässä määrin vaikuttaa myöskään tapaan, joilla toimeenpano tapahtuu. Koska voimassa olevan lain perusteella vain työttömyyskassat voivat järjestää ansioperusteista työttömyysturvaa, tällä voisi olla mahdollista puoltaa pakollista jäsenyyttä.

Työttömyyskassan kassan kokous päättää kuitenkin siitä, järjestääkö työttömyyskassa jäsenilleen myös työllistymistä tukevaa toimintaa. Tehtävä on työttömyyskassoille uusi, ja sillä on perustuslain 18 §:n mukainen työllisyyden edistämisen tavoite. Työttömyyskassan toimialan osalta kassan kokous päättää säännöistä, joissa toimialasta määrätään. Mahdollisuus vaikuttaa työllistymisen edistämisen tehtävään ja toimialan kautta mahdollisuus vaikuttaa jäsenmaksulla rahoitettavan etuusmenoriskin jakautumiseen jäsenistön sisällä saattavat olla sellaisia tehtäviä, joilla voisi olla mahdollista puoltaa velvollisuutta liittyä työttömyyskassaan erityisesti, kun otetaan huomioon se, että vallitsevissa olosuhteissa työttömyyskassan jäsenyys on ainoa tapa hankkia työttömyysturvalaissa tarkoitettu ansioperusteinen työttömyysturva.

Jäseneksi liittymisen velvoitetta on kuitenkin syytä tarkastella myös suhteessa siihen, onko tavoiteltu parannus, tässä ansioperusteinen työttömyysturva, mahdollista järjestää myös muulla tavoin niin, että perusoikeuden rajoitus olisi liittymispakkoa vähäisempi.

Kela pystyisi järjestämään ansioturvan kaikille, jos tämä tehtävä sille lailla säädettäisiin. Kyse olisi Kelalle uudesta tehtävästä siltä osin kuin kyse on ansiopäivärahan toimeenpanosta, johon sisältyy työssäoloehdon täyttymisen tutkimisen lisäksi ansiopäivärahan suuruudesta päättäminen. Kelan toimeenpanema universaali ansiosidonnainen ei edellyttäisi pakollista tai vapaaehtoista jäsenyyttä yhdistyksessä tai muussa toimijassa, joten se ei olisi pakkojäsenyyden kaltaisella tavalla ongelmallinen perustuslain 13 §:n kannalta.

Kelan toimeenpanemassa universaalissa ansiosidonnaisessa kyse olisi joko lakisääteisen tehtävän siirrosta uudelle toimijalle (täysi Kelasiirto) tai ansiopäivärahan järjestämistä koskevan tehtävän jakamisesta kahden toimijan välillä. Näillä kummallakin vaihtoehdolla olisi vaikutuksia nykyisiin ja tuleviin työttömyyskassan jäseniin. Tarkasteltavaksi tulee, liittyisikö Kelan toimeenpanemaan universaaliin ansiosidonnaiseen myös perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia (eli muita rajoituksia kuin pakkojäsenyys).

Ensimmäisessä vaihtoehdossa eli täydessä Kela-siirrossa voisi tulla arvioitavaksi, miten työttömyyskassan nykyisten ja tulevien jäsenten nykyinen perusoikeuden käyttäminen, PL 13 §:ssä tarkoitettuun yhdistymisvapauteen perustuva oikeus perustaa työttömyyskassa, oikeus liittyä jäseneksi työttömyyskassassa ja oikeus yksilöjäsenenä osallistua työttömyyskassan kokouksessa tapahtuvaan päätöksentekoon, suhteutuisi sanotun jäsenyyden ja jäsenysmahdollisuuden lakkauttamiseen lailla (täysi Kela-siirto). Lisäksi arvioitavaksi tulisi perustuslain 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja, jonka on aiemmin arvioitu koskevan työttömyyskassan jäsenten hallinnoiman työttömyyskassan tasoitusrahaston varoja.

Jälkimmäisessä, osittaisessa Kela-mallissa, arvioitavaksi tulee tällaisen ratkaisun mahdolliset välilliset vaikutukset yhdistymisvapauteen ja omaisuuden suojaan.

Näitä vaikutuksia kuvataan tarkemmin osiossa 4.2.3.



STM073:00/2024
VN/15383/2024

Muita pakollisen työttömyyskassajäsenyyden arvioinnissa huomioitavia perustuslakivaliokunnan lausuntoja

Ylioppilaskuntia ja oppilaskuntia koskevien lausuntojen lisäksi perustuslakivaliokunta on arvioinut pakkojäsenyyttä koskevia malleja muun muassa lausunnoissaan PeVL 1/1998, 18/2010, 39/2004 ja 52/2006 vp.

Lausunnoista PeVL 1/1998 vp annettiin hallituksen esityksen HE 171/1997 vp johdosta. Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettiin, että metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys määräytyisi lähtökohtaisesti niin sanotun automaattijäsenyyden perusteella. Jäsenyys ei kuitenkaan ollut esityksen mukaan muodollisesti pakollinen, vaan jäsenyydestä olisi oikeus kieltäytyä. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt esitetyn kaltaista automaattijäsenyyttä perustuslain 13 §:ää edeltäneen hallitusmuodon 10 a §:n kannalta ongelmallisena.

Työttömyyskassojen toimeenpanemaa universaalia ansiosidonnaista voisi olla mahdollista arvioida mallina, jossa työlliset olisivat työttömyyskassojen jäseniä automaattisesti. Tämä edellyttäisi teknistä ratkaisua, jonka perusteella työllisen ammattiala voitaisiin yhdistää jonkin olemassa olevan työttömyyskassan toimialaan. Tällainen jäsenyys voisi olla mahdollista toteuttaa niin, että se ei olisi muodollisesti pakollinen, vaan jäsenyydestä olisi mahdollista kieltäytyä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 18/2010 vp annettiin hallituksen esityksen HE 106/2009 vp johdosta. Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettiin ampuma-aseen hankkimisluvan edellytykseksi jäsenyyttä yhdistyksen 4 §:n mukaisen luvan saaneessa yhdistyksessä (ampumaseura). Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu sääntely ei merkitsisi yhdistyksen pakkojäsenyyttä eli jäsenyyttä yhdistyksessä suoraan lain säännösten perusteella. Koska yhdistyksen jäsenyys olisi esityksen mukaan hankkimisluvan saamisen edellytys, yhdistykseen kuulumattomuudesta aiheutuisi kielteinen seuraus ja siten perustuslakivaliokunnan mukaan tosiasiallinen, olennainen rajoitus yhdistymisvapaudelle.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että yhdistymisvapauden rajoittamiselle (eli jäsenyyden edellyttämiselle) oli olemassa valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. Se katsoi kuitenkin, että ampumaseuran pakollista jäsenyyttä hankkimisluvan edellytyksenä tuli arvioida myös välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta totesi, että yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus. Siten yhdistykset voivat vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt ja valita niiden mukaan vapaasti jäsenensä. Oikeus kuulua yhdistykseen ei anna yksilölle oikeutta päästä jäseneksi mihin tahansa yhdistykseen. Ampumaseuran jäsenyys hankkimisluvan ehtona olisi käytännössä merkinnyt sitä, että yhdistyksen päätös olla ottamatta henkilöä yhdistyksen jäseneksi muodostuisi ratkaisevaksi luvan saamisen kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ampumaurheilun ja -harrastuksen aktiivisuus ja vakiintuneisuus oli mahdollista riittävän luotettavasti osoittaa myös muilla keinoin, ja että ampumaseuran jäsenyyttä ei ollut syytä säätää hankkimisluvan edellytykseksi.

Työttömyyskassan jäseneksi pääseminen eroaa jossakin määrin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan tarkasteleminiin yhdistyksen pohjalta toimiviin ampumaseuroihin nähden.⁷³ Työttömyyskassalain perusteella työttömyyskassa ei voi evätä jäsenyyttä henkilöltä, joka täyttää työttömyyskassan säännöissä ja työttömyyskassalaissa säädetyt jäsenyyden ehdot. Näistä työttömyyskassalain säännökset ovat ensisijaisia. Työttömyyskassan mahdollisuus valikoida jäsenensä on rajallinen, ja käytännössä jäsenyyden epääminen perustuu siihen, että henkilö ei työllisty palkkatyöntekijänä tai yrittäjänä työttömyyskassalaissa ja

⁷³ Hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp todetaan, että yhdistymisvapauden perustana oleva yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus, joiden perusteella yhdistykset voivat vapaasti hyväksyä haluamansa säännöt ja valita niiden mukaan vapaasti jäsenensä. HE 309/1993 vp s. 60/I. Työttömyyskassalain nojalla toimivat työttömyyskassat eivät ole yhdistyslaissa (503/1984) tarkoitettuja yksityisoikeudellisia yhdistyksiä, vaan osa välillistä julkista hallintoa, ja niiden mahdollisuudet vaikuttaa säännöillä jäsenyyskelpoisuuteen lienevät rajallisemmat kuin yksityisoikeudellisilla yhdistyksillä.



STM073:00/2024
VN/15383/2024

työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla. Lisäksi joidenkin palkansaajakassojen kohdalla jäsenyyden epääminen voi perustua siihen, että henkilö ei työskentele työttömyyskassan säännöissä tarkoitetussa ammatissa, tai että palkansaajalla ei ole työttömyyskassan säännöissä edellytettyä koulutusta. Sääntöjen voimaantulo edellyttää, että Finanssivalvonta vahvistaa sanotut säännöt.

Lausunnossaan PeVL 52/2006 vp, jonka perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksen HE 172/2006 vp johdosta, perustuslakivaliokunta arvioi muun muassa ehdotusta tuolloisen Maanpuolustuskoulutus ry:n toimintaa jatkamaan järjestettävästä julkisoikeudellisesta yhdistyksestä. Hallituksen esityksessä ehdotettiin, että Maanpuolustuskoulutus ry:n sijaan lailla perustettaisiin Maanpuolustuskoulutusyhdistys, joka jatkaisi Maanpuolustuskoulutus ry:n toimintaa, ja Maanpuolustuskoulutus ry:n jäsenenä olleet yhdistykset voivat ilman eri hakemusta siirtyä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen jäseniksi.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että sääntelyssä on kysymys aiemman kattojärjestön jäsenyhdistysten mahdollisuudesta siirtyä kevennetyssä menettelyssä jäseneksi lailla perustettavaan uuteen julkisoikeudelliseen yhdistykseen. Siirtyminen uuden kattojärjestön jäseneksi edellyttäisi kuitenkin jäsenyhdistyksen nimenomaista toimenpidettä. Kysymys ei siten ole pakko- tai automaattijäsenyydestä yhdistyksessä eikä sääntely näiltä osin perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lausunnossa on kyse yhdistysten liittymisestä yhdistykseen, eikä se näin ollen ole merkityksellinen työttömyyskassan jäsenyyttä koskevan arvioinnin kannalta.

4.2.2.3. Muuta vaihtoehdosta

Työttömyyskassojen toimeenpanema ja niiden jäsenyyteen perustuva universaali ansiosidonnainen on mahdollista toteuttaa ilman, että maksatusjärjestelmiä olisi välttämätöntä muuttaa. Jäsenyysasiaan liittyviä järjestelmiä olisi oletettavasti kehitettävä.

Mallin henkilöpiiri olisi mahdollista määrittää joko niin, että se koskisi vain palkansaajia (tai palkansaajia yhdistelmävakuutus huomioiden) tai niin, että se koskisi kaikkia työllisiä (palkansaajat ja yrittäjät, yhdistelmävakuutuksen huomioiminen). Mallin ulottaminen yrittäjiin ei edellyttäisi yrittäjien osallistumista rahoitukseen työttömyysvakuutusmaksulla tai sitä vastaavalla, ansio-osan rahoitukseen kohdistuvalla veronluonteisella maksulla, vaan malli olisi nykytilaa vastaavasti mahdollista toteuttaa jäsenmaksurahoituksen kautta.

Kuten luvussa 1.1 todetaan, työttömyyskassoja koskevan osion yhteydessä tarkastellaan myös vaihtoehtoa, jossa työttömyysaikaisen perusturvan (eli työmarkkinatuen tai jatkossa mahdollisen hallitusohjelmassa tarkoitetun yleistuen) maksaminen osoitettaisiin työttömyyskassojen tehtäväksi. Tästä seuraisi, että yksi toimeenpanija, työttömyyskassa, vastaisi työttömyyden perusteella maksettavan etuuden toimeenpanosta kaikille työttömille työnhakijoille, riippumatta siitä, miten työtön henkilö on ollut kiinnittyneenä työmarkkinoille.

Mallin vahvuudet liittyvät erityisesti siirtymävaiheisiin eli ajankohtiin, joissa työttömyysetuus vaihtuu perusturvaetuudesta ansiopäivärahaksi tai päinvastoin. Näihin siirtymiin voi liittyä etuuden hakemisesta johtuvaa hallinnollista taakkaa, joka vähenisi. Lisäksi mahdolliset katkot tai viipeet etuuden maksamisessa vähenisivät.

Siirryttäessä perusturvalta ansiopäivärahalle etuuden hakijan hallinnollisen taakan vähentyminen perustuisi siihen, että työttömyyskassa voisi seurata henkilön työssäoloehdon kertymistä jo perusturvan maksamisen aikana. Jos työttömyyskassat maksaisivat jäsenilleen myös perusturvan, ne seuraisivat ajantasaisesti työssäoloehdon täyttymistä, jolloin siirtymävaiheeseen liittyvä selvitysten antaminen työttömyyskassalle



STM073:00/2024
VN/15383/2024

väheneisi. Tämä voisi nopeuttaa ja helpottaa siirtymiä työmarkkinatueltä ansiopäivärahalle, kun työssäoloehto on täyttynyt.

Pitkittyneen työttömyyden kohdalla syntyy tilanteita, joissa ansiopäivärahaoikeus päättyy ja etuus oikeus jatkuu nykyisin Kelan maksamana työmarkkinatukena. Jos työttömyyskassa maksaisi työmarkkinatuen Kelan sijasta, työttömälle työnhakijalle siirtymistä nykyisin syntyvä hallinnollinen taakka voisi keventyä. Etuusjärjestelmä voisi selkeytyä työttömän työnhakijan kannalta tarkasteltuna. Lisäksi työvoimaviranomaisen antama työvoimapolitiittinen lausunto menisi aina vain yhdelle toimeenpanijalle, jolloin niin sanotut lausuntojen siirtämisen tilanteet vähenisivät nykytilaan verrattuna.

Edellä on kuvattu työttömyyskassojen voivan nykyisin järjestää jäsenilleen työllistymistä tukevia palveluita. Nämä palvelut eivät edellytä ansiopäivärahan saamista tai edes välttämättä työttömyyttä. On mahdollista, että jos työmarkkinatuen saajat asioisivat etuusasiassa työttömyyskassan kanssa, heillä olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet saada tietoa sanotuista palveluista tai nykyistä suurempi kannustin hyödyntää sanottuja palveluita. Vaikutusta ei kuitenkaan olla arvioitu, ja on epävarmaa, onko tällainen arviointi mahdollista. Tiedonsaantimahdollisuuksiin työttömyyskassat voivat vaikuttaa itse riippumatta siitä, onko kassan jäsen työllinen vai työtön ja riippumatta siitä, mitä työttömyysetuutta jäsen hakee ja saa.

Jos työttömyyskassat maksaisivat jäsenilleen ansiopäivärahan sijasta myös työmarkkinatuen, syntyy myös riskejä hallinnollisen taakan kasvulle. Osa työmarkkinatuen saajista joutuisi nykyistä useammin asioimaan kahden toimijan, työttömyyskassan ja Kelan, kanssa. Tämä johtuu siitä, että työmarkkinatuen saajista merkittävä osa saa työttömyysetuuden lisäksi Kelan maksamaa asumistukea tai toimeentulotukea. Näissä tilanteissa työmarkkinatuen ja asumistuen sekä toimeentulotuen hajauttaminen eri toimeenpanijoille voisi lisätä työnhakijan kokemaa hallinnollista taakkaa. Hallinnollisen taakan kasvua voitaisiin pyrkiä keventämään tietojärjestelmiä kehittämällä ja tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä tarkastelemalla. Mahdollisuuksia hallinnollisen taakan keventämiseen on aiheellista peilata Kelan nk. yhden hakemuksen mallin⁷⁴ tavoitteisiin. Kelan yhden hakemuksen mallissa asiakas voisi yhdellä hakemuksella hakea useita etuuksia. Tavoitteena on, että yhden hakemuksen malli tulee ensimmäiseksi käyttöön työttömyystuen asiakkaille, ja mallissa työttömyystuen lisäksi kartoitetaan asiakkaan oikeus asumistukeen, jos asiakas niin haluaa. Mallia on tarkoitus laajentaa asteittain koskemaan yhä useampia etuuksia.

Tällä hetkellä valtio rahoittaa Kelalle työmarkkinatuen toimeenpanosta syntyvät hallinnolliset kustannukset. Työttömyyskassat puolestaan rahoittavat jäsenmaksuilla merkittävän osan toimeenpanokustannuksista. Jos työttömyyskassojen toimeenpanokustannusten rahoitussäännöksiä ei muutettaisi, valtion työmarkkinatuen toimeenpanoon kohdistama rahoitusvelvoite väheneisi ja työttömyyskassojen toimeenpanokustannukset kasvaisivat muutoksen myötä.

Parhaillaan on käynnissä pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan perustuva hanke nykyisten perusturvaetuuksien sijaan maksettavasta yleistuesta. Ensimmäisessä vaiheessa yleistuki korvaisi työmarkkinatuen ja peruspäivärahan. Hankkeen tässä vaiheessa on linjattu, että työttömille maksettavan yleistuen toimeenpano keskitetään Kelan tehtäväksi, kuten työmarkkinatuen ja peruspäivärahan toimeenpano nykyisin on. Universaalia ansiosidonnaista koskevan arvioinnin yhteydessä ei olekaan tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista tarkemmin arvioida työttömyyskassojen toimeenpanemasta työttömyysaikaisesta perusturvasta syntyviä mahdollisia hyötyjä tai haittoja.

⁷⁴ <https://www.kela.fi/yhden-hakemuksen-malli>



4.2.3. Kela

4.2.3.1. Yleistä Kelasta

Kela on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, josta säädetään laissa Kansaneläkelaitoksesta (731/2001). Kelan hallinnon ja toiminnan valvonta kuuluu perustuslain 36 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan valitsemille valtuutetuille. Sen sosiaaliturvaa koskevista tehtävistä ja sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallintapalveluja koskevista tehtävistä säädetään eri laeissa.

Työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n nojalla työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta työttömyysetuuksien toimeenpanosta huolehtii Kela. Työttömyyskassoista poiketen Kelalle on annettu myös muita toimeenpanotehtäviä, viimeksi perustoimeentulotuen toimeenpanotehtävä lainmuutoksella, joka tuli voimaan vuoden 2017 alusta. Perusturvaetuuksien lisäksi Kela toimeenpanee myös ansioperusteisia etuuksia kuten sairausvakuutuslain (1224/2004) ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain (566/2005) mukaisia päivärahaetuksia. Lisäksi Kansaneläkelaitoksesta annetun lain nojalla Kelan tehtävänä on:

- 1) tiedottaa etuuksista ja palvelutoiminnastaan;
- 2) harjoittaa etuusjärjestelmien ja oman toimintansa kehittämistä palvelevaa tutkimusta;
- 3) laatia tilastoja, arvioita ja ennusteita; sekä
- 4) tehdä ehdotuksia toimialaansa koskevan lainsäädännön kehittämisestä.

4.2.3.2. Suhde perustuslakiin

Selvityksessä Kelan toimeenpanemaan universaaliin ansiosidonnaiseen on kaksi toteuttamisvaihtoehtoa. Ensimmäinen vaihtoehto on koko ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan toimeenpanon siirto Kelan tehtäväksi (Kela-malli 1). Toinen vaihtoehto on malli työttömyyskassaan kuulumattomien ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan toimeenpanon osoittamista Kelan tehtäväksi (Kela-malli 2).

Kela-mallissa 1 erot ansiopäivärahan määrässä perustuisivat henkilön tulotasoon, mikä vastaisi nykytilaa, joka on muodostunut perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön myötävaikutuksella, eikä yhdenvertaisuutta koskevaa perusoikeutta koskevia haasteita syntyisi. Arvioitavassa Kela-mallissa 2 työttömyyskassat maksaisivat jäsenilleen ansiopäivärahaa, joka määräytyy nykyisten säännösten mukaisesti, ja Kela maksaisi kassaan kuulumattomille ansiopäivärahaa, joka olisi 5,5 prosenttia matalampi kuin työttömyyskassojen maksama etuus. Kela-mallia 2 olisi tarkasteltava suhteessa perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuun yhdenvertaisuutta koskevaan perusoikeuteen.

Lisäksi kummassakin vaihtoehdossa tulisi arvioitavaksi niiden suhde perustuslain 13 ja 15 §:iin.

Perustuslain 124 §:n osalta todetaan, että Kelalle on edellä todetusti annettu ja sille on edelleen mahdollista antaa uusia sosiaaliturvaetuuksien toimeenpanotehtäviä perustuslain 124 §:n tätä rajoittamatta.

Koko ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan toimeenpanon siirto Kelalle (Kela-malli 1)

Koko ansiosidonnaisen työttömyysturvan siirtäminen Kelan toimeenpantavaksi merkitsisi käytännössä työttömyyskassajärjestelmän lakkauttamista. Työttömyyskassat ovat edellä kuvatusti jäsentensä perustamia, jolloin arvioitavaksi voisi tulla, merkitsisikö työttömyyskassojen lakkauttaminen lailla puuttumista perustuslain 13 §:ssä tarkoitettuun oikeuteen perustaa säännöksen esitöissä tarkoitettu julkisoikeudellinen yhdistys ja kuulua tällaiseen yhdistykseen. Jos kyse olisi yhdistymisvapauden rajoittamisesta, arvioitavaksi tulisi, olisiko tavoiteltu tulos, universaali ansiosidonnainen, saavutettavissa myös perusoikeuksia vähäisemmällä tavalla rajoittavilla keinoilla. Arviomuistiota kirjoitettaessa ei ole tiedossa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä työttömyyskassojen lakkauttamista vastaavasta tilanteesta.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

Koko ansiosidonnaisen toimeenpanon siirto Kelan tehtäväksi merkitsisi käytännössä työttömyyskassajärjestelmän purkamista ja työttömyyskassojen lakkauttamista lailla. Työttömyyskassalaissa säädetään, että työttömyyskassalla tulee olla tasoitusrahasto, jonka varat kerrytetään työttömyyskassan jäsenmaksuilla ja näiden maksujen tuotoilla. Työttömyyskassalain mukaan työttömyyskassa voi purkautua vapaaehtoisesti tilanteessa, jossa tasoitusrahastossa voi edelleen olla varjoja. Näissä tilanteissa palkansaajakassan varat siirtyvät Työllisyysrahastoon.⁷⁵ Vapaaehtoinen purkautuminen edellyttää työttömyyskassan jäsenten kassan kokouksessa tekemää päätöstä. Lakkautustilanteessa kyse ei olisi työttömyyskassan jäsenten päätökseen perustuvasta vapaaehtoisesta purkautumisesta, mutta tasoitusrahastossa voisi kuitenkin olla varjoja. Tilanteeseen ei kuitenkaan ole olemassa säännöksiä siitä, mitä tasoitusrahastossa oleville varoille tulisi tehdä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 33/2020 vp arvioinut tasoitusrahaston varojen luonnetta. Se totesi, että tasoitusrahaston varojen luovuttamista koskeva sääntely on merkityksellistä omaisuuden suojaa koskevan perustuslain 15 §:n kannalta, ja että tasoitusrahaston varoja koskeva sääntely on merkityksellistä työttömyyskassan jäsenten kannalta.

Jos universaalin ansiosidonnaisen toimeenpano osoitettaisiin kokonaisuudessaan Kelan tehtäväksi, kyse olisi työttömyyskassojen lakkauttamisesta, ja tasoitusrahaston varoista tulisi myös säätää. Ratkaisu voisi olla merkityksellinen työttömyyskassan jäsenten omaisuuden suojaa koskevan perusoikeuden kannalta. Arviomuistiota kirjoitettaessa ei ole tiedossa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä vastaavasta tilanteesta.

Työttömyyskassaan kuulumattomien ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan toimeenpano Kelan tehtäväksi (Kela-malli 2)

Mallissa Kelan maksama, työttömyyskassaan kuuluvien ansiopäivärahaa matalampi ansiopäiväraha korvaisi nykyisen peruspäivärahan, minkä lisäksi työttömyysetuus voitaisiin edelleen järjestää Kelan maksamana työmarkkinatukena (tai yleistukena) tai työttömyyskassan maksamana ansiopäivärahana. Ansiopäivärahaa tarkasteltaessa malli tarkoittaisi sitä, että työttömyyskassan jäsenet ja muut ansiopäivärahan saajat saisivat laskukaavaan perustuen, eivät yksinomaan perusteena olevien tulojen vuoksi, keskenään eri suuruista ansiopäivärahaa. Eroa voi olla syytä tarkastella perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden kannalta, eli arvioida, toteuttaako ratkaisu tavoitetta "samassa tilanteessa samalla tavalla".

Mallissa henkilöiden välinen ero ansiopäivärahan määrässä perustuisi nimenomaan siihen, kuuluuko henkilö työttömyyskassaan ja työttömyyskassan jäsenyyteen liittyvään ansiopäivärahan omarahoitusosuuteen eli jäsenmaksuun perustuvaan rahoitusosuuteen.

Edellä on kuvattu yhdistymisvapauden kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 33/2018 vp, jossa valiokunta arvioi hallituksen esitystä, jonka mukaan Kela vastaisi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon järjestämisestä ja jäljempänä myös YTHS palveluiden tuottamisesta. Esitetty malli sisälsi kaikille korkeakouluopiskelijoille uuden maksun, terveydenhuoltomaksun, olosuhteissa, joissa terveyspalveluilla oli jo järjestäjä. Perustuslakivaliokunta arvioi esitystä yhdenvertaisuuden kannalta. Sen mielestä hallituksen esityksestä ilmeni sellaisia erityispiirteitä, joiden perusteella korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palvelujen järjestäminen ja tuottaminen muista väestöryhmistä poikkeavalla tavalla on hyväksyttävää perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Se piti merkityksellisenä myös sitä, että korkeakouluopiskelijat voisivat vastaisuudessakin käyttää myös yleisiä terveyspalveluja.

⁷⁵ Kts. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_33+2020.pdf

STM073:00/2024
VN/15383/2024

Malli, jossa Kela maksaisi ansiopäivärahan niille työttömille työnhakijoille, jotka eivät kuulu työttömyyskassaan, tuottaisi kassaan kuulumattomille alemman ansiopäivärahan samalla kun kohderyhmään kuuluvilla olisi edelleen mahdollisuus myös liittyä työttömyyskassaan. Jos alempi ansiopäiväraha, eli omarahoitusosuuden puuttuminen, rinnastettaisiin opiskeluterveydenhuollon maksuun ja mahdollisuus liittyä työttömyyskassaan rinnastettaisiin mahdollisuuteen käyttää yleisiä terveyspalveluja, saattaisi olla mahdollista, että ratkaisu olisi yhdensuuntainen perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 33/2018 vp esittämän järjestelyn mahdollistavan kannan kanssa. Tällöin vaihtoehto ei olisi ongelmallinen yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeuden kannalta.

Mallissa kassan maksamaa ansiopäivärahaa matalampi ansiopäiväraha korvaisi nykyisen peruspäivärahan. Koska mallissa nykymuotoisen ansiopäivärahan saaminen olisi edelleen mahdollista liittymällä työttömyyskassaan, Kela-malli 2 ei välttämättä tarkoita, että nykyiset perusturvan ja ansioturvan väliset siirtymät työttömyysetuuksien toimeenpanossa vähenisivät tai työllistäisivät nykyistä vähemmän. Malli ei siis välttämättä yksinkertaistaisi työttömyysetuusjärjestelmää. Verrattuna Kela-malli 1:een, jossa työttömyyskassat lakkautettaisiin lailla, tällainen siirto saattaisi kuitenkin olla perusoikeusmyönteisempi vaihtoehto. Näin olisi, jos työttömyyskassojen lakkauttamisen katsottaisiin merkitsevän puuttumista perustuslain 13 §:ssä tarkoitettuun yhdistymisvapauteen.

Suhteessa sekä nykytilaan että työttömyyskassojen toimeenpanemaan universaalin ansiosidonnaisen vaihtoehtoon mallilla voisi olla vaikutuksia työttömyyskassojen jäsenmäärään ainakin pidemmällä aikavälillä. Jos vaihtoehto johtaisi työttömyyskassojen jäsenmäärän alentumiseen, tämä voisi vaikeuttaa työttömyyskassojen toimintaa, mikä puolestaan voisi johtaa siihen, että osa työttömyyskassoista lopettaisi toimintansa vapaaehtoisesti purkautumalla. Tällä voisi olla vaikutusta työllisten tosiasiallisiin valintamahdollisuuksiin työttömyyskassan jäsenyyttä harkittaessa. Jos työttömyyskassajärjestelmän katsotaan kuuluvan perustuslain 13 §:n suojaamiin oikeuksiin, vaihtoehto voisi pidemmällä aikavälillä johtaa siihen, että tosiasiallinen yhdistymisvapaus ei enää toteutuisi, mikä voisi olla haaste perustuslain 13 §:n kannalta.

Muutoksella ei olisi välitöntä vaikutusta työttömyyskassojen tasoitusrahastoihin, joten mahdollinen omaisuuden suojan kysymys ei tule välittömästi arvioitavaksi. Vaihtoehto voi kuitenkin pidemmällä aikavälillä heikentää työttömyyskassojen jäsenyysastetta, jolloin Kela-malli 1:n yhteydessä esiin nostetut tasoitusrahastoa ja perustuslain 15 §:ssä tarkoitettua omaisuudensuojaa sekä varojen uudelleen kohdentamista koskevat kysymykset nousisivat ajankohtaisiksi.

4.2.3.3. Muuta Kela-vaihtoehtoista

Molemmissa Kela-malleissa työttömän työnhakijan hallinnollinen taakka voisi keventyä, koska Kela toimeenpanisi kaiken työttömyysaikaisen lakisääteisen toimeentuloturvan (Kela-malli 1) tai vaihtoehtoisesti ainakin osalle henkilöistä kaiken työttömyysaikaisen lakisääteisen toimeentuloturvan (Kela-malli 2). Hallinnollisen taakan keventyminen kohdistuisi etuudenhakijoihin, joiden kohdalla siirtyä perusturvan ja ansioturvan välillä voisi oletettavasti olla nykytilaan verrattuna sujuvampaa ja mahdolliset viipeet työssäoloehdon täyttymisen tutkimisessa voisivat vähentyä. Kelan toimeenpanema ansiopäiväraha edellyttäisi kummassakin Kela-vaihtoehdossa maksatusjärjestelmän kehittämistä. Tästä valtiolle syntyviä kustannuksia ei olla arvioitu.

Yrittäjän ansiopäivärahaa ei rahoiteta veronluonteisilla vakuutusmaksuilla, vaan sen ansio-osa rahoitetaan kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksulla. Tämän vuoksi Kelan toimeenpanema universaali ansiosidonnainen ei ilman rahoitusta koskevia muutoksia voisi koskea muita tilanteita kuin palkansaajan työssäoloehtoon perustuvaa ansiopäivärahaa. Kelan toimeenpanema universaali ansiosidonnainen ei voisi koskea myöskään yhdistelmävakuutukseen perustuvaa ansiopäivärahaa, vaikka yhdistelmävakuutuksesta säädettäisiin, sillä tällaisesta ansiopäivärahasta osa perustuisi yritystoiminnan tuloon. Nämä rajaukset



STM073:00/2024
VN/15383/2024

koskevat sekä kaiken ansiopäivärahan toimeenpanon siirtoa Kelaan (Kela-malli 1) että Kelan maksamaa normaalia ansiopäivärahaa alempaa ansiopäivärahaa (Kela-malli 2).

Työttömyyskassojen lakkauttamista koskevassa vaihtoehdossa tulisi arvioitavaksi myös Työllisyysrahaston rooli ansiopäivärahan rahoituksen järjestämisessä. Rahaston osalta tulee kuitenkin myös huomiotavaksi, että Työllisyysrahasto jakaa työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain nojalla osan työttömyysvakuutusmaksun tuotosta käytettäväksi eläkejärjestelmän ja palkkatukijärjestelmän rahoitukseen. Lisäksi Työllisyysrahastolla on nykyisin useita muita tehtäviä kuten 55 vuotta täyttäneiden muutosturvaa koskevia tehtäviä, työsopimuslain mukainen työttömyyspäivärahan ja työsopimuksen päättämiskorvauksen yhteensovitus, koulutuskorvauksen rahoittaminen ja toimeenpano ja se vastaa asteittain poistumassa olevien työttömyysturvan lisäpäivien rahoitukseen kohdistettavan työnantajan omavastuumaksun perimisestä. Jos Kela-mallia 1 edistettäisiin, tulisi arvioida, jäisivätkö nämä tehtävät edelleen Työllisyysrahastolle, vai olisiko sen tehtävät mahdollista osoittaa muille toimijoille, esimerkiksi työttömyysvakuutusmaksujen perimisen osalta verottajalle.

Malli, jossa työttömyyskassat jatkaisivat toimintaansa, ja Kela maksaisi kassaan kuulumattomille nykyistä matalampaa ansiopäivärahaa (Kela-malli 2), Työllisyysrahaston rooli voisi säilyä entisellään. Se tilittäisi Kelalle työttömyysvakuutusmaksujen tuotosta sen osuuden, joka tarvittaisiin Kelan maksaman ansiopäivärahan rahoitukseen.

Tässä muistiossa Kelan maksamaa alempaa ansiopäivärahaa on arvioitu mallina, jossa ansiopäiväraha olisi 5,5 prosenttia matalampi kuin työttömyyskassojen maksama etuus. Jos mallia edistettäisiin, tulisi kuitenkin arvioida, pitäisikö etuuden määrässä ottaa huomioon myös se, että työttömyyskassat rahoittavat jäsenmaksutuotoilla merkittävän osan ansiopäivärahan toimeenpanosta. Olisi syytä arvioida, tulisiko Kelan maksaman ansiopäivärahan erota työttömyyskassojen maksamasta etuudesta enemmän kuin mainitulla 5,5 prosentilla, sillä Kelan toimeenpanokulut rahoittaa valtio.

4.2.4. Muut ratkaisuvaihtoehdot

4.2.4.1. Työllisyysrahasto

Muita mahdollisia universaalin ansiosidonnaisen toimeenpanijoita on Työllisyysrahasto. Työllisyysrahasto on lailla perustettu, julkista tehtävää hoitava toimija, joka on perustettu työttömyysvakuutusmaksujen perintää ja työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuksien rahoituksen järjestämistä varten. Kuten edellä on kuvattu, työttömyysvakuutusmaksuja pidetään vakiintuneesti valtiosääntöoikeudellisessa mielessä veroina. Työllisyysrahasto on toisin sanoen olemassa veronluonteisten maksujen keräämistä ja näiden maksujen käyttötarkoituksiinsa tilittämistä varten. Ansiopäivärahan rahoitus on keskeinen tällainen varojen tilittämisen kohde. Lisäksi Työllisyysrahastolla on nykyisin useita muita tehtäviä kuten 55 vuotta täyttäneiden muutosturvaa koskevia tehtäviä, työsopimuslain mukainen työttömyyspäivärahan ja työsopimuksen päättämiskorvauksen yhteensovitus, koulutuskorvauksen rahoittaminen ja toimeenpano ja se vastaa asteittain poistumassa olevien työttömyysturvan lisäpäivien rahoitukseen kohdistettavan työnantajan omavastuumaksun perimisestä.

Myös tässä vaihtoehdossa on kaksi toteuttamisvaihtoehtoa: 1) koko ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan toimeenpanon siirto Työllisyysrahaston tehtäväksi ja 2) työttömyyskassaan kuulumattomien ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan toimeenpanon osoittaminen Työllisyysrahaston tehtäväksi.

Lisäksi olisi mahdollista arvioida, voitaisiinko Työllisyysrahastolle osoittaa tehtävä työttömyyskassojen toimeenpanemassa universaalissa ansioturvassa (työttömyyskassan jäsenyystiedon/sen puuttumisen ja työllistymisen alan yhdistäminen).



Perusoikeusnäkökulmasta vaihtoehtoa koskisivat samat perustuslain 6, 13 ja 15 §:iä koskevat kysymykset kuin Kelan toimeenpanemaa ansiosidonnaista koskisi.

Koska universaalien ansiosidonnaisen toimeenpanoon on jo kuitenkin olemassa kaksi vaihtoehtoista toimijaa, Kela ja työttömyyskassat, Työllisyysrahastovaihtoehdon mahdollisia hyötyjä tai riskejä ei olla tarkemmin arvioitu. Todettavista hyödyistä merkittävin lienee se, että ratkaisu vähentäisi etuuksien rahoittamiseen tarkoitettujen varojen siirtoja toimijoiden välillä.

4.2.4.2. Ruotsin malli nykyisten työttömyyskassojen toteuttamana

Virkavalmistelun aikana on tarkasteltu myös mallia, jossa työttömyyskassat toimeenpanisivat universaalien ansiosidonnaisen paitsi jäsenilleen myös henkilöille, jotka eivät ole työttömyyskassan jäseniä. Tarkastelun taustalla on Ruotsissa valitut ratkaisut.

Vaihtoehdossa työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut ohjattaisiin hakemaan ansiopäiväraha valitsemastaan työttömyyskassasta, jossa hänen ei tarvitsisi olla jäsenenä eikä jäseneksi liittymistä edellyttäisi.

Koska kassaan kuulumaton henkilö ei ole osallistunut jäsenmaksullaan ansiopäivärahan rahoitukseen, päiväraha olisi 5,5 prosenttia matalampi kassan jäsenten ansiopäivärahaan nähden. Taso vastaisi Kelan toimeenpaneman ansiopäivärahan vaihtoehtoa Kela-malli 2.

Tämän lisäksi työttömyyskassa perisi maksettavasta ansiopäivärahasta hallintokulun, joka vastaisi kassaan kuulumattomien etuuksien toimeenpanosta syntyvää kustannusta. Hallintokulujen periminen perustuisi siihen, että tällainen ei-jäsen ei ole maksanut eikä edelleenkään maksaisi työttömyyskassan jäsenmaksua toimeenpanokustannusten rahoittamiseen.

Malli edellyttäisi jatkoarviointia sen osalta, miten jäseneksi liittyminen vaikuttaisi hallintokuluvastuuseen. Ratkaisu voisi olla esimerkiksi se, että henkilön pitäisi täyttää työssäoloehto kokonaisuudessaan uudelleen jäsenyysaikana, jotta henkilöä voitaisiin päivärahaa maksettaessa pitää työttömyyskassan jäsenenä.

Vaihtoehdossa Finanssivalvonta vahvistaisi ansiopäivärahasta perittävän kassakohtaisen hallintokulun työttömyyskassan esityksestä samalla kun se vahvistaa työttömyyskassan vuotuisen jäsenmaksun.

Malli mahdollistaisi sen, että myös työttömyyskassaan kuulumattomat voisivat päästä työttömyyskassan järjestämien työllistymistä tukevien toimien piiriin. Tämä edellyttäisi myös osallistumisen huomioimista hallintokulmaksussa.

Kuten edellä on todettu, perustuslain 124 §:n kannalta ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä sille, että universaalien ansiosidonnaisen toimeenpanon kaltainen julkinen tehtävä osoitettaisiin työttömyyskassoille. Työttömyyskassojen ei-jäsenilleen toimeenpaneman universaalien ansiosidonnaisen mallin ei myöskään oleteta olevan ongelmallinen perustuslain 13 tai 15 §:n kannalta. Huomioon tulee kuitenkin ottaa mahdolliset välilliset vaikutukset perustuslain 13 §:n kannalta, jos matalan työttömyysriskin työlliset katsoisivat, että ei-jäsenten turva on heille riittävä.

Yhdenvertaista kohtelua koskevan perustuslain 6 §:n näkökulmasta tarkasteltuna kassan jäsenyys ja siihen liittyvä jäsenmaksuvelvollisuus lienevät hyväksyttävä peruste sille, että kassaan kuulumattomien etuus olisi ensinnäkin lähtökohtaisesti jäsenten niin sanottua omarahoitusosuutta eli 5,5 %:n rahoitusosuutta pienempi (vrt. Kela-malli 2), ja lisäksi se lienee hyväksyttävä peruste hallintokulukustannuksen perimiselle maksettavasta etuudesta.

Mallissa universaalien ansiosidonnaisen toimeenpanokustannuksiin ei ohjautuisi valtion tai Työllisyysrahaston rahoitusosuuksia enemmälti kuin ansiopäivärahan toimeenpanoon muutoinkaan. Työttömyyskassat rahoittavat valtaosan hallintokulusta jäsenmaksutuotolla, ja vastaavasti hallintokulmaksulla tulisi rahoittaa

STM073:00/2024
VN/15383/2024

se osuus toimeenpanosta, joka syntyisi kassaan kuulumattomien etuuksien maksamisesta. Malli voisi tukea työttömyyskassoja niiden etuuksien tehokasta toimeenpanoa koskevissa tavoitteissa, ja hallintokulujen mahdolliset erot loisivat työttömyyskassojen välille luontevan kannustimen kehittää toimintaansa. Mallissa tulisi ratkaista, vähennettäisiinkö maksu verotettavasta tulosta.

4.3. Vaikutukset

4.3.1. Taloudelliset vaikutukset

4.3.1.1. Yleistä

Universaalin ansioturvan vaikutuksia on tässä muistiossa arvioitu SISU-mikrosimulointimallilla. Arviointi on tehty vuoden 2022 aineistolla ja siinä on pyritty huomioimaan lukuisat muutokset työttömyysturvaan ja muuhun sosiaaliturvaan. Työssäoloehdon pidennystä 6 kuukaudesta 12 kuukauteen tai työssäoloehdon euroistamista ei kuitenkaan ole ollut mahdollista sisällyttää SISU-mallilla tehtyihin arvioihin aineistorajoitteiden vuoksi. Työssäoloehdon pidennyksen on arvioitu vähentävän ansiopäivärahan saajamäärää 17 prosentilla⁷⁶. Tämän perusteella näissä arvioissa on työssäoloehdon muutosten oletettu pienentävän peruspäivärahan korvattujen päivien määrää 17 prosentilla ja SISU-mallin tuloksia on skaalattu tämän verran alaspäin.

Tulosten mekaaninen skaalaaminen voi aiheuttaa laskelmiin harhaa, mikäli työssäoloehdon muutosten takia peruspäivärahan saajien määrä vähenee erityisesti esimerkiksi niiden osalta, joiden vakuutuspalkat ansiosidonnaisessa etuudessa olisivat keskimääräistä pienempiä. Tällaisia henkilöitä ovat todennäköisesti esimerkiksi nuoret, joilla työhistoria on usein keskimääräistä lyhyempi ja myös palkkataso keskimäärin matalampi. Tällöin arvioitu korvattujen päivien määrän muutos ei jakautuisi satunnaisesti peruspäivärahaa saaneille ja tulosten skaalaaminen edellä kuvatulla tavalla aliarvioisi universaalin ansioturvan kustannuksia. Toisaalta hallituksen esityksessä HE 73/2023 arvioidaan, että työssäoloehdon pidennys voisi vähentää peruspäivärahan saajamääriä ansiopäivärahaa enemmän, jolloin valittu 17 prosentin taso olisi universaalin ansioturvan vaikutusten kannalta yliarvioiva.

SISU-mallilla tehdyt laskelmat ovat staattisia eli niissä ei ole huomioitu käyttäytymisvaikutuksia. Tähän mennessä toteutetuilla työttömyysturvan ja muiden etuuksien muutoksilla arvioidaan kuitenkin olevan huomattavia vaikutuksia esimerkiksi työllisyyteen. Lisäksi myös universaalilla ansioturvalla saattaisi olla vaikutuksia esimerkiksi nykylainsäädännöllä peruspäivärahaa saavien työttömyyden keston. Vaikutukset voivat olla keskenään ristikkäisiä.

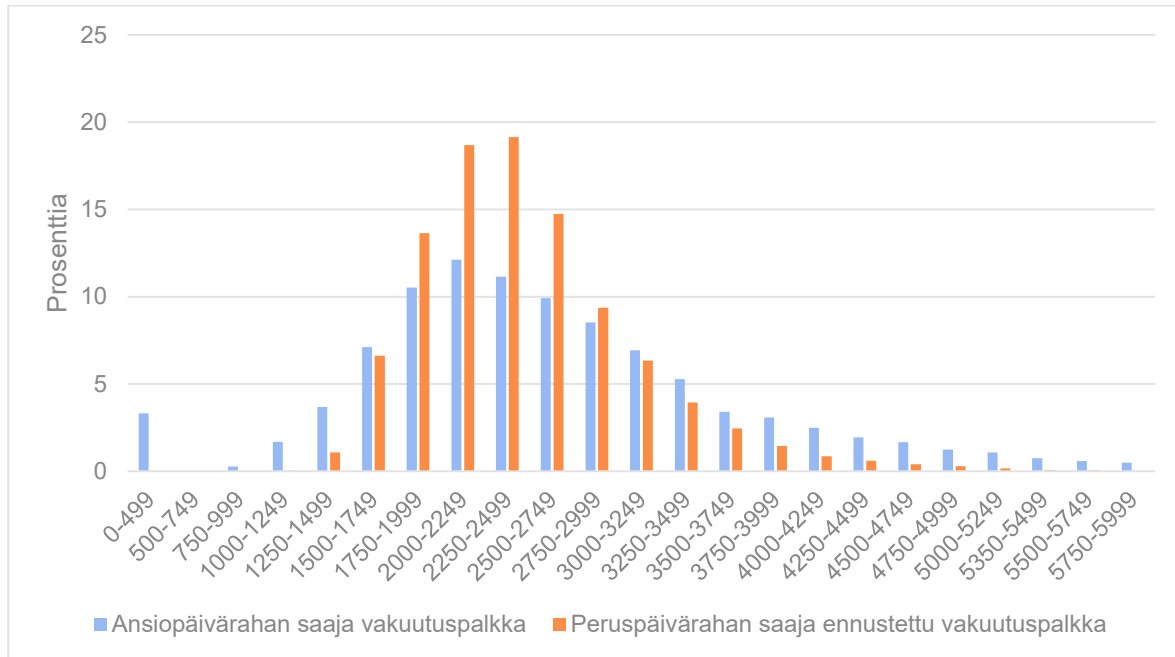
SISU-mallissa ei ole valmiina tietoa peruspäivärahan saajien työttömyysjaksoa edeltävästä palkkatasosta, minkä vuoksi henkilöille ei voida arvioida ansiopäivärahan suuruutta suoraan. Tämän muistion laskelmissa peruspäivärahaa saaville henkilöille ennustetaan palkkataso lineaarisen regressiomallin⁷⁷ avulla. Mallissa on selittävinä muuttujina maakunta, koulutusaste, koulutusala, siviilisäätty, onko asuntolainaa, ikävuodet, ikävuosien neliö, pienten lasten lukumäärä, työttömyyskuukausien lukumäärä vuonna 2022 sekä kotitalouden muiden henkilöiden tulojen kokonaismäärän logaritmi. Regressiomallin tuottamista palkkaennusteista on tehty vielä palkansaajan työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksuja sekä sairausvakuutuksen päivärahamaksuja vastaava prosenttivähennys (vuodelle 2025 3,54 %) perustepalkkojen muodostamiseksi.

⁷⁶ HE 73/2023

⁷⁷ Vastaava menetelmä ollut käytössä myös esimerkiksi Kotamäen selvityksessä 2018: Mauri Kotamäki, Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa: Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1>

STM073:00/2024
VN/15383/2024

Kuviossa 3 on esitetty ansiopäivärahan saajien perustepalkkojen jakauma ja peruspäivärahan saajille simuloitujen perustepalkkojen jakauma. Kyseisiä perustepalkkoja käytetään simuloinnissa henkilöiden ansiopäivärahan määrittämiseen. SISU-mallin rekisteriaineiston keskimääräinen ansiopäivärahan perustepalkka on 2 762 euroa (mediaani 2 503 euroa) ja peruspäivärahan saajille ennustettu keskimääräinen peruspalkka hieman pienempi, 2 477 euroa (mediaani 2 377 euroa). Herkkyyksanalyysin perusteella vaikuttaa todennäköiseltä, että palkkaregressiomalli yliarvioi hieman peruspäivärahan saajille muodostettuja perustepalkkoja.



Kuvio 3 Ansiopäivärahan saajien laskennallisten vakuutuslaskelmien ja peruspäivärahan saajien ennustettujen vakuutuslaskelmien jakauma.

Ansiopäivärahan porrastusta varten peruspäivärahan saajille tarvitaan tieto aineistovuotta edeltävän vuoden lopun enimmäisaikalaskurin kertymästä. Nämä tiedot on arvottu aineistoon Kelasta saatujen peruspäivärahan saajien enimmäisaikajakaumatietojen perusteella.

Laskelmat on tehty vuoden 2022 aineistolla vuoden 2022 hintatasossa, mutta tulokset on korotettu kuluttajahintaindeksillä vuoden 2025 tasoon.

Seuraavissa kappaleissa on esitetty tarkasteltavien mallien vaikutuksia pääasiallisia vaikutuksia etuuskuluihin, rahoitukseen ja järjestelmän hallintokuluihin. Tarkasteltavat mallit ovat:

- 1) Pakollinen kassajäsenyys
- 2) Kela ansiosidonnaisen toimeenpanijana (Kela-malli 1)
- 3) Kela-ansiopäiväraha (Kela-malli 2, eli peruspäivärahan saajille 5,5 prosenttia matalampi ansiopäiväraha)

Vaikutukset on arvioitu vuoden 2022 rekisteriaineiston pohjalta. Tulokset esitetään kuitenkin myös paremman ja heikomman työttömyystilanteen oloissa. Nämä arviot on tuotettu yksinkertaisesti skaalaamalla vuoden

STM073:00/2024
VN/15383/2024

2022 aineistolla tuotettuja etuuskuluarvioita peruspäivärahapäivien määrän muutoksella lähivuosien toteutuneen peruspäivärahan kehityksen perusteella⁷⁸.

4.3.1.2. Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Kaikki kolme ensisijaisesti tarkasteltua universaalin ansiosidonnaisen toteutustapaa parantaisivat ensisijaisen etuuden tuottamaa toimeentuloa niiden etuudensaajien kohdalla, joiden ansiopäiväraha määrittäisi peruspäivärahaa korkeammaksi. Malleilla on kuitenkin eräitä eroja sen suhteen, miten paljon peruspäivärahaa korkeampaa ansiopäivärahaa universaalin ansiosidonnaisen saaja saisi. Alla on esitetty arvioita toteutusmallien vaikutuksista maksettuihin työttömyyspäivärahoihin.

Pakollinen kassajäsenyys tai Kela ansiopäivärahan toimeenpanijana (Kela-malli 1)

Taulukossa 3 on esitetty pakollisen kassajäsenyyden mallin simuloituja vaikutuksia keskimääräisiin maksettuihin perus- ja ansiopäivärahoihin. Jos ei huomioida poistuvia kassojen jäsenmaksuja ja työttömyysvakuutusmaksujen kasvua, niin kotitalousvaikutukset ovat samansuuruiset myös mallissa, jossa ansiopäivärahan toimeenpanija olisi Kela.

Arvioita keskimääräisistä maksetuista päivärahoista ei pidä tulkita ennusteiksi keskimääräisestä ansiopäivärahasta universaalissa mallissa. SISU-mallilla tehdyissä arvioissa ei ole pystytty huomioimaan kaikkia nykyisin päivärahojen tasoon vaikuttavia tekijöitä (esimerkiksi joitakin työttömyysturvaan tehtyjä muutoksia).

Taulukon 3 sarake "ansiopäiväraha" esittää nykyisin ansiopäivärahaa saavien henkilöiden simuloituja keskimääräisiä päivärahoja. Kyseisiin päivärahoihin ei kohdistu muutoksia simuloinnissa, mutta ne on esitetty taulukossa, jotta muutoksen kohteena olevien henkilöiden päivärahoja voidaan verrata nykyisin ansiopäivärahaa saavien henkilöiden päivärahoihin. Taulukon sarake "peruspäiväraha" kuvaa muutoksen kohteena olevia henkilöitä eli henkilöitä, jotka ennen uudistusta saavat peruspäivärahaa ja uudistuksen jälkeen saivat ansiopäivärahaa joko työttömyyskassan tai Kelan (Kela-malli 1) maksamana. Näiden henkilöiden maksettu työttömyyspäiväraha lähes kaksinkertaistuisi uudistuksen myötä. Kyseisten henkilöiden keskimääräiset maksetut työttömyyspäivärahat olisivat kuitenkin uudistuksen jälkeenkin keskimäärin matalampia kuin nykyinsäädännöllä ansiopäivärahaa saavilla henkilöillä pääosin henkilöiden matalamman vakuutuspuolelta vuoksi. Pakollisen kassajäsenyyden mallissa keskimääräinen maksettu päiväraha nousisi muutoksen kohteena olevilla henkilöillä noin 30:sta eurosta noin 58:aan euroon.

Taulukko 33. Keskimääräiset maksetut työttömyyspäivärahat pakollisen kassajäsenyyden mallissa, euroa/päivä vuoden 2025 rahassa

	Peruspäiväraha, €/pv	Ansiopäiväraha, €/pv
Ennen uudistusta	30	61
Uudistuksen jälkeen	58	61

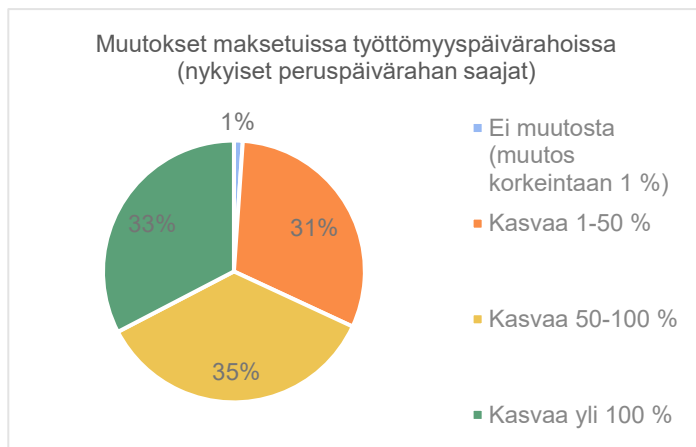
Kuviossa 4 on esitetty muutoksen vaikutuksia nykyisin peruspäivärahaa saavien henkilöiden työttömyyspäivärahoihin. Noin kolmanneksella nykyisistä peruspäivärahan saajista maksetut työttömyyspäivärahat yli kaksinkertaistuisivat. Noin 35 prosentilla työttömyyspäivärahat kasvaisivat 50–100

⁷⁸ Peruspäivärahaa maksettiin vuonna 2022 noin 7,7 milj. päivältä. Viimeisen kymmenen vuoden ajalta pienin vuotuinen korvattujen päivien määrä on vuodelta 2019, noin 7,0 milj. päivää, eli noin 10 % vähemmän kuin 2022. Vastaavasti eniten peruspäivärahaa maksettiin 2015 (jos koronavuodet 2020 ja 2021 jätetään tarkastelun ulkopuolelle), noin 10,2 milj. päivää, eli noin 32 % enemmän kuin 2022. Matalan ja korkean työttömyyden skenaarioiden etuuskulut on skaalattu näillä prosenteilla.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

prosenttia ja noin 31 prosentilla 1–50 prosenttia. Simuloinnin perusteella henkilöitä, joiden päivärahat eivät muuttuisi lainkaan olisi hyvin vähän. Tämä on todennäköisesti pieni aliarvio, sillä pieniä perustepalkkoja olisi todennäköisesti hieman palkkaregressiomallilla ennustettua määrää enemmän⁷⁹. Eron arvioidaan olevan kuitenkin korkeintaan joitain prosenttiyksikköjä.

Kuvio 4 kuvaa ainoastaan muutoksen vaikutuksia henkilöiden työttömyyspäivärahoihin. Todellisuudessa henkilöiden käytettävissä olevat tulot eivät kasvaisi samassa suhteessa. Esimerkiksi työttömyyspäivärahan kanssa yhtäaikaaisesti asumistukea tai toimeentulotukea saavalla henkilöllä kasvava työttömyyspäiväraha vähentäisi maksettavaa asumis- tai toimeentulotukea. Lisäksi kuten peruspäivärahakin, ansiopäiväraha on verotettava etuus. Päivärahan kasvaessa myös päivärahasta maksettava vero kasvaisi.



Kuvio 4. Muutoksen vaikutus nykyisin peruspäivärahaa saavien henkilöiden työttömyyspäivärahoihin pakollisen kassajäsennytyden mallissa (tai Kela ansiopäivärahan toimeenpanijana).

Kela-malli 2

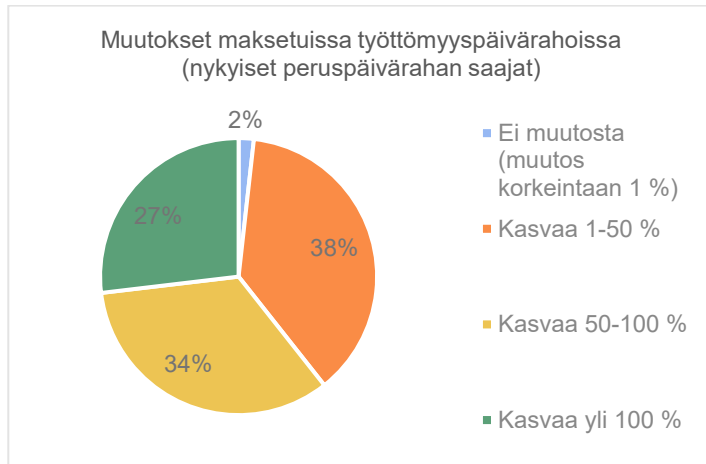
Alla taulukossa 4 ja kuviossa 5 ovat vastaavat asiat kuin taulukossa 3 ja kuviossa 4, mutta Kela-mallin 2 mukaisten muutosten osalta. Taulukon otsikko Peruspäiväraha tarkoittaa uudistuksen jälkeen Kelan maksamaa matalampaa, mallin 2 mukaista ansiopäivärahää. Tarkasteltaessa Kela-mallia 2 vaikutuksia keskimääräisiin maksettuihin päivärahoihin, nousisi keskimääräinen maksettu päiväraha toteutusvaihtoehdon mukaisen muutoksen kohteena olevilla henkilöillä noin 30:stä eurosta noin 54:ään euroon.

Taulukko 44. Keskimääräiset maksetut päivärahat Kela-mallissa 2, euroa/päivä vuoden 2025 rahassa

	Peruspäiväraha, €/pv	Ansiopäiväraha, €/pv
Ennen uudistusta	30	61
Uudistuksen jälkeen	54	61

Kuviossa 5 on esitetty Kela-mallin 2 mukaisen muutoksen vaikutuksia nykyisin peruspäivärahää saavien henkilöiden työttömyyspäivärahoihin. Verrattuna edellä kuvattuihin kahteen toteutusvaihtoehtoon (pakollinen kassajäsensyys tai Kela ansiopäivärahan toimeenpanijana) henkilöiden, joiden työttömyyspäivärahat kasvaisivat yli 100 prosentilla tai 50–100 prosentilla, osuus on hieman pienempi.

⁷⁹ Palkkaregressiomallilla muodostettujen perustepalkkojen minimi on noin 1400 euroa.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

Kuvio 5. Muutoksen vaikutukset nykyisin peruspäivärahaa saavien henkilöiden työttömyyspäivärahoihin Kela-mallissa 2.

Vaikutukset toimeentulotuen ja asumistuen saantiin

Erityisesti toimeentulotukea koskevia arvioita tulee pitää suuntaa antavina, sillä SISU-mallilla toimeentulotuen arvioiminen on epätarkkaa. Toimeentulotuen osalta arvioiden voidaan nähdä kuvaavan toteutusmallien vaikutuksia niin sanottuun laskennalliseen toimeentulotukeen. Mallissa nimittäin oletetaan, että kaikki toimeentulotukeen laskennallisesti oikeutetut myös hakevat tukea. Todellisuudessa osa toimeentulotukeen laskennallisesti oikeutetuista ei kuitenkaan tukea hae. Lisäksi aineistoista puuttuu joitain tietoja esimerkiksi henkilön omaisuudesta, jotka todellisuudessa vaikuttavat tuen saantiin.

Toteutusmallit vähentäisivät yleisen asumistuen ja toimeentulotuen tarvetta. Toteutusmalleista pakollisen kassajäsenyyden malli lopettaisivat arviolta hieman yli viidennekseltä peruspäivärahaa ja toimeentulotukea vuoden aikana saaneilta kotitalouksilta tarpeen laskennalliselle toimeentulotuelle. Vastaavasti asumistuen tarve lakkaisi arviolta noin kuudenneksellä asumistukea ja peruspäivärahaa vuoden aikana saaneista kotitalouksista. Kela-mallissa 2 muutokset olisivat hieman pienempiä, mutta samansuuntaisia.

Ruotsin malli nykyisten työttömyyskassojen toteuttamana

Koska ns. Ruotsin malli työttömyyskassojen toteuttamana tuottaisi yhtä suuren ansiopäivärahan kuin niin kutsuttu Kela-malli 2, niiden tuottamat vaikutukset kotitalouksille olisivat saman suuntaiset. Eroa syntyisi kuitenkin siitä, että mallissa kotitalouksien tuloa vähentäisi etuudesta vähennettävä toimeenpanon rahoitukseen kohdistuva maksu.

Muut vaikutukset

Lopuksi kotitalousvaikutusten osalta voidaan todeta, että universaalin ansioturvan toteuttaminen korottaisi työttömyysvakuutusmaksuja kaikkien palkansaajien ja työnantajien osalta. Vakuutusmaksujen nousu pienentäisi kaikkien kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja. Luvussa 4.3.1.4 arvioituilla vakuutusmaksumuutoksilla vaikutukset ovat keskituloisella palkansaajalle muutamia kymmeniä euroja vuodessa mallista riippuen.

Työttömyysetuus voi olla perusteena sairaus- ja vanhempainpäivärahoille tai kuntoutusrahalle, mitkä perustuvat pääsääntöisesti etuuden alkua edeltävän 12 kuukauden tuloihin. Tällä tarkastelujaksolle ajoittuvista etuustuloista määritetään laskennallinen etuusperusteinen tulo. Peruspäivärahan muuttuminen ansiopäivärahaksi korottaa sairaus- ja vanhempainpäivärahan tai kuntoutusrahan tasoa, niillä nykyisten peruspäivärahan saajilla, joilla työttömyysetuus ajoittuu kyseessä olevan etuuden tulojen tarkastelujaksolle, ja joilla ansiopäivärahan taso on peruspäivärahan tasoa suurempi. Kelan tietojen mukaan vuonna 2024 oli

STM073:00/2024
VN/15383/2024

noin 7500 sairauspäivärahan ja noin 4000 vanhempainpäivärahan saajaa, joilla huomioitiin peruspäivärahaa sv-päivärahan perusteena olevassa tulossa. Työssäoloehdon muutosten arvioidaan pienentävän peruspäivärahan saajamäärää, jolloin myös vaikutus sv-päivärahoihin on pienempi.

Kuten edellä Tanskaa kuvaavassa osiossa (luku 3.2) on todettu, Parsonsin ja muiden (2015) tutkimuksen mukaan universaali ansiosidonnainen työttömyysturva toisi positiivista nettotuloa järjestelmään ylimmissä tuloluokissa, joissa haitallinen valikoituminen on merkittävää. Edelleen Parsonsin ja muiden (2015) tutkimuksen mukaan Tanskassa tulodesiilien 1–6 kohdalla saadut etuudet ylittäisivät maksut. Heidän tulostensa mukaan valtion menot pienenisivät kuitenkin pakollisessa järjestelmässä. Tämä johtuu niin siitä, että valtio keräisi kaikilta maksua järjestelmän rahoitukseen, kuin myös siitä, että työttömyysvakuutuksesta saatava etuus olisi pienempi kuin sosiaaliavustus osalle ihmisistä (esim. niille, joilla on paljon lapsia). Se vaikuttaisi siten negatiivisesti niihin, joilla vakuutusta ei olisi aiemmin ollut painottuen pääasiassa pienituloisimpaan tulodesiiliin (johtuen ns. *charity hazard* -ilmiöstä).⁸⁰

Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisivatkin tarkemmin arvioida, voisiko universaali ansiosidonnainen myös Suomessa toteutettuna johtaa vastaaviin ilmiöihin, ja samoin arvioida vaikutuksia siltä osin, kun universaaliin ansiosidonnaiseen liittyvä työttömyysvakuutusmaksujen nousu pienentää käytettävissä olevia tuloja kaikilla vakuutusmaksun maksajilla, mutta universaalista ansioturvan hyötyvät vain ne, joilla peruspäiväraha vaihtuisi ansiopäivärahaksi. Arvion mukaan kyse olisi kuitenkin varsin pienestä joukosta, joihin muutos voisi vaikuttaa tällä tavoin.

4.3.1.3. Vaikutukset julkiseen talouteen ja työllisyyteen

Riippumatta siitä, mitä henkilöpiiriä universaali ansiosidonnainen koskisi (vain palkansaajat, sekä palkansaajat että yrittäjät tai osa yrittäjistä), universaalin ansiosidonnaisen kohdalla tulee ratkaistavaksi sekä ansiopäivärahan perusosan että sen ansio-osan rahoitusta koskeva kysymys. Sillä, miten muuttuva etuusmeno rahoitettaisiin, olisi merkitystä yhtäältä taloudellisten vaikutusten ja toisaalta valtion talousarvion kannalta. Alla oleva kuvaus ei sisällä yrittäjät kattavaa universaalista ansiosidonnaista, mikä edellyttäisi palkansaajia koskevaa mallia suurempia muutoksia työttömyysturvan rahoitukseen. Kuvaus ei liity myöskään mihinkään valittavista toimeenpanijavaihtoehtoista, mutta mahdollinen valittava toimeenpanijavaihtoehto voi vaikuttaa arvion yksityiskohtiin.

Ansioapäivärahan perusosan rahoitus

Mikäli nykyiset peruspäivärahaan oikeutetut palkansaajat tulisivat oikeutetuiksi ansiopäivärahaan, olisi luontevaa ajatella, että työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain nykyinen 23 § kumottaisiin. Pykälän avulla on ratkaistu, miten palkansaajakassoihin kuulumattomien palkansaajien Työllisyysrahastolle maksama palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu käytetään työttömyysetuuksien rahoituksessa. Nykytilassa kertyvät varat ohjataan Kelalle peruspäivärahan rahoittamiseen. Varat vähentävät toisin sanoen valtion (ja vuoden 2025 alusta lukien kuntien) rahoitusvastuuta peruspäivärahamenosta. Vuoden 2024 palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotosta peruspäivärahojen rahoitukseen tilitetään vuonna 2024 arviolta 175 miljoonaa euroa. Tilitystä rajoittaa kuitenkin se, että tilittävä määrä ei voi ylittää peruspäivärahamenoa. Työttömyysvakuutusmaksun alenemisen ja tilityksestä vuodesta 2025 alkaen poistuneen 50,3 miljoonan erän jälkeen vakuutusmaksutilitys on 94 miljoonaa euroa vuonna 2025. Alla olevissa arvioissa on oletettu tilityksen olevan tällä tasolla.

Universaalin ansiosidonnaisen kontekstissa tämä nykyään kassaan kuulumattomien vakuutusmaksun tuotto kohdennettaisiin ansio-osan rahoitukseen. Perusosamenon rahoittaisivat valtio ja kunnat.

⁸⁰ Donald O. Parsons – Torben Tranæs – Helene Bie Lilleør, Voluntary Public Unemployment Insurance. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit; Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper No. 8783, 2015.



STM073:00/2024
VN/15383/2024

Talousarvioesityksen ja julkisen talouden kokonaisuuden näkökulmasta seurauksena olisi, että valtion rahoitusosuus päivärahan perusosasta kasvaisi merkittävästi. Arvio on, että tämä olisi tulkittavissa päätösperäiseksi muutokseksi, ja tähän valtion menojen kasvuun olisi varauduttava talousarviossa menokehyksen puitteissa.

Vaihtoehtoinen tapa ratkaista työttömyysturvaetuuksien rahoituksesta annetun lain 23 § mukainen varojen käyttö olisi yksinkertaisesti jättää pykälä ennalleen. Tästä seuraisi kuitenkin ratkaisu, jossa järjestelmään syntyisi kaksi ansiosidonnaista työttömyysetuutta, joiden rahoitusratkaisut poikkeaisivat merkittävällä tavalla toisistaan. Tässä uudessa etuudessa uudet ansiopäivärahan saajat osallistuisivat suuremmalla osuudella etuutensa rahoitukseen kuin vanhat ansiopäivärahan saajat.

Ansiopäivärahan ansio-osan rahoitus

Kasvava työttömyysturvamenojen perusosa katettaisiin todennäköisesti valtion budjetista. Tämän lisäksi ratkaistavaksi tulisi kysymys kasvavan ansio-osamenon rahoittamisesta. Tähän liittyisi toisaalta syvällisempi kysymys ansio-osan rahoittamisen tulevaisuudesta kassajärjestelmän ja universaalin ansioturvajärjestelmän suhteessa. Olisi siis ratkaistava, miten ansio-osan kustannusten kasvu rahoitettaisiin. Luonteva ratkaisu olisi, että kasvava ansio-osameno rahoitetaan työnantajien ja palkansaajien pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla.

Yhteenveto

Edellä kuvattu universaalin ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoitusratkaisu johtaisi paitsi kasvavaan valtion rahoitusvastuuseen, myös kasvavaan työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavaan rahoitusvastuuseen. Universaali ansiosidonnainen ei toisin sanoen olisi kustannusneutraali minkään toimijan osalta rahoituksen näkökulmasta.

Tätä vaikutusta vähentäisi valtion ja kuntien osalta niiden saamien verotuottojen kasvu, ja työnantajien ja palkansaajien osalta verotettavan tulon pienentyminen, sillä työttömyysvakuutusmaksut vähentävät verotettavaa tuloa.

Vaihtoehtoiset ratkaisutavat

Kasvava etuusmeno olisi teoreettisesti mahdollista rahoittaa vähentämällä ansiopäivärahamenoa. Tosiasiallisia mahdollisuuksia tähän ei olla vielä arvioitu. Vaihtoehdon osalta on kuitenkin syytä huomioida, että ansiopäivärahamenoa on leikattu jo useilla lakimuutoksilla, jotka ovat tulleet voimaan vuoden 2024 aikana. Menokasvun kattaminen leikkauksilla voi johtaa kohtuuttomiin, kasautuviin vaikutuksiin nykyisten ansiopäivärahan saajien kannalta, millä tässä yhteydessä tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka kuuluvat työttömyyskassaan, mutta joiden etuus oikeus ei ole vielä alkanut.

Kasvava etuusmeno olisi mahdollista rahoittaa myös vähentämällä valtion rahoitusvastuuta ansiopäivärahan perusosasta ja kattamalla rahoitusvaje työttömyysvakuutusmaksuilla tai työttömyyskassan jäsenmaksuilla, jos toimeenpanovaihtoehto on pakollinen työttömyyskassajäsenyys. Vaihtoehto muuttaisi periaatteellisella tavalla työttömyyden aikaisen perusturvan rahoitusperiaatetta, jonka mukaan valtio (ja valtio yhdessä kotikunnan kanssa) rahoittaa paitsi työttömyyden aikaisen perusturvan myös perusturvaksi katsottavan osuuden ansiopäivärahasta eli ansiopäivärahan perusosan. Vaihtoehdossa tulisi arvioitavaksi myös, vaikuttaisiko muutos siihen, mikä osa ansiopäivärahasta katsotaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetuksi ja sillä suojatuksi toimeentuloa turvaavaksi etuudeksi.

Laajentuvalla ansiopäivärahaoikeudella olisi todennäköisesti joitakin toteuttamistavasta riippuvia työmarkkina vaikutuksia. Jos universaali ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha toteutettaisiin julkisen talouden kokonaisuuden kannalta menoja kasvattamatta, jäisivät työllisyysvaikutukset kokonaisuudessaan vähäisiksi.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

Mikäli julkisen talouden menot kasvavat ansiopäivärahaoikeuden laajenemisen johdosta, seuraa tästä negatiivisia työllisyysvaikutuksia.

4.3.1.4. Eri mallien vaikutuksia julkiseen talouteen

Tässä luvussa esitetyt vaikutukset koskevat kolmea pääasiallisesti arvioitua vaihtoehtoa, mutta Ruotsin malli nykyisten työttömyyskassojen toteuttamana tuottanee lähinnä Kela-mallia 2 vastaavat vaikutukset. Vaikutukset ovat niin sanottuja staattisia vaikutuksia, eli niissä ei huomioida käyttäytymisen muutoksia. Luvussa 4.3.1.5. on käsitelty universaalin ansioturvan työllisyysvaikutuksia. Merkittävin vaikutus syntyy siitä, että korkeampi työttömyysetuus pidentää työttömyysjaksoja ja tämä kasvattaa alla esitettyjä euromääräisiä vaikutuksia. Karkean arvion mukaan työllisyyden väheneminen yhdellä henkilöllä heikentää julkista taloutta noin 24500 euroa⁸¹, jolloin pakollisen kassajäsenyyden kautta toteutettu universaali ansioturva heikentäisi julkista taloutta noin 162 miljoonaa euroa (=24500e/hlö*6600hlö). Vastaavasti Kelan hoitaman universaalin ansioturvan työllisyysvaikutusten julkista taloutta heikentävä vaikutus olisi noin 179 miljoonaa euroa (=24500r/hlö*7300hlö). Näitä työllisyysmuutosten kautta syntyviä vaikutuksia ei ole huomioitu alla olevissa mallikohtaisissa arvioissa.

Pakollinen kassajäsenyys

Taulukossa 5 on esitetty vuoden 2022 aineiston perusteella lasketut pakollisen kassajäsenyyden mallin vaikutukset etuuskuluihin ja työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavaan Työllisyysrahaston eläkemaksun kasvuun. Pakollisen kassajäsenyyden malli kasvattaisi kuluja yhteensä noin 276 miljoonaa euroa

Taulukko 55. Etuuskulu ja eläkemaksumuutokset pakollisen kassajäsenyyden mallissa, milj. euroa vuoden 2025 rahassa

Etuusmuutokset, milj. euroa	276
Ansiopäiväraha	342
peruspäiväraha	-183
TR-maksu	155
Yleinen asumistuki	-16
Perustoimeentulotuki	-22

Peruspäivärahasta ei kartu eläkettä, mutta ansiopäivärahasta karttuu. Työllisyysrahasto tilittää eläkejärjestelmään eläkemaksun (TR-maksu), joka vastaa suuruudeltaan eläkemaksua, joka perittäisiin päivärahan perustepalkan mukaisesta tulosta ansiopäivärahan ajalta. Peruspäivärahan saajien siirtyessä ansiopäivärahan saajiksi Työllisyysrahaston eläkemaksu kasvaisi⁸².

Taulukossa 6 on esitetty mallin vaikutukset rahoittajittain. Tässä mallissa peruspäivärahan rahoitukseen ohjattu kassaan kuulumattomien työttömyysvakuutusmaksukertymästä Kelalle tilitettävä 94 miljoonan euron (vuoden 2025 tasossa) erä poistuisi, jolloin valtion rahoitusosuus ansiopäivärahalle siirtyvien peruspäivärahalaisten ansiopäivärahojen perusosasta nousisi vastaavasti 94 miljoonaa euroa. Lisäksi valtion ja kuntien osuus kasvaisi myös soviteltujen peruspäivärahojen osalta, kun ansiopäivärahaksi muuttuneen päivärahan sovittelu pienentää valtion ja kuntien osuuden lisäksi myös vakuutusmaksuilla ja kassan

⁸¹ Perustuu valtiovarainministeriön käyttämään arvioon. Samaa arviota käytetty [työllisyystavoitteiden seurantamuistiossa](#).

⁸² Entisten peruspäivärahan saajien vakuutuspalkkasumma ansiopäivärahan saamisen ajalta on noin 976 milj. euroa (keskimääräinen päivillä painotettu vakuutuspalkka per päivä kerrottuna peruspäivärahapäivien määrällä) vuoden 2025 tasossa. Tästä laskettu TR-osuus on $976 * 75\% * (1+7,15\%-1,2\%) * 24,1\% = 187$ milj. euroa (laskentapa kuvattu [Etk:n esityksessä Työllisyysrahaston osuudesta työeläkekustannuksista](#)). Kun huomioidaan lainmuutoksista johtuva peruspäivärahan saajien määrän ennustettu 17% lasku, niin TR-osuus kasvaisi $187*0,83=155$ milj. euroa.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

jäsenmaksuilla rahoitettavaa osuutta, jolloin valtion ja kuntien osuus pienenee sovittelussa vähemmän. Yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen kulut laskisivat yhteensä noin 38 miljoonaa euroa (vuoden 2022 aineiston laskelma). Toimeentulotuen kulujen laskusta puolet kohdistuisi kunnille, noin 11 miljoonaa euroa.

Koska tässä mallissa ansiopäivärahaa olisivat rahoittamassa myös kassojen jäsenet, kasvaneista ansiopäivärahakuluista rahoitettaisiin kassojen jäsenmaksuilla 5,5 prosenttia, eli noin 19 miljoonaa euroa. Loppuosa ansiopäivärahakulujen kasvusta rahoitettaisiin työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuja korottamalla. Aikaisemmin peruspäivärahan rahoitukseen tilitetty kassoihin kuulumattoimen vakuutusmaksukertymä jäisi kuitenkin ansiopäivärahan rahoitukseen, jolloin vakuutusmaksuilla rahoitettava osa kasvaisi nettona 173 miljoonaa euroa (vuoden 2022 aineiston laskelma).

Matalan ja korkean työttömyyden skenaariot eivät olennaisesti vaikuta valtion tai kuntien rahoitusosuuteen⁸³. Valtio ja kunnat rahoittavat nykytilassa peruspäivärahaa ja universaalin ansioturvan mallissa ansiopäivärahan perusosaa, jolloin työttömyystilanteen vaikutus universaalin ansioturvan kustannuksiin valtion ja kuntien kannalta on melko pieni.

Peruspäivärahan saajien määrä vaikuttaa enemmän vakuutusmaksuilla rahoitettavaan osuuteen, jos peruspäivärahasta siirtyy suurempi määrä saajia ansiopäivärahalle, ansio-osat kasvavat enemmän ja jos siirtyvien peruspäivärahasaajien määrä on pienempi, ansio-osat jäävät vastaavasti pienemmiksi. Vaikutus työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuun olisi noin 0,07–0,13 prosenttiyksikköä kumpaisellekin (korotus yhteensä 0,14–0,26 prosenttiyksikköä, joka jakautuu tasan palkansaajien ja työnantajien maksun kesken).

Taulukko 66. Etuuskulujen muutokset ja kohdistuminen rahoittajille pakollisen kassajäsenyyden mallissa, milj. euroa

	Valtio	Kunnat	Vakuutus maksut	Kassojen jäsenet	Yhteensä
Vuoden 2022 aineistolla	92	-8	173	19	276
Matala työttömyys	92	-7	148	17	250
Korkea työttömyys	91	-11	259	25	364

Etuuskuluvaikutusten lisäksi muutoksilla olisi myös vaikutuksia verotukseen ja julkisen sektorin työnantajien kuluihin. Peruspäivärahan muuttuminen ansiopäivärahaksi kasvattaa verokertymää, mutta toisaalta palkansaajien verotettavasta tulosta vähennettävän työttömyysvakuutusmaksun ja työnantajien yhteisöverosta vähennettävän työttömyysvakuutusmaksun nousu pienentävät verotuloja. Nettovaikutus verotuloihin on valtion osalta hieman verotuloja laskeva ja kuntien osalta vähäisesti verotuloja kasvattava. Kuntien ja hyvinvointialueiden vakuutusmaksurasitus kasvaisi korkeampien vakuutusmaksujen johdosta.

Kela ansiopäivärahan toimeenpanijana eli Kela-malli 1

Jos koko ansiopäivärahan toimeenpano siirtyisi Kelaan, universaalin ansioturvan etuuskuluvaikutukset olisivat samansuuruiset kuin edellä esitettyssä pakollisen kassajäsenyyden mallissa. Kulut kuitenkin jakautuisivat rahoittajille eri tavalla. Kelan ollessa toimeenpanija, kassojen jäsenmaksu poistuisi ansiopäivärahan rahoituksesta kokonaisuudessaan. Näissä laskelmissa korvaava rahoitus on hankittu korottamalla vakuutusmaksuilla rahoitettavaa osuutta. Tässä mallissa sekä palkansaajien että työnantajien työttömyysvakuutusmaksut nousisivat noin 0,12–0,18 prosenttiyksikköä (yhteensä 0,24–0,36

⁸³ Arviossa ei ole huomioitu työttömyysvakuutusmaksujen tason mahdollisia muutoksia ja niiden vaikutusta peruspäivärahan vakuutusmaksutilitykseen.



STM073:00/2024
VN/15383/2024

prosenttiyksikköä, joka jakautuu tasan palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksujen välillä). Korkeampi vakuutusmaksujen korotus johtaisi myös verotulojen pienenemiseen. Palkansaajien kohdalla työttömyyskassan jäsenmaksujen poistuminen kuitenkin kompensoisi työttömyyskassojen toimeenpanovaihtoehtoon nähden korkeamman työttömyysvakuutusmaksujen korotuksen vaikutuksen verotukseen.

Taulukko 77. Etuuskulujen muutokset ja kohdistuminen rahoittajille mallissa, jossa Kela ansiopäivärahan toimeenpanijana, milj. euroa

	Valtio	Kunnat	Vakuutus maksut	Kassojen jäsenet	Yhteensä
Vuoden 2022 aineistolla	92	-8	275	-83	276
Matala työttömyys	92	-7	248	-83	250
Korkea työttömyys	91	-11	367	-83	364

Kela-malli 2

Jos universaali ansioturva toteutettaisiin muuttamalla nykyinen peruspäiväraha ansioperusteiseksi siten, että päiväraha olisi 5,5 prosenttia (kassan rahoitusosuus) pienempi kuin vastaavista tuloista laskettu kassan jäsenen ansiopäiväraha, olisi rahoitettavien kulujen kasvu vuoden 2022 aineistolla laskettuna noin 259 miljoonaa euroa.

Taulukko 88. Etuuskulu ja eläkemaksumuutokset ns. Kela- mallissa 2, milj. euroa vuoden 2025 rahassa

Etuusmuutokset, milj. euroa	259
Ansiopäiväraha	320
peruspäiväraha	-183
TR-maksu	155
Yleinen asumistuki	-13
Perustoimeentulotuki	-20

Muutoksella olisi valtion, kuntien vakuutusmaksuilla katettavan rahoitusosuuden kannalta jokseenkin samansuuruinen vaikutus kuin edellä kuvatuilla malleilla, joissa peruspäiväraha muuttuisi täydeksi ansiopäivärahaksi. Kassojen rahoitusosuuteen muutos ei vaikuttaisi.



Taulukko 99. Etuuskulujen muutokset ja kohdistuminen rahoittajille "Kela ansiopäivärahan" -mallissa, milj. euroa

	Valtio	Kunnat	Vakuutusmaksut	Kassojen jäsenet	Yhteensä
Vuoden 2022 aineistolla	94	-7	172	0	259
Matala työttömyys	93	-6	147	0	234
Korkea työttömyys	93	-9	259	0	343

Vaikutukset sairausvakuutusmaksuihin

Universaali ansioturva korottaa nykyisten peruspäivärahan saajien työttömyysetuuden tasoa, mikä edelleen kasvattaa sairausvakuutuksen päivärahojen ja kuntoutusrahan tasoa niillä henkilöillä, joilla työttömyysetuus (nykyinen peruspäiväraha) ajoittuu sv-etuuden tulojentarkastelujaksolle. Tämä kasvattaa sairauspäivärahan ja vanhempainrahan kuluja yhteensä noin 4 miljoonaa euroa. Kuntoutusrahaan vaikutus on vähäinen. Kulujen kasvu kohdistuu vakuutusmaksuilla rahoitettaviin päivärahoihin ja vaikutus vakuutusmaksuihin on vähemmän kuin 0,01 prosenttiyksikköä vuositasolla. Vaikutukset ovat kaikissa tarkastelluissa malleissa samaa suuruusluokkaa.

4.3.1.5. Työllisyysvaikutukset

Universaalin ansiosidonnaisen mallin arvioidaan kasvattavan ansiopäivärahan saajien määrää noin 25 000 henkilövuodella⁸⁴. Näillä henkilöillä työttömyysetuuden taso pääsääntöisesti kasvaisi. Ansiopäivärahan menojen kasvu rahoitetaan korottamalla sekä työnantajalle että palkansaajalle kohdennettua työttömyysvakuutusmaksua. Vakuutusmaksujen nousulla on vaikutusta työvoiman tarjontaan ja työvoiman kysyntään.

Vaikutusarvio muodostetaan laskemalla etuuden tason, palkansaajan vakuutusmaksun korotuksen ja työnantajan vakuutusmaksun korotuksen työllisyysvaikutukset yhteen.

Universaalin ansiosidonnaisen mallin arvioidaan heikentävän työllisyyttä noin 6 600 työllisellä, jos muutos toteutetaan pakollisen kassajäsenyyden kautta. Jos toimeenpano siirtyisi Kelalle, työllisyys heikentyisi hieman enemmän, noin 7 300 työllisellä. Suurempi heikennys työllisyydessä johtuu suuremmista korotuksista työttömyysvakuutusmaksuihin. Niin sanotun Kela ansiopäiväraha -mallin työllisyysvaikutukset olisivat puolestaan hieman pakollisen kassajäsenyyden mallin vaikutuksia pienemmät. Alla kuvatut laskelmat kuvaavat pakollisen kassajäsenyyden mallin vaikutuksia.

Etuuden tason muutos: Peruspäivärahaan verrattuna sen sijaan maksettava työttömyysetuus, ansiopäiväraha, kasvaisi nykyisestä. Korkeampi työttömyysetuus heikentää työllistymisen kannusteita nykytilaan verrattuna, minkä seurauksena työttömyysjaksojen arvioidaan pitkittyvän nykytilaan verrattuna. Etuuden tason bruttomääräiseksi kasvuksi arvioidaan 47 prosenttia⁸⁵. Soveltamalla työttömyyden keston ja

⁸⁴ Arvioissa on huomioitu työssäoloehdon pidentämisen (6 kuukaudesta 12 kuukauteen) vaikutus peruspäivärahaa saavien määrään.

⁸⁵ Täysi ansiopäiväraha 2477e/kk vakuutuspalkalla on 70,47e/pv. Suhteessa 37,21 euron peruspäivärahaan (vuoden 2025 taso) etuuden taso kasvaa 47 %.

STM073:00/2024
VN/15383/2024

etuuden bruttotason muutoksen välistä joustoa 0,8⁸⁶ ja huomioimalla ansiopäivärahan porrastukselle arvioitu työllisyysvaikutus kohdejoukossa, työllisyyden arvioidaan heikentyvän noin 5 200 työllisellä⁸⁷.

Palkansaajan vakuutusmaksun muutos: Palkansaajan vakuutusmaksun korotustarpeeksi arvioidaan 0,07–0,13 prosenttiyksikköä. Arviossa sovelletaan välin keskipistettä 0,10 prosenttiyksikön korotusta. Palkansaajan vakuutusmaksun korotuksen vaikutusta työllisyyteen arvioidaan SISU-mikrosimulointimallilla (malliversio 24.20, rekisteriaineisto 2022) arvioidun suhteellisen työllistymisveroasteen muutoksen kautta (participation tax rate). Simuloinnin perusteella työllistymisveroaste kasvaa noin 0,21 prosenttia. Soveltamalla osallistumisjousto 0,17 työllisyyden arvioidaan heikkenevän noin 900 työllisellä^{88,89}.

Työnantajan vakuutusmaksun muutos: Työnantajan vakuutusmaksun korotustarpeeksi arvioidaan 0,07–0,13 prosenttiyksikköä. Arviossa sovelletaan välin keskipistettä 0,10 prosenttiyksikön korotusta. Korotusta suhteutetaan nykyiseen työvoimakustannukseen, joka oli vuoden 2023 keskimäärin 127,64 prosenttia palkkakustannuksesta. Korotus nostaa palkkakustannusta siten arviolta 0,078 prosenttia. Huuskosen (2016) talouspolitiikan arviointineuvostolle laatiman katsauksen mukaan keskimääräinen työvoiman kysyntäjousto on -0,215.⁹⁰ Tätä tulosta soveltamalla 0,078 %:n muutos palkkakustannuksessa heikentää työllisyyttä arvioilta noin 500 henkilöllä⁹¹.

Arvioon liittyvää herkkyyttä voidaan havainnollistaa esimerkiksi puolittamalla tai kaksinkertaistamalla kaikki arviossa sovelletut joustot, jolloin arvioiden vaihteluväli on [-13 100; -3 300] työllistä.

4.3.2. Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.3.2.1. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Universaali ansiosidonnainen vaikuttaisi myönteisesti peruspäivärahalla ansiopäivärahalle siirtyvien toimeentuloon, sillä vaikka osalla peruspäivärahan saajista ansiopäiväraha määrittäisi tulojen vähäisyyden vuoksi vain peruspäivärahan suuruiseksi tai vain hieman sitä korkeammaksi, osalla kohderyhmään kuuluvista etuuden taso parantuisi. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvilla olisi muutoksen myötä nykyistä paremmat mahdollisuudet vastata ensisijaisella etuudella esimerkiksi asumisen ja terveydenhuollon kustannuksista. Samoin muutoksen kohderyhmään kuuluvilla olisi aiempaa parempi kyky vastata lapsen huollosta syntyvistä kustannuksista. Se, koskisiko muutos sekä palkansaajia että yrittäjiä vaiko vain palkansaajia, vaikuttaisi siihen, miten suuri joukko jäisi universaalin ansiosidonnaisen ulkopuolelle, vapaaehtoisen ansioturvan varaan.

Universaali ansiosidonnainen työttömyysturva merkitsisi myös, että etuus olisi kohderyhmään kuuluvilla nykyistä parempi myös palveluiden ajalta, jolloin työttömillä työnhakijoilla olisi aiempaa paremmat kannustimet osallistua työllistymistä edistävään palveluun. Tätä voidaan pitää työllisyyden hoidon

⁸⁶ Tatsiramosin ja Van Oursin (2014) kansainvälisessä tutkimuskatsauksessa havaitaan bruttokorvausteen joustojen vaihtelevan välillä 0,35–1,6 välillä (keskiarvo 0,82). Schmiederin ja Wachterin (2016) katsausartikkelissa Eurooppaan sijoittuvissa tutkimuksissa havaitaan joustoja 0,15 – 2 väliltä (keskiarvo 0,97). Uusitalo ja Verho (2010) arvioivat rajatussa kohderyhmässä Suomalaisella aineistolla joustoksi 0,8.

⁸⁷ $0,8 * 0,47 * 25000 = 9402$; $0,8 * 0,21$ [ansiopäivärahan porrastuksen vaikutus odotettuun etuustasoon] $* 25000 = 4203$; $9402 - 4203 = 5199$.

⁸⁸ $0,17 * 0,0021 * (3\ 100\ 000$ [työvoiman koko] $* 0,76$ [työllisyysaste]) $= 858$

⁸⁹ Sovellettu jousto vastaa Jäntin (2015) tulosta. Lundbergin ja Norellin (2020) kirjallisuuskatsauksessa soveltuvaksi koko populaation joustoksi arvioidaan 0,1–0,2.

⁹⁰ Jussi Huuskonen, Considering Potential Bias in Macro-estimates of the Elasticity of Labour Demand. Background report for the Economic Policy Council, 2016.

⁹¹ $0,215 * 0,00063 * (3\ 100\ 000$ [työvoiman koko] $* 0,76$ [työllisyysaste]) $= 408$

perusoikeuden (PL 18 §) kannalta myönteisenä. Samalla parantuva etuustaso kuitenkin heikentäisi työllistymisen kannustimia, mikä ei ole yhdensuuntainen työllisyyden hoidon tavoitteiden kanssa.

4.3.2.2. Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo sekä vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Kuten edellä luvussa 2.4 kuvataan, sekä perus- että ansiopäivärahan saajista hieman yli puolet on miehiä. Universaalilla ansiopäivärahalla ei näin ollen olisi vaikutusta sukupuolten asemaan nykytilaan verrattuna. Peruspäivärahan saajat ovat kuitenkin nuorempia kuin ansiopäivärahan saajat, joten universaali ansiosidonnainen parantaisi erityisesti nuorten asemaa ja toimeentuloa työttömyysaikana. Nuorten osalta on kuitenkin mahdollista, että muita ikäluokkia matalammat palkat johtaisivat vain verrattain matalaan ansiopäivärahaan. Lisäksi on syytä huomioida, että työttömyysturvaan jo tehdyt muutokset vähentävät arvioiden mukaan sekä perus- että ansiopäivärahan saajien määrää tulevina vuosina.

Peruspäivärahan saajista noin kolmanneksella on huollettavia lapsia. Universaali ansiosidonnainen parantaisi näin ollen toimeentuloa perheissä, joissa on huollettavia. Ensisijaisen etuuden muutos ansioperusteiseksi parantaisi huoltovelvollisten kykyä vastata ensisijaisella etuudella lasten huollosta. Lapsiköyhyyden vähentymisellä voi olla useita myönteisiä vaikutuksia. Toisaalta työllisyyden ja työllistymisen kannustimien heikkeneminen voi johtaa työttömyyden pitkittymiseen ja näin pidemmällä aikavälillä syventää niukkuutta lapsiperheissä.

4.3.2.3. Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan maakunta toimeenpanee työttömyysetuuksista työmarkkinatuen ja peruspäivärahan. Työttömyyskassat maksavat ansiopäivärahan Ahvenanmaalla asuville työttömille työnhakijoille. Jos universaalilla ansiosidonnaista edistettäisiin, valittavasta vaihtoehdosta riippuen Ahvenanmaahan kohdistuvat vaikutukset ovat keskenään ristikkäiset. Ahvenanmaata ei olla kuultu muistion valmistelun aikana. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi huomioida lisäksi vaihtoehtoihin sisältyvät erilaiset riskit yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

4.3.2.4. Vaikutukset toimeenpanijoihin

Universaalilla ansiosidonnaisella olisi toteutuessaan vaikutuksia joko Kelan tai työttömyyskassojen työmäärään. Toimijoiden työmäärämuutokset sekä työttömyyskassojen toimeenpanemassa universaalissa ansiosidonnaisessa että kokonaan Kelalle siirrettävässä universaalissa ansiosidonnaisessa ovat päätöspohjaisia ja syntyvät siitä, että hakijat siirtyisivät asioimaan toisen toimeenpano-organisaation kanssa (Kela-kassat -siirtymä ja kassat-Kela -siirtymä).

Mallissa, jossa Kela maksaisi työttömyyskassoihin kuulumattomille peruspäivärahan sijasta universaalilla kassojen ansiopäivärahaa matalampaa ansiopäivärahaa, ei välittömästi lisäisi sen käsiteltäviä tapausmääriä. Mahdollinen työmäärän kasvu – ja kassojen työmäärän vähentyminen – ei olisi päätöspohjaista, vaan johtuisi mahdollisesta työttömyyskassojen jäsenmäärän laskusta syntyvästä siirtymästä ja tästä seuraavasta kassojen toimintakyvyn muutoksesta. Myös ansiopäivärahan hinta (jäsenmaksu) voi vaikuttaa siihen, että osa kassojen jäsenistä luopuisi jäsenyydestä.

Vaikka toimeenpanokustannukset sinänsä ovat osa julkisen talouden vaikutuksia, ne käsitellään tässä muistiossa erikseen. Erillistä käsittelyä puoltaa aiemmassa Kotamäen (2018)⁹² selvityksessä valittu käsittelytapa, jossa nimenomaan etuuksien toimeenpanokustannukset esiteltiin osana toimeenpanovaihtoehtojen kuvausta. Kotamäki ei eritellyt kustannusvertailussa sitä

⁹² Mauri Kotamäki, Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa: Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4003-1>



STM073:00/2024
VN/15383/2024

toimeenpanokustannusten osuutta, jonka työttömyyskassat rahoittavat itse jäsenmaksutuotosta, ja joka ei siis ole valtion tai työllisyysrahaston rahoittamaa kustannusta. Valtio rahoittaa kokonaisuudessaan Kelan toimeenpanokustannukset työttömyysetuuksien osalta.

Universaalin ansioturvan vaikutukset toimeenpanijoihin riippuvat valitusta toteutustavasta.

Taulukossa 10 vertaillaan kassojen ja Kelan nykyisiä toimeenpanokuluja. Kelan osalta taulukon hallintokulut sisältävät peruspäivärahaan kohdistuvat suorat ja epäsuorat kulut, eli ne sisältävät etuuden ratkaisu- ja asiakaspalvelutyön ja osuuden Kelan tietojärjestelmäkuluista sekä muista yleisistä hallintokuluista. Kassojen osalta esitetyt hallintokulut vastaavat kassojen kokonaishallintokuluja. Tiedot ovat vuodelta 2023. Kelan hallintokulut peruspäivärahan osalta rahoitetaan kokonaan valtion varoista. Kassojen hallintokulujen rahoitus jakaantuu työttömyyskassojen jäsenmaksujen (84 %), Työllisyysrahaston (9 %) ja valtion (7 %) kesken.

Taulukon 10 päätösmäärät eivät välttämättä ole vertailukelpoisia keskenään. Kassojen osalta kyseessä on kaikkien kassojen antamien päätösten määrä, ja luvussa on mukana ansiopäivärahaa koskevien päätösten lisäksi myös pieni määrä muita etuuksia ja tukia koskevia päätöksiä. Kelan osalta taulukossa esitetty tieto on Kelan tekemien peruspäivärahan manuaalitoimenpiteiden ratkaisujen lukumäärä. Eri tilastomääritelmät eivät ole täysin vertailukelpoisia. Molemmissa tapauksissa suoritteita kertyy kuitenkin etuuden saajia kohden noin neljä kappaletta vuositason tasolla (ratkaisut / peruspäivärahan saajat ja päätökset / ansiopäivärahan saajat), mikä viittaa siihen, että peruspäiväraha ja ansiopäiväraha ovat saajaa kohden tarkasteltuna yhtä työllistäviä päätöksillä mitattuna.

Oheisissa arvioissa Kelan ja kassojen toimintaa on vertailu tarkastelemalla kuluja etuuden saajaa kohti. Sovitellun päivärahan saaminen on ansiopäivärahassa ja peruspäivärahassa jokseenkin yhtä yleistä, joten tältä osin saajat ovat keskimäärin samanlaisia ja vertailu on mielekästä.

Kelan tiedoista lasketut kulut etuuden saajaa (tai päätöstä) kohden ovat noin puolet kassojen keskimääräisistä vastaavista kuluista. Kelan ja kassojen toiminta on kuitenkin erilaista eikä lukujen suora vertailu ole järkevää.

Peruspäiväraha ja ansiopäiväraha ovat sisällöltään erilaisia etuuksia. Peruspäivärahan myöntämisen yhteydessä selvitetään työssäoloehdon täyttäminen, mutta ansio-osan määrittämistä ei peruspäivärahassa tehdä.

Kelan yksittäisen etuuden toimeenpanon kuluja laskee esimerkiksi se, että tietyt järjestelmien ja hallinnon kulut jakaantuvat kaikkien Kelan toimeenpanemien etuuksien kesken. Lisäksi vertailussa on huomioitava, että osa kassojen kuluista syntyy jäsenasioiden hoitamisesta.



Taulukko 1010. Kelan peruspäivärahan ja kassojen ansiopäivärahan volyymit ja hallintokulut 2023. Lähde: Kela ja TYJ

	Kela, peruspäiväraha	Kassat, ansiopäiväraha
Saajat	74 632	262 390
Päätökset/ratkaisut*	289 000	1 007 000
Hallintokulut**	14 500 000 €	103 000 000 €
Kulut/saaja	194 €	393 €
Kulut/päätös	50 €	102 €

*Sisältää kaikki kassojen tekemät etuuspäätökset. Kela tilastoi ratkaisuja. Lukumäärät eivät välttämättä ole vertailukelpoisia keskenään.

**Kelan peruspäivärahan hallintokulut sisältäen kaiken etuuteen suoraan tai epäsuorasti liittyvän kulun. Kassojen osalta sisältää kaikki hallintokulut yhteensä, eli sisältää mm. jäsenasioiden hoidon kulut.

Alla olevat arviot toimeenpanijoiden hallintokuluista perustuvat vuoden 2023 kuluihin ja saajamääriin. Peruspäivärahan saajamäärien odotetaan laskevan työssäoloehdon pidentämisen seurauksena, mikä osaltaan pienentää vaikutuksia. Toisaalta työssäoloehdon niin sanotun euroistamisen arvioidaan mahdollistavan automaation lisäämistä ja sitä kautta suoraviivaistavan ansiopäivärahan myöntämistä, mikä voi myös pienentää ansiopäivärahan toimeenpanon hallintokuluja.

Vaikutusarvioissa ei ole huomioitu kertaluontoisia kuluja. Jos universaali ansioturva toteutettaisiin malilla, jossa Kelan tehtäväksi tulisi ansio-osan määrittäminen, tarvitsisi Kela tätä varten tietojärjestelmät. Myöskään kaikkiin malleihin liittyvää henkilöstön tarpeen kasvua ja sen aiheuttamia rekrytointi- tai koulutuskuluja ei ole huomioitu.

Pakollinen kassajäsenyys

Jos universaali ansioturva hoidettaisiin pakollisen kassajäsenyyden kautta, poistuisi Kelalta peruspäivärahan toimeenpano ja sen hallintokulut pienenisivät 14,5 miljoonaa euroa.

Kassojen työmäärä vastaavasti kasvaisi, kun entisille peruspäivärahan saajille tulisi myönnettäväksi ansiopäiväraha.⁹³ Kassojen hallintokulujen kasvua ei kuitenkaan ole mielekästä arvioida taulukon 10 mukaisilla keskimääräisillä etuudensaajakohtaisilla hallintokuluilla, sillä vakuutettujen ja ansiopäivärahan saajien määrän kasvu ei kasvata kaikkia kuluja samassa suhteessa. Arvioissa on käytetty lisäetuuden saajasta syntyvinä marginaalikuluina YTK-kassan keskimääräisiä hallintokuluja etuuden saajaa kohden (220 euroa⁹⁴). Laskentaoletuksena siis on, että kassat pystyisivät keskimäärin hoitamaan uudet ansiopäivärahan saajat tällä yksikköhinnalla.

Näin olettaen 75 000 entisen peruspäivärahan saajan ansiopäivärahan toimeenpano kassoissa kasvattaisi kassojen hallintokuluja noin 16,4 miljoonaa euroa. Nettovaikutus työttömyysvakuutuksen hallintokuluihin olisi siis noin kaksi miljoonaa euroa, kun huomioidaan Kelan hallintokulujen pieneneminen.

Työttömyyskassat rahoittavat valtaosan toimeenpanokustannuksista jäsenmaksutuotolla. Kelan työttömyysturvan hallintokulut ovat kokonaan valtion rahoittamia, jolloin Kelan hallintokulujen pieneneminen laskee suoraan valtion rahoitusosuutta edellä todetulla 14.5 miljoonalla eurolla. Pakollinen kassajäsenyys puolestaan kasvattaisi valtion ja Työllisyysrahaston rahoitusosuuksia – valtion osalta reilun miljoona euroa ja

⁹³ Lisäksi kassojen työmäärä kasvaisi jäsenasioiden hoitamisen osalta, kun kaikki vakuuttamattomat siirtyisivät kassojen jäseniksi. Toisaalta vastaavasti kasvaisivat myös kassojen jäsenmaksutulot. Näitä vaikutuksia ei ole arvioitu.

⁹⁴ YTK maksoi ansiopäivärahaa 92443 henkilölle ja kassan hallintokulut olivat 20,3 milj. euroa vuonna 2023. Keskimääräinen etuudensaajakohtainen hallintokulu oli $20\,300\,000 / 92443 = 220$ euroa.



STM073:00/2024
VN/15383/2024

Työllisyysrahaston osalta noin kaksi miljoonaa euroa⁹⁵. Kassojen jäsenmaksuilla rahoitettava osuus kasvavista kuluista olisi noin 13 miljoonaa euroa. Koska jäsenmaksut vähentävät verotettavaa tuloa, pienentäisi jäsenmaksujen nousu valtion ja kuntien verotuloja noin viisi miljoonaa euroa. Hallintokulumuutosten vaikutus olisi yhteensä noin kahdeksan miljoonaa euroa julkista taloutta vahvistava.

Kela-malli 2

Jos universaali ansioturva toteutettaisiin muuttamalla nykyinen peruspäiväraha ansioperusteiseksi, tulisi Kelan tehtäväksi ansio-osan määrittäminen nykyisille peruspäivärahan saajille. Vuonna 2023 työssäoloa selvitettiin noin 60 000 peruspäivärahan saajan kohdalla. Jos näissä tapauksissa Kela olisi määrittänyt myös ansio-osan perustepalkan, ja jos tämä aiheuttaisi keskimäärin 25 minuutin⁹⁶ lisätyön per tapaus, niin Kelalle tuleva hallintokulujen kasvu olisi noin kaksi miljoonaa euroa.

Käytännössä Kela-mallilla 2 voisi olla vaikutuksia työttömyyskassan jäsenten eli vakuutuksenottajien lukumäärään. Jos vakuutuksen ottamisesta saatava hyöty katsottaisiin nykyistä pienemmäksi ja vakuutettujen määrä vähenisi, voisi Kela-mallissa 2 saajien määrä olla suurempi kuin nykyinen peruspäivärahan saajien määrä. Tämä kasvattaisi hallintokuluvaikutuksia.

Koska valtio rahoittaa Kelan työttömyysturvan hallintokulut kokonaisuudessaan, kohdistuisi arvioitu hallintokulujen kasvu valtiolle.

Kela-malli 1

Jos universaali ansioturva toteutettaisiin siirtämällä koko ansioturvan toimeenpano Kelalle ja kassajärjestelmä lakkautettaisiin, poistuisivat kassojen 103 miljoonan euron hallintokulut kokonaan.

Kelan tehtäväksi tulisi nykyisten peruspäivärahan saajien ansio-osan määrittäminen, jonka hallintokuluvaikutuksiksi arvioitiin edellä noin kaksi miljoonaa euroa.

Lisäksi kaikkien nykyisten ansiopäivärahan saajien etuuden myöntäminen siirtyisi Kelalle. Jos Kela toimeenpanisi ansioturvan näille henkilöille samalla keskimääräisellä hinnalla kuin nykyisille peruspäivärahan saajille ja jos tämän hinnan lisäksi ansio-osan määrittäminen tulisi tehtäväksi vuosittain noin 230 000 kertaa⁹⁷, niin Kelan toimintakulut kasvaisivat nykyisten ansiopäivärahan saajien osalta noin 57 miljoonaa euroa. Laskennassa on käytetty samaa ansio-osan määrittämisen 25 minuutin käsittelyaikaoletusta kuin edellä.

Nettovaikutus työttömyysturvan toimeenpanon hallintokuluihin olisi siis noin 44 miljoonaa euroa säästävä. Kelan hallintokulujen kasvu kohdistuisi kokonaan valtiolle. Kassojen hallintokulujen poistuminen pienentäisi suoraan valtion rahoitusosuutta työttömyyskassojen hallintokuluista noin 7 miljoonaa euroa (vuoden 2023 tiedoilla). Työllisyysrahaston osuus kassojen hallintokuluista – noin yhdeksän miljoonaa euroa vuoden 2023 tiedoilla – poistuisi, mikä laskisi vähäisästi työttömyysvakuutusmaksuja ja edelleen kasvattaisi verokertymää. Lisäksi verotettavasta tulosta vähennettävien kassojen jäsenmaksujen poistuminen kasvattaisi verokertymää noin 35 miljoonaa euroa. Hallintokulujen osalta nettovaikutus olisi noin 14 miljoonaa euroa julkista taloutta heikentävä.

⁹⁵ Valtion ja Työllisyysrahaston osuudesta säädetään [työttömyyskassalain 26 §:ssä](#). Valtion ja Työllisyysrahaston osuudet muodostuvat kassojen jäsenmäärien ja maksamien etuuskien perusteella. Lisäksi Työllisyysrahaston osuudessa huomioidaan kassojen antamien päätösten määrä. Pakollinen kassajäsenyys lisäisi kassojen jäseniä ja peruspäivärahan muuttuminen ansioperusteiseksi kasvattaisi kuluja, joista valtion osuus lasketaan.

⁹⁶ Koska työttömyyskassojen ja Kelan prosessia ei olla arvioitu eikä työajan kulumista olla muistion valmistelun aikana tarkemmin arvioitu, muistiossa on hyödynnetty YTK-kassan arviota ansio-osan määrittämiseen keskimäärin kuluva ajasta.

⁹⁷ Ansiopäivärahan ensihakemuksia vuonna 2023 noin 185000 kappaletta. Suurimpien kassojen tietojen mukaan ansio-osan määrittämisestä tulee noin 24% enemmän kuin ensihakemuksia.



STM073:00/2024
VN/15383/2024

Ruotsin malli nykyisten työttömyyskassojen toteuttamana

Jos universaali ansiosidonnainen toteutettaisiin niin, että työttömyyskassat maksaisivat ansiopäivärahan myös työttömyyskassaan kuulumattomille, toimeenpanokustannukset kasvaisivat saman verran kuin pakollisen työttömyyskassajäsenyyden vaihtoehdossa. Kustannus rahoitettaisiin kuitenkin ansiopäivärahasta vähennettävällä maksulla, jolloin valtion tai työllisyysrahaston rahoitusosuus ei kasvaisi.

Vaihtoehdossa ei olla otettu kantaa siihen, vähennettäisiinkö maksu verotettavasta tulosta, joten vaikutuksia verokertymään ei olla arvioitu.

5. Yhteenveto

Kuten muistion vaikutusarvioita koskevassa osiossa on tuotu esiin, universaalin ansiosidonnaiseen siirtyminen merkitsisi työttömyysetuusmenon merkittävää kasvua, jos malli perustuisi nykyisiin ansiopäivärahaa koskeviin säännöksiin. Jos etuusmenon kasvu rahoitettaisiin nykyisiä rahoitussäännöksiä noudattaen, valtion, kuntien, palkansaajien sekä työnantajien rahoitusvastuu kasvaisi etuusmenon kasvaessa. Vaihtoehtoisesti muutosta olisi mahdollista rahoittaa leikkaamalla ansiopäivärahaa muuttamalla sen laskukaavaa eli heikentämällä ansiopäivärahan tasoa. Näistä vaihtoehdoista ansiopäivärahan tasoon vaikuttava ratkaisu kohdistuisi samaan henkilökuntaan, joiden etuuteen ansiopäivärahaan jo tehdyt muutokset kohdistuvat. Kyse olisi toisin sanoen kasaantuvasta vaikutuksesta. Lisäksi työttömyysetuuden parantuminen heikentäisi työllisyyttä.

Tässä muistiossa ei kuitenkaan oteta kantaa universaalin ansiosidonnaisen toteuttamiseen. Sen sijaan muistossa on pyritty kuvaamaan päätöksenteossa huomioitavia universaalin ansiosidonnaisen vaihtoehtoihin liittyviä mahdollisia valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä sekä vaihtoehtojen vaikutuksia kotitalouksien sekä julkisen talouden kannalta. Arviomuistiossa ei oteta myöskään kantaa siihen, mikä universaalin ansiosidonnaisen toteuttamistapa henkilöpiirin, toimeenpanijan tai etuusmallin osalta olisi tarkoituksenmukainen tapa ratkaista universaali ansiosidonnainen, eikä muistiossa myöskään esitetä kantaa mahdolliseen toteuttamiseen liittyviin siirtymävaiheisiin taikka aikatauluun. Muistiossa ei myöskään oteta kantaa vaihtoehtoihin tapoihin edistää ansiosidonnaisen kattavuutta esimerkiksi jäsenyyttä koskevaa tietoa lisäämällä.

Erityisesti toimeenpanovaihtoehtoja koskevien kustannusarvioiden kohdalla on syytä kiinnittää huomiota siihen, että muistion valmistelun aikana ei olla tarkemmin perehdytty Kelan tai työttömyyskassojen prosesseihin etuuksien toimeenpanossa. Muistiossa ei myöskään olla tarkemmin arvioitu nykyisten työttömyysturvan toimeenpanijoiden erilaisia vahvuuksia (työttömyyskassojen osalta olemassa oleva ansiopäivärahaan liittyvä osaaminen ja kokemus, palkkausjärjestelmien rooli ansiopäivärahan määrittelyssä ja tähän liittyvä palkkausjärjestelmien tuntemus, mahdollisuus tarjota työllistymistä tukevia palveluita ja jo nykyisin varsin kattava jäsenyysaste, Kelan osalta kokemus eräiden muiden ansioperusteisten etuuksien toimeenpanosta, valtakunnallinen palvelupisteiden tarjonta ja työttömyysetuuden suhde täydentäviin etuuksiin). Vaikutusarvioiden laatimista on vaikeuttanut Kelan ja työttömyyskassojen erilaiset tilastointitavat. Lisäksi vaihtoehtojen kuvaamista ja niihin liittyvien valtiosääntöoikeudellisten kysymysten esittämistä ja vaikutusarvioiden tekemistä on vaikeuttanut käynnissä oleva yleistukihanke.

Toimeenpanovaikutusten arvioinnin merkityksen osalta viitataan lisäksi valtiontalouden tarkastusviraston huomioihin perustoimeentulotuen niin kutsuttua Kela-siirtoa koskevassa tuloksellisuustarkastuskertomuksessa.⁹⁸ Tarkastuskertomuksessa kiinnitettiin erityistä huomiota hallituksen

⁹⁸ Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Tuloksellisuustarkastuskertomus. VTV 2020, Dnro 328/54/2018, <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/01/VTV->



STM073:00/2024
VN/15383/2024

esityksessä esitettyihin toimeenpanoa koskeviin arvioihin ja niiden toteutumiin erityisesti, mutta ei yksinomaan, rahamääräisen toimeenpanokustannuksen osalta.

Näin ollen on syytä todeta, että mikäli universaalia ansiosidonnaista edistettäisiin, toimeenpanovaikutusten arviointia on tarpeen syventää tähän muistioon verrattuna erityisesti Kela-mallien 1 ja 2 osalta ja sen vaihtoehtojen osalta, että työttömyyskassat vastaisivat paitsi universaalista ansiosidonnaisesta myös Kelan nykyisin toimeenpaneman työmarkkinatuen toimeenpanosta. Jälkimmäisen osalta vaikutusarvioita tulisi syventää myös siltä osin, miten työmarkkinatuen toimeenpanon siirto vaikuttaisi niihin työttömyysetuuden hakijoihin, jotka saavat myös asumistukea ja/tai toimeentulotukea ja näiden tukien toimeenpanoon Kelassa. Samalla todetaan, että työttömyyspäivärahan toimeenpanoon ei liity samanlaista sosiaalityön näkökulmaa kuin toimeentulotukeen, joten työttömyysturvan toimeenpanoon tulevien muutosten arviointi on lähtökohtaisesti toimeentulotukea suoraviivaisempaa. Työttömyysturvaan tehdyt useat muutokset eivät vielä näy tilastoissa eikä muutosten jälkeinen toimeenpano ole vielä täysin vakiintunut. Työttömyysturvan toimeenpanon prosessien tarkempi läpikäynti voi tarkentaa tässä muistiossa esitettyjä arvioita toimeenpanokustannuksista.

Samoin tuodaan esiin, että valmistelun aikana ei olla arvioitu esimerkiksi järjestelmäkustannuksia, joita universaalien ansiosidonnaisen mahdollisesta toteuttamisesta syntyisi. Järjestelmäkustannusten suuruus riippuisi toteuttamistavasta. On syytä huomioida, että työttömyyskassat rahoittavat merkittävän osan näistäkin kustannuksista jäsenmaksun tuotolla, kun taas Kelan osalta kustannuksista vastaa valtio. Myös kotitalousvaikutusten osalta mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi varautua täydentävien arvioiden tekemiseen. Myöskään siirtymävaiheeseen liittyviä arviota ei olla tuotettu.

Lopuksi tuodaan esiin, että järjestämistapoja koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomiot eivät merkitse sitä, että työn aikana välttämättä olisi tunnistettu riittävällä tavalla tai oikein mahdolliset vaihtoehtoihin liittyvät valtiosääntöoikeudelliset kysymykset tai haasteet tai mahdollinen olemassa oleva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Jos universaalia ansiosidonnaista päätettäisiin edistää, ratkaisuvaihtoehdosta riippumatta, kyse olisi tilanteesta, jota vastaavaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ei ole tässä vaiheessa tiedossa tai jota olisi tarpeen tarkemmin selvittää ja arvioida.

Tarkastus-1-2020-Perustoimeentulotuen-siirto-Kelalle-Toimeenpanon-vaikutusten-arvioinnin-merkitys-lainvalmistelussa-1.pdf
