



Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Työttömyysvakuutusmaksujen alentamisen työllisyysvaikutukset

Sosiaali- ja terveysministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta esitetään vuodelle 2024 työttömyysvakuutusmaksujen alentamista yhteensä 1,43 prosenttiyksiköllä, työnantajan osalta 0,72 prosenttiyksikköä vuotta 2023 vähemmän ja palkansaajan osalta 0,71 prosenttiyksikköä vuotta 2023 vähemmän.

- Palkansaajien vakuutusmaksun osalta laskelmassa huomioitu 0,1 %-yksikön aleneminen johtaisi toteutuessaan työllisyyden vahvistumiseen noin 850 työllisellä.
- Työnantajien vakuutusmaksun osalta laskelmassa huomioitu 0,1 %-yksikön aleneminen johtaisi toteutuessaan työllisyyden vahvistumiseen noin 500 työllisellä.
- Lisäksi maksualennuksella on taloutta elvyttäviä vaikutuksia, jotka vaikuttavat työllisyyteen lyhyemmällä aikavälillä.

Lainsäädäntö ja sen tulkinta työllisyysvaikutusten näkökulmasta

Lain työttömyysturvaetuuksien rahoituksesta 555/1998 mukaan työttömyysvakuutusmaksujen muutokset jakautuvat tasan työnantajan keskimääräisen maksun ja palkansaajan maksun kesken, pois lukien se muutosturvamenon muutos, joka rahoitetaan muutosturvamaksun yleisellä osalla. Näin, kuten Työllisyysrahasto esittääkin, jakautuu maksujen aleneminen puoliiksi työnantajien ja työntekijöiden kesken.

Vakuutusmaksun jakautumisen lisäksi työllisyysvaikutusten arvioinnin näkökulmasta on tärkeää tarkastella maksun muutosten luonnetta. Työttömyysvakuutusrahastolla on lain työttömyysturvaetuuksien rahoituksesta 555/1998 mukaisesti suhdannepuskuri, jonka tarkoitus on turvata tasaista maksukehitystä.

Teknisesti tämä voidaan muotoilla ajatuksena, jonka mukaan työttömyysvakuutusmaksujen tasolla on jokin tietty odotusarvo (pitkän aikavälin keskiarvo, esimerkiksi) ja käytännössä maksutaso vaihtelee tämän odotusarvon ympärillä. Vaihtelua syntyy toisaalta maksupohjan eli palkkasumman ja toisaalta rahaston menojen muutosten vuoksi. Merkittävässä määrin tällaiset muutokset ovat suhdanneluontoisia. Suhdannepuskuri auttaa tasaamaan maksukehitystä, mutta käytännössä vaihtelua silti on merkittävässä määrin (ks. [Julkisen talouden ohjauksen työryhmän raportti](#), s. 160 alkaen).

Suhdanneluontoiset muutokset vakuutusmaksun tasossa eivät siis todennäköisesti ole pysyviä. Sen sijaan muutokset menoperusteissa, eli esimerkiksi siinä sääntelyssä joka määrittelee Työllisyysrahaston rahoittamien etuuksien määräytymisperusteita, ovat pysyviä muutoksia maksun odotusarvossa. Tällaisia muutoksia ovat esimerkiksi muutokset myönnettyjen etuuksien tasoissa.

Toisaalta muutokset etuuksien tasossa vaikuttavat myös suhdannepuskuriin sen enimmäismääräsäätelyn kautta; esimerkiksi leikkaukset etuuksien tasoon pienentävät suhdannepuskurin enimmäismäärää, sillä enimmäismäärä on sidottu 6 prosenttiyksikön työttömyysasteen mukaiseen menotasoon. Jos rahaston menot per työttömyys alenevat, alenee puskurin enimmäismäärä. Puskurin enimmäismäärän muutoksilla ei kuitenkaan ole vaikutusta rahaston talouteen odotusarvoisesti, vaan lähinnä varianssin eli vaihtelun kautta –

mitä pienempi puskuri on, sitä enemmän maksut vaihtelevat suhdanteiden aiheuttaessa vaihtelua maksupohjassa ja menoissa.

Työllisyysvaikutusten arvioinnin osalta voidaan tässä yhteydessä eritellä toisistaan kaksi tekijää: toisaalta rakenteellisemmat työllisyystoimet ja toisaalta lyhyempivaikuttaiset suhdanneluontoiset toimet. Kaikilla vakuutusmaksujen alennuksilla on todennäköisesti vähintään lyhyempivaikuttaisia suhdanneluontoisia vaikutuksia, mutta vain pysyvien muutosten maksujen odotusarvoon voidaan katsoa vaikuttavan rakenteelliseen työllisyyteen. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna relevantti vaikutus koostuu niistä muutoksista, jotka kumpuavat muutoksista työllisyysrahaston menoissa pysyvämpilaauteisesti.

Työllisyysvaikutusten arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriön laatiman esitysluonnoksen arvioiden mukaan 1,4 %-yksikön maksujen korotuspaineesta noin 1,0 %-yksikköä on seurausta suhdanneluontoisista tekijöistä, 0,2 %-yksikköä hallituksen muutosten suorista vaikutuksista etuustasoon eli noin 200 miljoonaa euroa matalammista työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetuista menoista, jotka johtuvat hallitusohjelmassa linjatuista muutoksista. Lisäksi 0,2 %-yksikköä johtuisi hallitusten esittämien muutosten vaikutuksesta suhdannepuskurin kokoon: koska nykyhetkellä suhdannepuskuri on käytännössä täynnä, seuraa näistäkin maksujen alentamistarvetta.

Rakenteellisten työllisyysvaikutusten arvioinnin näkökulmasta relevantti tekijä on kuitenkin hallituksen toimenpiteiden suorien vaikutusten 0,2 %-yksikköä. Tämä edustaa arviota siitä, mikä osuus vakuutusmaksujen alennuksesta on sellaista, jonka voidaan ajatella olevan pysyväisluonteista ja siten rakenteellista. Maksujen jakautumissäännöksen johdosta on taas perusteltua eritellä tämä kahteen yhtä suureen osaan, työnantajien vakuutusmaksun 0,1 %-yksikön keskimääräiseen alenemiseen ja palkansaajien vakuutusmaksun 0,1 %-yksikön keskimääräiseen alenemiseen.

Työntekijöiden osuuden vaikutusta työn tarjonnan kautta arvioidaan SISU-mikrosimulointimallin avulla tehdyn työllistymisveroastelaskelman avulla, jossa hyödynnetään [Jäntin ym. \(2015\)](#) työn tarjontajoustoa. Mikrosimulointilaskelman perusteella työllistymisveroasteen suhteelliseksi muutokseksi saadaan n. -0,0021, jolloin työllisyysvaikutus olisi joustolla 0,17 noin $(0,17 * 76,6 \% * 3,1 \text{ m.} * 0,0021)$ 850 työllistä.

Työnantajien osuuden vaikutusta työn kysynnän kautta arvioidaan [Huuskosen \(2016\)](#) perusteella. Jouston - 0,215 perusteella voidaan arvioida, että 0,1 %-yksikön suuruinen maksualennus kasvattaisi työn kysyntää $0,215 * 0,783 \%^1 = 0,0168$ %-yksiköllä. Työvoiman ollessa noin 3,1 miljoonaa (ja työllisten osuuden 76,6%) saadaan tästä noin $(76,6 \% * 3,1 \text{ m})$ 400 työllisen vaikutus.

¹ Keskimääräinen sairausvakuutusmaksu on noin 1,3 % vuonna 2023, TyEL-maksu noin 24,84 %, ja työttömyysvakuutusmaksu noin 1,5 % eli työnantajakustannukset ovat yhteensä noin 1,2764 euroa per palkkaeuro, josta 0,1 % osuus on 0,078%.