

21.8.2015

Yksikkötyökustannusten alennus hallituksen toimin

Yhteiskuntasopimusneuvottelujen tavoitteena oli sopia työmarkkinajärjestöjen kanssa toimista, jotka alen-
tavat yksikkötyökustannuksia 5 prosentilla. Hallitus voi omin toimin parantaa kilpailukykyä lähinnä kahdella
vaihtoehtoisella tavalla:

- fiskaalisella devalvaatiolla (työnantajan sotu-maksujen alennus, joka rahoitetaan alv:n korotuksella)
- lakimuutoksilla, jotka vähentävät työvoimakustannuksia (esim. arkipyhien muutos työpäiviksi).

Fiskaalinen devalvaatio lasku voidaan rahoittaa alv:n korotuksen lisäksi myös muuta välillistä verotusta
(valmisteverotus) tai esimerkiksi verovähennyksiä karsimalla. Alv:n korotuksella päästään kuitenkin lähim-
mäksi normaalin devalvaation vaikutuksia, koska vienti on arvonlisäverosta vapaa. Liite 1 tarkastelee lä-
hemmin fiskaalista devalvaatiota. Fiskaalisen devalvaation ongelmana on, että jo 5 %:in yksikkötyökustan-
nusten alennus edellyttäisi varsin suuria veromuutoksia. Tämän takia hallituksen tulisi harkita myös sellaisia
yleisiä keinoja yksikkötyökustannusten alentamiseksi, joilla ei ole fiskaalisia kustannuksia.

Taulukossa 1 on esitetty kokonaisuus, joka alentaisi yksikkötyökustannuksia noin 5 %.

Taulukko 1. Toimia yksikkötyökustannusten alentamiseksi (taulukon luvut ovat alustavia)

	Yksikkötyökustannuksia alenta- va vaikutus, %	Maksutuloja alentava vaikutus, mrd. €
Loppiainen ja helatorstai työpäiviksi	1	
Ensimmäinen sairauspäivä palkatto- maksi	0,5 – 1	
Yksityisen työnantajan sosiaaliturva- maksun poisto	2,1	1,4
Yksityisen työnantajan työttömyysva- kuutusmaksun alennus	1	0,7
Yhteensä	4,6 – 5,1	2,1
Vaihtoehtoisia toimia		
Tapaninpäivä ja 2. pääsiäispäivä työ- päiviksi	1	
2. ja 3. sairauspäivä palkattomiksi	n. 1	
EMU-puskurin käyttö	enimmillään 0,4	
Yhteensä	enimmillään n. 2,4	

Lainsäädännölliset keinot työvoimakustannusten alentamiseksi (mm. arkipyhien muutos työpäiviksi)

Työaikalaissa säädetään arkipyhien korotetusta palkasta ja kirkkolaisissa niiden pyhäpäiväluonteesta, joka
käytännössä lyhentää työaika. Arkipyhien siirtämisen osalta kirkkolain muutosesityksen voi perustuslain
mukaan antaa vain kirkolliskokous kolmen neljäsosan enemmistö. Hallituksella ei ole mahdollisuutta siirtää
arkipyhien ajankohtaa ilman kirkolliskokouksen myötävaikutusta. Hallituksella on kuitenkin mahdollisuus
yksipuolisesti työaikalain muutoksella muuttaa arkipyhien korotetun palkan säännöksiä ja siten alentaa
arkipyhinä työssä olevien kustannuksia, mutta se ei vaikuta työaikaan. On myös epävarmaa, voidaanko lailla
ohittaa työehtosopimukset arkipyhistä ja korotetusta palkasta varsikaan jos kyseiset päivät on nimenomaan
mainittu nimeltä työehtosopimuksissa. Jos arkipyhien siirto on mahdollista toteuttaa, ratkaisuna voisi olla
loppiaisen ja helatorstain säätäminen työoikeudellisesti arkipäiviksi. Tämä alentaisi yksikkötyökustannuksia
1 %. Jos taas kyse olisi yksinomaan työaikalain muutoksesta ja korvauksista, vaikutus koskisi vain niitä, jotka
ovat työssä arkipyhinä.

Ensimmäisten sairauspäivien (yleensä 1-3 pv) muuttaminen palkattomaksi on lailla säädettävissä ellei jossain työehtosopimuksissa ole erikseen sovittu palkallisuudesta heti ensimmäisestä päivästä alkaen. Yhden päivän välitön yksikkötyökustannuksia alentava vaikutus on 0,5 %. Jos otetaan huomioon odotetut käyttäytymisvaikutukset, vaikutus on 1 %. Olisi mahdollista ajatella säädettäväksi, että ne sairaspäivät, joissa työnantaja ei edellytä todistusta työkyvyttömyydestä tai kyse ei ole työtapaturmasta, olisivat palkattomia.¹

Työnantajan sosiaaliturvamaksujen alennus

Työnantajan sosiaaliturvamaksu (sairausvakuutusmaksu) on 2,08 % palkasta 2015. Sen poistaminen aiheuttaisi noin 1,8 mrd. euron maksutulomenetyksen kansaneläkelaitokselle, jonka nettovaikutus (maksun verovähennyskelpoisuus huomioon ottaen) valtiolle on 1,4 mrd. euroa. Käytännössä valtion budjetista maksettaisiin kansaneläkelaitokselle maksun alennuksesta syntyvä rahoitusvaje. Hallitusohjelman kehysäännön mukaan kyseessä ei olisi kehysmeno, koska menolla rahoitettaisiin veroalennusta. Hallitusohjelman (Liite 5, s. 14) mukaan kehysten ulkopuolelle kuuluvat: ”valtion päättämien veromuutosten (ml. sosiaalivakuutusmaksujen) mahdolliset kompensatiot muille veronsaajille”.

Työnantajan työttömyysmaksu on porrastettu yrityksen palkkasumman mukaan.² V. 2015 maksu on keskimäärin 2,33 % palkkasummasta. Maksu on nousemassa 0,5 prosenttiyksikköä v. 2016. Jos työttömyysvakuutusmaksuja päätettäisiin alentaa, olisi valtion rahoitettava tästä syntyvä työttömyysvakuutusrahaston vaje lisäämällä budjetista maksettavia työttömyysturvan menoja.

Kolmantena mahdollisena työnantajan sosiaaliturvamaksujen alentamiskeinona on työeläkemaksujen alennus. Työeläkejärjestelmän ns. EMU-puskurissa³ on liikkumavaraa, mutta yksiselitteistä käsitystä puskurin

¹ Asiantuntijoiden käsitykset ensimmäisten sairaspäivien palkanmaksun velvollisuuden syntyperusteesta vaihtelevat. Palkanmaksuvelvollisuudesta ei ole säännöksiä laissa vaan säännökset sairastajan palkasta on sopimuksissa, mutta itse sairaus määritellään tautiluokituskoodeilla, jotka sitten merkitään poissaolotodistuksiin ja jonka perusteella Kela maksaa korvauksen työnantajalle. Vaikka koodiluokitusta muutettaisiin niin, että vain todistuksella todennettu poissaolo on sairaus, niin se ei ehkä muuta useimpia tes/ves-määräyksiä palkanmaksuvelvollisuudesta. Näin ollen kustannusten alentaminen ilman järjestöjen myötävaikutusta saattaa olla epävarma tie.

² Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan palkkasumman mukaan. V. 2015 maksuprosentti on 0,80 % palkkasummasta 2 025 000 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 3,15 % palkkasummasta. Maksu on nousemassa 0,5 prosenttiyksiköllä v. 2016 siten, että palkkasummarajan saakka oleva 0,8 %:n maksu nousee 1 %:iin ja palkkasummarajan ylittävä osuus nousee 3,15 %:sta 3,9 %:iin, jolloin keskimääräinen maksu nousee 2,33 %:sta 2,84 %:iin.

³ EMU-puskurin koko määräytyy ns. tasausvastuun vähimmäismäärän ylittävistä määrän perusteella. Tuoreimmat arviot siitä ovat: 2014 5 625,6 milj. € ja 2015 5 930,7 milj. €. Siitä ei ole yksimielisyyttä, miten suuri osa tästä luetaan varsinaiseksi emu-puskuriksi. Aiemmin on ollut jonkinlainen ohjenuora, että emu-puskuri olisi 2,5 % palkkasummasta. Yksityisen sektorin palkkasumma-arviot ovat 52,4 mrd. v. 2014 ja 52,9 mrd. v. 2015.

Sopimus vuoden 2017 työeläkeuudistuksesta toteaa EMU-puskurin käytöstä seuraavaa:

”Tasausvastuuseen sisältyy myös EMU-puskuri, jonka varoja voidaan käyttää TyEL-maksun säätelyyn tilanteissa, joissa Suomen talous ja työllisyys ovat kilpailijamaihin verrattuna tai muutoin merkittävässä ongelmassa. Vuonna 1997 solmitun EMU-puskurisopimuksen liitteessä on arvioitu, että riittävä puskurin normaaleja suhdannevaihteluja ajatellen olisi noin 2,5 prosenttia palkkasummasta. Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että EMU-puskuria voidaan käyttää TyEL-maksun säätelyyn enintään 0,8 prosenttia palkkasummasta vuodessa. Neuvottelut EMU-puskurin käytöstä edellyttävät työmarkkinoiden keskusjärjestöjen yksimielistä arviota suhdannetilanteesta. EMU-puskurin käyttö ei saa vaarantaa työeläketurvan rahoituksen kestävyttä. EMU-puskurin käytön vaikutus siihen on arvioitava ennen kuin päätös käytöstä tehdään. On myös arvioitava, millaisia muita toimenpiteitä tarvitaan työllisyystilanteen parantamiseksi. Jos osapuolet päättävät käyttää EMU-puskurin varoja TyEL-maksun säätelyyn, sovitaan samalla millä aikavälillä työllisyys- ja taloustilanteen parantuessa TyEL-maksu mitoitetaan normaalia maksutasoa korkeammalle tasolle, jolla käytetty määrä varoja suhteessa palkkasumman kerätään takaisin EMU-puskurin.”

suuruudesta ei ole. Hallitus ja eduskunta voisivat muodollisesti päättää EMU-puskurin käytöstä vastoin työmarkkinajärjestöjen kantaa. Työmarkkinajärjestöt ovat kuitenkin aikanaan päättäneet EMU-puskurien käytöstä ja työeläkemaksut ovat käytännössä määräytyneet aiemmin työmarkkinajärjestöjen esitysten pohjalta. Vuoden 2017 työeläkejärjestelmän uudistusta koskevan sopimuksen osana työmarkkinajärjestöt sopivat EMU-puskurin käytön siten, että ”*EMU-puskuria voidaan käyttää TyEL-maksun säätelyyn enintään 0,8 prosenttia palkkasummasta vuodessa.*” EMU-puskuria käytetään 50-50 periaatteella työntekijän ja työnantajan maksujen alentamiseen. Tällöin työnantajan maksua voidaan alentaa enintään 0,4 prosenttiyksikköä.

Ssosiaaliturvamaksun poiston ja työttömyysvakuutusmaksun alennuksen rahoitusvaihtoehtoja

Taulukossa 2 on esitetty kolme vaihtoehtoista rahoitusmallia taulukon 1 yläosan mukaisen sosiaaliturvamaksun poistamisen ja työttömyysvakuutusmaksun alennuksen rahoittamiseksi.

Taulukko 2. Rahoitusvaihtoehtoja sosiaaliturvamaksun poistamisen ja työttömyysvakuutusmaksun alennuksen rahoittamiseksi

	2017
Palkkasumma	85 050
Työnantajan sairausvakuutusmaksun (2,08%) poisto	-1 415
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alennus 1,3 %-yks.	-885
Yhteensä	-2 300
 Vaihtoehto 1	
Kaikki ALV-kannat 24 % (indeksivaikutus huomioiden)	2 115
Ay-jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen	195
Yhteensä	2 310
 Vaihtoehto 2	
ALV-kannat 25%, 22% ja 15% (indeksivaikutus huomioiden)	1980
Ay-jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen	195
Yrittäjävähennyksen peruuttaminen	130
Yhteensä	2 305
 Vaihtoehto 3	
ALV-kannat 25%, 20% ja 15% (indeksivaikutus huomioiden)	1500
Ay-jäsenmaksujen vähennyskelpoisuuden poistaminen	195
Yrittäjävähennyksen peruuttaminen	130
Ati-tarkistus 2017	180
Polttoaineveron korotus 5 snt	235
Metsävähennys/metsätilan spv (kevennyksen peruuttaminen)	20
Kotitalousvähennys (kevennyksen peruuttaminen)	30
Yhteensä	2 290

Yllä esitetyt rahoitusvaihtoehdot ovat vain esimerkkejä veronkorotuksista. Fiskaalinen devalvaatio rahoitetaan kuitenkin lähtökohtaisesti alv:n korotuksella, koska alv ei kohdistu vientiin.

Taulukon 2 vaihtoehdot on laadittu siten, että ne sisältävät lakisääteiset indeksivaikutukset etuuksiin. Tällöin alv:n korotuksen ostovoimaa vähentävät vaikutukset matalammilla tulotasoilla ovat luonnollisesti olennaisesti pienemmät kuin ilman indeksikompensatiota.

Hallitusohjelman liitteen 2 mukaiset ehdolliset veronkorotukset on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Hallitusohjelman mukaiset ehdolliset veronkorotukset

	Milj. euroa
Jätetään tekemättä tuloverotuksen inflaatiotarkistus vuonna 2018	234
Sähköveron korotus	60
Väylämaksujen puolituksen peruminen ja rataveron palauttaminen vuonna 2018 (42,5 milj. euroa + 13,3 milj. euroa) 55,8 milj. euroa	
Asuntolainojen korkovähennysoikeuden poistaminen	100
Alkoholi- ja tupakka- ja makeisverotuksen lisäkieritys	60
Yhteensä	454

Liite 1: Fiskaalinen devalvaatio

Hallitus voi parantaa kilpailukykyä omin toimin ns. fiskaalisella devalvaatiolla, jossa tyypillisesti alennetaan välillisiä työvoimakustannuksia (työnantajien sosiaaliturvamaksuja) ja rahoitetaan se välillistä verotusta kiristämällä. Hallitus voisi rahoittaa työnantajien sosiaaliturvamaksujen alennusta kuitenkin myös esimerkiksi karsimalla sellaisia verovähennyksiä, jotka eivät haittaa työllisyyttä ja kilpailukykyä.

Pohjoismaissa ekonomistit ovat pitkään tarkastelleet fiskaalista devalvaatiota kiinteiden valuuttakurssien oloissa, ks. Calmfors (1998)⁴ <http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:328105/FULLTEXT01.pdf>. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa fiskaalista devalvaatiota kutsuttiin takavuosina sisäiseksi devalvaatioksi, jota nyttemmin on totuttu käyttämään palkkojen tai yksikkötyökustannusten alentamisen yhteydessä. Eurokriisin seurauksena fiskaalisesta devalvaatiosta on viime vuosina tutkittu yleisemminkin, ks. Farhi ym. (2014).⁵

Fiskaalisen devalvaation ongelmana on, että jo 5 %:in yksikkötyökustannusten alennus edellyttäisi varsin suuria veromuutoksia. Tämän takia hallituksen tulisi harkita myös sellaisia yleisiä keinoja yksikkötyökustannusten alentamiseksi, joilla ei ole fiskaalisia kustannuksia. Hallituksen ja eduskunnan viimekätisen määräysvallan piirissä lienee mm. arkipyhien siirtäminen lauantaiksi.

Työvoimakustannusten lasku voidaan rahoittaa myös muuta välillistä verotusta (valmisteverotus) tai esim. sellaisilla verovähennyksien karsimisella, jotka työllisyyttä ja kilpailukykyä. Alv:n korotuksella päästään kuitenkin lähimmäksi normaalin devalvaation vaikutuksia, koska vienti on kokonaan alv:sta vapaa.

Sisäisen devalvaation mukainen veropaketti olisi luonnollisesti uusi päätös suhteessa hallitusohjelmaan. Lisäksi tarvittavat veromuutokset olisivat merkittäviä, jos tavoiteltaisiin esim. 5 %:in kilpailukykyyn parannusta. Tämän takia hallituksen tulisi harkita myös sellaisia yleisiä keinoja yksikkötyökustannusten alentamiseksi, joilla ei ole fiskaalisia kustannuksia. Hallituksen ja eduskunnan viimekätisen määräysvallan piirissä lienee mm. arkipyhien siirtäminen lauantaiksi.

Hallinnollisesti päätökset olisivat melko suoraviivaisia. Alv:n korotus voidaan tehdä esim. seuraavilla vaihtoehtoisilla tavoilla tai jollakin niiden yhdistelmällä:

- kaikkien alv-prosenttien korotus
- yleisen alv-prosentin korotus
- alennettujen alv-kantojen korotus.

Työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen alennus voidaan tehdä esim.:

- alentamalla työnantajan sairausvakuutusmaksua
- alentamalla työnantajan työttömyysvakuutusmaksua
- alentamalla työnantajan työeläkemaksua (EMU-puskurin käyttö).

⁴ Calmfors, L. (1998): "Macroeconomic Policy, Wage Setting and Employment-What difference does the EMU make?," *Oxford Review of Economic Policy*, 14(3), 125–151.
<http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:328105/FULLTEXT01.pdf>

⁵ Farhi, E., G. Gopinath ja O. Itzhoki (2014): "Fiscal Devaluations" *Review of Economic Studies* 81 (2): 725-760.
http://scholar.harvard.edu/files/farhi/files/fiscal_devaluations_july_2013.pdf