

Jaana Rautiainen

KORONAPANDEMIAN VAIKUTUKSET TYÖTTÖMYYSKASSOJEN TOIMINTAAN

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Kandidaatintutkielma

Helmikuu 2024

Jarna Pasanen

TIIVISTELMÄ

Jaana Rautiainen: Koronapandemian vaikutukset työttömyyskassojen toimintaan

Kandidaatintutkielma

Tampereen yliopisto

Kauppätieteiden tutkinto-ohjelma

Helmikuu 2024

Tämän tutkielman aihepiiri kytkeytyy työttömyyteen sekä sen varalle muodostetun työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanijoihin, työttömyyskassoihin. Työttömyyskassat toimeenpanevat julkista tehtävää, jossa niiden päätarkoituksena on maksaa jäsenistölleen lainsäädännön mukaisia ansiosidonnaisia työttömyysturvaetuuksia. Koska korona-aika toi mukanaan monia muutoksia työttömyyteen sekä johdannaisesti työttömyysturvaan, on tutkielmassa haluttu selvittää miten ja miksi koronapandemia on vaikuttanut työttömyyskassojen toimintaan ja miten jatkossa voidaan vastaaviin tilanteisiin varautua paremmin.

Tutkielman teoriaosuus on kaksiosainen, ja ensimmäinen osuus keskittyy työttömyyden riskiin käsitteenä sekä riskin toteutumisen vaikutuksiin niin yksilön kuin yhteiskunnankin tasolla. Lisäksi tämä osuus avaa työttömyyden varalle luotuja riskienhallintakeinoja ja kartoittaa tutkielman ajallisen kontekstin, koronapandemian, merkityksen yhteiskunnalle sekä työttömyydelle. Teoriaosuuden toinen osa keskittyy työttömyysturvajärjestelmään ja sen toimintaan. Osassa käydään läpi järjestelmän syntyä, toimijoita sekä rahoitusta, etuuksia sekä työttömyyskassoja ja niiden toimintaa. Tutkielman empiirisessä osiossa on hyödynnetty monimenetelmäisyyttä. Tutkimusmenetelminä on käytetty dokumenttianalyysejä ja asiantuntijahaastatteluja. Empiriaosuuksien perustana toimivat kolme aineistoa, jotka koostuvat tilastoista, työttömyyskassojen toimintakertomuksista sekä haastatteluista. Näistä tilasto- ja toimintakertomusaineistoa on analysoitu dokumenttianalyysin keinoin ja haastatteluaineistoa sisällönanalyysillä.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että koronapandemia on tuonut työttömyyskassojen toimintaan eri taseisia muutoksia, joiden merkittävyys riippuu työttömyyskassan jäsenliitoista ja niiden toimialoista. Koska korona ei kohdellut kaikkia toimialoja tasavertaisesti, myös työttömyyden yleisyys työttömyyskassoissa vaihteli suuresti. Erot koronatyöttömyydessä heijastelevat laajemmin työelämän epätasaisuutta. Työttömyyskassoissa korona näkyi yleisesti jäsenmäärien sekä etuusmenojen nousuna etenkin pandemian alussa keväällä 2020. Muutokset jäsenmäärissä johtivat kasvaneeseen työmäärään ja lisäkustannusten syntyymiseen, joihin jouduttiin vastaamaan työn uudelleen järjestelyillä sekä etenkin taloudellisten resurssien turvaamisella. Tulosten perusteella voidaan myös todeta, että paras varautumiskeino tulevaisuutta varten on ottaa opiksi historiasta.

Avainsanat: työttömyyskassa, työttömyysturva, työttömyysvakuutus, vapaaehtoinen työttömyysvakuuttaminen, työttömyysturvaetuedet, koronapandemia

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYSSLUETTELO

1	JOHDANTO	1
1.1	Tutkielman taustaa	1
1.2	Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelmat.....	2
1.3	Tutkimusmenetelmät ja -aineisto	4
1.4	Keskeiset käsitteet ja aikaisemmat tutkimukset.....	6
1.5	Tutkielman teoreettinen viitekehys	9
2	TYÖTTÖMYYS ILMIÖNÄ	11
2.1	Työttömyys riskinä ja siihen varautuminen	11
2.2	Työttömyys ilmiönä.....	13
2.3	Koronapandemia ja työttömyys	15
3	TYÖTTÖMYYSTURVAJÄRJESTELMÄ JA TOIMIJAT	19
3.1	Sosiaalivakuutuksen ja työttömyysturvan kehitys	19
3.2	Työttömyysturvaetuuudet ja niiden rahoitus	21
3.3	Työttömyysturvajärjestelmän toimijat.....	24
3.4	Työttömyyskassat.....	26
4	KORONAN VAIKUTUKSET JÄSENMAÄRIIN SEKÄ ETUUS- JA HALLINTOMENOIHIIN	29
4.1	Tilastoaineiston ja toimintakertomusten hankinta ja analyysi	29
4.2	Muutokset jäsenmäärissä	31
4.3	Muutokset etuusmenoissa	33
4.4	Muutokset hallintomenoissa	36
5	KORONAN VAIKUTUKSET TYÖTTÖMYYSKASSOJEN TOIMINTAAN NYT JA TULEVAISUUDESSA	38
5.1	Haastatteluaineiston hankinta ja analyysi.....	38
5.2	Aika ennen pandemiaa.....	39
5.3	Vaikutukset pandemian aikana.....	40
5.4	Vaikutukset pandemian jälkeen	42
6	JOHTOPÄÄTÖKSET	45
6.1	Tutkimuskysymyksiin vastaaminen.....	45
6.2	Tulosten arviointi ja jatkotutkimustarpeet.....	48
	LÄHDELUETTELO	50
	LIITELUETTELO.....	57
	Liite 1 Haastattelukysymykset	57

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1 Teoreettinen viitekehys	10
Kuvio 2 Työttömyyskassojen yhteenlasketut jäsenmäärien muutokset 2013–2022.....	31
Kuvio 3 Tutkittavien neljän työttömyyskassan jäsenmäärien kehitykset 2018–2022	32
Kuvio 4 Työttömyyskassojen yhteenlasketut etuusmenot 2013–2022.....	34
Kuvio 5 Tutkittavien neljän työttömyyskassan etuusmenojen kehitys 2018–2022	35
Kuvio 6 Työttömyyskassojen yhteenlaskettujen hallintomenojen kehitys 2014–2022.....	36

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman taustaa

Viimeiset vuodet ovat järkyttäneet suomalaista yhteiskuntaa koronapandemian riepotellessa niin arkea kuin työelämääkin. Pandemia aiheutti valtavia aaltoja työmarkkinoilla, jotka näkyivät muun muassa massalomautuksina, lähi- ja etätöiden eriytymisenä sekä työhyvinvoinnin haasteina (Mäkikangas & Pyöriä, 2023, 6–7). Työttömien sekä lomautettujen määrän äkillinen kasvu toi painetta työttömyysturvajärjestelmän toimijoille ja etenkin ansiosidonnaisen työttömyysturvan toimeenpanijoille, työttömyyskassoille (viitataan myöhemmin sanalla kassa).

Kassat ovat osa suomalaista työttömyysturvajärjestelmää, jossa ne toteuttavat julkista tehtävää, jota rahoitetaan osittain verovaroista. Valtion osuuksina maksettavien verovarojen lisäksi kassojen rahoitus koostuu pakollisista työttömyysturvavakuutusmaksuista sekä vapaaehtoisista jäsenmaksuista. Vuonna 2023 Suomessa on 16 kassaa ja niissä oli vuoden 2022 lopussa miltei 2 miljoonaa jäsentä. Kassojen toiminnan pääasiallisena tarkoituksena on järjestää jäsenilleen työttömyysturvalain mukainen työttömyysturva eli maksaa ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa. Lisäksi kassat tarjoavat jäsenistölleen erilaisia etuja sekä neuvontapalveluita työttömyysturvaan liittyen.

Ulkoisten uhkien, kuten pandemioiden lisäksi, muutokset kassojen toimintaan voivat saada alkunsa toimintaympäristön sisältä. Lakisäätteistä tehtävää hoitaessaan, voivat vallitseva poliittinen ilmapiiri sekä lakimuutokset vaikuttaa kassojen toimintaan merkittävästi (TYJ, 2023e). Pandemian aikaiset lakimuutokset sekä niiden toimeenpano kiireellisellä aikataululla, ovat tuoneet lisähaasteita kassaympäristöön. Haasteiden määrä ei kuitenkaan tule jatkossa vähenemään, sillä vuonna 2024 voimaan astuvien työttömyysturvaa koskevien lakimuutosten toimeenpano vaatii ennakkointia jo vuoden 2023 puolella. (TYJ, 2023c.)

Toimintaympäristön ollessa murroksessa, kassojen muutoskykyä, toimintaa edellisten kriisien aikana sekä varautumista tulevaan on syytä tutkia enemmän myös akateemisesti. Tämä tutkielma pyrkii selvittämään, millaisia vaikutuksia koronapandemialla on ollut kassojen toimintaan, miksi muutokset ovat kassoihin vaikuttaneet ja miten yllättäviinkin

muutoksiin voitaisi varautua jatkossa. Tavoitteena on myös ymmärtää syvällisemmin muutosten vaikutusta kassoihin sekä tunnistaa toimenpiteet, joilla koronasta selviydyttiin.

Vastaavia tutkimuksia ei ole aiemmin tehty, mutta työttömyyskassojen toimintaan liittyviä tilastoja ja tutkimuksia ylläpitävät muun muassa Finanssivalvonta ja Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö (myöhemmin viitattu TYJ). Finanssivalvonta koostaa yksityiskohtaista dataa työttömyyskassojen toiminnasta niitä valvovana elimenä ja julkaisee ne sivuillaan vuosittain raportin ja tilaston muodossa. TYJ:n ylläpitämä data keskittyy enemmän kaikkien työttömyyskassojen yhteenlaskettuun dataan, joka peilaa koko kassakentän tilannetta.

Tämän tutkimuksen tulokset hyödyttävät niin työntekijöitä, työttömyyskassoja kuin suomalaista yhteiskuntaa laajemminkin. Ensinnäkin tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että työttömyyskassat ovat asiantuntijoita jäsenistönsä työttömyyden parissa ja ne pyrkivät kehittymään sekä palvelemaan jäsenistöään parhaalla mahdollisella tavalla. Toisekseen tutkielman tulokset osoittavat, että kassakenttä on hyvin muutoskykyinen ja kykenevä vastaamaan odottamattomienkin tilanteiden haasteisiin. Kolmanneksi tulokset tukevat yhteiskunnan riskienhallintaa tulevien työttömyyspiikkien hallinnassa sekä vahvistaen nykyisen järjestelmän asemaa resilientinä ja nopeasti kriiseistä palautuvana.

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelmat

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten koronapandemia on vaikuttanut työttömyyskassojen toimintaan, ymmärtää syvällisemmin muutosten vaikutusta kassoihin sekä löytää toimintatapoja tulevien muutosten varalle. Alla olevien tutkimuskysymysten avulla on tarkoitus tunnistaa pandemian tuomat muutokset, ymmärtää niiden merkitys kassojen näkökulmasta sekä kartoittaa muutoksiin varautumisen keinoja tulevaisuudessa.

Tutkimuskysymykset:

1. Miten ja miksi koronapandemia on vaikuttanut työttömyyskassojen toimintaan?
2. Miten vastaaviin muutoksiin voidaan varautua jatkossa?

Ensimmäinen tutkimuskysymys keskittyy selventämään pandemiasta johtuneita muutoksia kassoissa sekä tunnistamaan syitä, jotka muutoksiin johtivat. Toinen tutkimuskysymys taas

katsoo selvästi tulevaisuuteen. Sen avulla pyritään parantamaan varautumisen tasoa kassoissa tulevaisuuden muutosten varalta ja mahdollistaa laajempaa yhteneväisyyttä kassojen varautumisen välillä.

Tämä tutkielma ei rajaudu puhtaasti riskienhallinnan kontekstiin koronapandemian aikana, vaan keskittyy laajemmin koronapandemian tuomiin muutoksiin ja perusteellisemmän kokonaiskuvan saantiin. Tämä pitää tutkimusnäkökulman avoimena, eikä rajoita aineistoista nousseita muutoksia ja varautumista tulevaisuuteen pelkkään riskienhallinnan kontekstiin.

Ajallisesti tutkimus on rajattu koskemaan pääasiassa vuosia 2013–2022, sillä tämä ajanjakso kattaa riittävän pitkän vertailudatan ennen pandemiaa sekä itse pandemia-ajan. Lisäksi tutkimushetkellä on saatavilla tilastoaineistoa kokonaisilta vuosilta vain vuoteen 2022 saakka. Tutkimusvuodelta 2023 ei ole vielä saatavissa täyden vuoden dataa, jonka vuoksi tämä on jätetty tutkielman ulkopuolelle. Kassojen toimintakertomusten kohdalla aikajänne rajoittuu vuosiin 2019–2022, jotta niistä pystytään tunnistamaan vain koronapandemiaa koskevia muutoksia. Vuosi 2019 toimii kertomuksissa vertailukohtana, sillä pandemia on saanut Suomessa alkunsa 2020 puolella. Haastattelujen tapauksessa on aikajännettä venytetty myös 2023 puolelle, jotta tulevaisuuteen varautumista on voitu käsitellä mahdollisimman ajankohtaisesti.

Kassojen osalta tutkimukseen on sisällytetty vain ansiosidonnaista palkansaajien työttömyysturvaa hoitavat kassat. Tämän takia tutkielman empiriaosuuksissa ei tutkita Kansaneläkelaitoksen (myöhemmin viitattu KELA) eikä yrittäjien työttömyyskassan toimintaa. KELA:n sekä sen maksamien työttömyysetuuksien rooli osana työttömyysturvaa selvitetään vain teoriapohjassa. Valinnat rajauksista on tehty, jotta tutkielma vastaa tutkimuskysymyksiin pääasiallisesti työttömyysturvaa hoitavien työttömyyskassojen osalta. Yrittäjien työttömyysturvan kokonaisuus on rajattu pois sen poiketessa palkansaajien työttömyysturvasta rahoituksensa sekä ansiosidonnaisuutensa osilta. Yrittäjän työttömyysturvassa ansio-osasta vastaa Yrittäjien työttömyyskassa, kun palkansaajien tapauksessa ansio-osan rahoitus tapahtuu pakollisten työttömyysvakuutusmaksujen sekä pieniltä osin palkansaajien kassojen rahoittamana (Työllisyysrahasto, 2023a). Rahoituksen lisäksi eroa on myös ansiosidonnaisuuden määrittelyssä, sillä yrittäjät määrittelevät itse

ansionsa, jolloin ansiosidonnaisuus perustuu omaan arvioon, kun taas palkansaajilla ansio-osuus määrittyy työttömyyttä edeltävien palkkojen perusteella. (TYJ, 2023a.)

1.3 Tutkimusmenetelmät ja -aineisto

Tutkimusfilosofia viittaa ennakkokäsityksiin ja -oletuksiin, joita tutkijalla on tutkimuksen tarkoituksen, uuden tiedon luomista kohtaan. Olivatpa oletukset tiedostettuja tai tiedostamattomia, on niillä vaikutusta tutkimuksen kulkuun koko tutkimuksen ajan. Tässä tutkielmassa hyödynnetään induktiivista aineistolähtöistä ajattelua, jossa tutkittavasta kohteesta tehdyt havainnot yleistetään koskemaan suurempaa joukkoa. (Saunders, Lewis & Thornhill, 2019, 130.) Tämän tutkielman tutkimusfilosofiaksi valittiin pragmatismi, jossa tutkijan oma näkökulma aihealueen tärkeydestä korostuu, sillä jo tutkimusongelman valinta heijastelee tutkijan omia arvoja. Valintaa puolsivat filosofian käytännönläheisyys, sen käytettävyys monimenetelmien suhteen sekä konkreettisten tulosten saavuttaminen, jotka kaikki edesauttavat tutkimusongelmien ratkaisemista. (Saunders ym., 2019, 150–151.)

Tämä tutkielma on laadullinen tutkimus, jossa hyödynnetään strategiana monimenetelmäisyyttä. Tutkielmassa pyritään luomaan lyhyen aikavälin pitkäikäistutkimus, jonka aikajana rajoittuu pääasiassa koronapandemian ajalle vuosiin 2019–2022. Nämä tutkimusta kuvailevat käsitteet on avattu seuraavaksi. Laadullisella tutkimuksella pyritään kuvailemaan ja tulkitsemaan tutkinnan kohdetta sen ominaisuuksien ja merkityksien kautta (Jyväskylän yliopisto, 2021). Laadulliselle tutkimukselle on tyypillistä sen empiriasidonnaisuus, eli aineistojen hyödyntäminen ja niiden analysointi (Juhila, 2023a). Monimenetelmäisyys on tutkimusmenetelmiä yhdistelevä tutkimusstrategia, jonka avulla voidaan laajentaa saatavia tutkimustuloksia useammalle näkökulmalle. Menetelmiä yhdistelemällä voidaan myös saavuttaa täydentäviä tuloksia, joita ei olisi ollut mahdollista saavuttaa vain yhden tutkimusmenetelmän kautta. (Jyväskylän yliopisto, 2021.) Pitkäikäistutkimuksen tarkoituksena on seurata samaa kohdetta ja havaita siinä tapahtuneita muutoksia sekä niiden taustatekijöitä (Jyväskylän yliopisto, 2015).

Tutkielmassa on hyödynnetty sekä kvantitatiivisen että kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmiä, jotta aineistoista saadaan mahdollisimman kattavat ja uskottavat. Tutkimusmenetelmistä käyttöön valikoituivat dokumenttianalyysi sekä haastattelu, jotka

edustavat pragmatismille tyypillistä monimenetelmäisyyttä (Saunders ym., 2019, 145; 2019 150–151). Tutkimusmenetelmien avulla on tutkielmaa varten kerätty kolme erillistä aineistoa, jotka tukevat toinen toisiaan. Ensimmäisenä aineistona on tilastoaineisto, johon on kerätty Finanssivalvonnan sekä TYJ:n ylläpitämää tilastotietoa työttömyyskassojen toiminnan tilasta. Toisena aineistona on toimintakertomusaineisto, jossa tutkitaan neljän kassan toimintakertomuksia pandemian ajalta. Kolmantena aineistona toimii haastatteluaineisto, jossa työttömyysturvan toimeenpanijoiden edustajat avaavat pandemian aikaista toimintaa kassoissa.

Ensimmäisenä tutkimusmenetelmänä on dokumenttianalyysi, joka toimii sekä tutkimusmenetelmänä että analyysikeinona. Dokumenttianalyysi on menetelmä, jossa hyödynnetään jo valmiiksi laadittuja materiaaleja, joita pyritään tulkitsemaan eri kontekstissa. (Bowen, 2019.) Dokumenttianalyysistä voidaan käyttää myös nimeä sisällönanalyysi, jossa analyysin kohteena ovat dokumentit. Käytännössä menetelmä etenee aineiston pintapuolisesta lukemisesta tarkkaan lukemiseen. Lukemisen jälkeen aineistoa voidaan koodata tai luokitella halutun tavan mukaan. Lopuksi siirrytään analyysivaiheeseen, jossa järjestellyt tulokset analysoidaan. (Vuori, 2023b.) Tässä tutkielmassa dokumentteja on tutkittu ja analysoitu sekä kvantitatiivisen kuvailun (tilastot) että sisällönanalyysin (toimintakertomukset) keinoin.

Toisena tutkimusmenetelmänä tutkielmassa on haastattelu, josta kerättyä aineistoa on analysoitu sisällönanalyysin avulla. Haastattelut on toteutettu yksilöhaastatteluina ja ne on kohdistettu työttömyysturvan toimeenpanijoiden asiantuntijoille, joilta on hankittu kokemusperäistä tietoa ilmiöstä, jota ei ollut saatavilla kirjallisesta materiaalista (Alastalo, Åkerman & Vaittinen, 2017, 2020). Haastattelun tyyppiä on valittu puolistrukturoitu haastattelu, jossa haastattelu ohjautuu pääosin valmiiksi luodun haastattelurungon pohjalta, mutta tarvittaessa rungosta poikkeaminen on sallittua. Tämä haastattelumuoto sopii parhaiten tilanteisiin, jossa tarvittava tieto saadaan koottua haastateltavien vapaista puheenvuoroista. Haastattelutyyppinä vahvuutena on myös sen muokattavuus, jonka vuoksi haastattelun kulku on luonteva ja painottuu asioihin, joita haastateltava pitää merkityksellisinä. (Hyvärinen, Suoninen & Vuori, 2023.)

Haastatteluaineistoa tulkitaan sisällönanalyysin avulla. Analyysimenetelmän valinta kohdistui sisällönanalyysiin, sillä haastatteluaineiston purkamisessa haluttiin keskittyä etenkin siihen, mitä haastateltavat pitivät tärkeänä. Sisällönanalyysissä pyritään etsimään systemaattisesti toistuvia asioita, jotta vahvistetaan, että aineistosta nostetaan esille oikeat asiat (Vuori, 2023b). Sisällönanalyysin prosessi alkaa haastattelujen kirjoittamisella auki, eli litteroinnilla. Tämän jälkeen kehitetään luokittelujärjestelmä ja aloitetaan aineiston koodaus luokkiin. Viimeisenä vaiheena yksityiskohtaiset luokat pelkistetään ja pelkistettyjen luokkien löydökset raportoidaan analyysin tuloksina. Tämän tutkimuksen osalta luodaan aineiston luokittelujärjestelmä aineistolähtöisesti, jotta haastateltavien näkemykset saadaan raportoitua esille tulleiden asioiden mukaisesti. (Seitamaa-Hakkarainen, 2014.)

1.4 Keskeiset käsitteet ja aikaisemmat tutkimukset

Työttömyyskassat ovat osa kansallista työttömyysvakuutusjärjestelmää, jossa niiden päätoimintana on maksaa ansioturvaetuuksia jäsenilleen sen aikaisen lainsäädännön mukaisesti (KOKO, 2023a).

Työttömyysturva on valtion, Työllisyysrahaston, KELA:n sekä yksityisten työttömyyskassojen järjestämä turva työttömyyden varalle, joka kattaa Suomessa asuvan ja ehdot täyttävän henkilön toimeentulon alenemaa työttömyyden ajalta (Työllisyysrahasto, 2023c). Turvan osina toimivat Kelan toimeenpanema asumisperusteinen työttömyysturva sekä työttömyyskassojen järjestämä ansiosidonnainen työttömyysturva sekä muut työllistymistä edistävät palvelut. (Ylikännö, 2017, 154.)

Työttömyysvakuutus on työttömyysturvan järjestämismuoto, jota käytetään Suomessa. Työttömyysvakuutus on lakisääteinen ja lähes kaikille työntekijöille pakollinen. Työttömyysvakuutuksen maksaminen ja vakituisesti Suomessa asuminen oikeuttaa perustasoiseen työttömyysturvaan. Työttömyysvakuutuksen rahoitukseen osallistuvat työntekijät, suurin osa työnantajista sekä valtio. (Ylikännö, 2017, 154, 166.)

Vapaaehtoinen työttömyysvakuuttaminen on vapaaehtoinen työttömyysvakuutuksen lisämuoto, jolla palkansaaja voi saada ansioon perustuvaa työttömyysturvaa. Tämän

työttömyysvakuutuksen edellytyksinä ovat kassan jäsenmaksun maksaminen sekä kassan jäsenyysehtojen täytyminen. (Ylikännö, 2017, 154.)

Työttömyysturvaetuudet ovat työttömyyden kohdatessa maksettavia ehtoperusteisia etuuksia, jotka jakautuvat KELA:n maksamaan perusturvaan ja kassojen maksamiin ansiosidonnaisiin etuuksiin (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023c).

Koronapandemia on koronaviruksesta johtuva epidemia, joka saavutti pandemian tason vuonna 2020. Pandemialla oli vaikutuksia niin yksilö- kuin yhteiskunnankin tasolla, jotka näkyivät muun muassa etätöiden suosimisena ja lomautusaaltoina. Syksyllä 2023 virusta ei enää luokiteltu hengenvaaralliseksi tartuntataudiksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023b.)

Aihealueen aikaisempi tutkimus voidaan jakaa työttömyysturvaa, kassoja tai työelämää ja koronapandemiaa käsitteleväksi. Aikaisemman tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että tälle tutkielmalle on tilaa ja tarvetta, sillä aikaisempi tutkimus ei avaa kassojen toimintaa juurikaan nykypäivän kontekstissa. Lisäksi tutkimuskentältä puuttuu kokonaan koronapandemian tuomat muutokset kassojen toiminnassa.

Työttömyysturvaa on Suomen mittapuulla tutkittu muun muassa sen syntymisen, kattavuuden ja toimivuuden osalta. Bergholm (2007) on kirjallisuuskatsauksessaan kartoittanut Suomen työttömyysturvan mallin syntymiseen johtaneita tekijöitä sosiaalilainsäädännön uudistusten sekä työmarkkinajärjestöjen kompromissien kautta. Työttömyysturvasta ovat kirjoittaneet myös Kotamäki & Mattila (2014), jotka tuovat esille vapaaehtoisen ja lakisääteisen työttömyysvakuutuksen etujen epätasaista jakautumista lainsäädännön sekä kerätyn aineiston perusteella. Tutkimuksessa todettiin, että työttömyysvakuutusjärjestelmämme perustuu kaikille pakollisiin vakuutusmaksuihin, jolloin lähes jokainen palkansaaja on maksuvelvollinen. Ne palkansaajat, jotka eivät kuulu työttömyyskassaan, eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaisiin päivärahoihin. Mutta maksaessaan vakuutusmaksuja, edellä mainitut palkansaajat rahoittavat silti ansiosidonnaista päivärahaa ilman, että heillä on siihen oikeus. Tätä ongelmaa korjaamaan ovat Kotamäki & Mattila (2014) tarjonneet kolme erilaista reformia, joilla tilannetta voitaisiin tasoittaa vapaaehtoisen sekä lakisääteisen työttömyysvakuutuksen maksajille. Lisäksi työttömyysturvaa on tutkinut Sorsa (1993), jossa työttömyysturvan tasoa sekä toimivuutta

analysoidaan. Sorsan (1993) artikkelin mukaan työttömyysturvan taso on 1990-luvun Suomessa alhaisempi kuin muissa Pohjoismaissa ja nykyinen järjestelmä mahdollistaa passiivisen työttömyysetuuksien käytön. Sorsan (1993) mukaan passiivisuutta voitaisi poistaa aktiivisemmalla mallilla, jossa työtön voisi parantaa asemiaan työmarkkinoilla esimerkiksi kuntoutuksen, koulutuksen tai työharjoittelun kautta.

Kansainvälinen tutkimus keskittyy työttömyysturvan järjestämisen eri malleihin ja etenkin Pohjois-Euroopassa suuri osa tutkimuksista käsittelevät Gentin mallia. Tässä mallissa työttömyysturva järjestetään pääasiassa ammattiliittojen yhteydessä toimivien työttömyyskassojen toimesta, eikä valtiolähtöisten järjestelmien kautta, jotka ovat muualla Euroopassa yleisempiä. Esimerkiksi Lindellee ja Berglund (2022) ovat tutkineet Gentin mallin toimivuutta ja historiaa Ruotsissa, Tanskassa ja Suomessa aikaisemman tutkimuksen perusteella. Artikkelinsa perusteella kirjoittajat (2022, 227) arvioivat, että Gentin malli voi olla ongelmassa Ruotsissa lähitulevaisuudessa, sillä nykyisen järjestelmän heikentyessä, voi seuraava korkean työttömyyden aalto olla järjestelmälle kohtalokas.

Työttömyysturvaan keskittyvän tutkimuksen lisäksi aikaisempaa tutkimusta on tehty myös työttömyyskassoista. Työttömyyskassoja koskevaa tutkimusta on tehty vähän Suomen mittakaavalla ja lähinnä se rajoittuu opinnäytteisiin, joissa on tutkittu jäsenmäärien muutoksia sekä tasoitusrahastoa. Ahlman (2021) on tutkinut ravintolatyöntekijöiden kokemuksia ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta sekä työttömyyskassoihin liittymistä vuodelta 2020. Ahlman (2021) toteutti tutkimuksensa kyselylomakkeen avulla ja tuloksena oli, että 80 vastaajaa (N=481) liittyi työttömyyskassaan pandemian johdosta. Ravintolatyöntekijöiden joukossa vaikutti myös vastaajan koulutus, sillä hiukan yllätyksellisesti mitä korkeampi koulutus oli, sitä vähemmän työttömyyskassan jäsenyyksiä vastaajissa oli. Tasoitusrahastoa ja sen roolia jäsenmaksun tasoittajana on tutkinut Poutanen (2012) pro gradu tutkimuksessaan. Poutanen (2012) toteutti työnsä skenaarioiden kautta, joilla hän arvioi työttömyyden muutoksien vaikutusta jäsenmaksun korottamistarpeeseen. Skenaarioiden perusteella tutkimustuloksena oli, että rahastointiperiaate ei tule auttamaan jäsenmaksupaineen kanssa ja tulevaisuuden vaikeat taantumukset johtavat väistämättä jäsenmaksujen korotuksiin.

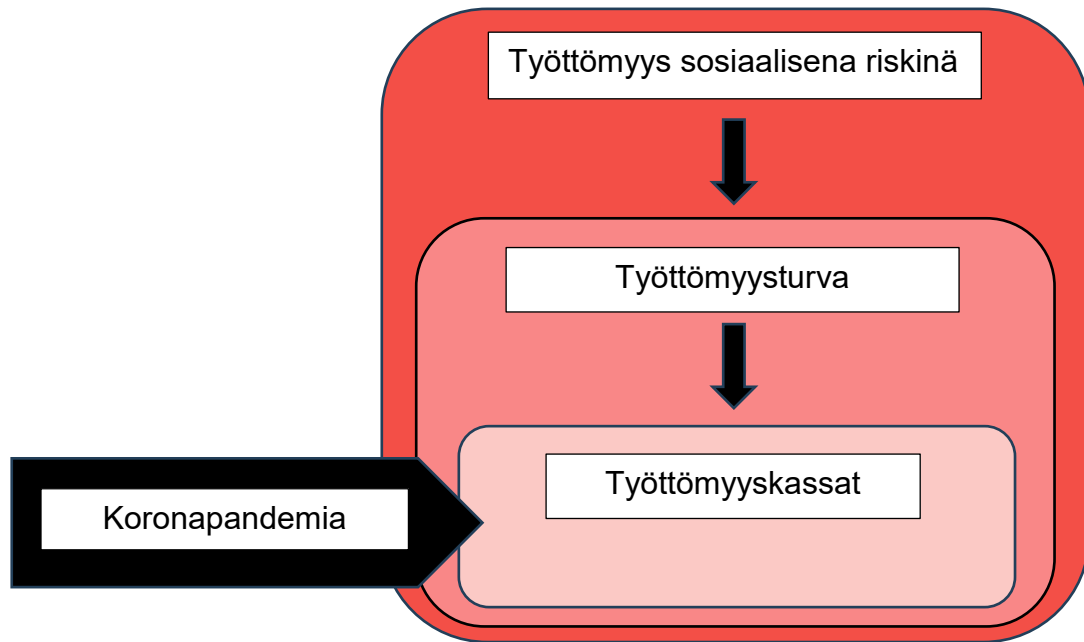
Tutkimuksen aihealueisiin viimeisenä liittyvät aikaisemmat tutkimukset käsittelevät työelämää ja koronapandemiaa. Aihetta ovat tutkineet muun muassa Ojala & Pyöriä (2023), jotka tarkastelivat työn laadun muutoksia Tilastokeskuksen tuottamalla kyselyaineistoilla ja havaitsivat, että palkkatyön laatu säilyi koronasta huolimatta vakaana, mutta pandemia koetteli palkansaajia eriarvoisesti. Toisaalta kirjoittajat toteavat palkkatyön eriytymisen olleen esillä jo ennen pandemiaa (Ojala & Pyöriä 2023, 31). Työn kokemisen lisäksi tutkimukset osoittavat laajamittaisen etätyön aiheuttaneen organisaatioille, kuin työntekijöille haasteita esimerkiksi vakuutusikäntöjen ja työhyvinvoinnin parissa. Mäkikankaan, Sjöblomin, Juutisen & Ruohomäen (2023) mukaan organisaatioille etätyö toi mukanaan nykyisen vakuutuskannan kattamattomuuden ongelman, sillä etätyössä vain itse työn aika oli katettu, eikä kahvitauoilla sattuneet henkilövahingot kuuluneet vakuutusten piiriin. Työhyvinvoinnin osalta tutkijat raportoivat pääosin lisääntyntä työhyvinvointia, mutta myös pieniltä osin lisääntyntä työpahoinvointia etätyön sopimattomuuden takia (Mäkikangas ym., 2023, 226–227).

1.5 Tutkielman teoreettinen viitekehys

Tutkielman viitekehys (Kuvio 1) koostuu kahdesta eri osiosta, jossa ensimmäinen osuus on kuvattu punaisen eri sävyin. Nämä kolme sisäkkäistä osiota kuvaavat työttömyyttä, työttömyysturvajärjestelmää sekä työttömyyskassoja, jotka yhdessä edustavat pääosaa tutkielman teoriapohjasta. Osiot on kuvattu sisäkkäin, sillä niiden olemassaolo on toisistaan riippuvaista ja esimerkiksi työttömyydessä tapahtuvat muutokset vaikuttavat sekä työttömyysturvajärjestelmään että kassoihin. Toinen viitekehysten osa on musta nuoli, jonka roolina on kuvata koronapandemiaa ja sen asemaa ulkoisena muutostekijänä. Nuolen kärki lävistää kaikki punaiset osiot, jolloin sen vaikutukset ovat ulottuneet kaikille työttömyyteen liittyville osa-alueille. Pandemian osuus teoriasta on edellistä pienempi, mutta sen tuoma konteksti on tutkielmalle elintärkeä.

Viitekehysten ensimmäinen osio koostuu lähes kokonaan luvuista kaksi ja kolme. Luku kaksi keskittyy pohjustamaan työttömyyttä ilmiönä, siihen liittyvää riskienhallintaa sekä koronapandemian tuomia vaikutuksia. Luvussa kolme, kuten kuviossa 1, siirrytään käsittelemään työttömyyden riskin varalle luotua työttömyysturvajärjestelmää ja erityisesti työttömyyskassojen roolia toimeenpanijoina. Viitekehysten toinen osio, koronapandemia,

käsitellään teorian osalta aluvussa 2.3. Aluvussa pandemiaa lähestytään kokoamalla sen vaikutuksia yleisesti sekä miten pandemia on vaikuttanut työttömyyteen.



Kuvio 1 Teoreettinen viitekehys

2 TYÖTTÖMYYS ILMIÖNÄ

Tässä luvussa tutkitaan työttömyyttä ilmiönä ja sen vaikutuksia yhteiskunnalle ja yksilölle. Ensin luvussa määritellään työttömyys sosiaalisena riskinä ja käydään läpi toimintamalleja sosiaalisten riskien sekä tarkemmin työttömyyteen varautumiseen. Seuraavaksi luvussa avataan työttömyyttä ilmiönä sekä yhteiskunnan että yksilön näkökulmasta ja pohditaan työttömyyden vaikutuksia näille toimijoille. Luvun päättää koronapandemian esittely sekä sen vaikutusten arviointi työttömyydelle.

2.1 Työttömyys riskinä ja siihen varautuminen

Työttömyyden määrittämiseksi riskinä tarvitaan ensin laajempi ymmärrys siitä, millaiseen riskikenttään työttömyys sijoittuu. Tässä alaluvussa on ensin määritelty yleismaailmallisesti sosiaalisen riskin ja työttömyyden käsitteet sekä niiden vaikutusten laajuus. Tämän jälkeen esitetään perinteisiä keinoja varautua riskeihin, jota täydennetään yhteiskunnallisen riskienhallinnan kehikolla sekä viimeisenä työttömyyteen varautumisella.

Yleisesti sosiaalisiksi riskeiksi kuvataan riskejä, jotka liittyvät muun muassa terveyteen ja elämän eri vaiheisiin, jotka toteutuessaan häiritsevät yksilön toimeentuloa. Sosiaaliset riskit eivät kosketa vain yksilöitä, vaan vaikutukset leviävät koko yhteiskunnan tasolle, jolloin niillä on merkitystä niin työnantajille kuin valtiollekin. (Havakka, 2018, 124–125.) Suomessa sosiaalisiksi riskeiksi ovat määritelty henkilöihin kohdistuvat riskit, jotka ovat sen verran merkittäviä yhteiskunnalle, että niiden toteutumiseen on puututtava valtion toimesta (Ylikännö, 2017, 170). Huhtasen (2020, 60) mukaan sosiaalisiksi riskeiksi ovat määritelty työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus sekä lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Mainittujen sosiaalisten riskien merkittävyyttä korostaa myös se, että ne ovat kirjattu perustuslakiin, jonka avulla pyritään takaamaan jokaiselle kansalaiselle perustoimeentulo tilanteissa, jossa sen toimeentulon edellytykset ovat heikenneet.

Sosiaalisista riskeistä työttömyys tarkoittaa tilannetta, jossa vapaaehtoisesti tai tahtomatta henkilö on jäänyt vaille palkkatyötä. Työelämän yhä pirstaloituessa, ajoittuu työttömyyden riski koko työuran ajalle, jolloin riskin realisoitumisen aikajänne on erittäin pitkä. (Havakka, 2018, 131.) Pitkän toteutumisajankohdan lisäksi työttömyyden kesto voi vaihdella.

Lyhytaikainen, alle vuoden kestävä työttömyys, on yhteiskunnassa normaalia työn vaihtamisen tai työmarkkinoille siirtymisen aikana. Pitkäaikainen, yli vuoden kestänyt rakenteellinen työttömyys, on yleensä harvempaa, mutta yhteiskunnalle ongelmallista (Ylikännö, 2014, 155). Pitkäaikaisen työttömyyden yhteiskunnallisia vaikutuksia ovat muun muassa verotulojen menetys, lisääntyneet työttömyysturvakustannukset sekä sosiaaliset ongelmat (Alasalmi, Alimov, Ansala, Busk, Huhtala, Kekäläinen, Keskinen, Ruuskanen & Vuori, 2019, 9).

Perinteisesti riskeihin varaudutaan muun muassa vakuuttamisella, varautumistoimenpiteillä ja vahinkojen torjumisella. Vakuuttaminen on yksi yleisesti käytetty varautumiskeino, sillä sen avulla riski voidaan tasata useammalle vakuutusmaksun maksajalle. Vakuuttamisen ohella riskeihin voidaan varautua esimerkiksi luomalla toimintasuunnitelmia riskin realisoitumiseen, jolla pyritään minimoimaan vahingot ja selkeyttämään toimintaa kriisitilanteessa. Vahinkojen torjunta taas tarkoittaa ennakoivaa toimintaa, kuten turvallisuussääntöjen ja asianmukaisten työvarusteiden ylläpitoa, joilla pyritään pienentämään mahdollisia tuhoja vahingon sattuessa. (Rantala & Kivisaari, 2014, 75.) Riskienhallinnan käsitettä voidaan kuitenkin avartaa sen perinteisestä merkityksestä. Muun muassa sosiaalisiin riskeihin varautumisessa World Bank (2003, 7) on laajentanut riskeihin varautumisen kenttää luomalla oman yhteiskunnallisen riskienhallinnan viitekehyksen (Social Risk Management SRM). He määrittävät riskienhallintakeinoiksi perinteisten keinojen lisäksi myös erilaiset riskiä vähentävät, riskiä lieventävät sekä riskistä selviytymisen strategiat, joilla pyritään vaikuttamaan riskiin sen aikajanan eri vaiheissa. Ennen riskin tapahtumista sen todennäköisyyttä pyritään vähentämään ja sen vaikutuksia lieventämään esimerkiksi politiikan keinoin. Riskin tapahtumisen jälkeen taas toimenpiteet pyrkivät auttamaan riskin aiheuttamista vaikutuksista selviytymistä, esimerkiksi valtiojohtoisten tukijärjestelmien kautta.

Työttömyyteen varaudutaan suppealta näkökulmalta valtiojohtoisesti sosiaalipolitiikan keinoin. Sosiaalipolitiikalla pyritään lisäämään ihmisten hyvinvointia ja tukemaan kansalaisia sosiaaliturvan muodossa. Työttömyyden kohdalla korostuukin sosiaaliturvan alueet sosiaalivakuutus ja -avustus, joista ensimmäisen osalta varautumisen muodostaa lakisääteinen työttömyysvakuutus. Työttömyysvakuutuksen perusosa voidaan myös luokitella sosiaalivavustukseksi, sillä avustuksen saaminen perustuu ennalta määrättyihin

ehtoihin. (Rantala & Kivisaari, 2014, 70.) Pakollisen vakuutuksen lisäksi on tarjolla myös vapaaehtoinen työttömyysvakuuttaminen, jota rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla sekä pieneltä osin työttömyyskassan jäsenmaksuilla. Tämän lisäksi yhteiskunta tarjoaa työllistämistä edistäviä palveluita, jotka ovat työttömien käytössä. Kun työttömyyden varautumisen näkökulmaa laajennetaan, voidaan hyödyntää Kulmalan (2018, 18) luomaa sosiaalisten riskien hallinnan viitekehystä, joka perustuu World Bank:n SRM-kehikkoon. Kulmalan viitekehys laajentaa riskienhallintakenttään ulottuvan julkisten järjestelyjen lisäksi epävirallisiin sekä markkinapohjaisiin järjestelyihin, joilla työttömyyden riskiin voidaan varautua eri toimijoiden tahoilta muun muassa kouluttautumalla, säästämällä varoja sekä investoimalla työuraa kehittäviin palveluihin.

2.2 Työttömyys ilmiönä

Työttömyys koskettaa laajalti yhteiskuntaa sekä yksilöä ja sen vaikutukset ovat ympäristölleen moninaiset. Työttömyyttä esiintyy myös eri muodoissa, jolloin sen seuraukset ja työttömyyden torjunta vaihtelevat muodon mukaisesti. Tämä alaluku aloitetaan työttömyyden muotojen avaamisella ja työttömyyden yhteiskunnallisilla vaikutuksilla, jonka jälkeen alaluku päätetään työttömyyden käsittelyyn yksilön näkökulmasta.

Työttömyyden tyyppinä on monia, joista läpi käydään esimerkin omaisesti suhdanne- ja rakennetyöttömyys. Ennen koronapandemiaa työttömyys Suomessa on noudatellut pitkälti talouden suhdanteita. Merkittävää työttömyyttä aiheuttaneet lamat 1990-luvulla ja Finanssikriisin aikana 2008–2009, johtuivat talouden syöksykierteestä ja taloudellisen toimeliaisuuden radikaalisesta vähentymisestä. Lamojen aikana työttömyyden riski korostui ja lähti taas laskuun talouden kääntyessä nousuun. (Ylikännö, 2017, 156.) Suhdannetyöttömyyden lisäksi usein puhutaan rakennetyöttömyydestä, jolla tarkoitetaan esimerkiksi yhteiskuntamurroksen edistämää työttömyyttä. Kuvaava esimerkki tämän tyyppiseen työttömyyteen johtaneesta tilanteesta ovat 2000-luvun tehdassulut, jotka ovat jättäneet jälkeensä matalasti koulutettua työvoimaa, joiden osaaminen ei vastaa nykypäivän työmarkkinoiden kysyntää (Pyykkönen & Pyykkönen, 2014). Tällöin, eivät vaikutukset taikka tilanteen ratkaiseminen noudata samaa suuntaa kuin suhdannetyöttömyyden tapauksessa (Aho & Mäkiäho, 2016, 3).

Sillä työttömyyden eri muotojen vaikutukset ovat vaihtelevat, on vaikutusten arviointi jätetty pelkistetylle tasolle. Työttömyyden taloudelliset vaikutukset yhteiskunnalle voidaan jakaa suoriin ja epäsuoriin vaikutuksiin. Suoria vaikutuksia ovat muun muassa työvoimapalveluiden käytön lisääntyminen sekä erilaisten tukimenojen kasvu, jotka aiheuttavat yhteiskunnalle lisäkustannuksia. Epäsuoria vaikutuksia ovat taas verotulojen menetys sekä lisääntyneet sosiaali- ja terveystalouden palvelujen käyttö, jotka vähentävät yhteiskunnan tuloja ja lisäävät menoja. Kaikki taloudelliset vaikutukset eivät välttämättä ole negatiivisia, vaan esimerkiksi vähentynyt työterveyspalvelujen käyttö tuo yhteiskunnalle säästöjä. (Alasalmi ym., 2019, 7–8.) Taloudellisten vaikutusten lisäksi työttömyyden sosiaaliset vaikutukset on otettava huomioon, vaikka niiden kustannuksia on erittäin hankala määrittää. Työttömyyden aiheuttaessa yksilölle taloudellisia ja terveydellisiä haittoja, näkyvät ne yhteiskunnalle välillisinä kustannuksina. Esimerkiksi sosiaalisen pääoman alentuminen ja ongelmat perhe-elämässä, voivat näyttäytyä pitkittyneinä työttömyysjaksoina tai lisääntyneenä häiriökäyttäytymisenä. (Alasalmi ym., 2019, 16.) Kootusti työttömyyden kustannukset ovat yhteiskunnalle mittavat ja vuonna 2016 niiden arvioitu kokonaiskustannus oli 10,8 miljardia euroa, josta työttömyysturva ja työvoimapalvelut kattoivat 5,6 miljardia (Alasalmi ym., 2019, 88).

Yhteiskunnallisen katsauksen jälkeen, voidaan siirtyä tutkimaan työttömyyttä yksilön näkökulmasta. Yksilön näkökulmasta on syytä huomata, että työttömyys ei kohtele yksilöitä tasaisesti, vaan työttömyyden todennäköisyys voi johtua yksilöllisistä tekijöistä. Usein työttömyyttä selitetäänkin iän, koulutustason tai sukupuolen näkökulmasta (Havakka, 2018, 157). Sukupuolen osalta Havakka (2018, 159) toteaa, että työttömyyden vaihtelut sukupuolten välillä johtuvat ensinnäkin miesten taipumuksesta työskennellä suhdanneherkillä aloilla, kuten rakennusalalla. Toisekseen vaihtelut voivat johtua julkisen sektorin suosioista naisten työnantajana, ja sektorin hitaasta reagoinnista suhdanteisiin. Sukupuolen lisäksi koulutustasolla on suuri yhteys työttömyyteen. On tunnistettu, että matalammin koulutetuilla henkilöillä työttömyys on yleisempää kuin korkeammin koulutettujen kohdalla. (Havakka, 2018, 137–139.) Lisäksi korkeampi koulutustaso alentaa riskiä työttömyyden muuttumisesta krooniseksi, eli yli kaksi vuotta kestäväksi (Aho & Mäkiäho, 2016, 14).

Mikäli työttömyys, eli palkkatyön puutos, realisoituu yksilön kohdalla, muuttuu arki merkittävästi. Käytämme viikostamme yli viidenneksen työntekoon ja sen puute voi sekoittaa ajankäyttöä sekä vähentää normaalia kanssakäymistä. (Ylikännö, 2017, 154.) Työn puuttuessa arjen normaali ajankäyttö häiriintyy, kun työn antama rytmitys puuttuu päivästä. Työttömyys tuo mukanaan lisää vapaa-aikaa, jonka täyttäminen mielekkäästi voi tuntua haastavalta taloudellisen tilanteen heiketessä. Ajankäytön muuttumisen lisäksi normaali kanssakäyminen vähenee, kun päivästä katoavat työpaikalle muodostunut sosiaalinen ympyrä sekä sen mukanaan tuoma vuorovaikutus.

Tarkemmin katsottuna on palkkatyön puuttumisella haitallisia vaikutuksia yksilön talouteen ja terveyteen. Työttömyys on ennen kaikkea taloutta ja toimeentuloa koskeva riski. Vaikka toimeentuloon on luotu järjestelmiä työttömyyden varalle, kuten pakollinen ja vapaaehtoinen työttömyysvakuutus, madaltuu henkilön tulotaso ainakin työttömyyden ajalta (Ylikännö, 2017, 154). Taloudellisen tilanteen heikentyminen tuo myös mukanaan psyykkisiä lieveilmiöitä, kuten itsetunnon laskua ja häpeän tunnetta työttömyydestä, jotka hankaloittavat tilannetta edelleen (Ervasti, 2003, 145). Kuten jo edellä viitattiinkin, voi työttömyys johtaa terveydellisiin haittoihin. Kinnusen, Nätin, Maunon & Mäkikankaan (2004, 1) mukaan työttömyydellä, siihen liittyvillä epävarmuustekijöillä sekä työttömyyden kestolla on vaikutusta terveyteen ja terveyshaittojen syntymisen todennäköisyyteen. Etenkin pitkittynyt työttömyys (tässä kontekstissa yli puoli vuotta kestänyt) ja useat epävarmuustekijät aiheuttavat enemmän terveyshaittoja, kuin tutkittavilla, joilla työttömyys oli kestänyt alle puoli vuotta ja epävarmuustekijöiden määrä oli matalampi. Kinnusen ym. (2004, 1) mukaan tyypillisimpiä terveyshaittoja työttömällä ovat psyykkiset ongelmat, kuten masentuneisuus ja ahdistuneisuus.

2.3 Koronapandemia ja työttömyys

Koronaviruksen heiluttaessa yhteiskuntamme perusteita, ovat sen vaikutukset olleet huomattavissa myös työttömyyden kohdalla. Tämä alaluku alkaa lyhyellä koronaviruksen esittelyllä ja sen etenemisellä maailmassa. Seuraavaksi siirrytään pandemian aiheuttamiin yhteiskuntamuutoksiin sekä muutosten vaikutuksista työttömyyteen. Alaluvun päättää katsaus toimialakohtaisiin ja sukupuolten välisiin eroihin koronatyöttömyydessä.

Koronavirus on hengitystieinfektio, joka tarttuu helposti pisaratartuntana. Tyypillisimpiä oireita ovat päänsärky, nuha, haju- tai makuaistin häiriöt ja kuume, joiden vakavuus voi vaihdella miedosta erittäin vakavaan. Koronalta suojautumisen keinot ovat hyvä käsihygienia, ihmiskontaktien välttely sekä rokottautuminen. (THL, 2023.) Koronavirus koetteli tartunnoillaan ja kuolemillaan koko maailmaa. Korona luokiteltiin pandemiaksi WHO:n toimesta 11.3.2020, sillä se levittyi jokaiselle mantereelle ja maaliskuun 2020 puoliväliin mennessä tartuntoja oli raportoitu 141 maassa yli 150 000 kappaletta. (HE, 138/2020 vp, johdanto). Suomessa koronartuntoja on tilastoitu yli 1,5 miljoonaa 2023 loppuun mennessä, mutta maailman mittakaavalla summa on pieni, sillä eniten tartuntoja tilastoitiin Yhdysvalloista, joissa tapauksia oli 103,4 miljoonaa. Pandemian vakavuudesta kertovat maailman yhteenlasketut koronakuolemat, joita on tilastoitu yli 7 miljoonaa. (WHO, 2023.)

Pandemian vakavuuden johdosta useat maat ottivat käyttöönsä rajoittamistoimenpiteitä tarkoituksenaan hidastaa taudin etenemistä (HE, 138/2020 vp, johdanto). Suomessa otettiin käyttöön valmiuslaki, jonka avulla poikkeukselliset rajoitukset saatiin voimaan (Mäkikangas & Pyöriä, 2023, 7). Toimenpiteiden, kuten kokoontumisrajoitteiden, etätyösuosituksen ja toimialasulkujen, seurauksena yhteiskunta pysähtyi ja kansalaisten taloudellinen toiminta väheni merkittävästi. Tilannetta ei myöskään auttanut kansan epä tietoisuus taudista ja ristiriitaisesta tiedosta johtuva pelko, joka sai monet lukkiutumaan koteihinsa. Ihmisten pysytellessä kodeissaan, jäivät yritykset vaille asiakkaita. Kysynnän suuri lasku johti sopeuttamistarpeisiin työvoiman suhteen, jolloin lomautuskäytäntö laajeni yleiseksi käytännöksi toimialalla kuin toimialalla. (HE, 138/2020 vp, johdanto) Tiukimpia rajoituksia aloitettiin purkamaan kesällä 2020, mutta purkujen kesto oli lyhytaikaista, sillä uudet pandemia-aallot aiheuttivat vaihtelevan määrän rajoituksia ja niiden purkuja vuosille 2020–2022 (Mäkikangas & Pyöriä, 2023, 7).

Isotalo, Kyrrä, Lähdemäki, Pesola, Ravaska, Suhonen & Villanen (2022, 86) kertovat, että pandemialla on ollut suuremmat vaikutukset talouteen ja kulutukseen, kuin siitä johtuneilla rajoitustoimenpiteillä. Itse pandemiatilanne on luonut työttömyyttä ja rajoitukset ovat lähinnä siirtäneet kulutusta toimialojen välillä esimerkiksi ravintola-alalta ruokakauppoihin. (Isotalo ym., 2022, 86.) Gäddnäs & Juvosen (2021, 4) mukaan koronapandemia on yleisesti vaikuttanut työttömyyteen merkittävästi ja etenkin lomautettujen määrä nousi

poikkeuksellisen korkeaksi 2020 alussa. Työttömyyden kasvu johtui pääasiassa alentuneesta työllistymistodennäköisyydestä pandemian aikana, joka viittaa yritysten vähentyneisiin työllistämistarpeisiin.

Pandemian vaikutukset työttömyyteen ovat vaihtelevia, kun siirrytään tutkimaan vaikutuksia eri alojen välillä. Isotalo ym. (2022, 88) argumentoivat, että koronan vaikutukset eivät ole tasaisia läpi toimialojen. Heidän mukaansa työttömyyteen ovat vaikuttaneet itse toimiala, mahdollisuus siirtyä etätöihin sekä toimialaa kohdanneet rajoitukset. Toimialojen moninaisuudesta johtuen, on osa töistä suoritettava työpaikoilla ja osa, kuten asiantuntijatyö, voidaan siirtää digitaaliseksi. Esimerkiksi siivoojat sekä kuljetustyöntekijät ovat sidottuja fyysiseen työhön, sillä työn kohteet vaativat läsnäoloa. Toimialojen lisäksi työttömyyteen vaikutti suuresti etätöihin siirtymisen mahdollisuudet. Suomessa jopa 60 prosenttia työntekijöistä pystyi siirtymään etätöihin pandemian alkaessa. Myös työhön vaadittavat teknologiat olivat pitkälle jo käytössä, jotka mahdollistivat täysin digitaaliseen työntekoon siirtymisen nopeallakin aikataululla (Oksa, Latikka, Savela & Oksanen, 2023, 56.) Esimerkiksi finanssialalla etätöihin siirtyminen onnistui 93 prosentilla työntekijöistä ja toimialakohtaisia rajoitustoimia ei ollut (Isotalo ym., 2022, 86), jolloin työttömyyttäkin oli muita toimialoja huomattavasti vähemmän. Samanaikaisesti loput 40 prosenttia työntekijöistä eivät kuitenkaan pystyneet siirtämään ihmiskontaktiin tai fyysiseen kohteeseen perustuvaa työtään etätöiksi. Näistä esimerkkeinä ovat kaupan alan, terveydenhuollon sekä tehtaiden työntekijät, joille työn muuttumattomuus johti erikoisjärjestelyihin ja jopa työttömyyteen (Saari, Pyöriä, Koivunen, Leinonen, Tapanila & Melin, 2023, 68–69, 75.)

Toimialojen erilaistuneiden vaikutusten lisäksi, on pandemiasta johtuvassa työttömyydessä eroja myös sukupuolten välillä. Työttömyysvaikutukset sukupuolien välillä ovat poikkeukselliset, sillä aiemmissa taantumissa miehet ovat kohdanneet naisia enemmän työttömyyttä. Pandemian haittojen ja työttömyyden on kuitenkin huomattu kohdistuvan enemmän naisvaltaisiin aloihin, jotka tyypillisesti vaativat enemmän läsnäoloa ja ihmiskontakteja. Erityisen näkyvästi työttömyys näkyi matkailu- ja ravintola-alalla, jossa kysyntä matkailun verkkokaupassa romahti 86 prosenttia (Isotalo ym., 2022, 87). Naisten työttömyyttä selittää myös naisten suosiossa olevat toimialat ja niiden epätyypilliset työsuhteet. Osa- ja määräaikaisten työsuhteiden tekijät ovatkin olleet suuremmissa riskissä

menettää työnsä kuin täysipäiväiset työntekijät. Tilanteen poikkeuksellisuuden vuoksi myös työttömyys palautui pandemiaa edeltävälle tasolle melko nopeasti. (Isotalo ym., 2022, 100.)

3 TYÖTTÖMYYSTURVAJÄRJESTELMÄ JA TOIMIJAT

Tässä luvussa käsitellään työttömyysturvajärjestelmän kehitystä, sen etuuksia ja rahoitusta, toimijoita sekä erityisesti tutkimusongelmaan liittyviä työttömyyskassoja. Luvun on tarkoitus selkeyttää, miten työttömyysturva on muotoutunut sekä avata järjestelmän nykyistä toimintaa ja sen toteuttajia. Luku toimii myös pohjustajana empiricaluvuille neljä ja viisi, joissa työttömyyskassojen toiminnan muutoksia käsitellään koronapandemian sekä tulevaisuuden konteksteissa.

3.1 Sosiaalivakuutuksen ja työttömyysturvan kehitys

Työttömyysturva järjestetään Suomessa vakuutuksen kautta ja sen synty perustuu eurooppalaisen sosiaalivakuutuksen syntymiseen 1800-luvulla. Tässä alaluvussa tuodaan ensin esille, kuinka sosiaalivakuutus on yleisesti syntynyt, jonka jälkeen edetään Suomen kehityskulkuun. Sosiaalivakuutuksen historian jälkeen alaluku etenee työttömyysturvan kehitykseen, sen nykyiseen toteuttamismalliin sekä siihen liittyviin rajoitteisiin.

Perimmäinen idea sosiaalivakuutuksesta sai alkunsa Saksasta Otto von Bismarckin ajalta 1880-luvulta, jolloin lainvoimaiseksi tuli ensimmäinen sairausvakuutuslaki, joka järjestettiin pakollisten vakuutusmaksujen kautta. Aluksi sosiaalivakuuttaminen oli Euroopassa kuitenkin melko vaatimatonta ja takasi saajilleen lähinnä vähimmäisturvaa, jonka lisäksi henkilön itse tuli varautua riskeihin säästämällä. Vuosikymmenten kuluessa sosiaalivakuutusjärjestelmiä aloitettiin kritisoida, sillä järjestelmät eivät turvanneet kaikkia ja vähimmäisturva koettiin riittämättömäksi. Siirtymä kohti ansiosidonnaista sosiaalivakuuttamista sai sysäyksen Iso-Britanniasta, kun työntekijäjärjestöt alkoivat vaatia lisäturvaa 1950-luvulta eteenpäin osana jälleenrakentamisen kautta. Ensimmäisenä ansiosidonnaisuus liitettiin eläkevakuuttamiseen, jossa vastuuta ottivat ensiksi työpaikat vapaaehtoisten eläkeratkaisujen kautta. Pian tämän jälkeen ansiosidonnaisuus lakisäätetettiin monissa maissa ja se tuli koskemaan yhä kattavammin myös työttömyys- ja sairausvakuuttamista. (Rantala & Kivisaari, 2014, 33–35.)

Suomessa sosiaalivakuutuksen kehittyminen oli muuta Eurooppaa hitaampaa ja myöhäisempää johtuen taloudellisen tilanteen heikkoudesta ennen toista maailmansotaa

sekä tahtotilasta saada sosiaalivakuutus kattamaan koko kansan kerralla (Kangas & Niemelä, 2017, 39). Suomessa saksalainen ajattelu sosiaalivakuutuksesta sai alkunsa, kun tapaturmalaki vahvistui 1897, jonka vanavedessä Kansaneläkelaki (1930-l) sekä työeläkeuudistukset 1960-luvulla muodostivat modernin sosiaalivakuutuksen pohjan. Hitaan pohjan rakentamisen jälkeen Suomessa alkoi tarkoituksenmukainen hyvinvointivaltion kehittäminen, joka siivitti sosiaalivakuutuksen toimeenpanon useille toimijoille. (Rantala & Kivisaari, 2014, 35–38.) Nykyisellään Suomen sosiaalivakuutus on jakaantunut eläke-, sairaus-, tapaturma-, työttömyys- sekä työntekijäin ryhmähenkivakuutukseen, joista osa jakautuu vielä lakisääteiseen ja vapaaehtoiseen puoleen, kuten työttömyysvakuutuksen tapauksessa. (Kangas & Niemelä, 2017, 23.)

Sosiaalivakuutuksen kehittyessä myös työttömyysturvan kehitys oli väistämätöntä. Työttömyysturvan perusta Suomessa voidaan sanoa olevan köyhäinhuollossa sekä avustuskassoissa, jotka turvasivat matalan toimeentulon työkyvyttömille ja sairaille (Ylikännö, 2012, 158). Korvausten riittämättömyyden vuoksi Sosiaalidemokraatit ehdottivat työttömyysvakuutusjärjestelmän perustamista vuosina 1907–1908 ja vuoteen 1917 mennessä asetus kassojen tukemisesta valtion varoin tuli voimaan. Asetuksen jälkeen kassojen suosio oli kuitenkin vaisua ja niiden toimintakin kiellettiin kommunismin varjolla 192-0 ja 1930-lukujen taitteessa. Jäsenmäärät pysyivät maltillisina vielä seuraavat 60 vuotta, kunnes työttömyysturvaa kehitettiin hyvinvointimallin mukaisesti työttömyysturvauudistuksen astuessa voimaan 1984. Tällöin kassojen jäseninä oli yli 70 prosenttia työikäisistä. Uudistuksen avulla työttömyysturvan korvaavuutta nostettiin paremmalle tasolle, mutta 1990-luvun laman leikkaukset jättivät turvan tason pysyvästi muita Pohjoismaita alemmaksi. (Kangas & Niemelä, 2017, 47.) Kehitystä tapahtui myös toiseen suuntaan, sillä 90-luvun loppupuolella työttömyysturvaan tuotiin uusia tukimuotoja työmarkkinatuen ja maahanmuuttajien kotouttamistuen muodossa (Ylikännö, 2012, 161–162).

Nykyisessä muodossaan työttömyysturva järjestetään Gentin mallin kautta, joka on käytössä muun muassa Ruotsissa ja Tanskassa. Gentin mallissa työttömyyskassat ottavat suuren vastuun työttömyysturvan järjestämisestä valtiojohtoisen järjestelmän sijaan (Lindellee & Berglund, 2022, 212). Työttömyysturva järjestetään pakollisen sekä vapaaehtoisen vakuuttamisen keinoin, jotka jakavat järjestelmän perusturvaan ja

ansiosidonnaiseen turvaan. Perusturvalla pyritään kattamaan riittävä elintaso ja ansiosidonnaisella elintaso perustuen työttömän aikaisempaan palkkatasoon. Työttömyysturvaa rahoittavat työnantajat, palkansaajat ja valtio ja maksuja keräävät sekä Työllisyysrahasto että kassat. Pakolliset vakuutusmaksut kerätään Työllisyysrahaston toimesta perustuen vakuutusmaksuvelvollisuuteen, joka koskee lähes kaikkia työnantajia sekä palkansaajia. Vapaaehtoinen vakuuttaminen toteutuu kassojen jäsenyysmaksujen muodossa, jotka mahdollistavat jäsenilleen ansioon perustuvan työttömyysturvan tason.

Työttömyysturva ei koske kaikkia, vaan oikeus työttömyysturvaan on rajattu. Ensinnäkin työttömyysturvaetuudet ovat asumisperusteisia etuuksia, joihin on oikeus vain Suomessa vakituisesti asuvilla henkilöillä (Ylikännö, 2017, 166). Lisäksi työttömäksi jääneen täytyy saada työvoimapolitiittinen lausunto TE-toimistolta, jossa tutkitaan hakijan oikeus työttömyysturvaan. Lausunnon saamisen jälkeen joko kassa tai KELA tutkii työssäoloehdon täyttymisen, eli onko hakija ollut ennen työttömyyttä vähintään 26 viikkoa päätoimisessa työssä (2023 lainsäädäntö). Rajausten tutkimisen jälkeen määrittyy vielä saako työtön perus- vai ansioturvaan kuuluvaa korvausta, riippuen täyttääkö hän kassan jäsenyyden ehdot. Ehtojen täytyessä työtön pääsee ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan piiriin. Mikäli ehdot eivät täyty voi kyseeseen tulla joko peruspäiväraha tai työmarkkinatuki.

3.2 Työttömyysturvaetuudet ja niiden rahoitus

Työttömyysturvaetuudet jakaantuvat työttömyyspäivärahoihin, työmarkkinatukeen sekä muihin työllisyyttä edistäviin etuuksiin ja palveluihin (Ylikännö, 2017, 162). Työttömyyspäivärahojen ja työmarkkinatuen tarkoituksena on tukea työttömyyden ansiomenetystä eri tasoilla, ja työllisyyttä edistävät palvelut pyrkivät parantamaan työttömän työnhakijan mahdollisuuksia palata työelämään. Sillä työttömyysturvaetuuksia on monenlaisia, tulevat myös niiden rahoitus useammalta taholta. Tämän alaluvun alussa kuvataan työttömyysturvaetuudet sekä niiden taso ja alaluvun lopussa esitellään rahoittajat sekä miten rahoitus ohjataan toimeenpanijoille.

Työttömyysturvaetuuksien yleinen taso vaihtelee vuosittain ja määräytyy hallituksen esityksestä. Hallitus perustaa esityksensä kansaneläkeindeksiin, joka on KELA:n ylläpitämä indeksi, joka seuraa elinkustannusindeksiä. Kansaneläkeindeksiin on sidottu useita etuuksia

ja indeksin avulla, etuuskien on tarkoitus seurata elinkustannusten nousua. Työttömyysturvan osalta sekä peruspäiväraha että työmarkkinatuki ovat indeksiin sidottuja, jolloin myös ansiosidonnainen päivärahan määrä vaihtelee, sillä sen perusosa vastaa peruspäivärahaa. (Ylikännö, 2017, 166–169.) Etuudensaajan tilanne voi myös vaikuttaa etuuskien tasoon. Perheellisten etuuden saajat ovat oikeutettuja lapsikorvauksiin. Myös omalla toiminnalla voi nostaa etuuskien tasoa osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin (Ylikännö, 2017, 165).

Työttömyyspäivärahat jakautuvat peruspäivärahaan ja ansiosidonnaiseen päivärahaan. Työttömyyspäivärahoista peruspäiväraha nimensä mukaisesti turvaa henkilön vähimmäistoimeentuloa ja ansiosidonnainen päivärahan tarkoituksena on turvata tulotaso kohtuullisesti työttömyyttä edeltävän ajan tasolle. (Hilkamo, 2003, 157.) Peruspäivärahaa voidaan maksaa työttömälle, jolla täyttyy työssäoloehto, mutta henkilö ei ole kassan jäsen tai jäsenyyden ehdot eivät täyty (Ylikännö, 2017, 163). Peruspäivärahan taso vuonna 2023 on 37,21 euroa per päivä ja sitä maksetaan viikossa viiden arkipäivän ajalta, kuukaudessa keskimäärin 21,5 päivää. Kuukauden etuusmääräksi jää bruttona noin 800 euroa (JHL, 2022).

Ansiosidonnainen päiväraha on etuus, jota myönnetään työttömyyskassan jäsenelle, jolla täyttyvät ehdot kassan jäsenyydestä sekä työssäoloehdosta (Ylikännö, 2017, 163). Tämä päiväraha koostuu peruspäivärahan osuudesta sekä ansiosidonnaisesta osuudesta, joka määrittyy työttömyyttä edeltävän ajan ansiotuloista. Sillä henkilön tulotaso määrää osan tuen suuruudesta on kyseessä tuloharkintainen etuus (Kangas & Niemelä, 2017, 11). Ansio-osan suuruutta määrittäessä kassa tutkii työttömäksi jääneen tuloja lähtökohtaisesti edeltävältä työssäoloehdon ajalta, vähintään kuudelta kuukaudelta, josta lasketaan etuuden määrittävä palkka. Ansio-osan ja perusosan yhteen laskemalla noin 3000 euroa tienava palkansaaja voi saada ansiosidonnaista päivärahaa 80 euroa päivässä tai noin 1730 euroa kuukaudessa (A-kassa, 2023).

Kolmas työttömyysturvaetus, työmarkkinatuki, on tukimuoto niille henkilöille, jotka eivät täytä työttömyyspäivärahan saamisehtoja. Alkuperäisesti tuki on suunnattu työmarkkinoille vasta siirtyville tai työttömyyspäivärahan maksimiajan käyttäneille työnhakijoille (Hilkamo, 2003, 157). Työmarkkinatuki perustuu lakiin työmarkkinatuesta, jonka tarkoituksena on

turvata toimeentulo työnhaun ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden, kuten omaehtoisen opiskelun tai kuntouttavan työtoiminnan, ajalle (Laki työmarkkinatuesta, 1542/1993; Päällysaho, 2020, 5). Tuen toimeenpanijana on KELA ja se maksetaan samansuuruisena kuin peruspäiväraha (KELA, 2023c), jonka suuruus vuonna 2023 on 37,21 euroa per arkipäivä. Huomattavaa on myös se, että työmarkkinatuki edustaa tarvehankintaista etua, jossa omien tulojen lisäksi vanhempien tai puolison tulot alentavat tuen määrää (Hilkamo, 2003, 175).

Työttömyysturvaetuuksien lisäksi työttömyysturvan toimeenpanijat tukevat asiakkaitaan työttömyyden kohdatessa muiden etujen ja palveluiden kautta. Eduiksi voidaan lukea vuorotteluvapaakorvaus, liikkumisavustus sekä muutosturvaraha ja palveluiksi muun muassa työnhakuvalmennus ja työvoimakoulutus. Vuorotteluvapaa on tarkoitettu pitkään työelämässä olleille, jotka haluavat pitää työstä taukoa ilman irtisanoutumista. Vapaan kesto voi vaihdella 100–180 päivän välillä ja hakijan on täytettävä ehdot vapaan myöntämiselle. Liikkumisavustus taas tukee lisääntyneitä työmatka- tai muuttokuluja uuden työn vastaanottamisesta. (Palvelualojen työttömyyskassa, 2023b.) Muutosturvaraha on tuotannollisista ja taloudellisista syistä irtisanotuille yli 55-vuotiaille työttömille suunnattu lisäkorvaus, jonka maksaa entinen työnantaja. Muutosturvalla pyritään helpottamaan irtisanotun uudelleentyöllistymistä ja vähentämään irtisanomisia (Työllisyysrahasto, 2023d). Korvaukset näistä eduista haetaan joko omalta kassalta tai KELA:lta, mikäli kassan jäsenyyden ehdot eivät täyty.

Etuuksien läpikäynnin jälkeen voidaan siirtyä työttömyysturvan rahoituksen pariin. Järjestelmän rahoitus tapahtuu kolmen osapuolen toimesta. Valtio rahoittaa työttömyysturvaa verovaroin valtionosuuksien kautta, Työllisyysrahasto työttömyysvakuutusmaksuilla ja kassat jäsenmaksujen avulla. Valtion osuus rahoituksesta koostuu perusturvan määrästä, joka pitää sisällään työttömyyspäivärahan perusosan sekä työmarkkinatuen rahoittamisen. Vuonna 2022 maksetuista työttömyysturvan etuuksista (3,7 miljoonaa euroa) valtion osuus oli 49 prosenttia. Myös kunnat osallistuvat työmarkkinatuen kustannuksiin pieneltä osalta ja niiden osuus 2022 maksetuista etuuksista oli 13 prosenttia. Työllisyysrahaston osuus koostuu työnantajien sekä palkansaajien maksamista pakollisista työttömyysvakuutusmaksuista. Vakuutusmaksuvelvollisuus koskee kaikkia 18–64-vuotiaita palkansaajia sekä yrityksiä, joiden palkkasumma vuodelta ylittää 1400 euroa. Koko

työttömyysturvan rahoituksesta Työllisyysrahaston vastuulla oli 35 prosenttia etuuksista vuonna 2022. Kassojen osuus työttömyysturvan etuuksien rahoittamisesta oli vain 3 prosenttia, sillä pääosa niiden tuloista ohjautuu toiminnan pyörittämiseen. (KELA, 2023b, 11.)

Työttömyysturvan menot eivät ole vuosittain samantasoisia, vaan vaihtelut johtuvat heilahteluista työttömyysasteesta ja näin joko kasvavasta tai laskevasta rahoituksen tarpeesta (KELA, 2023b, 6). Työttömyysasteeseen vaikuttavat myös talouden suhdanteet, jonka vuoksi huonossa taloustilanteessa on havaittavissa suhdannetyöttömyyttä esimerkiksi rakennusalan lomautusten muodossa. Työttömyysturvan rahoituksen kannalta joutuu sekä valtio että Työllisyysrahasto varautumaan kustannusten muutoksiin. Valtion osalta asia hoidetaan budjetoinnin ja lisärahoituksen kautta, kun Työllisyysrahastossa tätä virkaa hoitaa suhdannepuskuri, johon varastoidaan osa työttömyysvakuutusmaksuista. Rahoituksen tarpeen vaihtelevaan määrään Työllisyysrahasto vastaa myös vuosittain esitettävällä työttömyysvakuutusmaksun suuruudella, joka vuodelle 2024 on huomattavasti edellisiä vuosia pienempi, johtuen nopeasta palautumisesta koronatilanteesta (Työllisyysrahasto, 2023a; 2023b.)

3.3 Työttömyysturvajärjestelmän toimijat

Työttömyysturvajärjestelmä muodostuu useista toimijoista, joilla kaikilla on omanlaisensa rooli. Suomessa järjestelmää ylläpitävät valtio, Työllisyysrahasto, KELA sekä yksityiset työttömyyskassat (Työllisyysrahasto, 2023c). Tässä alaluvussa esitellään pintapuolisesti työttömyysturvajärjestelmän toimijat sekä niiden roolit. Tutkimuksen keskittyessä työttömyyskassoihin, on niiden rooli ja toiminta käyty läpi perinpohjaisemmin alaluvussa 3.4.

Työttömyysturvajärjestelmässä ylintä valtaa käyttävät sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö (Ylikännö, 2017, 172). Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla on johtaa toimeentuloturvaan liittyviä asioita ja antaa työttömyyskassoille toimintaohjeet lakien soveltamisesta (TYJ, 2023e). Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa osaltaan työttömyysturvajärjestelmän työvoimapolitiittisista asioista (Ylikännö, 2012, 172), joiden tarkoituksena on ohjata politiikkaa koskien työllisyyttä, yrittäjyyttä ja maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkaa (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2023a).

Oikeudellisista toimijoista merkittäviä työttömyysturvan kannalta ovat sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta sekä vakuutusoikeus. Työttömyysturvan osalta muutoksenhakua käsittelee ensisijaisesti päätöksen antanut työttömyyskassa tai KELA. Mikäli asiaa ei voida suoraan oikaista, voidaan asia lähettää käsiteltäväksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan (SAMU) (KOKO, 2023b). Muutoksenhakulautakunnan päätöksistä on mahdollistaa valittaa korkeimmalle taholle, Vakuutusoikeuteen, jonka päätöksiin ei anneta valitusoikeutta (Rantala & Kivisaari, 2020, 349).

Finanssivalvonnan rooli työttömyysturvassa on valvoa kassojen toimintaa (Laki Finanssivalvonnasta 878/2008). Työttömyyskassat ovat velvoitettuja toimittamaan Finanssivalvonnalle raportteja muun muassa tuloksen ja taseen, etuuden takaisinperinnän sekä sijoitussuunnitelmien osalta. (Finanssivalvonta, 2023a; TYJ, 2023e.) Finanssivalvonta myös ylläpitää julkisia tilastoja ja julkaisee vuosittaisia raportteja kassojen toiminnasta.

Työllisyysrahaston tehtävänä on toimia rahoituksen välittäjänä. Työllisyysrahasto on julkista tehtävää hoitava organisaatio, jota hallinnoivat työmarkkinaosapuolet. Sen päätehtävänä on kerätä lakisääteiset työttömyysvakuutusmaksut työnantajilta, vastaanottaa valtionosuudet ja välittää ne eteenpäin KELA:lle sekä työttömyyskassoille. (Työllisyysrahasto, 2023a.)

Työttömyyskassat sekä KELA toimivat työttömyysturvan toimeenpanijoina välittämällä vakuutusmaksut työttömille työttömyysturvaetuuksien muodossa. KELA hoitaa asumisperusteisen työttömyysturvan toimeenpanon ja työttömyyskassat ovat vastuussa ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta. KELA:lle työttömien perusturvan ja työmarkkinatuen toteuttaminen on vain osa toimintaa toisin kuin työttömyyskassoilla, jossa etuuksien maksaminen jäsenistölle on niiden päätehtävä. Vuonna 2022 KELA:n etuusmenoista noin 11 prosenttia koostui työttömyysturvaetuuden maksamisesta. Suurempia etuuskuluja maksettiin vain sairaus- ja eläkevakuutuksen puolelta. (KELA, 2023a.)

Myös työ- ja elinkeinotoimistot (myöhemmin TE-toimistot) ovat toimeenpanijan roolissa. Työttömyysturvajärjestelmässä TE-toimistojen tehtävä on edistää työnhakua sekä antaa

työvoimapolitiittinen lausunto työttömästä työnhakijasta, joka on esiedellytys työttömyysturvaetuuksien saamiselle (Työttömyysturvalaki, 1290/2002, 4 §). Työ- ja elinkeinotoimistoilla on myös oikeus päättää työvoimapolitiittisen lausunnon voimassaolo, mikäli työtön käyttäytyy moitittavalla tavalla (Työttömyysturvalaki, 1290/2002, 2 a luku). Lisäksi TE-toimistot vastaavat työllistymistä edistävien palveluiden tuottamisesta yhdessä kuntien ja eri toimijoiden ylläpitämien yhteiskäyttöpisteiden kautta. (Ylikännö, 2017, 162, 172.) Työllistämistä edistäviä palveluja ovat työnhaku- ja uravalmennus, työkokeilu, kuntouttava työtoiminta, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu sekä maahanmuuttajan omaehtoinen opiskelu (KEHA-keskus, 2023). Palveluihin osallistumiseen kannustetaan työttömiä korotetun päivärahan keinoin, jota myönnetään muihin palveluihin, paitsi omaehtoiseen opiskeluun (TYJ, 2023d).

3.4 Työttömyyskassat

Kassat ovat olennainen osa työttömyysturvajärjestelmän toimintaa ja tässä alaluvussa niiden toimintaa, toimintaympäristöä, jäsenyyden ehtoja, taloutta sekä riskienhallintaa esitellään kattavasti. Alaluku etenee yleisistä asioista, kuten toimintaa ohjaavista laeista ja kassojen lukumäärästä, kohti taloudelle ja riskienhallinnalle asetettuja vaatimuksia. Alaluvussa esitellään myös mistä kassojen menoerät koostuvat ja minne ne ohjautuvat.

Kassojen rooli työttömyysturvajärjestelmässä on olla toimeenpanija. Käytännössä ne maksavat jäsenistölleen lainsäädännön mukaisia ansiosidonnaisia työttömyysturvaetuuksia sekä tarjoavat erilaisia etuja ja palveluja. Kassat hoitavat julkista tehtävää, sillä niiden rahoitus tapahtuu osittain verorahoilla (Aarnio ym., 2003, 26). Työtehtäviensä puolesta kassojen toimintaa ohjaavat myös hallinto- sekä julkisuuslait (434/2003; 621/1999; TYJ, 2023e), joilla varmistetaan julkista tehtävää hoitavien hyvä hallintotapa sekä toiminnan läpinäkyvyys. Laeissa työttömyyskassojen toiminta rajoitetaan työttömyysturvaetuuksien järjestämiseen, eikä muunlainen toiminta ole tällä hetkellä sallittua (Aarnio ym., 2003, 26).

Tällä hetkellä Suomessa on 16 kassaa, joista pääosa toimeenpanee palkansaajien ansiosidonnaista työttömyysturvaa. Yrittäjien ansiosidonnaisesta vastaa Yrittäjäkassa. (TYJ, 2023e.) Kassojen määrä on pudonnut tasaiseen tahtiin 2000-luvun alusta saakka kassojen yhdistymisen vuoksi ja yhdistymiskehitystä on odotettavissa myös

tulevaisuudessa. Kassoja jaotellaan yleensä jäsenmäärään perustuen. Vuonna 2022 suurimmat kassat olivat Yleinen työttömyyskassa YTK, Korkeakoulutettujen työttömyyskassa KOKO sekä Avoin työttömyyskassa A-kassa, joiden yhteenlaskettu jäsenmäärä on reilut 950 000. Tämä vastaa noin puolta kaikista kassojen jäsenistä (TYJ, 2023a).

Kassat palvelevat joko omien ammattiliittojensa, eli jäsenliittojensa, jäseniä tai ne voivat olla avoimia kaikille palkansaajille. Jos kassa palvelee vain jäsenliittojensa jäseniä, on liittymiselle yleensä määritelty jokin alakohtainen rajoite, jolla varmistetaan vain tiettyjen palkansaajien liittyminen kassan jäseneksi. Esimerkkinä rajoitetusta jäsenyydestä on työttömyyskassa Super, joka on määritellyt liittymisen ehdoksi valmistumisen sosiaali- ja terveysalan tai kasvatusta ja ohjausalan perustutkinnosta tai sen meneillään olevasta opiskelusta (Super, 2023). Avoimet kassat eivät rajoita jäsenyyttään, vaan ne ovat vaihtoehto kaikille palkansaajille. Rajoitteiden puute on näkynyt viimeisen viiden vuoden aikana suosiona YTK:n sekä A-kassan sijoituessa jäsenmäärätilastojen kärkisijoille.

Kassojen talous koostuu etuus- ja hallintomenoista sekä jäsenmaksu- ja työttömyysvakuutusmaksutuloista sekä tasoitusrahastosta. Etuusmenot rahoitetaan pääasiassa (yli 50 prosenttia) saaduista työttömyysvakuutusmaksuista, joissa työnantajien osuus kaikista etuuskuiluista on noin 50 prosenttia ja työntekijöiden osuus noin 10 prosenttia. (Ylikännö, 2017, 170.) Valtio osallistuu rahoitukseen lähinnä päivärahan perusosan verran, joka vastaa noin 35–40 prosenttia kuluista. Työttömyyskassat itse rahoittavat etuuksista vain noin 5,5 prosenttia. Kassojen hallintomenot rahoitetaan suurimmalta osin kerättävistä jäsenmaksuista. Jäsenmaksun suuruus on työttömyyskassakohtainen ja jäsenmaksu koostuu tällä hetkellä joko kiinteästä prosentista tai kiinteästä summasta ja se maksetaan vuosittain tai kuukausittain (TYJ, 2023e). Jäsenmaksujen osuus vastaa noin 83 prosenttia. Loput tulevat lähes yhtä suurin osin Työllisyysrahastolta sekä valtiolta. (TYJ, 2023a.) Huomattavaa on, että tutkittavalla aikajaksolla vuosina 2019–2022, valtio on osallistunut lisäosuudella myös ansiosidonnaisen päivärahan rahoitukseen 40 miljoonalla eurolla sekä hallintokuluihin 20 miljoonalla eurolla, jolloin sen maksamat osuudet ovat olleet poikkeuksellisen suuria (HE, 138/2020 vp, esityksen pääasiallinen sisältö).

Budjetoitujen menojen ja tulojen jälkeen voi kassoille jäädä ylimääräistä rahaa. Mahdollinen ylijäämä jäsen- ja työttömyysvakuutusmaksuista talletetaan kassakohtaiseen tasoitusrahastoon, jonka on vähintään katettava yhden vuoden kulut (TYJ, 2023e). Vaaditun tasoitusrahaston ideana on turvata kassan maksukyky sekä tasata suhdanteiden vaikutusta (YTK, 2023). Huolimatta koronapandemiasta, ovat kassojen tasoitusrahastot ylittäneet vaaditun tason reippaasti ja kattaneet kulut 2,6-kertaisesti vuonna 2022.

Kassoissa työn vastuualueet jakautuvat seuraavasti. Ylintä valtaa käyttää kassan kokous, joka on vastuussa suurista linjauksista, strategiasta sekä riskienhallinnasta. Operationaalisesta toiminnasta vastaa kassassa työskentelevä johtoryhmä, joka usein koostuu eri toimintojen johtajista. (YTK, 2023.) Riskienhallintaa kassoissa tehdään suojautumiseen ulkoisilta sekä sisäisiltä riskeiltä. Riskienhallinta parantaa varautumisen tasoa ja lisää tietoisuutta mahdollisista riskeistä, jotka toimintaa voivat kohdata. Työttömyyskassalain (603/1984) mukaan työttömyyskassoilta vaaditaan jatkuvuussuunnitelma sekä kirjalliset toimenpiteet riskienhallintajärjestelmästä. Riskienhallinta määritetään hallituksen esityksessä (14/2020 vp, 4. luku, 12 a §) kassojen kohdalla seuraavasti: ”riskienhallinnalla tarkoitetaan strategioita, prosesseja ja raportointimenettelyjä, joilla tunnistetaan, mitataan, seurataan ja hallitaan kassaan kohdistuvia erilaisia riskejä.” Kassojen riskienhallinnasta ja sisäisestä valvonnasta vastaa hallitus (Palvelualojen työttömyyskassa, 2023a). Lisäksi Finanssivalvonta velvoittaa kassat aktiiviseen riskien tunnistamiseen, arviointi- ja hallintamenetelmien ylläpitämiseen, vastuiden määrittämiseen sekä erityisesti operatiivisten riskien huomioonottoon (Finanssivalvonta, 2021, 23).

4 KORONAN VAIKUTUKSET JÄSENMÄÄRIIN SEKÄ ETUUS- JA HALLINTOMENOIHIIN

Tässä luvussa tutkitaan kassojen toimintaa tilastojen sekä toimintakertomuksien kautta. Luku alkaa aineistojen hankinnan sekä analyysin kuvauksilla. Alaluvuissa 4.2–4.4 tilastoista raportoidaan ensin jäsenmäärien ja etuuskulujen muutokset sekä viimeisenä hallintokulujen muutokset, joita analysoidaan kuvailevan kvalitatiivisen dokumenttianalyysin keinoin. Toimintakertomuksista taas analysoidaan tekstiä sisällönanalyysillä ja koetetaan löytää tilastotiedon ulkopuolisia tekijöitä, jotka mahdollisesti selittävät muutoksia.

4.1 Tilastoaineiston ja toimintakertomusten hankinta ja analyysi

Ensimmäinen aineisto on hankittu Finanssivalvonnan ja TYJ:n tilastoista, jotka ovat vapaasti käytettävissä heidän nettisivustoillaan. Päälähteenä tilastoissa on käytetty Finanssivalvonnan vuodesta 2018 julkaisemaa Tilastot kassoittain -tilastoa, josta tässä tutkielmassa on hyödynnetty tietoja 2018–2022, sillä vuoden 2023 luvut ovat keskeneräiset tutkielmassa kirjoittaessa (Finanssivalvonta, 2023a). Tilastoista on noudettu toimintakertomukset toimittaneiden kassojen luvut välilehdiltä T7 (kassojen jäsenmäärät) ja T10 (maksetut etuudet). Finanssivalvonnan (2023a) tilastoista on myös poimittu työttömyyskassojen yhteenlaskettuja etuusmenoja tilastoista Etuusmenot 2013–2020 ja Etuusmenot 2021–2023. Jäsenmäärien muutosten tunnistamisessa on myös hyödynnetty TYJ:n kaavion 39 (2023a) tietoja, jossa listataan kaikkien kassojen jäsenmäärät kootusti. Työttömyyskassakohtaiset hallintomenot on poimittu toimintakertomuksista ja kaikkien kassojen yhteenlasketut hallintomenot on haettu TYJ:n kaaviosta 44 (2023a).

Ensimmäisen aineiston rinnalle on kerätty toinen aineisto, jolla syvennetään ymmärrystä muutosten mahdollisista muista syistä, jotka eivät ole tilastoista tulkittavissa. Tämä aineisto sisältää tutkittavien neljän kassan toimintakertomukset vuosilta 2019–2022. Toimintakertomukset on kerätty kassoille lähetetyn tietopyynnön kautta, jossa on pyydetty aineistoa tutkimusta varten. Kolme kassaa on antanut luvan toimintakertomuksiensa käyttöön. Lisäksi yhden kassan toimintakertomukset on hyödynnetty heidän nettisivuiltaan.

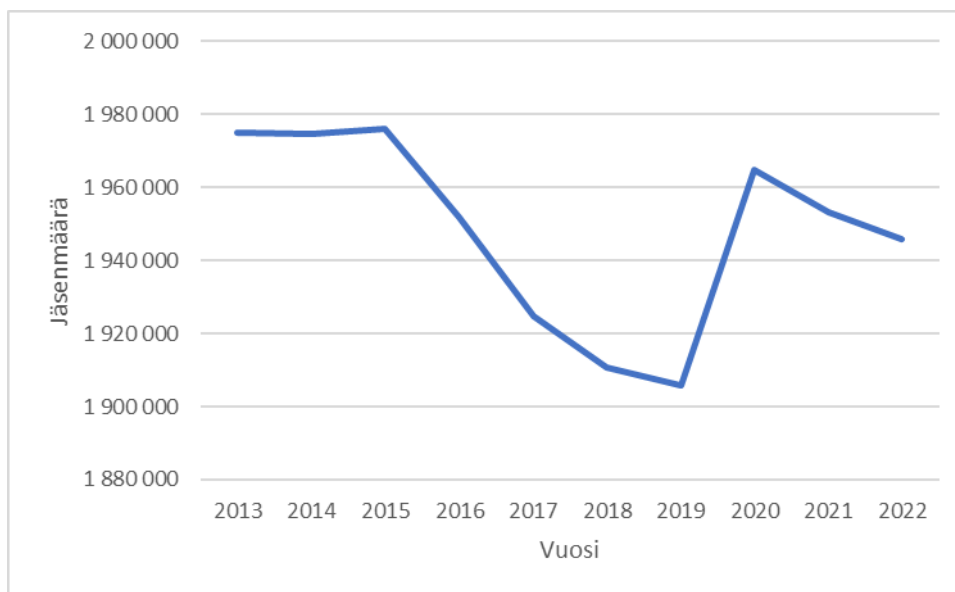
Sillä kassat voivat olla tunnistettavissa tutkielmasta, on päätetty, että molemmat tämän luvun aineistot pseudonymisoidaan. Tunnistetietoja sisältäviä aineistoja käsittelee vain tutkija ja näistä raportoidaan koodaamalla kassan nimi sekä välittömään tunnistukseen johtavat tiedot, jolloin tunnistusta ei voi tehdä ilman lisämateriaaleja. (Saunders ym., 2019, 261.) Käytännössä kassojen nimet koodataan erillisellä tiedostolla ja niihin viitataan nimillä: Kassa 1, Kassa 2 ja niin edelleen. Myös tulosten raportointi jätetään pelkistetyksi, jolloin suora tunnistus ei ole mahdollista.

Aineistojen analyysi on tehty kahdella erilaisella tavalla; dokumenttianalyysillä sekä sisällönanalyysillä. Dokumenttianalyysiä hyödynnetään tilastojen kvantitatiivisten kuvailemisessa ja sisällönanalyysiä toimintakertomuksista merkittävien teemojen ja johtopäätöksiä tekemisessä (Juhila, 2023b). Jotta tutkimuksen reliabiliteetti säilyy, on tässä ja seuraavassa kappaleessa kerrottu kuinka yllä mainittuja aineistolähteitä on analysoitu. Tilastoista on poimittu tutkimuksen kannalta tärkeät tiedot omalle Excel-tiedostolle, jossa ne on jaoteltu kassakohtaisesti sekä kootusti kaikkien kassojen osalta. Analyysi on aloitettu kerättyjen tietojen tutkimisella, jonka jälkeen on siirrytty tutkimaan prosentuaalisia vuosimuutoksia ja vertailemaan näitä tutkittavien kassojen välillä. Yksittäisten kassojen vuosimuutoksia on myös verrattu yhteenlaskettuihin vuosimuutoksiin. Jotta tilastoaineiston analyysin kattavuus varmistettiin, luotiin muutoksista sekä kassakohtaiset että yhteenlasketut kuviot. Kerättyjen tietojen sekä havaintokuvien perusteella on päädytty raportoimaan tulokset, jotka ovat luettavissa alaluvusta 4.2 alkaen.

Toimintakertomusten käsittely on aloitettu nopealla selailulla ja kertomusten rakenteeseen huomion kiinnittämisellä. Seuraavaksi on suoritettu tarkempi luku ja huomiota herättäneiden asioiden alleviivaus suoraan tekstiin. Tässä vaiheessa ei ole vielä määritelty ovatko huomiot tutkimuksen kannalta merkittäviä vai eivät. Kaikkien toimintakertomusten tarkan lukemisen jälkeen, järjesteltiin alleviivatut asiat listaksi, josta ne ryhmiteltiin käsitteiden jäsenmäärien muutokset, etuuskulujen muutokset, hallintokulujen muutokset sekä muut huomiot alle. Tulokset on raportoitu pääasiassa kappaleessa neljä ja muiden huomioiden osalta kappaleessa viisi, osana haastatteluista raportoituja tuloksia.

4.2 Muutokset jäsenmäärissä

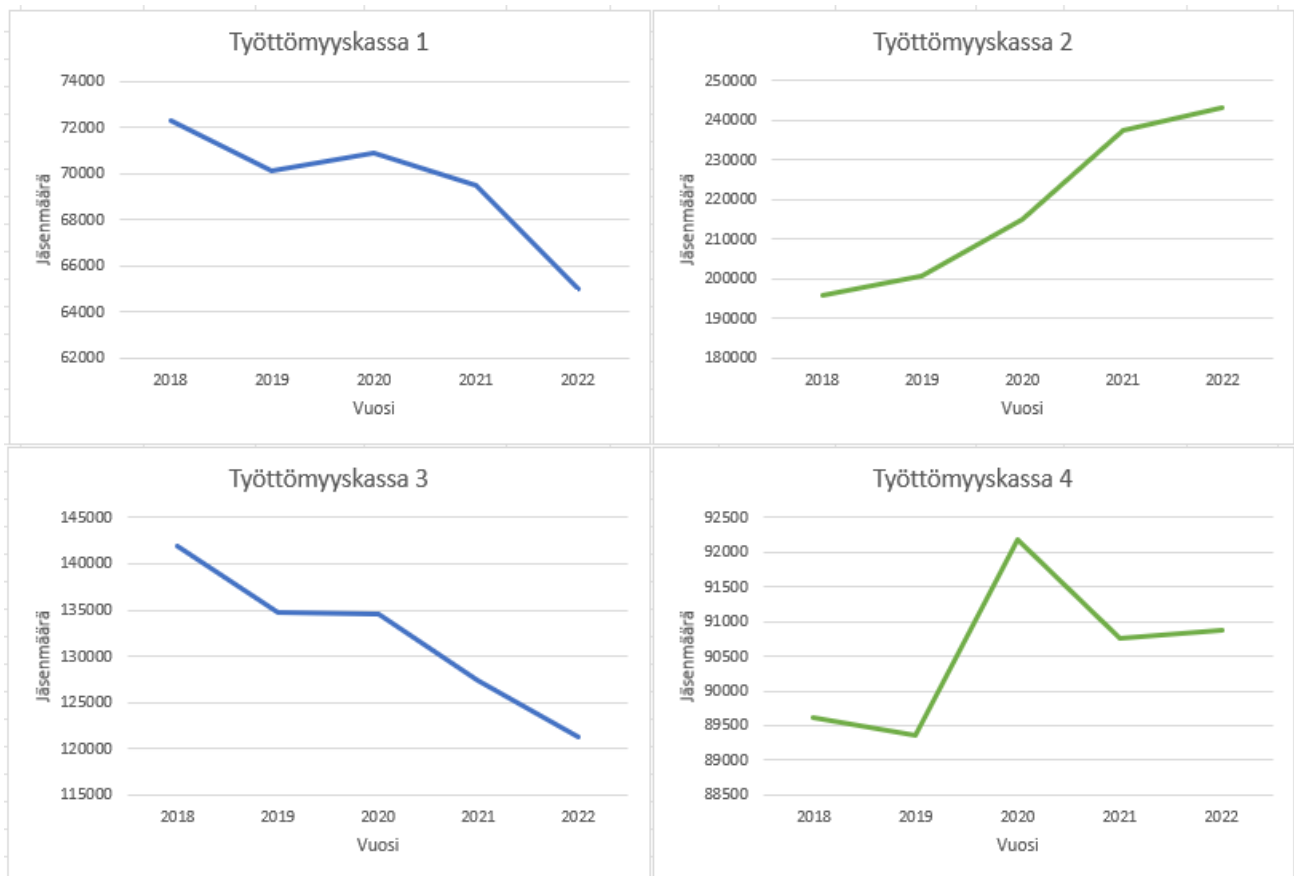
Kuvataan jäsenmäärien muutoksia ensin yhteen lasketusti ja sitten kassakohtaisesti. Kuviossa 2 on esitetty yhteenlaskettujen jäsenmäärien muutokset vuosilta 2013–2022. Kuviosta on huomattavissa finanssikriisin aikainen korkea jäsenmäärän taso vuosina 2013–2015, jonka jälkeen jäsenmäärä on kääntynyt jyrkähkään laskuun aina vuoteen 2019 saakka. 2019 vuoden loppupuolella jäsenmäärät ovat taas kääntyneet jyrkkään nousuun koronapandemian vuoksi. Nousu päättyy vuoteen 2020, jonka jälkeen jäsenmäärien lasku on merkittävästi maltillisempaa kuin finanssikriisin aikana. Yhteen laskettujen jäsenmäärien muutosten sekä kuvion 2 perusteella voidaan siis todeta, että yhteiskunnalliset kriisit vaikuttavat merkittävästi kassojen jäsenmääriin ja ne noudattelevat talouden kehitystä.



Kuvio 2 Työttömyyskassojen yhteenlasketut jäsenmäärien muutokset 2013–2022

Kun jäsenmäärien muutoksia tutkitaan kohtaisesti, huomataan, että muutokset voivat poiketa kuviossa 2 esitetystä yleisestä trendistä. Kuviossa 3 esitetään neljän tutkittavan kassan jäsenmäärän kehitys vuosina 2018–2022. Käyrän sininen väri kuvaa laskevaa kehitystä ja vihreä nousevaa, kun tarkastellaan jäsenmäärien muutosta kuvion alkuvuoden (2018) ja loppuvuoden (2022) suhteen. Tutkittavista neljästä kassasta vain Kassa 4:n jäsenmäärien kehityskäyrä noudattelee kuvion 2 yhteenlaskettua jäsenmäärän muutoksien käyrää. Muiden tutkittavien kassojen kehityskäyrät jäsenistön määrän kohdalla poikkeavat trendistä. Hyvänä esimerkkinä on kuviossa 3 esitetyn Kassa 2:sen jäsenmäärän kehitys,

joka on kasvanut tasaisesti koko pandemian ajan. Sen sijaan, Kassojen 1 ja 3 kohdalla jäsenmäärän kehitys on ollut pääasiassa laskusuuntainen koko tarkastelujaksolla. Sillä jäsenmäärien osalta kehityskäyrät ovat vaihtelevia ei pelkkiä tilastoja tutkimalla voida tehdä yhtä johtopäätöstä jäsenmäärien muutoksista, vaan on todettava, että pandemian vaikutukset jäsenmääriin olivat pitkälle kassakohtaisia.



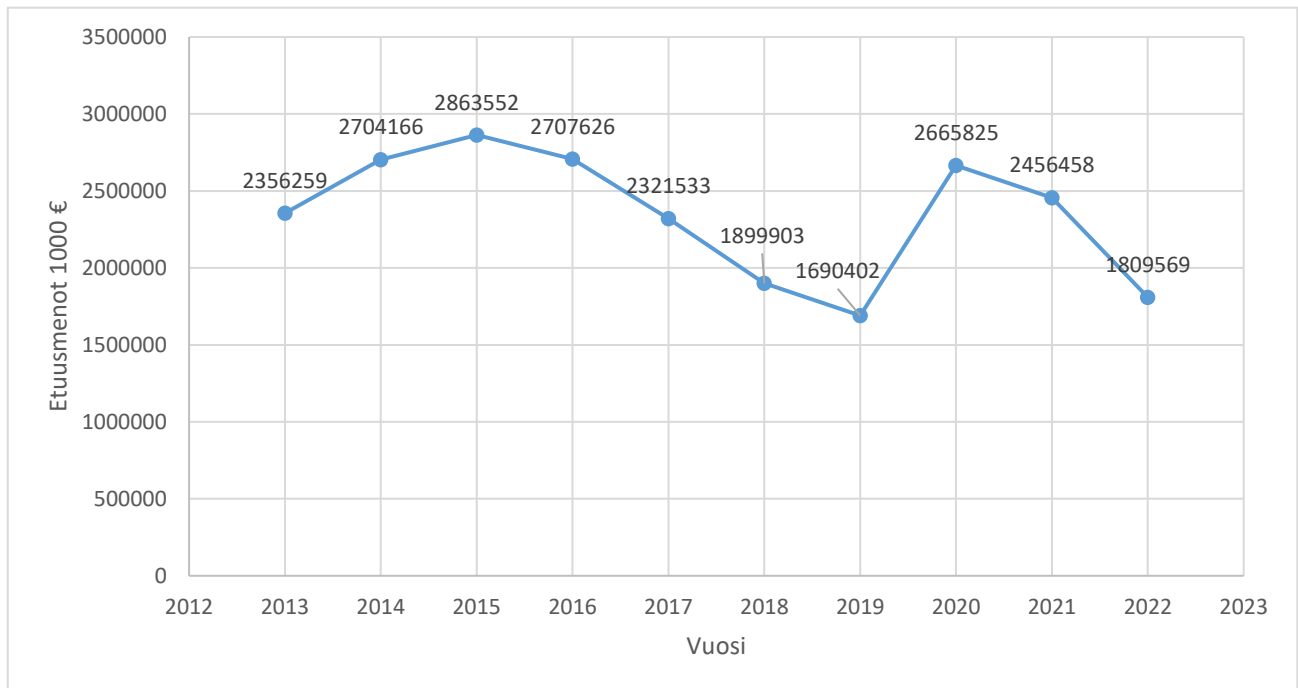
Kuvio 3 Tutkittavien neljän työttömyyskassan jäsenmäärien kehitykset 2018–2022

Toimintakertomuksista ilmenee, että jäsenmäärien muutoksiin ovat vaikuttaneet koronapandemian lisäksi myös jäsenliittojen eroamiset ja liittymiset, jäsenistöjen ikäjakauma sekä jäsenliittojen toimialat. Jäsenliittojen eroja tai liittymisiä tutkittavissa toimintakertomuksissa on kolme, joista yksi on eroaminen ja kaksi liittymistä, jotka selittävät pienen osan jäsenmäärien muutoksista. Toimintakertomuksista on noussut myös huomioita työttömyyden väliaikaisesta jakautumisesta kassojen jäsenten välillä, joka on vaikuttanut joko laskevasti tai nousevasti jäsenyyksien määriin. Ensinnäkin työttömien ikäjakauma on ollut poikkeuksellinen pandemian aikana, sillä nuorten osuus työttömistä kasvoi ja

vanhempien ikäluokkien laski. Tämä kehitys kuitenkin palautui normaaliksi pandemian edetessä vuoteen 2022, jolloin yli 50-vuotiaiden osuus työttömistä palasi suurimmaksi ikäluokaksi. Toimintakertomusten perusteella, nuorten työttömyyttä pandemiatilanteessa voi kuitenkin selittää nuorille tyypilliset osa-aikaiset sekä määräaikaiset työsuhteet, joita suositaan opintojen ohessa. Jäsenistön ikäjakauman vaikutuksen lisäksi, myös jäsenliittojen toimialoilla on ollut merkitystä jäsenyyksien määriin. Toisekseen osan kassojen jäsenistö on kohdannut vain vähän työttömyyttä pandemian aikana, kun toisissa jäsenistön työttömyysprosentti on ylittänyt 20 prosenttia. Eroja voivat selittää jäsenliittojen toimialat sekä pandemian vaikutukset toimialojen työllisyysnäkyymiin. Esimerkiksi palvelualoilla työn määrä vähentyi ravintolasulkujen sekä sisätilojen henkilömäärien rajoitusten johdosta, jolloin joidenkin kassojen jäsenmäärät nousivat pikaisesti etenkin pandemian alussa.

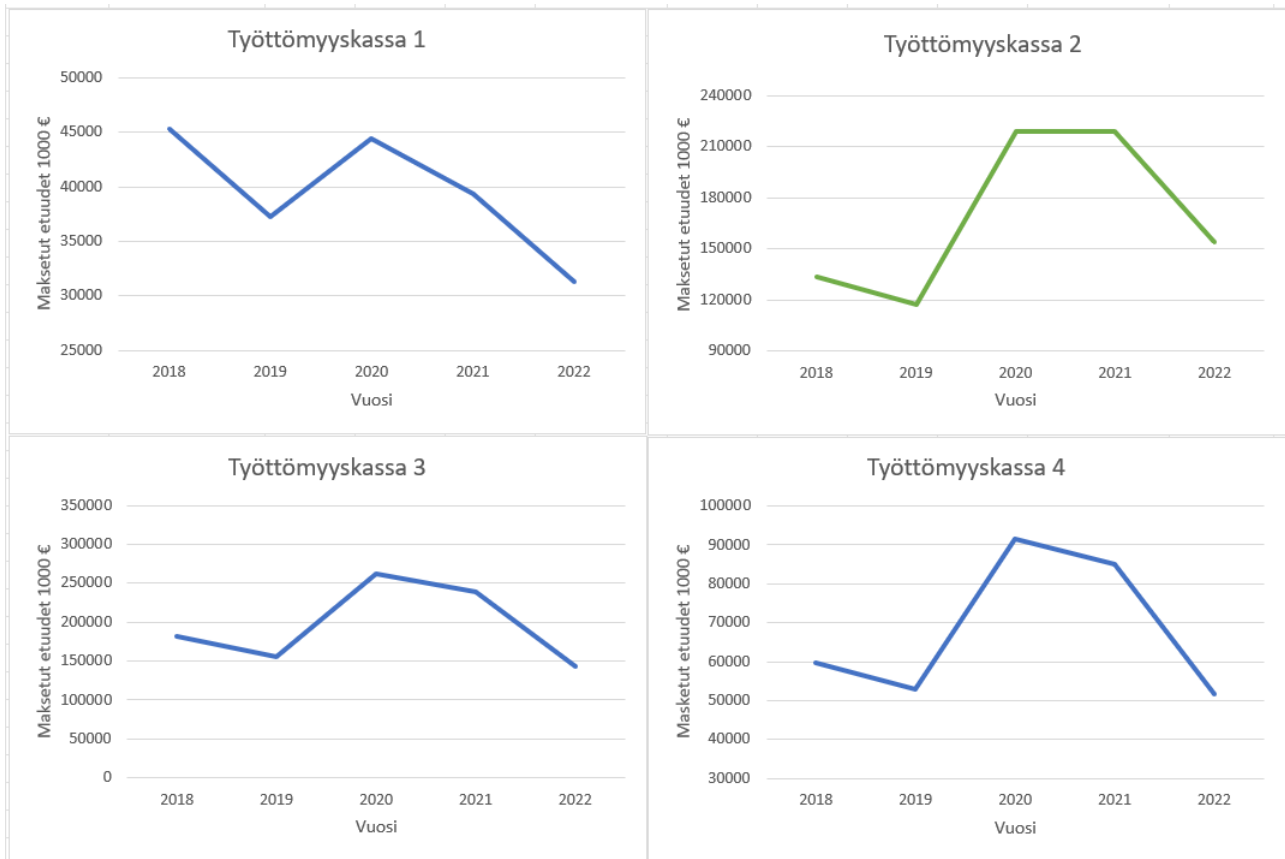
4.3 Muutokset etuusmenoissa

Kuvio 4 kuvaa kassojen etuusmenojen kehitystä vuosina 2013–2022. Kuviossa etuusmenot on esitetty tuhansina euroina. Kehitys noudattelee jäsenmäärien kehityskäyrää, joskin hieman jälkijunassa. Tämä selittynee sillä, että työttömyysetuuksien saamisen ehtona on jäsenyys, jolloin etuusmenot realisoituvat vasta jäsenyyden ja työssäoloehdon täytyttyä. Verrattuna jäsenmäärän kehitykseen kaikkien kassojen osalta, on etuusmenojen kohdalla merkittävää, että niiden summa on laskeutunut vuoden 2022 lopussa lähelle pandemiaa edeltävää tilannetta. Kuviossa 4 voidaan myös huomata, että koronapandemian aikainen etuusmenojen lasku on ollut nopeampaa kuin finanssikriisin kohdalla.



Kuvio 4 Työttömyyskassojen yhteenlasketut etuusmenot 2013–2022

Kuvio 5 esittää etuusmenojen kehityksen neljälle tutkittavalle kassalle ajalta 2018–2022. Kassakohtaiset käyrät noudattelevat kuviossa 4 esitettyä yleistä kehitystä johdonmukaisemmin kuin jäsenmäärien tapauksessa. Poikkeuksellisenä näyttäytyy Kassa 2, jonka etuusmenojen kehitys ei ole vielä palautunut pandemiaa edeltävälle tasolle vuoden 2022 lopussa. Taustalla voi olla kuitenkin jäsenmäärän jatkuva kasvu (kuvio 3). Muiden tarkasteltavien kassojen osalta etuusmenojen taso vuonna 2022 on laskenut alle pandemiaa edeltävän ajan. Tarkastellessa etuusmenojen kehitystä kassakohtaisesti, voidaan todeta, että niiden välillä on ollut merkittäviä eroja. Kassa 2:sen kohdalla ovat etuusmenojen muutokset olleet kaikista vaihtelevampia. 2020 etuusmenot kasvoivat 87 prosenttia, kun samanaikaisesti Kassa 1 koki vain 19 prosentin kasvun etuusmenoissa. Tutkittavista Kassa 1 on kokenut vähiten prosentuaalista vaihtelua pandemian aikana. Näiden vaihtelujen perusteella vahvistuu myös argumentti kassakohtaisista pandemian vaikutuksista.



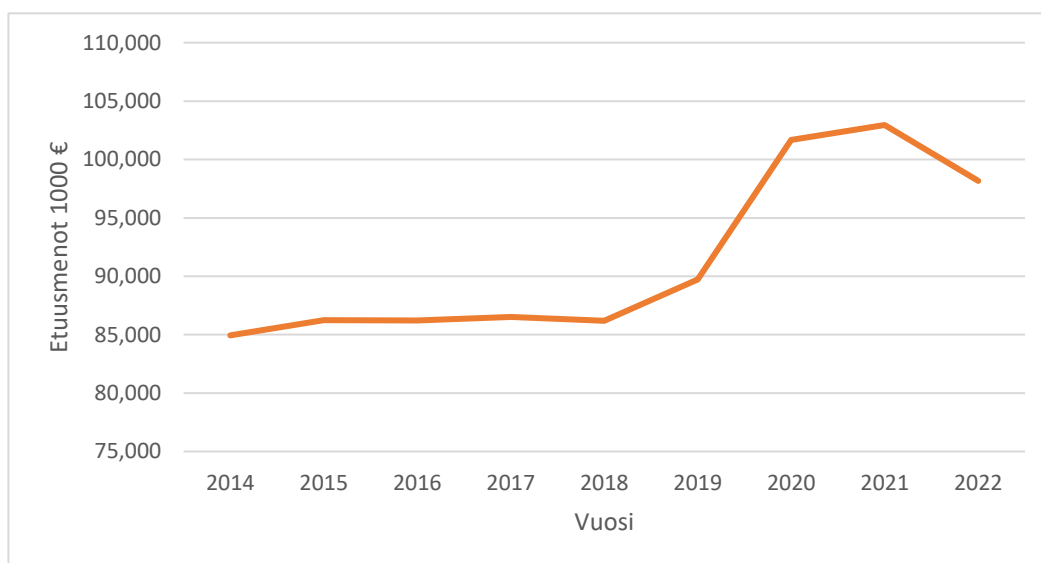
Kuvio 5 Tutkittavien neljän työttömyyskassan etuusmenojen kehitys 2018–2022

Toimintakertomuksissa painottuu toimialan merkitys etuusmenojen määrittäjänä. Tutkittavilla kassoilla on jäsenliittoja monilta eri toimialoilta, jolloin koronan vaikutus työttömyyteen vaihtelee kassa- ja jäsenliittokohtaisesti. Toimintakertomuksissa työttömyyden tasoa eri aloilla ovat selittäneet esimerkiksi kausilomauttamiskäytäntö sekä kuntasektorin säästöt, jotka ovat lisänneet jäsenistön työttömyyttä. Toisaalta myös työn tasainen kysyntä läpi pandemian on vähentänyt työttömyyttä osan jäsenliittojen kohdalla.

Kuviosta 4 on huomattavissa piikki yhteenlasketuissa etuusmenoissa vuosille 2019–2020, jonka jälkeen etuusmenot ovat laskeneet suhteellisen nopeasti. Toimintakertomuksista ilmenee, että piikki olisi kuitenkin paljon jyrkempi, jos valtio ei olisi tukenut kassojen etuus- ja hallintomenoissa vuonna 2020. Toimintakertomuksissa mainitaan lisäksi, että suhteellisen nopeaa etuusmenojen laskua vuoteen 2021 selittävät merkittävät lomautusten määrän lasku, jossa edelliseen vuoteen eroa oli 69 prosenttia. Vaikka lomautusten lasku on ollut merkittävää, samanaikaisesti työttömyysjaksot ovat pidentyneet koronan aikana, joka taas on osaltaan nostanut etuusmenoja.

4.4 Muutokset hallintomenoissa

Kuvio 6 koostaa kassojen yhteenlaskettujen hallintomenojen kehityksen vuosille 2014–2022. Hallintomenojen kohdalla tarkastelujakson alkupäässä 2014 ei voida todeta merkittävää nousua finanssikriisin johdosta, kuten jäsenmäärien ja etuusmenojen tapauksessa. Koronapandemian alusta 2019 hallintomenot ovat kuitenkin kasvaneet, mutta niiden suuruus ei ole verrattavissa jäsenmäärien tai etuusmenojen kasvuun. Nousu yhteenlasketuissa hallintomenoissa on ollut korkeintaan 13 prosenttia, kun yhteenlaskettujen etuusmenojen kohdalla nousua on ollut jopa 58 prosenttia. Tutkittavien kassojen kohdalla nousua hallintomenoissa on keskimäärin enemmän vain Kassa 2 kohdalla, jonka suurin menojen nousu kohdistuu vuoteen 2020, jossa nousu on 16,5 prosenttia. Analyysiä lukiessa on kuitenkin huomattava, että hallintomenojen kehitystä ei pystytty vertailemaan täysin luotettavasti tutkittavan neljän kassan välillä, sillä tietoa hallintomenoista oli saatavilla vain kahdella neljästä kassasta.



Kuvio 6 Työttömyyskassojen yhteenlaskettujen hallintomenojen kehitys 2014–2022

Toimintakertomuksista ilmenee, että hallintomenojen muutoksien syinä ovat kasvanut henkilöstötarve, ulkoiset muutokset ja lisääntyneet työtehtävät sekä valtion lisätuki. Kasvanut henkilöstötarve on pääasiallisesti kohdistunut etuuksien lisääntyneeseen käsittelyyn, jonka johdosta hallintomenot ovat luonnollisesti kasvaneet. Koronapandemian aikana hallintomenoja ovat lisäksi nostaneet jatkuvat työttömyysturvan muutokset,

tulorekisterin käyttöönotto sekä lisääntyneet hallinnolliset tehtävät. Työttömyysturvan muutoksien toimeenpano on vaatinut kassoilta lisää työtunteja ja työn sopeuttamista muutoksia vastaavalle tasolle esimerkiksi automatiikkaa kehittämällä. Lisäksi pandemian ajalle ajoittui muun muassa tulorekisterin käyttöönotto ja hyödyntäminen etuuskäsittelyssä, joka lisäsi kehittämisen osuutta hallintomenoissa. Pandemian ajan toimintakertomuksista on myös huomattavissa lisääntynyt huomio kassojen riskienhallintaan ja sisäiseen valvontaan, joka on lisännyt työtehtäviä etenkin hallitusten tasolla. Valtion lisätuki 2020 alensi hetkellisesti lisääntyneitä hallintomenoja, mutta pidemmällä tarkasteluvälillä, toimintakertomuksissa ennustettiin hallintomenojen jatkuvaa kasvua tuleviin työttömyysturvauudistuksiin sopeutumisen johdosta.

5 KORONAN VAIKUTUKSET TYÖTTÖMYYSKASSOJEN TOIMINTAAN NYT JA TULEVAISUUDESSA

Tässä luvussa käydään läpi koronan vaikutuksia työttömyyskassojen toimintaan nyt ja tulevaisuudessa. Tutkimusaineistona tässä luvussa toimii haastatteluaineisto, joka on kerätty tutkimusta varten tekemällä asiantuntijahaastatteluja. Luku alkaa aineiston hankinnan, sen käsittelyn ja analyysin kuvauksilla. Haastatteluaineiston purkamiseen on käytetty sisällönanalyysia, jonka avulla aineisto on luokiteltu pienempiin osiin ja jaettu luotujen luokkien alle. Tulokset on jaettu tässä luvussa kronologisesti kolmeen. Ensimmäisenä esitellään lähtötilanne ennen koronaa, seuraavana koronan vaikutukset pandemian aikana ja viimeisenä vaikutukset pandemian jälkeen.

5.1 Haastatteluaineiston hankinta ja analyysi

Kolmas tutkimusaineisto on hankittu tekemällä asiantuntijahaastatteluja kassojen edustajille, joissa selvitettiin heidän näkemyksiään ja kokemuksiaan koronapandemian aiheuttamista muutoksista kassojen toimintaan. Haastatteluissa on myös kerätty tietoa kassojen varautumisen tasosta sekä kartoitettu tulevaisuuden haasteita ja kehityskulkuja. Haastateltavat on kontaktoitu tietopyyntöjen yhteydessä ja yksilöhaastattelut järjestettiin marraskuun 2023 alussa. Haastattelut tehtiin kahdelle johtoasemassa toimivalle asiantuntijalle, jotka työskentelevät eri kassoissa. Molemmilla haastateltavilla on pitkä työhistoria kassakentällä, jonka avulla he ovat voineet tuoda koronatilanteeseen myös historiaan pohjautuvaa perspektiiviä.

Kuten tilasto- ja toimintakertomusaineistojen kohdalla, myös haastatteluaineisto on haluttu pseudonymisoida. Haastateltavien nimet on koodattu erillisellä tiedostolla, johon vain tutkijalla on pääsy. Tutkielmassa haastateltaviin on viitattu nimillä Haastateltava 1, Haastateltava 2 ja niin edelleen. Menettelyllä on voitu varmistaa haastateltavien henkilösuoja ja näin saada aikaan vapaampaa keskustelua haastattelutilanteissa.

Haastatteluaineiston analyysi on toteutettu sisällönanalyysin keinoin. Analyysi on aloitettu aineiston käsittelyllä, joka tässä tutkielmassa tarkoitti tallennettujen haastattelujen litteroimista. Litterointitiedosto on pidetty vain tutkijan käytettävissä tietosuojan vuoksi.

Litteroinnin jälkeen on aloitettu tiedoston koodaus, jossa toistuvat teemat, kuten työvoiman riittävyys, työn uudelleen järjestely ja etätyöskentely on koodattu omiin luokkiinsa. Luokat ovat muodostuneet suoraan haastatteluaineiston perusteella, jotta kokemuspohjaisuutta korostavat tulokset kytkeytyvät uskottavasti kassojen 2020-luvun toimintaympäristöön. Alkuperäisten luokkien muodostamisen jälkeen luokat on jaettu niiden ajankohdan mukaan joko ajalle ennen pandemiaa, pandemian ajalle tai sen jälkeiselle ajalle.

5.2 Aika ennen pandemiaa

Tämä alaluku on aloitettu lähtötilanteen läpikäymisellä ja varautumisen tason esittelyllä ennen koronapandemian iskemistä. Kuten jo todettu luvussa neljä, on toimialakohtaisuus merkittävä asia kassan toiminnalle. Toiminta määrittyykin pitkälle sen suhteen mitä alaa kassan jäsenistöt edustavat, sillä eri alojen tyypillisyydet määrittävät miten paljon ja milloin kassan toiminta kiihtyy. Haastatteluaineiston perusteella jäsenistön ominaispiirteet määrittivät työn määrää jo ennen pandemiaa. Haastateltava 1 kertoi kassan työtilanteen olleen stabiili jo muutama vuosi ennen pandemiaa, johtuen jäsenistön työttömyystilanteen tasaisuudesta. Vaikka työttömyys jäsenistössä ei ollut kovin matala, oli työn määrä muovautunut tilannetta vastaavaksi. Haastateltava 2 taas ilmoitti yleisestä matalasta työttömyysasteesta jäsenistöllään ennen pandemiaa.

Konkreettisenä esimerkkinä jäsenistön ominaispiirteiden vaikutuksesta kassojen toimintaan on lomautuskäytännön yleisyys toimialalla. Haastatteluaineistosta nousi esiin rakennusalan lomautuskäytäntö, jonka käyttö tasaa toimialan vaihtelevaa työntekijäkysyntää. Lomautusten yleisyys on myös antanut oman alansa kassalle mahdollisuuden varautua ja jopa erikoistua jäsenistön jaksottaisiin lomautuksiin. Vastapainoksi aineistosta voi todeta, että osalle kassojen jäseniä ei lomautuskäytäntö ollut juurikaan tuttu ennen koronapandemiaa, joka kertoo siitä, että työvoimajoustop on tehty näillä toimialoilla määrä- ja osa-aikaisuuksien kautta. Mikäli lomautuskäytäntö oli toimialalle uusi, ei sitä palveleva kassakaan ollut pystynyt lomautusten määrään varautumaan ennen pandemian iskemistä.

Kassat varautuivat työttömyyden kasvuun ennen pandemiaa varautumissuunnitelmien avulla sekä hyvän rahoitustilanteen takaamisella. Molemmat haastateltavat mainitsivat eri tasoista varautumissuunnitelmista työttömyyden kasvuun, mutta niiden laajuus ei vastannut läheskään pandemian tuomia työmääriä. Haastateltava 2 mainitsi, että heidän

varautumissuunnitelmansa pystyi vastaamaan normaaliin taantumatilanteeseen, jonka aikajänne olisi mitattavissa kuukausissa, ei vuosissa. Tätä suunnitelmaa oli hiottu taantumissa 2008–2009 sekä 2010-luvulla, jotka olivat kassalle merkittäviä. Toisena merkittävänä varautumisena työttömyyden nousuun oli rahoitustilanteen turvaaminen tasoitusrahastojen avulla, jolla turvataan kassan rahoitus ja sen myötä toimintakyky. Sillä kassat rahoittavat 80 prosenttia hallintokuluistaan itse, kertoi haastateltava 1 tasoitusrahaston olleen merkittävin varautumiskeino ennen pandemiaa. Myös haastateltava 2 nosti esille tasoitusrahaston tärkeyden ja heillä vakavaraisuutta oli systemaattisesti kasvatettu jo ennen koronaa.

5.3 Vaikutukset pandemian aikana

Aineiston perusteella koronapandemian laajan skaalan vaikutukset työttömyyskassojen toimintaan pandemian aikana olivat työn lisääntyminen, työn uudelleen järjestely sekä resurssien turvaaminen. Seuraavissa kappaleissa kukin vaikutus on ensin esitelty tarkemmin, jonka jälkeen on käyty läpi mitä näistä vaikutuksista on seurannut.

Ensimmäinen koronan vaikutus oli työn lisääntyminen, joka realisoitui maaliskuusta 2020 alkaen. Työn määrää kasvattivat työttömyyspäiväraha hakemusten määrän kasvu, hallinnollisen työn lisääntyminen, lakimuutosten toimeenpano ja kouluttautumisen sekä tiedottamisen jatkuva tarve. Haastateltava 2 mainitsi, että koronapandemian alussa hakemustilanne räjähti käsiin. Esimerkiksi toukokuussa 2020, sai haastateltavan kassa enemmän hakemuksia kuin koko vuonna 2019, joka kuvaa hakemusmäärän mittavaa kasvua. Hakemusmäärien kasvun myötä, vaati etuuskäsittely suurimman osan kassojen työpanoksesta ja kaikki toissijaiset työtehtävät jätettiin taka-alalle. Hallinnollisen työn lisääntymistä selittävät toki rekrytointien sekä lakimuutosten toimeenpanon kustannukset, mutta myös uudet työtehtävät sekä raportointivelvollisuuksien lisääntyminen. Tulorekisterin asteittainen käyttöönotto tapahtui pandemian aikana, joka vaati muutosten tekemistä esimerkiksi maksujärjestelmiin ja lisäsi koulutustarpeita henkilöstölle. Lisäksi pandemian aikana kassat ovat panostaneet riskienhallinta- ja jatkuvuussuunnitelmien kehittämiseen Finanssivalvonnan tiukentuneiden vaatimusten johdosta. Vaatimusten myötä, on raportoinnin määrä ja tiheys kasvaneet reaktiona vallinneeseen koronapandemiaan sekä lisääntyneeseen riskitasoon.

Työn määrää kassoissa on toiseksi lisännyt lakimuutosten toimeenpano. Toimeenpano vaati kassoilta ensin käytännön toteutusten pohdintaa yhteistyössä lainsäätäjien kanssa. Tahtotila työttömyysturvan muutoksille tuli poliittiselta puolelta, mutta toteutuksen järjestäminen jäi kassojen sekä lainsäätäjien ratkaistavaksi. Tämä tarkoitti yhteisiä kokouksia Sosiaali- ja terveysministeriön kanssa sekä TYJ:n eri kokoonpanojen voimin. Seuraavaksi lakimuutosten toteutukset tuli viedä järjestelmiin sekä kouluttaa henkilöstö soveltamaan uusia lainpykälä. Useat muutokset vaativat teknisiä ratkaisuja yhteistyökumppaneilta, jotka hidastivat muutosten toteuttamista ja lisäsivät it-kustannuksia merkittävästi. Lakimuutosten johdosta nousi kassoissa tarve kouluttaa omaa henkilöstöä sekä viestiä jäsenistölle muutosten vaikutuksista. Henkilöstön kouluttaminen oli jatkuvaa, sillä lakimuutoksia tuli voimaan usein ja jopa takautuvasti. Vain näin pystyttiin varmistamaan ajankohtaisen lainsäädännön mukaiset etuuspäätökset. Samanaikaisesti kassojen täytyi opastaa jäsenistöjään tehostetun viestinnän kautta. Suuri osa ansiosidonnaisten hakijoista oli ensikertalaisia, jolloin työttömyysturvan konsepti heille täysin uusi. Tämän lisäksi jatkuvat lakimuutokset tekivät työttömyysturvasta vaikeasti seurattavan, jonka vuoksi asiakaspalvelukontaktit kasvoivat merkittävästi.

Toisena vaikutuksena kassojen toimintaan oli työn uudelleen järjestely. Tämä näkyi pandemian alkaessa etätyöskentelyyn siirtymisenä sekä työhön tehdyillä muutoksilla. Etätyöhön siirryttiin kassoissa maaliskuussa 2020, kun hallitus määräsi kokoontumisrajoituksia sisätiloihin, jotka käytännössä estivät työntöön toimistotiloissa. Aineiston perusteella, oli etätyö ollut mahdollista jo ennen pandemiaa, mutta koko toiminnan muuttaminen etäorganisaatioksi vaati kassoilta opettelua. Etätyöhön siirtyminen asetti kaikki työntekijät uuden äärelle, kun kommunikaatio siirtyi etämuotoon, spontaanit työpaikkakeskustelut jäivät pois ja työyhteisö muuttui abstraktiksi. Tämä näkyi etäkokouksina ja pakkona pitää kamera päällä, työkaverien välisinä puheluina sekä harventuneina tai poissaolollaan loistaneina työyhteisön kokoontumisina. Etäorganisaatioon siirryttäessä myös johtoporras oli uudenlaisen haasteen äärellä. Työpöydälle nousivat henkilökunnan johtaminen etänä, motivointi työhön poikkeuksellisissa olosuhteissa sekä työhyvinvoinnin ja työkyvyn ylläpidon kysymykset.

Etätyön lisäksi työtä järjesteltiin uudelleen priorisoimaan työttömyysturvahakemusten käsittelyä. Järjestelyn takana oli suoranaisten pakko, sillä hakemuserien räjähdysmärien

kasvu johti tilanteeseen, jossa normaali työn määrä ei pystynyt vastaamaan lisääntyneeseen työn tarpeeseen. Työn uudelleen järjestelyä johtivat esimiehet sekä ylemmät toimihenkilöt ja tarkoituksena oli vastata kasvaneeseen hakemusmäärään keskittämällä työttömyyskassojen resurssit etuuskäsittelyyn keinoilla millä hyvänsä. Käytännössä tämä tarkoitti suuren osan henkilöstöstä keskittämistä etuuskäsittelyyn ja omien päätöiden jättämistä taka-alalle. Etuuskäsittelyn puolella työn uudelleen järjestely tarkoitti hakemusjonojen hiomista, tarkistusten vähentämistä sekä teknisten ratkaisujen hyödyntämistä. Teknisten ratkaisujen löytämistä ajoi puoliksi kekseliäisyys ja puoliksi pakko, joiden johdosta etuuskäsittelyä tehostettiin merkittävästi koronan aikana. Käyttöön otettiin ainakin ohjelmistorobotiikkaa, automatiikkaa sekä osalla kassoista ennakkomaksu, joista viimeinen mahdollisti automaattisen työttömyyspäivärahan perusosan maksun ilman hakemuksen tutkimista. Ohjelmistorobotiikalla ja automaatiolla työtä sujuvoitettiin ja rutiininomaiset vaiheet käsittelytyössä korvattiin.

Kolmantena suurena vaikutuksena oli resurssien, eli rahoituksen ja työvoiman riittävyyden turvaaminen, jotka mahdollistivat työttömyysturvan toimeenpanon poikkeuksellisessa tilanteessa. Hallintomenojen kasvaessa rahoituksen turvaaminen nousi yhdeksi tärkeäksi vaikutukseksi pandemian aikana. Tärkeimpänä turvaamisen keinona olivat tasoitusrahastot. Tasoitusrahastojen tilanne oli jo ennen pandemiaa hyvällä tasolla läpi kassakentän, joka mahdollisti kasvaneiden hallintomenojen korvaamisen. Iskuä pehmensi myös valtion myöntämät lisätuet työttömyysturvan kasvaneisiin menoihin, joista osa kohdistui juurikin hallintomenojen kattamiseen. Hallintomenojen kasvu tarkoitti osaltaan myös työvoiman määrän kasvua. Työvoiman riittävyydestä pidettiin huolta sekä työn uudelleen järjestelyillä sekä rekrytoinneilla. Rekrytointeja järjestettiin useaan otteeseen vuosien 2020–2022 aikana ja palkattujen henkilöiden määrä oli poikkeuksellisen suuri. Apua kasvaneeseen työn määrään saatiin myös jäsenliittojen puolelta joko käsittelyapuna tai asiakaspalvelun muodossa.

5.4 Vaikutukset pandemian jälkeen

Tässä alaluvussa tuodaan esille kassojen varautumista tulevaisuuteen. Tulevaisuuden näkökulmasta käydään läpi jo tiedostettuja uhkia, vuonna 2024 voimaantulevia lakimuutoksia sekä toimenpiteitä, joilla pyritään varautumaan työttömyystilanteen

vaihteluihin. Haastattelujen ajankohta loppuvuonna 2023 mahdollisti koronapandemian vaikutusten arvioinnin myös vuoden 2023 osalta.

Kassat ovat tunnistaneet tulevaisuuden uhiksi geopoliittisen tilanteen, toiminnan jatkuvuuden haasteet sekä lainsäädännöllisen ympäristön jatkuvat muutokset. Geopoliittisen tilanteen jännittyminen maailmassa on pakottanut myös kassat miettimään skenaarioita, joissa kassan toiminta häiriintyy geopolitiikan johdosta. Venäjän hyökkäyssota on tuonut sodan mahdollisuuden riskikartalle ensimmäistä kertaa ja tilanteen jatkuminen aiheuttaa huolta. Geopoliittisen tilanteen lisäksi tulevaisuuden uhaksi on tunnistettu toiminnan jatkuvuuden haasteet. Kassojen toiminnan jatkuvuutta voivat haastaa erilaiset tietoturvaan liittyvät hyökkäykset ja lisääntyneet kyberuhat. Viimeisen kahden vuoden aikana (2022–2023) tietoturvahyökkäykset ovat yleistyneet dramaattisesti ja kohteena voi olla niin julkinen kuin yksityinenkin toimija, jonka vuoksi myös kassatasolla on päivitettävä tietosuojaa sekä -turvaa ahkerasti. Kolmantena tulevaisuuden uhkana on lainsäädännön jatkuva muutostahti, joka ei ole tuttua vain pandemian ajalta, vaan koko 2000-luvulta. Muutosten tahti ja kohteet näyttävät kassatasolla epä johdonmukaisena, sillä samoja kohteita, kuten työssäoloehdon pituutta, on muutettu useaan otteeseen. Jatkuvat muutokset luovat haasteita työttömyysturvan toteuttamisessa jo nyt, mutta jatkossa ongelmaksi voi muodostua etenkin se mitä lainsäädäntöä kenenkin kohdalla sovelletaan ja millä aikajänteellä.

Tulevaisuuteen varautuminen tarkoittaa kassojen osalta myös varautumista vuonna 2024 voimaan tuleviin lakimuutoksiin. Tulevat lakimuutokset ovat kooltaan poikkeuksellisen suuria, ja niiden esitetty voimaantulo on erittäin nopea. Vuoden 2023 lopussa, ei ollut vielä täyttä varmuutta kaikkien lakimuutosten sisällöistä, joten kassat joutuivat aloittamaan varautumisen epävarmuuden keskellä arvioiden omalla asiantuntijuudellaan mitä lakimuutokset tulisivat todennäköisimmin sisältämään. Varautumisvaiheessa on kuitenkin jo tiedossa, että lakimuutokset tulevat jälleen vaatimaan järjestelmämuutoksia. Osa muutoksista, kuten työssäoloehdon euroistaminen, on ollut jo lainsäätäjien pöydällä aiemmin, joten näihin on jo osattu varautua. Euroistaminen tarkoittaa, että työssäoloehdossa ei enää tutkittaisi tuntimäärää, vaan työssäoloehto täytyisi tietyn euromääräisen kuukausipalkan perusteella. Toimeenpanon lisäkustannusten myötä lakimuutoksista aiheutuu johdannaisia kustannuksia lisääntyvän kouluttamistarpeen sekä työvoimaresurssien kasvattamisen myötä. Tulevilla rekrytoinneilla pyritään vastaamaan

lisääntyvään asiakaspalvelutarpeeseen, sillä on oletettavissa, että lakimuutokset aiheuttavat lisäkysymyksiä kassojen jäsenille.

Lakimuutosten ohella kassat pyrkivät varautumaan työttömyystilanteen vaihteluihin myös muilla toimenpiteillä, sillä työttömyys on haastatteluhetkellä selvästi nousussa. Oletettavasti sama kehitys jatkuu myös läpi vuoden 2024 (haastateltava 2). Ratkaisuna tilanteeseen ovat tiedottamisen lisäys, it-kehitys sekä etäorganisaation parantaminen. Tiedottamisen lisäämisen tavoitteena on viestiä lakimuutoksista jäsenistölle ja auttaa heitä ymmärtämään miten muutokset vaikuttavat työttömyysturvaan. Toisena toimenpiteenä on jatkokehittää omia järjestelmiä ja hyödyntää paremmin automaattisen päätöksenteon mahdollisuuksia. Kassakentältä esimerkkinä kehityksestä on kolmen suurimman kassan perustama yhteisyritys, jonka tarkoituksena on luoda uusi maksujärjestelmä kassoille, joka palvelee paremmin kassojen toimintaa. Lisäksi ohjelmistorobotiikan sekä automatisaation mahdollisuuksia on tutkittava lisää. Kolmantena toimenpiteenä on parantaa työn joustavuutta kehittämällä etäorganisaatiota. Tämä voisi tapahtua kehittämällä etätöiden työskentelyoloja tai parantamalla tietoliikenneyhteyksiä yhä sujuvammiksi.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa kootaan ensin yhteen empirialukujen neljä ja viisi pääkohdat, joiden avulla vastataan tutkimuskysymyksiin. Tuloksia pohditaan myös tutkimusongelmaa laajemmin ja löydettyjä tuloksia verrataan akateemiseen kenttään. Luvun päättää jatkotutkimuskohteiden lyhyt harkinta.

6.1 Tutkimuskysymyksiin vastaaminen

Tutkimuksessa haluttiin selvittää miten ja miksi koronapandemia on vaikuttanut kassojen toimintaan sekä miten vastaaviin muutoksiin voidaan varautua jatkossa. Käydään ensiksi läpi miksi ja miten pandemian vaikutti työttömyyteen ja sen jälkeen millaiset vaikutukset pandemialla oli kassoihin. Luvussa neljä todettujen jäsenmäärien, etuus- ja hallintomenojen muutokset ovat pääasiassa aiheuttaneet kassoille lisää työtä ja kustannuksia, joihin on jouduttu sopeutumaan työn uudelleen järjestelyillä sekä resurssien turvaamisella. Pandemiasta aiheutunut työttömyys ei kuitenkaan jakautunut tasaisesti, jolloin myös kassojen toiminnan muutokset olivat riippuvaisia sen palvelemista jäsenliitoista ja niiden toimialoista.

Jäsenmäärien, etuus- sekä hallintomenojen kasvun takana on pandemian aiheuttama työttömyysaalto. Kun koronarajoitukset tulivat voimaan, ihmisten liikehdintä sekä taloudellinen toimeliaisuus yhteiskunnassa heikkenivät, jotka alkoivat näkymään kysynnän heikentymisenä ja siirtymisenä aloille, jotka eivät olleet rajoitusten kohteena. Tällöin, kulutus keskittyi ravintoloiden sijaan ruokakauppoihin ja fyysisten liikkeiden sijaan nettiin. Kysynnän heikentyminen aiheutti työpaikoille sopeuttamistarpeita, jonka vuoksi työntekijöiden irtisanominen tai lomautus oli ainoa keino vastata vähentyneeseen kysyntään. Tämä kehityskulku taas nosti kassojen jäsenyyden suosiota palkansaajien parissa.

Lisääntyneet jäsenmäärät ja kasvanut tarve työttömyysturvalle pandemian aikana näkyivät kassoissa työn määrän sekä kustannusten lisääntymisen kautta. Ensinnäkin työn määrää lisäsivät työttömyysturvahakemusten tulva, joiden käsittelemiseen jouduttiin palkkaamaan lisää henkilökuntaa useampaan otteeseen. Toisekseen työn määrää lisäsivät ulkoiset tekijät, kuten pandemian aikana käyttöön otettu Tulorekisteri sekä kiristyneet

Finanssivalvonnan vaateet riskienhallinnalle. Kolmantena työn lisääjänä olivat useat työttömyysturvaan kohdistuneet lakimuutokset, joiden toteutus jäi pitkälle toimeenpanijoiden harteille. Lakimuutosten toimeenpano vaati usein teknisiä muutoksia etuus- ja maksujärjestelmiin, joiden toteuttamiseen tarvittiin ulkopuolista apua. Neljäntenä työn lisääjänä oli lakimuutosten johdosta aiheutunut lisääntynyt viestinnän tarve, joka näyttäytyi henkilöstön kouluttamisena sekä jäsenistön suuntaan kommunikointina. Yllä mainitut työn lisääntymisen tekijät ovat kukin osaltaan johtaneet lisäkustannusten aiheutumiseen kassoille muun muassa lisääntyneiden palkka- ja henkilöstökulujen sekä koulutuskustannusten muodossa.

Työn määrän lisääntymisen johdosta kassat ovat joutuneet järjestelemään työtään uudelleen, jotta kasvaneisiin hakemusmääriin voitiin vastata. Työn uudelleen järjestelyn keinoja olivat muun muassa hakemuskäsittelyn laajentaminen kaikille mahdollisille työntekijöille, priorisointi sekä teknologiset edistykset. Korona-aikaan hakemuskäsittelyyn osallistuivat lähes kaikki ja käsittelyä yksinkertaistettiin, niin että se saatiin tehtyä mahdollisimman tehokkaasti. Lisäksi käyttöön otettiin myös työjonojen priorisointia, jolla pyrittiin purkamaan pahimpia ruuhkajonoja. Hakemuskäsittelyn laajentamisen sekä priorisoinnin ohella, myös teknologisilla ratkaisuilla hakemuskäsittelyssä oli suuri rooli työjonojen edistäjänä. Robotiikka sekä automatiikka poistivat toistuvia välivaiheita, jolloin käsittelijöiden työn määrää pystyttiin vähentämään hakemustasolla.

Viimeisenä muutoksena kassojen toimintaan oli resurssien varmistaminen. Niin henkilö- kuin rahallisten resurssien varmistaminen tuli kyseeseen työn lisääntymisen myötä. Henkilöresursseja vahvistettiin useilla rekrytointikierroksilla ja rahallista asemaa lainanotolla sekä tasoitusrahastojen tarkoituksenmukaisella paisuttamisella ennen pandemian iskemistä. Rahoitusasemaa vahvisti myös 2020 saatu valtion lisäosuus, joka oli kaikkien kassojen osalta 20 miljoonaa hallintomenoihin ja 40 miljoonaa etuusmenoihin.

Toisena tutkimuskysymyksenä tutkielmassa oli kartoittaa, miten koronaa vastaaviin muutoksiin voidaan varautua jatkossa. Aiemmat kriisit ovat osoittautuneet parhaiksi opeiksi, miten kriiseistä selviydytään. Luvun neljä kuvion 4 sekä haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että finanssikriisin koettelemukset ovat parantaneet varautumista sekä kriiseistä selviytymistä koronapandemian kohdalla. Historiallisen tiedon perusteella, voimme

siis olettaa, että koronakriisin opit ovat paras lähtökohta tulevaisuuden varautumiselle toimintaa häiritsevissä kriiseissä. Koronasta opitut rahoituksen turvaaminen keinolla millä hyvänsä sekä operatiivisen työn järjestely teknologian ja priorisoinnin avulla varmasti jäävät kassakentän käyttöön myös tulevaisuuden varalle.

Tuloksista myös korostui, että varautumista voi tehdä yhdessä ja erikseen. Kassat ovat kuitenkin parhaita oman jäsenistönsä tuntijoita, jolloin ne osaavat varautua juuri oman jäsenistönsä työttömyyteen parhaiten ja varautua päivittämällä työtapojaan tai resurssejaan ennakkoiden. Lisäksi yhteistyön merkitys nousi ratkaisevaksi varautumisen keinoksi kassakentällä. Tärkeänä kassojen yhdistäjänä toimii TYJ, jonka kautta akuutteja asioita voidaan pohtia yhdessä ja päivittää varautumisen tasoa läpi kassakentän. Lisäksi toisena varautumisen auttajana toimii myös Huoltovarmuuskeskus, joka työn avulla voivat kassat varautua nouseviin uusiin riskeihin.

Yllä esitellyt tulokset koronan vaikutuksista kassojen toimintaan ja tulevaisuuden varautumisen keinot, eivät vielä kerro kaikkia tutkimustuloksia. Kuten luvuissa neljä ja viisi jo todettiin, on kassojen jäsenliittojen toimialoilla ja alakohtaisuuksissa suuri merkitys kassojen toimintaan. Tämä näkyi esimerkiksi kassakohtaisina eroina työttömyydessä ja etuusmenojen suuruudessa. Tutkittavien kassojen erot korostuvat esimerkiksi 2020, jolloin tutkittavista kassoista suurin kasvu oli 86 prosenttia ja pienin 16 prosenttia. Kassakohtaiset erot kertovat myös työelämän eroista, jotka vahvistuivat pandemian aikana. Ääripäinä olivat pandemiasta hurjan hyvin selvinneet toimialat, kuten tukku- ja ruokatavarakaupat, ja toisena ääripäinä matkailu- ja ravintola-ala, jossa liiketoiminnan menetykset olivat poikkeuksellisen suuria. Toimialojen vaihtelevan menestyksen lisäksi, työn jakautuminen fyysiseen ja etätööhön vahvistui, kun liikkumista, kokoontumista ja työn tekemistä työpaikoilla rajoitettiin läpi korona-ajan.

Jäsenmäärän jyrkkä nousu pandemian alussa (Taulukko 1) saa myös pohtimaan nousun radikaaliutta ja sen takana olevia syitä sekä yksilön että yhteiskunnan näkökulmista. Kassan jäsenyyden ideana on turvata ansioperustainen työttömyysturva ajalle, jolloin jäsen joutuu työttömäksi. Työelämän pirstaloituessa osa-aikaisuuksiin, määräaikaisuuksiin ja muihin pätkätöihin (Kassa 3, toimintakertomus 2020), voi työttömyysturva olla jäsenelle jo lähtökohtaisesti kannattamaton (Shin & Böckerman, 2019, 935). Jäsenmäärien nousua voi

siis myös selittää sen työvoiman liittyminen, jolle ei normaalitilanteessa olisi kannattavaa kuulua työttömyyskassan jäseneksi. Yhteiskunnallisesta näkökulmasta edellä mainittu jäsenmäärän nousu voi kuitenkin olla ongelmallista, jolloin voi olla syytä miettiä työttömyysturvan vastaavuutta nykypäivän työelämään.

6.2 Tulosten arviointi ja jatkotutkimustarpeet

Lähtökohtaisesti tutkielman tulosten vahvuutena on ollut niiden perustaminen monipuolisiin aineistoihin. Aineistojen avulla on voitu saavuttaa syvä ymmärrys pandemian aikaisesta toiminnasta kassoissa ja löytää piileviä tekijöitä, joita ei pelkän tilastoanalyysin avulla olisi voitu tunnistaa. Näin on voitu kirjoittaa perusteltuja tuloksia, jotka kuvaavat muutoksia todenperäisesti läpi kassakentän. Muutokset on voitu kuvata sen verran yleisellä tasolla, että ne todennäköisesti pätevät useimpien kassojen kohdalla. Tulosten heikkoutena on myös sen vahvuus eli aineiston laajuus sekä induktiivinen päättely, jolla havainnot neljästä kassasta on yleistetty koko kassakenttää koskevaksi. Haastatteluaineiston kohdalla yleistettävyyttä olisi edistänyt useampien haastattelujen järjestäminen, joiden avulla saturaatiota merkittävien teemojen ympärillä olisi saatu todennettua paremmin.

Aiemman kassoja koskevan tutkimuksen keskittyessä muuhun kuin sen toimintaan poikkeuksellisen koronapandemian aikana, on tutkielman tuloksia haastava verrata ja validoida vertaisarvioitujen tutkimusten avulla. Tuloksia voidaan kuitenkin hatarasti peilata opinnäytteisiin, jotka ovat käsitelleet itse kassojen toimintaa. Tutkielman tulokset noudattelevat samaa linjaa Ahlmanin (2021) kanssa, jossa on huomattu selkeää jäsenmäärien nousu vuonna 2020. Tämän tutkielman tulokset kuitenkin osoittavat, että 2020 piikin jälkeen jäsenmäärien kehitykset ovat olleet kassakohtaisia

Toisena verrattavana opinnäytteenä oli Poutanen (2012), jossa kirjoittaja oli ennustanut, että vaikeat taantumet johtavat kassojen jäsenmaksujen korotuksiin. Tutkittavien neljän kassan perusteella, ei toimintakertomusten mukaan dramaattisia muutoksia ole kuitenkaan tapahtunut. Toisaalta Poutanen (2012) on tehnyt tutkimuksensa erilaisessa tilanteessa, jonka jälkeen kassojen yhdistymiskehityksen myötä on työttömyyden syklisyyttä saatu tasattua kassojen palvellessa yhä laajempia toimialoja saman katon alla. Tämä on osaltaan

tasannut jäsenmaksukehitystä viimeisen 10 vuoden aikana, eikä 2010-luvun paineita jäsenmaksun korotuksista ole havaittavissa.

Miettien jatkotutkimustarpeita, on merkittävää, että tutkielman tulokset ovat keskittyneet kassojen näkökulmaan pääosin kvalitatiivisella otteella. Näkökulma jättää siis tilaa tutkimukselle, joka painottuu enemmän kvantitatiiviselle puolelle. Esimerkiksi jäsenmäärien sekä etuusmenojen muutokset mahdollistavat tarkemman analyysin ja mahdollisten riippuvaisuuksien tutkimisen. Lisäksi pitäytyen kauppatieteellisessä kontekstissa, mutta näkökulmaa laajentaessa, olisi kiinnostavaa tutkia muun muassa jäsenistön tulokehitystä pandemian aikana ja sen jälkeen.

LÄHDELUETTELO

Painetut lähteet

- Aarnio, M., Häkkinen, O., Jussila, N., Järvinen, P., Maisonlahti, M., Romo, S. & Sollo, A. (2003). *Työttömyysturva*. Helsinki: Edita.
- Aho, S. & Mäkiäho, A. (2016). Krooninen työttömyys. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 20.
- Ahlman, A. (2021). Koronapandemian vaikutukset jäsenmääriin työttömyyskassoissa. Haaga-Helia ammattikorkeakoulu. Opinnäytetyö, alempi amk-tutkinto. Helsinki.
- Airio, I. (2017). Sairausvakuutus. Teoksessa Havakka, P. & Niemelä, M. (toim.) *Sosiaalivakuutus*. Helsinki: Finva. 127–153.
- Alastalo, M., Åkerman, M. & Vaittinen, T. (2017). Asiantuntijahaastattelu. Teoksessa Hyvärinen, M., Nikander, P. & Ruusuvuori, J. (toim.) *Tutkimushaastattelun käsikirja*. Tampere: Vastapaino, 214–232.
- Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V.-V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O.-P. & Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 16.
- Bergholm, T. (2007). Suomen mallin synty. *Yhteiskuntapolitiikka*, 72 (5), 475–492.
- Ervasti, H. (2003). Työttömyys elämäntilanteena. Teoksessa Kangas, O. (toim.) *Laman varjo ja nousun huuma*. Helsinki: Edita Prima Oy. 119–152.
- Havakka, P. (2018). Sosiaaliset riskit – määritelmiä ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Ahteensivu, A., Koskinen, L., Kulmala, J., & Havakka, P. (toim.) *Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja*. Tampere: Tampere University Press. 124–177.
- Hilkamo, P. (2003). *Toimeentuloturva 2003*. 19., painos. Helsinki: Edita.
- Huhtanen, R. (2017). Sosiaalivakuutuksen oikeudellinen perusta. Teoksessa Havakka, P. & Niemelä, M. (toim.) *Sosiaalivakuutus*. Helsinki: Finva. 57–84.
- Isotalo, E., Kyyrä, T., Lähdemäki, S., Pesola, H., Ravaska, T., Suhonen, T. & Villanen, J. (2022). Koronakriisin taloudellisten vaikutusten kohdentuminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 56.
- Kangas, O. & Niemelä, M. (2017). Riskit, vakuutus ja sosiaalivakuutus. Teoksessa Havakka, P. & Niemelä, M. (toim.) *Sosiaalivakuutus*. Helsinki: Finva. 10–56.
- Kinnunen, U., Nätti, J., Mauno, S. & Mäkikangas, A. (2004). Työttömyys ja työn epävarmuus koetun terveyden riskitekijöinä: kokemuksia vertaileva tutkimus. *Työelämän tutkimus*, 2004 (1), 1–11.

- Kotamäki, M. & Mattila, J. (2014). Työttömyysvaikutus ei kata kaikkia - kohti kattavampaa työttömyysturvaa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 79 (6), 688–699.
- Kulmala, J. (2018). Sosiaalisten riskien hallinta – Seurausten minimoinnista kokonaisvaltaiseen ymmärrykseen. Teoksessa Ahteensivu, A., Koskinen, L., Kulmala, J., & Havakka, P. (toim.) *Riskienhallinnan ajankohtaisia teemoja*. Tampere: Tampere University Press. 178–217.
- Lindellee, K. & Berglund, T. (2022). The Ghent system in transition: unions' evolving role in Sweden's multi-pillar unemployment benefit system. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 28 (2), 211-227. <https://doi.org/10.1177/10242589221080885>.
- Mäkikangas, A. & Pyöriä, P. (2023). Koronapandemia yhteiskunnallisena jakajana. Teoksessa Mäkikangas, A. & Pyöriä, P. (toim.) *Koronapandemia, työ ja yhteiskunta: muuttuiko Suomi?* Helsinki: Gaudeamus. 7–22.
- Mäkikangas, A., Sjöblom, K., Juutinen, S. & Ruohomäki, V. (2023). Työhyvinvointi etätöissä. Teoksessa Mäkikangas, A. & Pyöriä, P. (toim.) *Koronapandemia, työ ja yhteiskunta: muuttuiko Suomi?* Helsinki: Gaudeamus. 150–165.
- Niemelä, H. & Salminen, K. (2002). *Politiikka, kieli ja sosiaaliturva*. Jyväskylä: Gummerus.
- Niemelä, H. & Salminen, K. (2006). *Suomalainen sosiaaliturva* (2. painos). Vammala: Vammalan kirjapaino.
- Ojala, S. & Pyöriä, P. (2023). Palkkatyön laatu ennen koronapandemiaa ja sen aikana. Teoksessa Mäkikangas, A. & Pyöriä, P. (toim.) *Koronapandemia, työ ja yhteiskunta: muuttuiko Suomi?* Helsinki: Gaudeamus. 18–34.
- Oksa, R., Latikka, R., Savela, N. & Oksanen, A. (2023). Sosiaalisten viestintäteknologioiden käyttö korona-ajan työelämässä. Teoksessa Mäkikangas, A. & Pyöriä, P. (toim.) *Koronapandemia, työ ja yhteiskunta: muuttuiko Suomi?* Helsinki: Gaudeamus. 52–66.
- Saari, T., Pyöriä, P. Koivunen, T., Leinonen, M., Tapanila, K. & Melin, H. (2023). Suorittavan työn tekijät korona-aikana. Teoksessa Mäkikangas, A. & Pyöriä, P. (toim.) *Koronapandemia, työ ja yhteiskunta: muuttuiko Suomi?* Helsinki: Gaudeamus. 67–85.
- Poutanen, J. (2012). Työttömyyskassan tasoitusrahasto jäsenmaksuja tasaavana tekijänä: Case IAET-kassa. Tampereen yliopisto. Pro gradu -tutkielma. Tampere.
- Päällysaho, M. (2020). Selvitys: Työvoimapalvelujen vaikuttavuus taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2020. Helsinki.
- Rantala, J. & Kivisaari, E. (2020). *Vakuutusoppi*. 13., painos. Helsinki: Finva.
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2019). *Research methods for business students*. Harlow: Pearson.

- Shin, Y-K, & Böckerman, P. (2019). Precarious Workers' Choices About Unemployment Insurance Membership after the Ghent System Reform: The Finnish Experience. *Social policy & administration*, 53 (7) 921–938.
- Sorsa, P. (1993). Työttömyysturva, työnantajarahoitus ja työmarkkinoiden toimivuus työttömyysturvan kannalta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 89 (3), 395–397.
- Ylikännö, M. (2017). Työttömyysvakuutus. Teoksessa Havakka, P. & Niemelä, M. (toim.) *Sosiaalivakuutus*. Helsinki: Finva. 154–176.
- World Bank. (2003). Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World. Social Protection Department. Washington, D.C.

Internet-lähteet

- Avoin työttömyyskassa A-kassa. (2023). Päivärahalaskuri. Viitattu 06.01.2024. <https://a-kassa.fi/paivarahalaskuri/>.
- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9 (2), 27–40. DOI: 10.3316/QRJ0902027.
- Eduskunta. (2023). Lakien säätäminen eduskunnassa. Viitattu 19.10.2023. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/eduskunnan_tehtavat/lakiensaattaminen/Sivut/default.aspx.
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus KEHA-keskus. (2023). Palveluita työnhaun tueksi. Viitattu 07.10.2023. <https://tyomarkkinatori.fi/henkiloasiakkaat/tyonhaku/palveluita-tyonhaun-tueksi>.
- Finanssivalvonta. (2023a). Finanssisektorin toimijalle. Viitattu 14.10.2023. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssisektorin-toimijalle/vakuutus/tyottomyysvakuutus/>.
- Finanssivalvonta. (2023b). Meistä. Viitattu 14.10.2023. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/>.
- Finanssivalvonta. (2021). Määräykset ja ohjeet 3/2021: Työttömyyskassoja koskevat määräykset ja ohjeet. Viitattu 21.10.2023. https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2021/03_2021/3_2021.m1.pdf.
- Finanssivalvonta. (2023c). Tilastot kassoittain excel-työkirja. Viitattu 26.08.2023. <https://www.finanssivalvonta.fi/tilastot/vakuutus/tyottomyysvakuutus/>.
- Gäddnäs, N. & Juvonen, P. (2021). Koronakriisi ja rakennetyöttömyys. Euro ja talous – Suomen Pankin ajankohtaisia artikkeleita taloudesta. Viitattu 19.01.2024. https://publications.bof.fi/bitstream/handle/10024/52029/eurotalous_analyysi_21_9_2021.pdf?sequence=1.

- Hetemäki, M. (2018). Aktiivimallin toiminta, tausta ja kritiikki. Viitattu 21.10.2023. <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/aktiivimallin-toiminta-tausta-ja-kritiikki>.
- Hyvärinen, M., Suoninen, E. & Vuori, J. (2023). Haastattelut. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 09.09.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>.
- Juhila, K. (2023a). Laadullinen tutkimus ja teoria. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 21.12.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/mita-on-laadullinen-tutkimus/laadullinen-tutkimus-ja-teoria/>
- Juhila, K. (2023b). Teemoittelu. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 16.09.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/teemoittelu/>.
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL. (2022). Ansiopäivärahan määrä nousee vuoden 2023 alussa. Viitattu 06.01.2024. <https://tyottomyyskassa.jhl.fi/ansiopaivarahan-maara-nousee-vuoden-2023-alussa/>.
- Jyväskylän yliopisto. (2021). Laadullinen tutkimus. Viitattu 21.12.2023. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/laadullinen-tutkimus>.
- Jyväskylän yliopisto. (2021). Monimenetelmäisyys. Viitattu 22.12.2023. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/monimenetelmaisyys>.
- Jyväskylän yliopisto. (2015). Pitkittäistutkimus. Viitattu 21.12.2023. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/tutkimusstrategiat/pitkittaistutkimus>.
- Kansaneläkelaitos KELA. (2023a). Kela maksoi etuuksia 16,3 miljardia euroa vuonna 2022. Viitattu: 13.10.2023. <https://www.kela.fi/ajankohtaista-tutkimus/5348056/kela-maksoi-etuuksia-163-miljardia-euroa-vuonna-2022>.
- Kansaneläkelaitos KELA. (2023b). Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2022. Viitattu 06.01.2024. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/af43d821-1989-476a-a6d2-e7354457aa31/content>.
- Kansaneläkelaitos KELA. (2023c). Työmarkkinatuki. Viitattu 07.10.2023. <https://www.kela.fi/tyomarkkinatuki>.
- Korkeakoulutettujen työttömyyskassa KOKO. (2023a). Kassan toimiala. Viitattu 08.09.2023. <https://kokokassa.fi/tietoa-koko-kassasta/koko-kassan-saannot/kassan-toimiala/>.
- Korkeakoulutettujen työttömyyskassa KOKO. (2023b). Muutoksenhaku kassan päätökseen. Viitattu 07.10.2023. <https://kokokassa.fi/muutoksenhaku-tyottomyyskassan-paatokseen/>.

- Palvelualojen työttömyyskassa PAM. (2023a). Kassan säännöt. Viitattu 21.10.2023. <https://www.palvelualojenkassa.fi/jasenyys/kassan-saannot.html>.
- Palvelualojen työttömyyskassa PAM. (2023b). Muut etuudet. Viitattu 14.10.2023. <https://www.palvelualojenkassa.fi/muut-etuudet/vuorottelukorvaus.html>.
- Pyykkönen, T. & Pyykkönen, J. (2014). Nousukausikaan ei ratkaisisi rakennetyöttömyyttä. Viitattu 24.01.2024. <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2014/nousikausikaan-ei-ratkaisisi-rakennetyottomyytta/>.
- Seitamaa-Hakkarainen, S. (2014). Kvalitatiivinen sisällönanalyysi. Viitattu 21.12.2023. <https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2023a). Hallinnonala. Viitattu 19.10.2023. <https://stm.fi/hallinnonala>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2023b). Koronavirus Suomessa. Viitattu 08.09.2023. <https://stm.fi/korona>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2023c). Sosiaalivakuutus. Viitattu 08.09.2023. <https://stm.fi/sosiaalivakuutus>.
- Super työttömyyskassa. (2023). Jäsenyys. Viitattu 01.01.2024. <https://www.superliitto.fi/jasenyys/>.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL. (2023). Koronavirus SARS-CoV-2. Viitattu 15.1.2023. <https://thl.fi/aiheet/infektiotaudit-ja-rokotukset/taudit-ja-torjunta/taudit-ja-taudinaiheuttajat-a-o/koronavirus-sars-cov-2>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2023a). Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut. Viitattu 14.10.2023. <https://tem.fi/julkiset-tyovoima-ja-yrityspalvelut>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2023b). Konsernin virastot ja laitokset. Viitattu 18.10.2023. <https://tem.fi/konsernin-virastot-ja-laitokset>.
- Työllisyysrahasto. (2023a). Tietoa meistä. Viitattu 13.10.2023. <https://www.tyollisyysrahasto.fi/tyollisyysrahasto/>.
- Työllisyysrahasto. (2023b). Työttömyysvakuutusmaksujen taso alenee merkittävästi. Viitattu 13.10.2023. <https://www.tyollisyysrahasto.fi/porssitiedotteet/2023.08.31-tyottomyysvakuutusmaksujen-taso-alenee-merkittavasti>.
- Työllisyysrahasto. (2023c). Työttömyysvakuutusmaksut. Viitattu 16.09.2023. <https://www.tyollisyysrahasto.fi/tyottomyysvakuusmaksut/>.
- Työllisyysrahasto. (2023d). Uusi muutosturva voimaan tammikuussa 2023. Viitattu 07.10.2023. <https://www.tyollisyysrahasto.fi/uutiset/uusi-muutosturva-voimaan-tammikuussa-2023/>.

- Työttömien keskusjärjestö. (2023). Uusi työvoimapalvelumalli voimaan – mikä muuttuu? Viitattu 07.10.2023. <https://tyottomat.fi/tiedotteet/uusi-tyovoimapalvelumalli-voimaan-mika-muttuu/>.
- Työttömyyskassojen yhteisjärjestö. (2023a). Kassojen jäsenyys ja talous. Viitattu 31.08.2023. <https://www.tyj.fi/tilastot/kassojen-jasenyys-ja-talous/#rahoitus>.
- Työttömyyskassojen yhteisjärjestö. (2023b). Päätökset, käsittelyajat ja hakemukset. Viitattu 06.10.2023. <https://www.tyj.fi/tilastot/paatokset-kasittelyajat-ja-hakemukset/>.
- Työttömyyskassojen yhteisjärjestö. (2023c). Tulevat lakimuutokset. Viitattu 08.09.2023. <https://www.tyj.fi/lakimuutokset/>.
- Työttömyyskassojen yhteisjärjestö. (2023d). Työllistymistä edistävät palvelut. Viitattu 07.10.2023. <https://www.tyj.fi/jos-jaat-tyottomaksi/tyottoman-tietopankki/tyollistymista-edistavat-palvelut/>.
- Työttömyyskassojen yhteisjärjestö. (2023e). Työttömyyskassojen toiminta. Viitattu 31.08.2023. <https://www.tyj.fi/tyottomyyskassat/tyottomyyskassojen-toiminta/>.
- YTK. (2023). Kuka YTK Työttömyyskassan omistaa? Viitattu 19.10.2023. <https://ytk.fi/ohjeet-ja-tuki/tietopankki/ytk-tyottomyyskassan-tehtavat/kuka-ytk-tyottomyyskassan-omistaa->.
- Valtioneuvosto. (2023). Valtioneuvoston nimittäminen ja järjestäytyminen. Viitattu 21.10.2023. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/nimittaminen-ja-jarjestaytyminen>.
- Valtioneuvoston viestintäosasto. (2019). Hallituksen muodostaminen eduskuntavaalien jälkeen. Viitattu 21.10.2023. <https://vaalit.fi/-/10616/hallituksen-muodostaminen-eduskuntavaalien-jalkeen>.
- Vuori, J. (2023a). Aineiston kirjoittaminen. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 15.09.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-prosessi/aineiston-tuottaminen/>.
- Vuori, J. (2023b). Laadullinen sisällönanalyysi. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 16.09.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/laadullinen-sisallonanalyysi/>.
- Vuori, J. (2023c). Tapaustutkimus. Teoksessa Vuori, J. (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Viitattu 15.09.2023. <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/tutkimusasetelma/tapaustutkimus/>.
- World Health Organization WHO. (2023). Covid-19 Dashboard. Viitattu 15.01.2024. <https://data.who.int/dashboards/covid19/deaths?n=c>.

Henkilölähteet

Työttömyyskassan asiantuntijahaastattelu: haastateltava 1. 14.11.2023.

Työttömyyskassan asiantuntijahaastattelu: haastateltava 2. 15.11.2023.

Oikeuslähteet

Hallintolaki. (434/2003). Finlex-tietokanta.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>.

HE. (138/2020 vp). Hallituksen esitys eduskunnalle lainsäädännöksi työttömyyskassojen taloudellisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Helsinki.

HE. (14/2020 vp). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyyskassalain muuttamisesta. Helsinki.

Laki Finanssivalvonnasta. (878/2008). Finlex-tietokanta.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2008/20080878>.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. (916/2012). Finlex-tietokanta.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120916>.

Laki Kansaneläkelaitoksesta. (731/2001). Finlex-tietokanta.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20010731>.

Laki työmarkkinatuesta. (1542/1993). Finlex-tietokanta.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1993/19931542>.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. (621/1999). Finlex-tietokanta.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>.

Työttömyyskassalaki. (603/1984). Finlex-tietokanta.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1984/19840603>.

Työttömyysturvalaki. (1290/2002). Finlex-tietokanta.

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290>.

LIITELUETTELO

Liite 1 Haastattelukysymykset

Pandemian aika:

- Miten pandemia vaikutti kassan toimintaan yleisellä tasolla?
- Miten koronapandemia vaikutti sinun työnkuvaasi ja perustehtäviisi? Kuinka merkittäväksi koit nämä muutokset?
- Miten työttömyysturvamuutokset (kuten palkan suojaosan nostaminen 300 > 500 €) vaikuttivat käytännössä?
- Toimintakertomuksista ilmeni, että jäsenliitoilla on ollut suuri merkitys työttömyyden kasvuun johtuen alakohtaisista tyypillisyyksistä. Näkyikö alakohtaisuus kassassanne koronan aikana?
- Monet kassat ovat tehneet merkittäviä teknisiä edistysaskelia pandemian aikana asiakasjärjestelmiinsä. Teittekö te jotain vastaavia muutoksia? Miten onnistuitte omissa hankkeissanne?

Varautuminen pandemiaan:

- Varautumisen taso:
 - Olitteko varautuneet vastaavaan työttömyyden nopeaan piikkiin, kuin vuonna 2020 nähtiin?
 - Oliko etuuskulujen suureen kasvuun varauduttu, miten ja kuinka suureen?
 - Miten onnistuitte henkilöstötarpeen kasvun kattamisessa pandemian aikana? Oliko rekrytointi onnistunut/oikein mitoitettua?
- Tilanteen normalisoituminen:
 - Nostiko pandemia esille työttömyyskassan toiminnassa jotain puutteita, millaisia?
 - Huomattiinko toiminnassa erityisiä vahvuuksia, millaisia?
 - Mitkä muutokset osoittautuivat merkittävimmiksi kassatasolla?
 - Toiko pandemia uusia toimintatapoja, jotka ovat jääneet käyttöön?

Tulevaisuus:

- Mihin tulevaisuuden haasteisiin työttömyyskassassa pitäisi mielestäsi varautua?
- Mitä toimenpiteitä aiotte tehdä kassatasolla jatkoa ajatellen?