

## Pakollinen työttömyysvakuutus vai kassajärjestelmä?\*

Pakollinen työttömyysvakuutus on ollut koko työttömyysvakuutuksen historian ajan tärkeä institutionaalinen vaihtoehto nykyiselle kassajärjestelmälle, jossa ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin kuulumisen perustuu vapaaehtoiseen kassajäsenyyteen.

Pakollisen vakuutuksen puolesta puhuvat perustelut ovat vaihdelleet vakuutuksen kattavuuden ja taloudellisen kantokyvyn turvaamisesta työvoimapolitiittisen tarkoituksenmukaisuuden ja oikeudenmukaisuuden lisäämiseen. Tähän mennessä muutospaineet eivät kuitenkaan ole pystyneet horjuttamaan vuosikymmenien varrella vakiintunutta järjestelmää eikä pakollinen työttömyysvakuutus ole noussut todelliseksi vaihtoehdoksi nykyiselle työttömyysturvajärjestelmälle.

**N**kyiset työttömyysvakuutusjärjestelmät voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään, pakolliseen vakuutukseen ja vapaaehtoiselle jäsenyydelle perustuvaan kassajärjestelmään. Työttömyysvakuutus sai muiden sosiaalivakuutuksen muotojen tavoin alkunsa keskinäisistä kassoista, jotka toimivat yleensä ammattiyhdistysten yhteydessä. Työttömyysvakuutuksen kattavuuden parantamiseksi ja työntekijöiden itseavun tukemiseksi ammattiyhdistysten työttömyysvakuutusjärjestelmää alettiin tukea julkisin varoin. Näin sai alkunsa Belgian Gentin kaupungin mukaan nimetty työttömyysvakuutusjärjestelmä, joka levisi pian muihin Euroopan maihin. Se on kuitenkin syrjäytynyt vähitellen pakollisen työttömyysvakuutuksen tieltä 1930-luvun lamasta lähtien.

Pakollisuutta pidetään yleisesti yhtenä sosiaalivakuutuksen keskeisistä tunnusmerkeistä: pakollisuus takaa vakuutuksen kattavuuden ja rahoituksen riittävyyden sekä estää negatiivista valikoitumista<sup>1</sup>. Tänä päivänä vapaaehtoiseen kassajärjestelmään perustuva työttömyysturvajärjestelmää voidaan pitää pohjoismaisena erikoisuutena, sillä Suomen lisäksi ainoastaan Tanskassa

ja Ruotsissa vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuva työttömyysturvajärjestelmä on säilynyt ansiosidonnaisen työttömyysturvan järjestämisen muotona.

Suomessa saadakseensa ansiosidonnaista työttömyysturvaa henkilön on kuuluttava määrääjän työttömyyskassaan. Kassajäsenyydestä riippumatta kaikki työntekijät ovat kuitenkin velvollisia maksamaan veroluonteisen työttömyysvakuutusmaksun, joka määräytyy prosenttiosuutena tuloista.

### Suomessa työttömyysvakuutusmaksu on pakollinen mutta kuuluminen ansiosidonnaista turvaa jakavaan työttömyyskassaan vapaaehtoista.

Sitran vuoden 2015 alussa julkaisemassa keskustelupaperissa Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan professori Heikki Hiilamo, kansanedustaja Elina Lepomäki (kok), Valtiontalouden tarkastusviraston silloinen pääjohtaja Tuomas Pöysti, Osmo Soininvaara (vihr) ja VATTin silloinen ylivohtaja Juhana Vartiainen ehdottivat ansiosidonnaisen työttömyys-

turvan ulottamista kaikille palkansaajille yhtäläisin ehdoin (HIILAMO YM. 2015). Ehdotuksen mukaan työttömyyskassan jäsenyys ei olisi jatkossa enää edellytyksenä ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saamiselle. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan laajentaminen kaikkiin työntekijöihin rahoitettaisiin työttömyysturvan enimmäiskeston puolittamisella. Uudistusta perusteltiin työllisyysasteen nostamisella, kestävyysvajeen pienentämisellä ja oikeudenmukaisuuden lisäämisellä.

Sitran keskustelupaperin avaus sai kriittistä vastakaikua ammattiyhdistysliikkeeltä, työttömyyskassoilta ja vasemmistopuolueilta. Sitä pidettiin jopa hyökkäyksenä ammattiyhdistysliikettä vastaan. Työttömyysvakuutuksen muuttaminen pakolliseksi Kelan hoitamaksi sosiaaliturvaksi katsottiin vain lisäävän byrokratiaa ja järjestelmän jäykkyyttä, koska työttömyyskassajärjestelmä tuntee eri ammattialojen erityispiirteet ja palvelee jäseniään joustavasti.

Vaatus ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan ulottamisesta kaikkiin työntekijöihin ei ole suinkaan uusi. Pakollinen työttömyysvakuutus on ollut koko työttömyysvakuutuksen historian ajan tärkeä institutionaalinen vaihtoehto

*Sanna Pekkarinen  
korostaa, että punnintaa  
kassajärjestelmän ja  
pakollisen työttömyys-  
vakuutuksen välillä on käyty  
koko työttömyys-  
vakuutuksen historian  
ajan.*



# 1930-LUVUN LAMAN JÄLKEEN MONET MAAT SIIRTYIVÄT PAKOLLISEEN TYÖTTÖMYYSVAKUUTUKSEEN, MUTTA SUOMESSA SILLE EI OLLUT EDELLYTYKSIÄ.

nykyiselle kassajärjestelmälle. Vapaaehtoisien ja pakollisen vakuutuksen välinen kiista on noussut esille työttömyysvakuutuksen murrosvaiheissa, jolloin ulkoiset paineet, erityisesti taloudellinen taantuma ja kasvava työttömyys, ovat pakottaneet tarkastelemaan järjestelmän perusteita.

## Vapaaehtoisen ja pakollisen työttömyysvakuutuksen välinen kiista on vanha ja noussut esille erityisesti taantumavaiheissa.

Tarkastelen tässä artikkelissa työttömyysvakuutuksen kehitystä aina 1917 työttömyyskassa-asetuksesta näihin päiviin keskittyen pakollisen ja vapaaehtoisen vakuutuksen väliseen punnintaan.

## SUOMALAISEN TYÖTTÖMYYSVAKUUTUKSEN PITKÄ LINJA

Suomalaisen työttömyyskassajärjestelmän juuret ovat vuoden 1917 työttömyyskassa-asetuksessa. Nykyisen perusturvasta ja ansioturvasta koostuvan kaksijakoisen työttömyysturvajärjestelmän rakenne puolestaan syntyi 1960-luvulla.

Työttömyysvakuutus on ollut yksi kiistanalaisimpia ja sen vuoksi monessa maassa yksi viimeisimpiä sosiaalivakuutuksen muotoja (ALBER 1981). Pakollinen vakuutus sopi viime vuosisadan alussa huonosti työttömyyden vakuuttamiseen, koska työttömyys vaihteli suuresti ammattikunnittain, paikkakunnittain ja ikäluokittain eikä työttömyyden todennäköisyys ollut tilastoinnin puutteellisuuden takia laskettavissa. Työttömyyden vakuuttamiselta puuttui siten vakuutustekniset edellytykset (EWALD 1986, 213–218). Työttömyysvakuutus oli myös poliittisesti ja taloudellisesti kyseenalainen, koska sen katsottiin jäykistävän

työmarkkinoita, synnyttävän ja ylläpitävän työttömyyttä sekä estävän palkkojen mukautumista kysyntään (CARROLL 1999, 29).

Gentin järjestelmä eli työntekijöiden omaan apuun perustuvien kassojen tukeminen julkisin varoin tarjosi keskitien pakollisen vakuutuksen ja yksityisvakuutuksen välillä ja ratkaisi työttömyysvakuutuksen järjestämisen ongelmia. Kassajärjestelmässä yksityisvakuutukseen periaatteet – oma apu, vastuu, säästäväisyys ja ennalta varautuminen – yhdistyivät yhteiskunnan vastuuseen työttömyydestä. Sen ylläpito tuli valtiolle edulliseksi, koska käytännön järjestelyt jäivät työväen itse perustamien kassojen varaan. Lisäksi järjestelmän etuna oli joustavuus: kassa pystyi säännöissään määräämään vakuutuksen yksityiskohdista, erityisesti vakuutusmaksujen ja avustusten suuruudesta, kassan toiminta-alalla vallitsevan työttömyysvaaran suuruuden ja luonteen mukaan (EDBALK 1996).

## Suomessa työttömyysvakuutus perustuu Gentin järjestelmään, jonka hyvien puolien ansiosta työttömyysvakuutus luotiin maahan varhain ennen monia muita sosiaalivakuutuksen muotoja.

Työväen itse hoitaman vakuutuksen avulla voitiin välttää yksi työttömyysvakuutuksen järjestämisen vaikeimmista esteistä eli miten erottaa oikea työttömyys vapaaehtoisesta toimeettomuudesta. Kun työntekijät osallistuivat vakuutuksen kustannuksiin ja sen järjestämiseen, heidän etunsa mukaista oli myös valvoa sen käyttöä. Toisaalta kassajärjestelmää pidettiin myös ammattialan keskinäisen solidaarisuuden osoituksena: työntekijä turvasi oman toimeentulonsa mahdolli-

sen työttömyyden varalta osallistuen samalla muiden kassan jäsenten työttömyyden aikaisen toimeentulon turvaamiseen (EDLING 2006, 105).

Kassajärjestelmän etujen ansiosta Suomi oli yksi harvoista maista, joissa työttömyysvakuutus oli ensimmäisten sosiaalivakuutuslakien joukossa. Työttömyysvakuutuksen suunnittelu aloitettiin jo vuosisadan ensimmäisellä vuosikymmenellä (KM 1910:11), ja kassajärjestelmää koskeva asetus tuli Suomessa voimaan vuonna 1917 (Asetuskokoelma 95/1917). Pakollista kattavaa työttömyysvakuutusta pidettiin lopullisena tavoitteena, mutta se ei ollut vielä todellinen vaihtoehto, koska teollisuustyöntekijöitä oli vähän, maaseudun työttömyyttä ei vielä tunnettu ja kaupunkien työttömyys oli etupäässä säännöllistä jokavuotista talvityöttömyyttä, johon vakuutusperiaatteet soveltuivat huonosti (KUUSI 1931, 635). Työttömyyskassa-asetuksen käytännön merkitys oli kuitenkin vaatimaton eikä uusia kassoja juuri perustettu. Vuoden 1918 tapahtumien jälkeen ahtaalle ajettu ammattiyhdistysliike ei kyennyt pyörittämään työttömyyskassatoimintaa pienin valtion avustuksin.

Taloudellisen tilan heikentyessä, työttömyyden kasvaessa ja työttömyysjaksojen pidentyessä 1920-luvulla Euroopassa levinnyt vapaaehtoinen työttömyysvakuutus osoitti heikkoutensa: työntekijöiltä perityt vakuutusmaksut ja rajallinen julkinen tuki eivät riittäneet työttömyysavustusten maksuun suurtyöttömyyden oloissa eikä ammattialoittain jakaantunut työttömyysvakuutus tasannut työttömyysriskiä alojen kesken. Tehokkaalta vakuutukselta edellytettiin kattavuutta, kantokykyä ja työnantajien rahoitusta, mitä vapaaehtoinen vakuutus ei vielä tarjonnut. 1930-luvun laman horjuttaessa vapaaehtoisen ja tiukalle vakuutusperiaatteelle rakentuvan työttömyysvakuutuksen perusteita monessa maassa ryhdyttiin Englannin esimerkin mukaisesti

# SOTIEN JÄLKEEN TYÖTTÖMYYSVAKUUTUS ALETTIIN NÄHDÄ OSAKSI TYÖLLISYYDEN HOITOA.

rakentamaan pakollista työttömyysvakuutusta (ALBER 1981, 154).

Suomessa 1930-luvun lama näkyi paitsi työttömyyden huimana kasvuna myös sen luonteen muuttumisena (PIIRAINEN 1974, 139; KALELA 1989, 90–91). Työttömyysvakuutuksen kehittämiseksi oli todellinen tarve, mutta sen toteuttamiselta puuttui poliittiset, taloudelliset ja vakuutustekniset edellytykset. Työttömyyteen vastattiin vakuutuksen kehittämisen sijaan kehittämällä Ruotsin mallin mukaista työlinjaua, jonka katsottiin soveltuvan paremmin suomalaisen kausityöttömyyden luonteeseen. Vapaaehtoisella vakuutuksella nähtiin olevan työlinjaua täydentävä rooli, mutta kassojen yhteyttä ammattiyhdistöimintään pidettiin potentiaalisena uhkana. Työttömyyskassa-asetuksen korvaneella työttömyyskassalalla (125/1934) erotettiin kassojen toiminta ammattiyhdistyksistä. Vapaaehtoinen kassamalli antoi siten työttömyysvakuutukselle raamit, mutta samalla siltä riisuttiin toiminnan edellytykset.

Vaikka kassojen ja ammattiyhdistysten välistä erillisyysvaativuudesta myöhemmin lievennettiin, työttömyysvakuutuksen kattavuus ei saavuttanut 1920-luvun lopun tasoa. Heikoiksi jääneistä työttömyyskassoista ei ollut koko palkansaajatyöväestön turvaavaksi vakuutukseksi, mikä lisäsi työväenpuolueiden vaatimuksia pakollisesta työttömyysvakuutuksesta. Parantunut työllisyystilanne painoi kuitenkin työttömyysvakuutuksen tärkeysjärjestyksestä vanhuusvakuutuksen taakse.

Toisen maailmansodan jälkeisissä Beveridgen<sup>2</sup> ja Keynesin ajatusten innoittamissa sosiaaliturvaohjelmissa työttömyysvakuutuksella oli roolinsa täystyöllisyyden tavoittamisessa: sen tehtävänä oli taata riittävä taloudellinen turva tilapäisten työttömyysjaksojen ajalta ja tukea työvoiman liikkuvuutta. Vakuutus nähtiin osaksi työllisyyden

hoitoa. Työttömyysturvan kehittäminen osana sosiaaliturvaohjelmia näkyi pakollisten työttömyysvakuutusjärjestelmien lisääntymisenä ja niiden laajenemisena (CARROLL 1999, 148–150).

## SUOMEN NYKYISEN TYÖTTÖMYYS- VAKUUTUSJÄRJESTELMÄN SYNTY

Suomessa työttömyyteen vastattiin laman seurauksena syntyneitä työlinjaua vahvistamalla ja korottamalla työttömyyskassojen hintakehityksestä jälkeen jääneitä avustuksia ja valtion tukea (Aseuskokoelma 353/1951 ja KM 1958:45, 56). Työttömyyden luonteen muutos ja työlinjauan epätarkoituksenmukaisuus loivat tarpeen pakolliselle työttömyysvakuutukselle, ja ehdotus sen toteuttamiseksi eteni eduskuntaan asti. Rakennetyöttömyydestä kärsivää maalaistyöväestöä ja kasvavaa palkkatyöväestöä ei kuitenkaan työttömyysriskin erilaisuuden vuoksi saatu sovitettua saman työttömyysvakuutuksen piiriin.

Ratkaisu umpikujaan löytyi pakollisen vakuutuksen eripuraisen ja pitkittyneen valmistelun aikana vahvistuneesta työmarkkinaosapuolten yhteisen ehdotuksen mukaisesta työttömyyskassajärjestelmästä, joka sai rinnalleen tarveharkintaan perustuvan työttömyyskorvausjärjestelmän. Vapaaehtoisuuteen perustuvan kassajärjestelmän tueksi rakennettiin työnantajien rahoittama ja hallinnoima keskuskaassa. Aikaisemmin työnantajien ei odotettu maksavan maksuja työnantajajärjestöiden läheisyydessä toimiville kassoille, mutta työnantajien johtama ja rahoittama keskuskaassa ratkaisi vapaaehtoisen vakuutuksen ja työnantajien rahoitusvastuun vaikean yhtälön ja poisti yhden pakollista vakuutusta puoltavan perusteen.

Kassat pystyivät tarjoamaan jäsenilleen suunniteltua pakollista työttömyysvakuutusta paremmat ehdot ja sen katsottiin tukevan rakennemuutosta. Työnantajille kassajärjestelmän

kehittäminen tuli taas edullisemmaksi kuin pakollinen vakuutus. Lainsäädännön kehittämisen, työttömyyskassojen yhteistyön ja järjestäytymisen kasvun myötä voimistuneista ja lisääntyneistä kassoista oli näin rakentunut vähitellen vaihtoehtoinen kehityssuunta, mikä vaikeutti ja vaikeuttaa edelleen pakollisen vakuutuksen toteuttamista.

**1960 hyväksyttiin  
työmarkkinaosapuolten  
yhteinen ehdotus, jossa  
työttömyyskassojen tueksi  
rakennettiin työnantajien  
rahoittama keskuskaassa.**

Vuoden 1960 työttömyysturvaratkaisu siivitti myös tulevien vuosien ratkaisuja. Sen jälkeen kaikki työttömyysturva koskevat uudistukset tehtiin tiiviissä yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa (mm. BERGHOLM 2007). 1970-luvulla öljykriisin seurauksena työttömyyden kasvaessa vapaaehtoisen järjestelmän ongelmiksi tunnistettiin välinputoajien suuri määrä, turvan heikko taso ja hallinnon hajanaisuus. Työttömyysturvajärjestelmän kehittämistä pohdittiin laajapohjaisissa työttömyysturvakomiteoissa ja –työryhmissä (KM 27:1972; KM 27:1979; KM 34:1982), jotka tunnistivat työttömyyden vanhuuden ja sairauden kaltaiseksi, sosiaaliturvajärjestelmällä katettavaksi sosiaalisesti riskiksi, vaikka yksilön vastuun työttömyydestä aiheutuva vasta riskistä katsottiin edelleen olevan suurempi kuin muissa sosiaaliturvan kattamissa riskeissä.

Pakollista työttömyysvakuutusta pidettiin todellisena vaihtoehtona työttömyysvakuutuksen kattavuuden laajentamiseksi, mutta komiteat päätyivät kuitenkin ehdottamaan työttömyysturvajärjestelmän kehittämistä voimassa olevien järjestelmien pohjalta. Tulopoliittisena

# KASSAJÄRJESTELMÄ ON JO SUURIMMAKSI OSAKSI MENETTÄNYT ETUNSA PAKOLLISEEN TYÖTTÖMYYSVAKUUTUKSEEN VERRATTUNA.

ratkaisuna syntyneessä vuoden 1984 työttömyysturvan kokonaisuudistuksessa tarveharkintainen työttömyyskorvausjärjestelmä ja vakuutusmuotoinen ansiosidonnainen työttömyysavustusjärjestelmä sisällytettiin samaan lakiin (Työttömyysturvalaki 602/1984).

Tulopoliittisten ratkaisujen myötä työttömyyskassajärjestelmä laajeni vankaksi osaksi suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää. 1990-luvulle tultaessa työttömyyskassajärjestelmän piirissä oli lähes 1,7 miljoonaa työntekijää ja sen kustannukset lähenivät pakollisen yleisen vakuutuksen kustannuksia (KETTOLA 2009, 79). Työttömyyskassojen taloudelliset vaikeudet ja työttömyyskassojen keskuskassan velkaantuminen 1990-luvun laman joukkotyöttömyyden aikana herättivät kuitenkin jälleen epäilyjä kassajärjestelmän toimivuudesta yhteiskunnassa, jossa työttömyydestä on muodostunut pysyvä ilmiö (mm. KETTOLA 2009, 67–68). Ansiosidonnainen työttömyysturva osoittautui kuitenkin vahvemmaksi kuin leikkauksien kohdeeksi joutunut perusturvajärjestelmä: ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän takana olivat työmarkkinajärjestöt ja erityisesti ammattiyhdistysliike, joka oli laman aikana tärkein leikkauksien vastustaja (TIMONEN 2003). Työttömyysturvan rahoitus pohjaa kuitenkin laajennettiin työntekijän maksuvelvollisuudella ja peruspäivärahan tarveharkintaa poistettiin.

## TYÖTTÖMYYSKASSAJÄRJESTELMÄ ON ALETTU KYSEENALAISTA

Viime vuosien keskusteluissa vapaaehtoinen työttömyysvakuutus on kyseenalaistettu erityisesti hallinnon tehostamisen, kannustinvaikutusten ja oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. OECD on kiinnittänyt huomiota lähes 30 kassan hoitaman työttömyysvakuutuksen korkeisiin hallintokustannuksiin ja epäillyt järjestelmän heikentävän

kannustavuutta, koska ammattiyhdistyksiin läheisessä yhteydessä olevat kassat puolustavat etuuksien pitkä kestoja ja korkeaa tasoa (DUELL YM. 2009). Sosiaaliturvan uudistamiskomiteassa kysymys pakollisesta työttömyysvakuutuksesta kumpusikin perusturvan ja ansioturvan antaman turvan eron kasvusta, mikä johti perusturvan tason nostamiseen, mutta ei kassajärjestelmän kyseenalaistamiseen (mm. SOININVAARA 2011).

## Kriitikot syyttävät työttömyyskassa järjestelmää tehottomuudesta, heikosta kannustavuudesta ja epäoikeudenmukaisuudesta.

Järjestelmän rahoitusta on puolestaan pidetty epäoikeudenmukaisena, koska vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuvan kassajärjestelmän toimeenpanemaa ansioturvaa rahoitetaan kaikilta työntekijöiltä perittävillä vakuutusmaksuilla. Kassan jäseniltä perittävät jäsenmaksut kattavat vain noin 5 prosenttia työttömyysvakuutuksen menoista. Kysymystä on tarkastellut myös perustuslakivaliokunta, joka on vakiintuneesti tulkinnut työttömyysvakuutusmaksun veroluonteiseksi maksuksi, jonka ei välttämättä tarvitse luoda oikeutta etuuteen (PeVL 18/1998 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt työttömyyskassojen hoitamaa vakuutusjärjestelmää ongelmallisena, koska henkilö pystyy itse vaikuttamaan siihen, onko hänellä oikeutta etuuksiin (PeVL 46/2002 vp). Sosiaalivakuutuksen vakuutusperiaate on yleisesti ollut häilyvä käsite eikä maksu ole aina vastike saatavasta vakuutusturvasta.

## LOPUKSI

Keskustelu kattavan pakollisen työttömyysvakuutuksen järjestämiseksi on tyypillisesti noussut aikoina, jolloin

työttömyys koettelee sen varalle rakennetun turvajärjestelmän rakenteita. Pakollisen vakuutuksen puolesta puhuvat perustelut ovat vaihdelleet vakuutuksen kattavuuden ja taloudellisen kantokyvyn turvaamisesta työvoimapolitiittisesti tarkoituksenmukaisuuden ja oikeudenmukaisuuden lisäämiseen. Tähän mennessä muutospainet eivät kuitenkaan ole pystyneet horjuttamaan vuosikymmenien varrella vakiintunutta järjestelmää eikä pakollinen työttömyysvakuutus ole noussut todelliseksi vaihtoehdoksi kaksijakoiselle työttömyysturvajärjestelmälle.

Tänä päivänä kassajärjestelmä on jo suurimmaksi osaksi menettänyt ne edut – hallinnollisen keveyden, edullisuuden ja itseohjautuvan valvonnan – joiden perusteella se on historian varrella syrjäyttänyt pakollisen työttömyysvakuutuksen. Ansioturvan toimeenpano on hajautettu 29 työttömyyskassalle, ja kassajärjestelmän kustannukset ovat jo lähellä pakollisen vakuutuksen kustannuksia. Kassojen toiminta ja etuuksien myöntämisen edellytykset ovat tarkkaan lailla säädetty ja valvottu. Toisaalta kassajärjestelmä vastaa jo moniin pakollisen vakuutuksen puolesta esitettyihin perusteisiin. Kassajärjestelmä kattavuus on melko hyvä; sen piiriin kuuluu noin 85 prosenttia työntekijöistä. Julkisen rahoituksen suuri osuus suhteessa kassojen omaan rahoitukseen tasaa työttömyysriskiä eri alojen kesken. Lisäksi työnantajat osallistuvat kassajärjestelmän rahoitukseen.

Merkittävin ero kassajärjestelmän ja pakollisen vakuutuksen välillä on etuuden saamisen kytkeminen vapaaehtoisuuteen perustuvaan jäsenyyteen. Kassajärjestelmän ulkopuolelle jättäytyneet joukko koostuu lähinnä nuoresta ja vähemmän koulutetusta työväestä (KOTAMÄKI JA MÄKELÄ 2014), mutta tilastotiedot eivät kerro ulkopuolelle jättäytyneiden motiiveista. Kassan jäsenmaksu on matala suhteessa kassajä-

senyyden antamaan turvaan, joten ulkopuolelle jättäytyminen johtunee pääosin tiedon puutteesta, ei rationaalisesta valinnasta. Perinteisesti universaalista sosiaaliturvasta tunnetuissa Pohjoismaissa vapaaehtoiseen jäsenyyteen perustuva kassajärjestelmä on huomiota herättävä poikkeus. Pakollinen työttömyysvakuutus olisi linjassa universaaliuden periaatteen kanssa ja ulottaisi ansioperusteisen turvan kaikille työntekijöille henkilön omasta aktiivisuudesta tai valinnoista riippumatta.

### Kassajärjestelmä tukee ammattiyhdistysliikkeen jäsenhankintaa ja vaikutusvaltaa.

Kassajärjestelmän säilyminen nähdään yleisesti työmarkkinajärjestöiden an-

siona ja ammattiyhdistysliikkeen voiton (mm. SCRUGGS 2002; VAN RIE YM. 2011). Näin siitä huolimatta, että kassat ovat jo pitkään olleet muodollisesti ammattiliitoista erillisiä ja viime vuosina kahden yleisen, ammattiyhdistyksestä irrallisen, kassan jäsenmäärä on kasvanut. Kassajärjestelmästä myös halutaan pitää kiinni. Työttömyyskassajärjestelmää hallinnoimalla ammattiyhdistysliikkeen on ollut helpompi puolustaa ansiosidonnaista työttömyysturvaa ja säilyttää yhteys oman alan työvoimaan myös työttömyyden aikana.

Vapaaehtoisen kassajärjestelmän säilyttäneissä maissa palkansaajien järjestäytymisaste on selvästi korkeampi kuin pakollisen työttömyysvakuutuksen kanssa (BÖCKERMAN JA UUSITALO 2006). Vaikka kassajärjestelmä ei ole korkean järjestäytymisasteen ainoa selittävä tekijä, on selvää, että työttömyysvakuutuksen hallinnoinnin menettäminen toiselle toi-

mijalle voisi merkitä ammattiyhdistysten jäsenmäärän laskua. Korkea järjestäytymisaste puolestaan turvaa mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa laajasti sosiaaliturvan kehittämiseen myös jatkossa. ■

#### Viitteet

1 Jos vakuutuksen ottaminen ei ole pakollista, sen piiriin valikoituu tavallista enemmän korkean riskin omaavia henkilöitä, joilla on suurempi todennäköisyys hyötyä siitä. Samalla vakuutuksen menot nousevat suuriksi suhteessa kertyneisiin vakuutusmaksuihin.

2 Lordi William Beveridgeä pidetään yleisesti Ison-Britannian sosiaaliturvajärjestelmän "isänä".

\* Artikkelissa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajan omia eivätkä edusta STM:n kantaa.

#### Kirjallisuus

- ALBER, J. (1981), Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe, teoksessa Flora, P. & Heidenheimer, A.J. (Eds.): The development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick, N.J.: Transaction.
- BERGHOLM, T. (2007), Sopimussyhteiskunnan synty II. Hajaannuksesta tulopolitiikkaan, Keuruu: Otava.
- BÖCKERMAN, P. & UUSITALO, R. (2006), Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland, British Journal of Industrial Relations, 44, 283–303.
- CARROLL, E. (1999), Emergence and Structuring of Social Insurance Institutions, Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- DUELL, N. & GRUBB, D. & SINGH, S. (2009), Activation Policies in Finland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers 98.
- EDEBALK, P.-G. (1996), Välfärdsstaten trädar fram. Svensk socialförsäkring 1884–1955, Lund Studies in Social Welfare.
- EDLING, N. (2006), Limited Universalism: Unemployment Insurance in Northern Europe 1900–2000, teoksessa Christensen, N.F. & Petersen, K. & Edling, N. & Haave, P. (Eds.): The Nordic Model of Welfare. A Historical Reappraisal, Copenhagen: Museum Tusulanum Press.
- EWALD, F. (1986), L'Etat Providence, Paris: Grasset & Frasnelle.
- HILAMO, H. & LEPOMÄKI E. & PÖYSTI, T. & SOININVAARA, O. & VARTIAINEN, J. (2015), Ansioturva-reformi. Yhtäläinen, kannustava ja oikeudenmukainen työttömyysturva, Sitran keskustelupapereita.
- KALELA, J. (1989), Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa. Helsinki: Työvoimaministeriö.
- KETOLA, E. (2009), Kasvu yhteistoimintaan, Keuruu: Otava.
- KOTAMÄKI, M. & MÄKELÄ, J. (2014), Työttömyysvakuutus ei vakuuta kaikkia. Kohti kattavampaa työttömyysturvaa. Yhteiskuntapolitiikka, 79, 688–699.
- KUUSI, E. (1931), Sosiaalipolitiikka II, Porvoo: WSOY.
- PIIRAINEN, V. (1974), Vaivaishoidosta sosiaaliturvaan, Hämeenlinna: Karisto.
- SOININVAARA, O. (2011), Sata-komitea – miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa? Helsinki: Teos.
- SCRUGGS, L. (2001), The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970–1996, Political Research Quarterly, Vol. 55, No. 2, 275–297.
- TIMONEN, V. (2003), Intressit ja hyvinvointivaltion puolustus, teoksessa Blomberg, H. & Hannikainen, M. & Kettunen, P. (toim.): Lamakirja. Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin, Turku: Kirja-Aurora.
- VAN RIE, T. & MARX, I. & HOREMANS, J. (2011), Ghent Revisited: Unemployment Insurance and Union Membership in Belgium and the Nordic Countries, European Journal of Industrial Relations, 17:2, 125–139.