

# Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken

Työryhmän raportti

Talouspolitiikka

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2024:15



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken

## Työryhmän raportti

Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen  
jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken –työryhmä.

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Valtiovarainministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.  
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-367-663-3

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken : Työryhmän raportti

<b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:15</b>		<b>Teema</b>	Talouspolitiikka
<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken –työryhmä.		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	74

### Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö asetti 18.10.2023 pääministeri Orpon hallituksen budjettiriihessään 19.9.2023 päättämien pöytäkirjamerkintöjen mukaisesti kolmikantaisen työryhmän selvittämään vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumista julkisen talouden eri sektoreiden kesken. Taustalla on hallitusohjelman keskiössä oleva julkisen talouden velkaantumisen taittaminen ja rahastotalouteen kohdistuvien säästöjen kanavoiminen tätä tarkoitusta varten. Työryhmän tehtäväksi tuli kuvata aihetta ja selvittää keinoja tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Raportissa käsitellään sosiaalivakuutusjärjestelmien rahoituksen suhdetta muuhun julkiseen talouteen, tähän liittyviä periaatteita sekä historiallisia kehityskulkuja. Työryhmä havaitsi, että merkittävät vakuutusmaksujen muutokset ovat usein tapahtuneet laajempien talouspoliittisten kokonaisratkaisujen yhteydessä, ja näihin ratkaisuihin on voinut kytkeytyä erilaisia asiaan liittyviä näkökulmia. Pitkän aikavälin kehityskaaren osalta on pääsääntöisesti keskitytty huolehtimaan järjestelmän vakuutusperusteisuuden säilymisestä sekä edistämään työhön kohdistuvan verotuksen keventämistä.

Työryhmä harkitsi työssään laajaa määrää erilaisia keinoja sekä verotuksen että vakuutusjärjestelmän puitteissa. Työssä huomioitiin hallituksen esitysten valmistelun myötä päivittynyt kokonaiskuva rahastotalouden säästöistä sekä vuoden 2024 ansiotuloverotuksessa tehdyt ratkaisut.

**Asiasanat** rahastotalous, sosiaalivakuutus, tulonjako, talouspolitiikka

**ISBN PDF** 978-952-367-663-3 **ISSN PDF** 1797-9714

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-663-3>

## Rapport från arbetsgruppen som undersökt hur skatte- och avgiftsintäkterna och finansieringen av förmånerna fördelas mellan olika sektorer inom den offentliga ekonomin

---

<b>Finansministeriets publikationer 2024:15</b>	<b>Tema</b>	Finanspolitiken
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet	

---

<b>Utarbetad av</b>	Rapport från arbetsgruppen som undersökt hur skatte- och avgiftsintäkterna och finansieringen av förmånerna fördelas mellan olika sektorer inom den offentliga ekonomin		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	74

---

### Referat

I enlighet med protokollsanteckningarna från budgetförhandlingarna för statsminister Petteri Orpos regering den 19 september 2023 tillsatte finansministeriet den 18 oktober 2023 en trepartsarbetsgrupp med uppgift att undersöka hur skatte- och avgiftsintäkterna och finansieringen av förmånerna fördelas mellan olika sektorer inom den offentliga ekonomin. Bakgrunden till detta är målen i regeringsprogrammet om att stoppa skuldsättningen inom den offentliga ekonomin och styra de besparingar som gäller fondekonomin till stoppandet av skuldsättningen. Arbetsgruppens uppgift var att beskriva ämnet och ta reda på sätt för att uppnå dessa mål.

I rapporten behandlas förhållandet mellan finansieringen av socialförsäkringssystemen och den övriga offentliga ekonomin samt principer i anslutning till detta och historiska utvecklingsförlopp. Arbetsgruppen fann att betydande förändringar i försäkringsavgifter ofta har skett inom ramen för mer omfattande övergripande finanspolitiska lösningar, och att dessa lösningar kan ha varit kopplade till flera olika aspekter i anslutning till ämnet. När det gäller utvecklingen på lång sikt har man i regel koncentrerat sig på att se till att systemet fortsätter att vara försäkringsbaserat samt att främja en minskning av beskattningen av arbete.

Arbetsgruppen övervägde ett stort antal olika metoder, både inom ramen för beskattningen och försäkringssystemet. I arbetet beaktades den vid beredningen av regeringspropositioner uppdaterade helhetsbilden av fondekonomin besparingar samt de beslut som fattats när det gäller beskattningen av förvärvsinkomster 2024.

**Nyckelord** fondeekonomi, inkomstfördelning, socialförsäkring, ekonomisk politik, finanspolitiken

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-663-3	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-663-3>

---

## Report of the working group on the distribution of income from taxes and charges and the distribution of the funding of benefits between different sectors of general government finances

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2024:15</b>	<b>Subject</b>	Economic Policy
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance	

---

<b>Group author</b>	Report of the working group on the distribution of income from taxes and charges and the distribution of the funding of benefits between different sectors of general government finances
---------------------	---

<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	74
-----------------	---------	--------------	----

---

### Abstract

On 18 October 2023, the Ministry of Finance appointed a tripartite working group to examine the distribution of income from taxes and charges and the distribution of the funding of benefits between different sectors of general government finances. The working group was appointed in accordance with the entries in the minutes adopted by Prime Minister Orpo's government in its budget session on 19 September 2023. Underlying this is the key objective of the Government Programme to channel savings in off-budget entities towards reversing the trend of general government indebtedness. The working group was tasked with describing the topic and investigating ways to achieve this objective.

The report discusses the relationship between the funding of social insurance systems and the rest of general government finances as well as the principles of this relationship and how it has developed historically. The working group found that significant changes in insurance contributions have often taken place in connection with wide-ranging decisions on overall economic policy and that these decisions may have involved a variety of perspectives. The long-term development of the system has mainly centred on maintaining the insurance-based nature of the system and on easing the taxation of work.

The working group considered a wide range of measures within the framework of both taxation and the insurance system. The working group took into account the decisions made concerning income taxation for 2024 and the overview of savings in off-budget entities, which has been updated in connection with the preparation of government proposals.

<b>Keywords</b>	off-budget entities, income distribution, social insurance, economic policy
-----------------	---

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-663-3	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

---

<b>URN address</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-663-3">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-663-3</a>
--------------------	---

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	8
1.1	Työryhmän toimeksiannon tausta.....	9
1.2	Työryhmän tulkinta toimeksiannosta .....	10
<b>2</b>	<b>Vakuutusperusteisten etuuksien rahoitus ja luonne</b> .....	11
2.1	Sosiaaliturvan rahoituksen kehitys Suomessa.....	12
2.2	Sosiaalivakuutusmaksujen vaikutuskanavista.....	14
2.3	Työttömyysturvaetuuksien rahoitus .....	16
2.3.1	Ansiopäivärahan rahoitus.....	17
2.3.2	Peruspäivärahan rahoitus.....	19
2.3.3	Työmarkkinatuen rahoitus .....	21
2.3.4	Kuntien rahoitusosuudet.....	21
2.3.5	Aikuiskoulutusetuuksien ja vuorottelukorvauksen rahoitus .....	21
2.3.6	Työllisyysrahaston rahoittamat etuudet ja työeläkkeiden rahoitus.....	22
2.3.7	Työttömyysvakuutusmaksut.....	22
2.3.8	Suhdannepuskuri .....	23
2.4	Sairausvakuutusetuksien rahoitus.....	27
2.4.1	Sairaanhoitovakuutus .....	27
2.4.2	Työtulovakuutus.....	29
<b>3</b>	<b>Etuuksien rahoituksen yhteys julkisen talouden kokonaisuuteen</b> .....	35
3.1	Vakuutusmaksut Suomen tuloverojärjestelmässä .....	35
3.1.1	Maksut työnantajan ja vakuutetun verotuksessa .....	35
3.1.2	Maksujen kohtaanto tulotasoinnalla.....	36
3.2	Sosiaalivakuutusmaksut osana verojärjestelmää.....	38
<b>4</b>	<b>Hallituksen päätösten vaikutukset rahastoihin sekä muuhun julkiseen talouteen</b> .....	42
4.1	Hallituksen päätökset ja Työllisyysrahasto .....	43
4.1.1	Vaikutukset suhdannepuskuriin.....	44
4.2	Hallituksen päätökset ja sairausvakuutusrahasto .....	47
<b>5</b>	<b>Vakuutusmaksujen alentamisen vaikutukset</b> .....	48
5.1	Maksut ja julkisen talouden kokonaisuus .....	49
5.1.1	Suorat vaikutukset.....	49
5.1.2	Epäsuorat vaikutukset.....	50
5.1.3	Etuusmuutokset ja työeläkelaitokset.....	52
5.1.4	Vakuutusmaksujen aleneminen ja hallitusohjelman liitteet B ja D .....	53

<b>6 Työryhmän selvittämät keinot</b> .....	55
6.1 Työttömyyspäivärahojen rahoitusvastuun siirto Työllisyysrahastolle.....	57
6.2 Työtulovakuutuksen valtion osuuksien siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi ..	58
6.3 Sairaanhoidovakuutuksen rahoitusvastuiden siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi .....	59
6.4 Työllisyysrahaston tehtävien muutokset.....	60
6.5 Mahdolliset veroratkaisut .....	60
6.5.1 Ansiotuloverotuksen kiristäminen.....	61
6.5.2 Yritysverotuksen kiristäminen .....	64
6.5.3 Yleinen verotuksen kiristäminen.....	65
6.6 Eri keinojen yhdistelmät .....	66
6.6.1 Ansiotuloverotus ja työttömyysvakuutusmaksut .....	67
6.6.2 Sairausvakuutuksen kautta tehtävä ratkaisu.....	67
<b>7 Työryhmän yhteenveto</b> .....	68
<b>LIITE 1: 19.9.2023 Budjettiriihen pöytäkirjamerkintä työryhmän osalta</b> .....	70
<b>LIITE 2: Eriävä mielipide</b> .....	72
<b>LIITE 3: Sosiaali- ja terveysministeriön täydentävä mielipide selvitykseen vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken</b> .....	74



# 1 Johdanto

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen 19.9.2023 budjettiriihessä tekemien päätösten johdosta valtiovarainministeriö asetti 18.10.2023 kolmikantaisen työryhmän selvittämään vaihtoehtoja sosiaaliturvarahastojen menosäästöjen kanavoimiseksi täysimääräisesti vähentämään julkisen talouden velkaantumista. Työryhmän toimeksianto liittyy hallitusohjelman julkisen talouden vahvistamiseen sekä siihen kytkeytyviin rahastoissa tapahtuviin säästöihin.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää julkisen talouden eri sektoreiden, erityisesti valtion, kuntien, Työllisyysrahaston, sekä sairausvakuutusrahaston välistä tulon- ja vastuunjakoja sekä näiden välisiä kytkentöjä, ja valmistella raportti aiheesta 1.3.2024 mennessä. Raportissa tuli kuvata julkisen talouden eri sektoreiden rahoituskanavat ja niiden keskinäiset kytkennät, sekä käydä läpi erilaisia keinoja, joilla julkisen talouden täysimääräinen vahvistuminen velkaantumiskehityksen hidastamiseksi voitaisiin toteuttaa sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen osalta.

Työryhmän puheenjohtajana toimi Jukka Mattila (valtiovarainministeriö) sekä varapuheenjohtajana Fransiska Pukander (valtiovarainministeriö). Lisäksi työryhmän jäseninä toimivat Ilari Ahola (valtiovarainministeriö), Filip Kjellberg (valtiovarainministeriö), Jenni Pääkkönen (valtiovarainministeriö), Liisa Siika-aho (sosiaali- ja terveysministeriö), Minna Liuttu (sosiaali- ja terveysministeriö), Vesa Rantahalvari (Elinkeinoelämän keskusliitto), Mika Juutinen (Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT), Saana Siekkinen (Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK), Patrizio Laina (STTK) sekä Ville Kopra (Akava).

Työryhmä kuuli työnsä yhteydessä Teemu Lehtistä (Veronmaksajien keskusliitto), Janne Metsämäkeä (Työllisyysrahasto) sekä Merja Kauhasta (Labore). Sosiaali- ja terveysministeriö jätti työryhmän työhön täydentävän mielipiteen. Lisäksi Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, STTK, sekä Akava jättivät työryhmän työhön eriävän mielipiteen. Täydentävä mielipide sekä eriävät mielipiteet ovat raportin liitteinä.

## 1.1 Työryhmän toimeksiannon tausta

Työryhmän toimeksianto pohjautuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen budjettiriihessään 19.9.2023 päättämiin pöytäkirjamerkintään (liite 1). Pöytäkirjamerkinnöissä todetaan hallitusohjelman liitteen B taloudellisten päätösten sisältävän noin 734 miljoonan euron<sup>1</sup> edestä Työllisyysrahaston etuusmenoihin kohdistuvia säästöjä sekä vähäisemmässä määrin sairausvakuutusrahaston menoihin kohdistuvia säästöjä. Rahastojen toiminnan luonteesta seuraa, että rahastojen tehtäviin kohdistuvat menosäästöt näkyvät ensisijaisesti vakuutusmaksujen alentamis-  
paineena. Pääministeri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden keskiössä on julkisen talouden velkaantumiskehityksen taittaminen ja rahastojen säästöt eivät koko määrällään kohdistu velkaa kerryttäviin sektoreihin<sup>2</sup>. Tästä syystä budjettiriihen pöytäkirjamerkinnöissä on todettu tarve kuvata näitä rahastojen mekanismeja tarkemmin sekä selvittää erilaisia keinoja hallituksen finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Budjettiriihen pöytäkirjamerkintä heijastelee pääministeri Orpon hallitusohjelman ”Vahva ja välittävä Suomi” finanssipoliittisia tavoitteita. Keskeinen osio työryhmän työn näkökulmasta koskettaa hallituksen velkakestävyystavoitteita. Hallitusohjelmassa todetaan: ”Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus sitoutuu vaalikauden aikana vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti 6 miljardia euroa vuoden 2027 tasolla.” Tämä sisältää julkisen talouden suorat säästöt, joita kuvataan hallitusohjelmassa seuraavasti: ”Julkisen talouden menoja sopeutetaan hallituksen päätöksin nettomääräisesti noin 4 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Tähän pääsemiseksi hallitus sitoutuu liitteessä B lueteltuihin pysyviä säästöjä tuoviin tai maksutuloja lisääviin toimenpiteisiin.” Lopun 2 miljardin euron on ajateltu tulevan rakenteellisten uudistusten kautta: ”Osana sopeutustoimia hallitus on linjannut rakennepoliittisista toimista, joilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista noin 2 mrd. eurolla vuoden 2027 tasolla”.

1 Nämä euromäärät ovat liitteen B mukaisia arvioita ja ovat tarkentuneet esitysten valmistelun myötä.

2 Tässä raportissa käsitellään myöhemmin täsmällisemmin sitä, miten rahastojen säästöt vaikuttavat velkaa kerryttäviin sektoreihin ja mitä muita erityispiirteitä rahastojen säästöihin liittyy.

## 1.2 Työryhmän tulkinta toimeksiannosta

Työryhmän asettamispäätöksessä todetaan työryhmän tehtävien osalta että ”Työryhmän tehtävänä on selvittää julkisen talouden eri sektoreiden, erityisesti valtion, kuntien, Työllisyysrahaston, sekä sairausvakuutusrahaston välistä tulon- ja vastuunjakoa mukaan lukien suhdannepuskurit sekä rahaston vähimmäismäärä sekä niiden välisiä kytkentöjä sekä valmistella raportti aiheesta”.

Työryhmä tulkitsee, että tämän tehtävän toteuttaminen edellyttää asettamispäätöksessä mainittujen asioiden kuvaamista sekä teknisellä että periaatteellisella tasolla. Työryhmä katsoo, että eläkejärjestelmän tarkastelu on tältä osin työryhmän toimeksiannon ulkopuolella, mutta mahdolliset heijastevaikutukset eläkejärjestelmään on kuitenkin raportissa huomioitu. Työryhmä tulkitsee hyvinvointialueisiin liittyvien kytkentöjen kuuluvan toimeksiantoon, vaikka niitä ei ole toimeksiannossa mainittukaan.

Lisäksi työryhmän tehtäväksi annettiin seuraavat tehtävät ”Raportissa tulee kuvata julkisen talouden eri sektoreiden rahoituskanavat ja niiden keskinäiset kytkennät. Raportissa tulee myös käydä läpi erilaisia keinoja, joilla julkisen talouden täysimääräinen vahvistuminen velkaantumiskehityksen hidastamiseksi voitaisiin toteuttaa sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen osalta.”

Työryhmä tulkitsee tältä osin, että työryhmän työssä tulee kuvata mainitut kytkennät, sekä käydä läpi erilaisia keinoja, joilla sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvia säästöjä voitaisiin kanavoida siten, että julkisen talouden velkaantumiskehitystä voidaan hallituksen tavoitteiden mukaisesti hidastaa. Tämä tarkoittaa, että työryhmän tulee raportissaan esitellä erilaisia keinoja, joiden avulla velkakehitykseen liittyvä tavoite voidaan saavuttaa rahastoihin kohdistuvien säästöjen osalta.

Tätä taustaa vasten työryhmä katsoo toimeksiannokseen ensisijaisesti kuvata nykytilaa ja siihen liittyviä edellä kuvattuja seikkoja sekä selvittää, kuvata ja arvioida keinoja, joilla rahastoihin kohdistuvia säästöjä olisi mahdollista kanavoida hallituksen tavoitteiden mukaisesti. Työryhmän aikataulusta sekä useista eri toteuttamisvaihtoehdoista johtuen työryhmä katsoo, ettei työryhmän loppuraportissa ole tarkoituksenmukaista tavoitella esimerkiksi hallituksen esitysten edellyttämää vaikutusarvioinnin tasoa. Sen sijaan vaikutuksia luonnehditaan kuvaten eri keinoihin liittyvät keskeiset vaikutuskanavat sekä näkökulmat. Työryhmä katsoo, ettei sen tehtävänä ole asettaa toteuttamisvaihtoehtoja paremmuusjärjestykseen

## 2 Vakuutusperusteisten etuuksien rahoitus ja luonne

Suomen lakisääteinen sosiaaliturvajärjestelmä jakautuu yhtäältä ansiosidonnaiseen sosiaalivakuutukseen ja toisaalta perusturvaetuuksiin. Ansioon sidottuja etuuksia maksetaan mm. työeläkkeinä, ansiosidonnaisena työttömyysturvana ja sairausvakuutuksen päivärahoina. Ansiosidonnaisen eli työperusteisen turvan perusajatukseksi on, että työssäolon aikaiset ansiot määrittävät sosiaaliturvan tason ja turva rahoitetaan palkkaperusteisilla vakuutusmaksuilla. Siten perityillä pakollisilla sosiaaliturvamaksuilla ja vastikkeeksi saadulla sosiaaliturvalla on kiinteä yhteys, toisin kuin asumisperusteisen sosiaaliturvan osalta<sup>3</sup>. Ihannetilanteessa yhteys on niin kiinteä, että järjestelmä on itsensä rahoittava, eikä muuta rahoitusta tarvita. Lisäksi ihannetilanteessa järjestelmä toimii myös niin, että sillä ei ole esimerkiksi verotulojen näkökulmasta merkitystä<sup>4</sup>. Käytännössä valtio kuitenkin osallistuu joissain poikkeustapauksissa työperusteisten sosiaalivakuutusjärjestelmien rahoitukseen (esimerkiksi valtion osuudet yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkejärjestelmiin tai valtion väliaikainen osallistuminen lomautusajan päivärahojen perusosien rahoitukseen), eivätkä marginaaliveroasteet maksujen maksajien ja etuuksien saajien osalta välttämättä ole yhtä suuria.

Perusmääräiset sosiaaliturvaetuudet ovat riippumattomia ansiotasosta, ansiovähenteisiä tai niitä maksetaan ansioiden jäädessä tietyn rajan alle. Tällaisia etuuksia ovat kansan- ja takuueläkkeet, työttömyyden perusturva sekä vähimmäismääräiset vanhempain- ja sairauspäivärahat sekä kuntoutusrahat. Perusturvaetuudet rahoitetaan pääsääntöisesti yleiskatteellisesti valtion talousarviosta. Yleiskatteellinen rahoitus mahdollistaa tulo- ja menopäätösten pitämisen erillään toisistaan, jolloin verotusta ja määrärahoja voidaan kohdentaa ja kehittää mahdollisimman tehokkaasti. Perusmääräiset etuudet ovat pääsääntöisesti asumisperusteisia, eli oikeus niihin ei edellytä työntekoa.

3 Sosiaaliturvaa voidaan tässä hieman yksinkertaistaen jaoteolla asumis- ja työperusteiseen sosiaaliturvaan. Oikeus ensimmäiseen ei edellytä työntekoa, ja sitä rahoitetaan yleisillä verovarjoilla. Oikeus jälkimmäiseen syntyy työn tekemisen kautta, ja siksi sitä rahoitetaan työntekoon kohdistuvilla maksuilla.

4 Tätä käytännössä toteutetaan maksujen verovähenteisyyden kautta, sikäli kun maksut ovat verotuksessa vähennettäviä mutta etuuksista maksetaan veroja. Ihannetilanteessa järjestelmällä ei olisi tässä mielessä käyttäytymistä vääristäviä vaikutuksia.

Lakisääteisten vakuutusmaksujen luonteeseen kuuluu se, että maksuja käytetään vain niihin etuuksiin, joihin vakuutusmaksuja on kerätty. Yleensä maksuilla rahoitetaan perusturvaa kattavampaa sosiaaliturvaa. Yleensä tämä tarkoittaa ansiosidonnaista sosiaaliturvaa, jonka taso määräytyy aiempien ansiotulojen perusteella ja on siten perusturvaa korkeampi. Lisäksi vakuutusmaksuilla voidaan rahoittaa korvauksia tai etuutta, joka on kohdennettu vain työelämässä oleville henkilöille (esimerkiksi työterveyshuolto).

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän nykytila on pitkän historiallisen kehityksen tulos. Nykymuotoisen ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen perusteet luotiin 1950–60-luvuilla Suomen teollistuessa. Sosiaaliturvan kehittämistä tuki 1980-luvulle asti vahva tuottavuus- ja talouskasvu, alhainen työttömyysaste, edullinen väestörakenne ja vakaa julkinen talous. 1990-luvun lama ja sitä seurannut julkisen talouden heikko tila pakottivat kohdistamaan säästöjä myös sosiaaliturvaan. Tästä huolimatta sosiaaliturvan perusrakenteet säilyivät pitkälti entisellään.

Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kehittäminen on perustunut koko olemassaolonsa ajan vahvasti kolmikantaiseen valmisteluun. 1990-luvun alkuun asti päävastuu ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen rahoituksessa oli työnantajilla. Vuonna 1992 käyttönotettujen palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun ja työeläkemaksun myötä vakuutettujen osuus rahoituksesta on kasvanut selvästi<sup>5</sup>. Viimeisimmäksi vuonna 2016 solmitun kilpailukyky sopimuksen myötä työnantajien sosiaaliturvamaksuja siirrettiin palkansaajien maksettavaksi.

## 2.1 Sosiaaliturvan rahoituksen kehitys Suomessa

Sosiaaliturvan rahoitusta on uudistettu viime vuosikymmeninä useaan otteeseen. Uudistusten taustalla on ollut laaja yhteiskunnallinen ajattelu, jossa työn verotusta on haluttu keventää ja sosiaaliturvan rahoitusta selkeyttää. Näitä perusteita on kirjattu myös sosiaaliturvan rahoitusta pohtineen toimikunnan eli ns. SOMERA-toimikunnan mietintöön<sup>6</sup>. Rahoituslinjausten keskeisiä tavoitteita ovat olleet työllisyyden edistäminen, vakuutusmaksujen ja niillä rahoitettavien etuuksien vastaavuus (vakuutusperiaate), selkeys ja kannustavuus. Tavoitteita on pyritty saavuttamaan painottamalla linjauksia, joissa perusturvaetuudet rahoitetaan yleisin verovaroin ja lakisääteinen ansioturva kustannetaan pääosin palkkaperusteisin vakuutusmaksuin.

5 On kuitenkin hyvä huomata, että työnantajalle suunnattu maksu sinänsä vaikuttaa palkkakustannuksiin ja esimerkiksi työnantajan palkanmaksuvaraun, joten talousteorrettisesta näkökulmasta maksun kohtaanto eli se kenen rasitteeksi maksu lopulta jää on hieman monimutkaisempi kysymys kuin kysymys siitä, kuka nimellisesti maksusta vastaa. Toisin sanottuna maksu kohdistuu joka tapauksessa työhön ja kasvattaa työn verokiilaa.

6 Sosiaali- ja terveysministeriö (2002): SOMERA-toimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2002:4.

Tätä rahoitustapaa on pidetty perusteltuna erityisesti vakuutusmaksujen ja niillä rahoitettavien etuuksien vastaavuuden eli vakuutusperiaatteen vahvistamisen näkökulmasta. Samalla on pyritty välttymään työn tekemisen ja teettämisen liialliselta verottamiselta, koska siitä aiheutuu haitallinen ulkoisvaikutus eli työn määrän väheneminen. Esimerkiksi seuraavat reformikokonaisuudet edustavat tätä pitkän linjan kehitystä:

- Työnantajan lapsilisämaksusta luopuminen 1985<sup>7</sup>.
- Palkansaajan työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun käyttöönotto 1993
- Palkansaajan kansaneläkemaksun poistaminen 1996
- Työnantajan kansaneläkemaksun poistaminen 2010
- Sairausvakuutuksen jakaminen sairaanhoitovakuutukseen ja työtulovakuutukseen 2006
- Työeläkevakuutusmaksun, työttömyysvakuutusmaksun ja sairausvakuutusmaksun rahoitusosuuksien osittainen siirto työnantajilta palkansaajalle ja valtiolle 2016<sup>8</sup>.

Työryhmän työssä on käynyt ilmi, että sekä kotimaisella että kansainvälisellä tasolla merkittävät vakuutusmaksuihin liittyvät muutokset ovat harvoin vain vakuutusmaksuja koskettavia ratkaisuja. Näihin on usein liittynyt muita muutoksia, kuten yhteisöverotuksen, tuloverotuksen tai muun verotuksen muutoksia.

Esimerkiksi vuoden 2016 kilpailukyky sopimusta seuranneet muutokset pitivät sisällään paitsi merkittäviä vakuutusmaksujen muutoksia, myös merkittäviä ansiotulo-verotuksen kevennyksiä. Vakuutusmaksuja siirrettiin työnantajilta palkansaajille ja palkansaajien verotusta kevennettiin. Palkkatulon verotuksen lisäksi myös eläketulon verotusta kevennettiin. Veronkevennykset olivat osa pääministeri Sipilän hallituksen tukea kilpailukyky sopimukselle.

Työnantajan kansaneläkemaksun poistamisen tavoitteena oli alentaa nopeasti työnantajien työllistämiskustannuksia sekä siirtää kestävä kehityksen mukaisesti verotuksen painopistettä työn verotuksesta ympäristö- ja energiaveroihin (HE 147/2009). Energiaverotuksen korotusten kohdentamisessa pyrittiin ottamaan huomioon Kela-maksun poiston kohdistuminen eri päätoimialoille siinä määrin kuin se energiaverojärjestelmän summaarinen luonne huomioon ottaen on mahdollista (HE 147/2010).

7 HE 72/1985.

8 Ns. kilpailukyky sopimusta seurannut kokonaisuus ei vahvistanut vakuutusperiaatetta mutta kevensi työhön kohdistuvaa verotusta.

## 2.2 Sosiaalivakuutusmaksujen vaikutuskanavista

Sosiaalivakuutusmaksut ja niillä rahoitetut etuudet ovat osa työmarkkinoilla tapahtuvaa sopimisen kokonaisuutta, jossa työmarkkinajärjestöt mm. sopivat keskenään ehdotuksista valtiolle etuusjärjestelmän kehittämiseksi. Työnantaja- ja palkansaajaosapuolten rooli etuuksista neuvoteltaessa ja sitä kautta niiden rahoituksessa kumpuaa viime kädessä tästä näkökulmasta. Suomessa työnantajien ja palkansaa- jien pakollisilla vakuutusmaksuilla on rahoitettu etuuksia, jotka esimerkiksi Keski-Euroopassa on saatettu järjestää muulla tapaa. Keskustelussa on myös syytä huomioida, että vakuutusmaksujen kirjanpidollinen kohtaanto – siis se, mikä osapuoli nimellisesti maksaa maksut – ei välttämättä ole sama, kuin taloudellinen kohtaanto. Tämä johtuu siitä, että maksuilla todennäköisesti on vaikutuksia mm. palkanasetantakysymyksiin.

Tällaisesta näkökulmasta tarkasteltuna työnantajien ja työntekijöiden rahoittamien etuuksien eräs tarkoitus on toimia työsuhdeturvan korvaajana: vaikka työsuhdeturvaa ja työttömyysturvavakuutusta tarkastellaan usein erillisinä instituutioina, ovat ne viime kädessä vahvasti yhteydessä toisiinsa. Esimerkiksi työnantajien rahoitusvastuu työttömyysturvasta voidaan nähdä eräänlaisena irtisanomiskorvauksen korvikkeena eli vaihtoehtoisena tapana järjestää asia. Tässä mielessä pisimmälle menevä ratkaisu Suomen järjestelmässä on työnantajan työttömyysturvan omavastuumaksu (laki työttömyysturvaetuuksien rahoituksesta 8 a luku), joka käytännössä tarkoittaa, että työnantaja voi olla velvollinen maksamaan omavastuumaksun, jos hän on irtisanonut tai lomauttanut lähellä eläkeikää olevan työntekijän ja tämä on jäänyt pitkäaikaisesti työttömäksi tai lomautetuksi. Näin omavastuumaksulla on katettu työnantajan toiminnasta aiheutuvia työttömyysturvamenoja.

Omavastuumaksu kasvattaa irtisanomisen kustannuksia ja täten vahvistaa työsuh- teessa olevien työsuhdeturvaa (vahvempi työsuhdeturva vastaavasti tarkoittaa korkeampia työllistämisen kustannuksia). Omavastuumaksu tekee vastuumaksun piirissä olevan työntekijän irtisanomisesta kalliimpaa kuin sen ulkopuolella olevan työntekijän irtisanomisesta. Tällainen järjestely voi olla perusteltua, jos työnanta- jat eivät huomioi irtisanomis- tai lomautuspäätöksiä tehdessään niiden laajempia kustannuksia yhteiskuntaan (esimerkiksi nk. sosiaaliset kustannukset), mikä johtaa yhteiskunnan optimin kannalta liian suureen määrään irtisanomisia.

Vaihtoehtoinen ratkaisu, jolla omavastuumaksun kaltaista vaikutusta on tavoiteltu, on Ruotsin LIFO-sääntö, eli irtisanomisjärjestykseen vaikuttava ”last in first out” -sääntö. Säännön olennainen tarkoitus on, että viimeisimpänä yritykseen palkatut henkilöt irtisanottaisiin ensimmäisinä yrityksen joutuessa taloudellisiin vaikeuksiin.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Tähän pääsääntöön on olemassa kuitenkin joitain poikkeuksia.

Tutkimus on osoittanut, että tällainen sääntö voi suojata työntekijöitä irtisanotuksi tulemiselta (esim. Saez ym. 2023<sup>10</sup>), jolloin ratkaisu siirtää sosiaaliturvakustannuksia olennaisesti työnantajalle. Irtisanomisten sääntely siis toimii tässä kohtaa hieman samalla tapaa kuin omavastuumaksu. Vastaavia vaikutuksia ei ole helppo saavuttaa verotuksen keinoin.

Vakuutusmaksujen periminen samasta tulopohjasta, josta muitakin veroja peritään, aiheuttaa kuitenkin mahdollisia talouspolitiikan koordinaatio-ongelmia. Tällaisessa tilanteessa toinen veronkantaja (tässä tapauksessa vakuutusmaksujen kantaja) ei toiminnassaan (maksujen perimisessä) tule huomioineeksi toiselle osapuolelle aiheutuvaa ulkoisvaikutusta (esimerkiksi pienenevä veropohja). Näiden kahden eri toimijan mahdollisesti puutteellisen koordinaation johdosta kokonaisverorasite voi asettua tarpeettoman korkeaksi tai matalaksi: toisin sanottuna vakuutusmaksujen rasitus voi aiheuttaa vaikkapa heikentymistä työllisyydessä, mikä heikentää paitsi maksua hoitavan myös muiden samasta työpanoksesta veroa keräävien tahojen tilannetta. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna vakuutusmaksujen hyödyntämisessä on toisaalta hyviä puolia (mahdollisuus esimerkiksi sisäistää kustannuksia), joita tulisi punnita haittapuolia vasten.

Vakuutusmaksuilla on siis suoran maksurasituksen lisäksi useita muita vaikutuksia, jotka päätöksenteossa pitää ottaa huomioon. Yhteisvaikutuksen kannalta oleellista on, millaisen kokonaisuuden sosiaalivakuutus ja sen rahoitus muodostavat yhdessä muiden työmarkkinainstituutioiden kanssa (kuten työvoimapolitiikan ja työvoimapolitiikan sekä työmarkkinaosapuolten). Mahdollisuus sopia monista työsuhteisiin liittyvistä asioista lainsäädännöstä poiketen työehtosopimusten kautta tarkoittaa myös sitä, että vakuutusmaksuihin liittyvät muutokset voivat näkyä paineena tehdä muutoksia työehtosopimusten tasolla.

Ei kuitenkaan ole selvää, kumpi tilanne on parempi: ehdoista sopiminen työehtosopimusten tasolla vai yleisemmällä tasolla. Yleisen tason sopimisella voidaan esimerkiksi saavuttaa järjestelmään hallittavuutta ja vakautta ja sitä kautta vahvistaa esimerkiksi aktiivisen työvoimapolitiikan tehoa. Ala- ja yrityskohtaiset järjestelyt taas voivat esimerkiksi vaikeuttaa työvoiman liikkuvuutta niiden mahdollisesti aiheuttamien lukkiutumisaikutusten johdosta. Toisaalta yleisellä tasolla sopiminen voi luoda erilaisia ristisubventioita. Ilmeisimpiä vääristäviä elementtejä vakuutusmaksuihin liittyvissä seikoissa ovat esimerkiksi soviteltujen ansiopäivärahojen keskittyminen voimakkaasti tietyille toimialoille: jos vakuutus olisi järjestetty työehtosopimusten kautta, keskittyisivät myös vakuutuksen kustannukset näille toimialoille. Nykyjärjestelmässä kustannukset jaetaan tasan kaikkien toimialojen kesken.

---

10 Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D.G. (2023): Deadwood labor: the effects of eliminating employment protection.

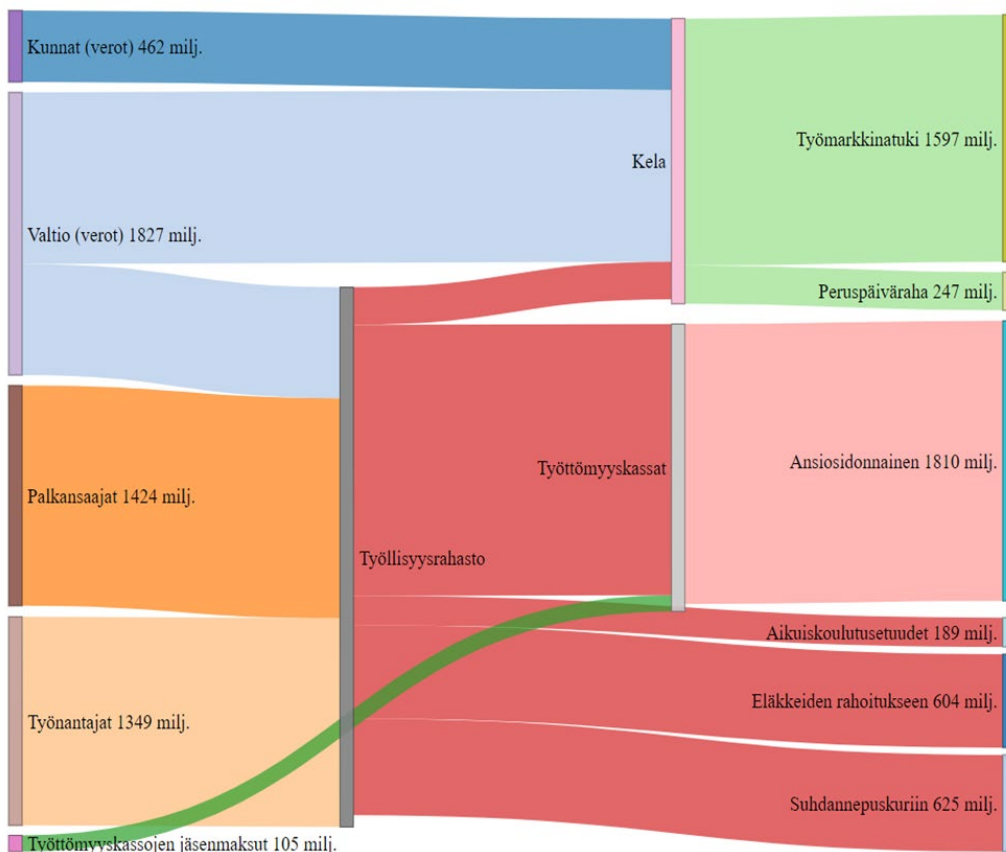


## 2.3 Työttömyysturvaetuuksien rahoitus

Työttömyysetuuksien rahoituksesta säädetään laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta (555/1998) sekä työttömyysturvalain (1290/2002) 14 luvussa ja yrittäjän ansiopäivärahan osalta työttömyyskassalaissa. Työryhmän toimeksiannon kannalta olennaisesta osuudesta eli työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavista osuuksista säädetään laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta.

Työttömyysturvalain mukaiset työttömyyspäivärahat rahoitetaan valtionosuudella, työttömyysvakuutusmaksuilla, työttömyyskassojen jäsenmaksuilla sekä työnantajien omavastuumaksuilla. Tässä osiossa käydään läpi työttömyysturvan rahoitus pääpiirteissään.

**Kuvio 1.** Työttömyysturvan keskeiset rahavirrat vuonna 2022. Lähteet: Työllisyysrahasto, Finanssivalvonta, Tilasto Suomen työttömyysturvasta

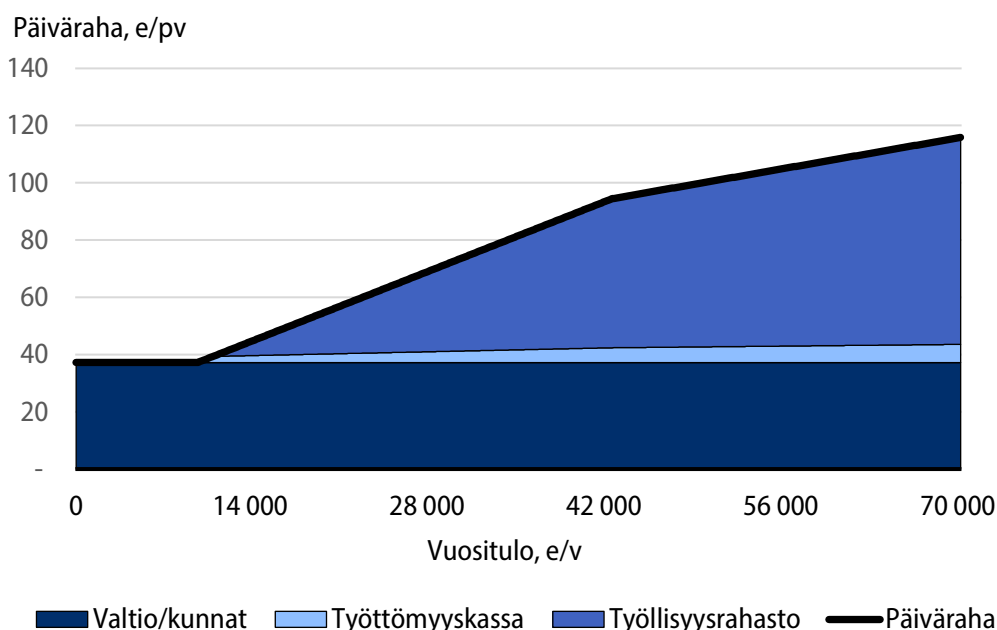


Kuviossa 1 on kuvattuna karkealla tasolla työttömyysturvan keskeiset rahavirrat vuonna 2022. Kuviossa ei kuvata esimerkiksi hallintokulujen rahoitusta tai erikseen työnantajien omavastuu- tai muutosturvamaksuja. Hallintokulujen ja esimerkiksi vuosien välillä siirtyvien erien vuoksi kuviossa esitetyt rahamäärät eivät summaudu tarkasti yhteen.

### 2.3.1 Ansiopäivärahan rahoitus

Valtionosuuksina maksetaan työttömyyskassoille ansiopäivärahoista työttömyysturvain 6 luvun 1 §:n mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä<sup>11</sup> eli vuoden 2023 tasossa 37,21 euroa täyttä ansiopäivärahapäivää kohden. Työttömyyskassojen jäsenmaksuilla rahoitetaan ansiopäivärahoista 5,5 prosenttia. Oikeus ansiopäivärahaan edellyttää palkansaajan osalta sitä, että vakuutettu on ollut vakuutettuna palkansaajakassassa vähintään 10 edellistä kuukautta ja on vakuutettuna ollessaan täyttänyt työssäoloehdon. Työllisyysrahaston keräämillä työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan ansiopäivärahoista se osuus, jota valtion ja työttömyyskassojen osuudet eivät kata. Siten työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan suurin osa ansiopäivärahan ansio-osista. Työllisyysrahastosta säädetään laissa työttömyystuuksien rahoituksesta (555/1998). Sen hallintoneuvoston jäsenet nimittää lain mukaan valtioneuvosto työnantajien ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, ja jäsenistä lain mukaan puolet edustavat työnantajia ja puolet työntekijöitä.

**Kuvio 2.** Ansiopäivärahan suuruus ja jakautuminen eri rahoittajille eri tulotasoilla



11 Vuonna 2022 valtion osuus ansioturvan rahoituksesta oli noin 38 prosenttia, työnantajien vakuutusmaksujen 30 prosenttia, palkansaajien vakuutusmaksujen 26 prosenttia ja työttömyyskassojen 6 prosenttia (Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2022). Tulevaisuudessa valtion rahoitusosuus on suhteessa suurempi ansio-osaan suunniteltujen leikkausten vuoksi.

Yhteensä ansiopäivärahamenot olivat vuonna 2022 noin 1,81 miljardia euroa, josta valtio rahoitti noin 706, Työllisyysrahasto noin 1029 ja työttömyyskassat noin 105 miljoonaa euroa.

Valtion osittain rahoittamia ansiopäivärahoja maksettiin vuonna 2022 noin 1,44 miljardia euroa. Tästä valtion osuus oli 706 miljoonaa euroa. Suoran rahoitusosuuden lisäksi valtio on 2010-luvulla osallistunut työllisyysrahaston vastuulla olevien etuuksien rahoitukseen takaamalla Työllisyysrahaston varainhankintaa<sup>12</sup>. Valtionosuutta ei makseta lainkaan lomautusajalta ja työttömyysturvan lisäpäiviltä. Näistä Työllisyysrahaston osuus on työttömyyskassan osuuden jälkeen jäljelle jäävä osuus eli 94,5 prosenttia. Lomautuksen ajalta ansiopäivärahoja maksettiin vuonna 2022 runsaat 200 miljoonaa euroa, ja lisäpäivien ajalta vajaa 150 miljoonaa euroa. Lisäpäivät on päätetty poistaa vaiheittain ja niiden määrä laskee lähivuosina, kunnes vuodesta 2030 lähtien ansiopäivärahaa ei enää makseta lisäpäiviltä. Lomautusajan päivärahojen määrä vaihtelee voimakkaasti suhdanteiden mukaan: esimerkiksi vuonna 2020 summa oli noin 770 miljoonaa ja vuonna 2021 noin 470 miljoonaa euroa.

Valtionosuuden puuttuminen lomautusajan ja lisäpäivien ansiopäivärahoista on korostanut työnantajien ja palkansaajien rahoitusvastuuta kyseisistä menoista. Perusteena valtionosuuksien puuttumiselle on ollut se, että lomautetut henkilöt eivät ole aina aidosti työmarkkinoiden käytettävissä työttöminä työnhakijoina (ks. HE 64/1998 s. 11).

Vaikka valtio ei pääsääntöisesti maksa lomautusajan päivärahojen perusosaa, tähän on kuitenkin lähihistoriassa tehty poikkeuksia, jotka ovat liittyneet vaikeisiin taloudellisiin olosuhteisiin. Valtio rahoitti lomautusten ajalta maksettavia etuuksia perusosan osalta vuonna 2020. Samoin vuosina 2010–2013 valtio rahoitti lomautusajan päivärahojen perusosaa.

Työttömyysvakuutusmaksuilla ei rahoiteta yrittäjien ansiopäivärahoja, eivätkä yrittäjät maksa työttömyysvakuutusmaksuja. Sen sijaan yrittäjien ansiopäivärahojen ansio-osuudet rahoitetaan yrittäjäkassan jäsenmaksuilla.

---

12 Varainhankinnan takaaminen tarkoittaa rahaston näkökulmasta sitä, että rahasto saa markkinoilta lainaa pienemmillä kustannuksilla. Nämä pienemmät kustannukset tarkoittavat, että vakuutettujen vakuutusmaksuihin kohdistuu vähemmän painetta. Kustannuksen riskin muodossa kantaa tässä tapauksessa valtio, joka lainat on taannut.

### 2.3.2 Peruspäivärahan rahoitus

Työllisyysrahasto maksaa Kelalle peruspäivärahan rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Tämän lisäksi Työllisyysrahasto tilittää Kelalle peruspäivärahan rahoitukseen vuosittain 50,3 miljoonaa euroa<sup>13</sup>. Näiden tilitysten yhteismäärä ei voi kuitenkaan ylittää peruspäivärahamenoa.

Työllisyysrahaston tilitys on riittänyt useimpina ns. normaaleina vuosina kattamaan käytännössä koko peruspäivärahamenon. Valtio on osallistunut peruspäivärahan rahoittamiseen esimerkiksi vuosina 2020 ja 2021, kun peruspäivärahan saajamäärät olivat koronatilanteen vuoksi poikkeuksellisen korkeita.

Peruspäivärahan rahoitusratkaisun perusteena on ollut vakuutusperiaate. Peruspäivärahaa on pidetty vakuutusmuotoisena työttömyysetuutena, joka eroaa työmarkkinatuen kaltaisesta syyperusteisesta perusturvaetuudesta. Koska työttömyyskassaan kuulumattomilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan, on heidän maksamiensa työttömyysvakuutusmaksujen käyttämistä peruspäivärahan rahoitukseen pidetty perusteltuna (ks. HE 64/1998). Mikäli kassaan kuulumattomien työttömyysvakuutusmaksujen ja 50,3 miljoonan euron osuus ylittävät peruspäivärahan menon, ylijäämä jää Työllisyysrahastolle.

---

13 Työllisyysrahaston tilitys peruspäivärahan rahoitukseen tarkoittaa käytännössä sitä, että Työllisyysrahaston keräämiä vakuutusmaksuja käytetään peruseriaatteeltaan valtion rahoitusvastuulla olevan perusmääräisen etuuden rahoittamiseen. Lain työttömyysturvaetuuksien rahoituksen näkökulmasta tämä ei kuitenkaan sinänsä ole ongelma, sillä lain mukaan vakuutusmaksuja voidaan käyttää työttömyyspäivärahojen rahoittamiseen.

## Peruspäiväraha ja vakuutusperiaate

Edellä kuvatun mukaisesti peruspäivärahan perusosaa rahoitetaan vakuutetuilta kerättävillä vakuutusmaksuilla<sup>14</sup>. Tilanne muodostaa kuitenkin poikkeuksen järjestelmän perusolemukseen, jossa valtio pääsääntöisesti vastaa perustasoisten etuuksien rahoituksesta verovaroin. Esimerkiksi ansiopäivärahan perusosa sekä työmarkkinatuen perusmäärä rahoitetaan täysimääräisesti verovaroin.

Vakuutusperiaatteen noudattamisesta on syntynyt tilanne, jossa kassaan kuulumattomat henkilöt (jotka täyttävät työssäoloehdon) eivät nauti samasta verorahoitteisesta etuudesta kuin kassaan kuuluvat henkilöt nauttivat – toisin sanottuna he joutuvat itse merkittävässä määrin osallistumaan työttömyyspäivärahansa perusosan rahoitukseen vakuutusmaksujen kautta. Ongelmaa voi luonnehtia myös vakuutusmaksujen kautta: kassoihin kuulumattomat henkilöt maksavat vakuutusmaksuja, mutta eivät saa näille samaa vastiketta, kuin kassoihin kuuluvat saavat.

Yhden epäkohdan korjaamisesta on siis syntynyt toinen epäkohta: kun vakuutusmaksun maksajan vakuutusmaksutuloja on alettu kohdistaa hänen oikeutenaan olevan etuuden rahoitukseen, ei hän enää nautikaan samaa verovaroin rahoitettua etuutta kuin kassaan kuuluva henkilö.

Peruspäivärahaan ja vakuutusperiaatteeseen liittyvien näkökohtien tätä laajempi käsittely on tämän työryhmän työn ulkopuolella. Sen sijaan hallitusohjelman mukaisesti puoliväliriiheen mennessä teetetään selvitys universaalien ansiosidonnaisen työttömyysturvan mallista.

---

14 On kuitenkin huomattava, että tämä koskee vain palkansaajien vakuutusmaksuja: sikäli kun palkansaajien vakuutusmaksua vastaava osa tilitetään työllisyysrahastosta Kansaneläkelaitokselle, ei työnantajan vakuutusmaksua vastaavalta osin tilitetä.

### 2.3.3 Työmarkkinatuen rahoitus

Työttömyysvakuutusmaksuilla ei rahoiteta työmarkkinatukea. Työmarkkinatuen rahoituksesta vastaavat valtio sekä maksupäivien mukaan porrastetulla osuudella tuen saajan kotikunta.

### 2.3.4 Kuntien rahoitusosuudet

Nykyisin kunnat osallistuvat työttömyysetuuksista vain työmarkkinatuen rahoitukseen. 1.1.2025 lähtien kunnat osallistuvat kaikkien työttömyysturvaetuuksien rahoitukseen. Rahoitusosuus porrastetaan työttömyyden keston mukaan ja on 0–50 prosenttia etuuksien peruspäivärahaa vastaavasta osuudesta. Muutoksen odotetaan tuovan kunnille vuoden 2027 tasossa arvioituna 98 miljoonan euron kustannusvastuun ansiopäivärahan perusosasta sekä 28 miljoonan euron kustannusvastuun peruspäivärahan perusosasta.

Muutos ei vaikuta Työllisyysrahaston rahoitusosuuksiin ansiopäivärahasta, koska kuntien rahoitusosuus kohdistuu vain ansiopäivärahan perusosaan. Muutos voi kuitenkin pienentää Työllisyysrahaston osuutta peruspäivärahan rahoituksesta, koska Työllisyysrahaston tilityksen enimmäismäärästä vähennetään muutoksen jälkeen etuudensaajien kotikuntien rahoitusosuudet. Uuden rahoitusmallin tavoitteena on kannustaa kuntia lyhentämään kuntalaisten työttömyysjaksoja työttömyysetuuslajista riippumatta.

### 2.3.5 Aikuiskoulutusetuuksien ja vuorottelukorvauksen rahoitus

Aikuiskoulutusetuudet eli aikuiskoulutustuki sekä ammattitutkintostipendi rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla lukuun ottamatta yrittäjien aikuiskoulutustukea ja valtion palveluksessa oleville myönnettäviä ammattitutkintostipendejä, joiden rahoituksesta vastaa valtio.

Vuonna 2022 aikuiskoulutusetuuksia maksettiin 189 miljoonaa euroa, josta noin 178 miljoonaa oli aikuiskoulutustukea ja 11,5 miljoonaa euroa ammattitutkintostipendejä. Valtion rahoitusosuus näistä oli yhteensä noin 2,5 miljoonaa euroa.

Valtio rahoittaa vuorottelukorvauksista peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Työttömyyskassat rahoittavat 5,5 prosenttia ja Työllisyysrahasto rahoittaa jäljelle jäävän osuuden.

Vuonna 2022 vuorottelukorvauksia maksettiin yhteensä noin 27 miljoonaa euroa. Valtion osuus tästä oli noin 11 miljoonaa euroa.

### 2.3.6 Työllisyysrahaston rahoittamat etuudet ja työeläkkeiden rahoitus

Ansiopäiväraha, vuorottelukorvaus ja aikuiskoulutustuki kerryttävät työeläkettä etuuden saannin ajalta toisin kuin Kelan maksamat työttömyysetuudet. Ansiopäivärahan saannin ajalta eläkettä kertyy 75 prosenttia etuuden perusteena olevasta palkasta, aikuiskoulutustuella kertymä on 65 prosenttia ja vuorottelukorvauksella 55 prosenttia etuuden perusteena olevasta palkasta (Työntekijän eläkelaki 74 § (395/2006)).

Työllisyysrahasto maksaa näiden perusteella Eläketurvakeskukselle sekä Valtion eläkerahastolle työeläkkeiden rahoitukseen osuuden (työntekijän eläkelain 395/2006 182 § mukainen Työllisyysrahaston osuus työeläkekustannuksista, eli ns. TR-osuus/ETK-maksu). Summa on vaihdellut vuosittain pitkälti ansiopäivärahan vuosittaisen maksupäivien mukana. Vuonna 2022 summa oli noin 600 miljoonaa euroa ja vuonna 2021 noin 900 miljoonaa euroa (summa sisältää myös vuorotteluvapaan ja aikuiskoulutustuen ajalta kertyvät eläkkeet). Summaan eivät vaikuta esimerkiksi ansiopäivärahan tasoon tehtävät muutokset, koska kertymä perustuu etuuksien perusteena oleva palkkaan. Summaan kuitenkin vaikuttavat sellaiset muutokset, jotka vaikuttavat etuuspäivien ja siten ansiosidonnaisten etuuksien saajien määrään.

### 2.3.7 Työttömyysvakuutusmaksut

Työttömyysvakuutusmaksujen tasosta säädetään joka vuosi lailla. Työllisyysrahasto tekee sosiaali- ja terveysministeriölle vuosittain esityksen seuraavan vuoden maksumaksusta. Tämä esitys ei kuitenkaan sido maan hallitusta, jonka vastuulla esityksen tekeminen työttömyysvakuutusmaksujen tasosta viime kädessä on.

Lain mukaan työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että Työllisyysrahasto voi suoriutua sen vastattavina olevien työttömyysetuuksien, aikuiskoulutustuen, muutosturvarahan ja muutosturvakoulutusten rahoituksesta sekä esim. peruspäivärahan maksusuudesta. Lisäksi työttömyysvakuutusmaksut on säädettävä siten, että työnantajien keskimääräinen vakuutusmaksu ja palkansaajien maksu ovat yhtä suuret ennen työnantajan vakuutusmaksuun lisättävää muutosturvamaksun yleistä osaa. Työnantajien maksumtaso on porrastettu työnantajan palkkasumman mukaan siten, että se on pienemmillä työnantajilla pienempi kuin suurilla.

Vuonna 2023 työnantajan keskimääräinen työttömyysvakuutusmaksun (ml. muutosturvamaksun yleinen osa) arvioidaan olleen 1,54 prosenttia. Palkansaajien maksu oli 1,50 prosenttia vuonna 2023. Vuoden 2024 työnantajien keskimääräinen maksu on 0,80 prosenttia ja palkansaajien maksu 0,79 prosenttia.

Työttömyysvakuutusmaksuja kerättiin vuonna 2022 noin 2,75 miljardia euroa. Vakuutusmaksualennuksen jälkeen summan arvioidaan olevan vuonna 2024 vajaa 1,6 miljardia euroa.

Vuoden 2022 työttömyysvakuutusmaksujen tuoton erittelyjen perusteella hieman yli 70 prosenttia työnantajamaksuista kertyi yksityisiltä yrityksiltä, noin 17 prosenttia kunnilta ja 10 prosenttia kuntayhtymiltä, 1,7 prosenttia yliopistoilta ja 0,1 prosenttia valtion liikelaitoksilta. Vuoden 2023 hyvinvointialueiden myötä kuntien ja kuntayhtymien osuus jakautuu karkeasti puoliksi kunnille ja kuntayhtymille ja puoliksi hyvinvointialueille.

### 2.3.8 Suhdannepuskuri

Työllisyysrahastolla on maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi rahaston varojen ja velkojen erotuksena muodostuva suhdannepuskuri, jonka varojen tai velkojen enimmäismäärää koskeva ennuste työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä voi olla enintään 6,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruinen. Vuonna 2023 puskurin enimmäismäärä on noin 2 miljardia euroa. Puskurin enimmäismäärä kuitenkin muuttuu, kun arvio 6,0 prosentin työttömyysastetta vastaavien menojen määrästä muuttuu. Eli etuusmuutokset, jotka pienentävät työttömyysvakuutusmaksuilla katettavaa osuutta etuuksista, pienentävät myös suhdannepuskurin enimmäiskokoa. Työllisyysrahaston arvion mukaan suhdannepuskurin enimmäismäärä vuonna 2024 on n. 1,7 miljardia euroa<sup>15</sup>. Käytännössä puskurin toimintaan vaikuttaa myös likviditeettitarve, joka liittyy menojen ja tulojen ajoitukseen.

Sen estämättä, mitä suhdannepuskurin enimmäismäärästä on säädetty, työttömyysvakuutusmaksut voidaan tasaisen maksukehityksen turvaamiseksi kaksi kertaa kolmen vuoden aikana määrätä siten, että puskurin varojen enimmäismäärä ennusteen mukaan ylittyy. Tällöin työttömyysvakuutusmaksuja ei kuitenkaan saa määrätä edeltävän vuoden maksuja korkeammiksi. Lisäksi puskurin velan enimmäismäärä voi kuitenkin olla 300 miljoonaa euroa suurempi kuin 6,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruus. Syksyllä 2023 suhdannepuskurin enimmäiskoon arvioitiin ylittyvän vuoden 2023 lopussa.

15 Työllisyysrahaston oman arvion mukaan hallituksen toimenpiteiden vaikutus vuoden 2024 suhdannepuskurin enimmäismäärään on noin 180 miljoonaa euroa. Vuonna 2025 puskuri on todennäköisesti enimmäismäärältään edelleen pienempi, mikäli hallitusohjelman mukaiset toimenpiteet astuvat voimaan syksyllä 2024.



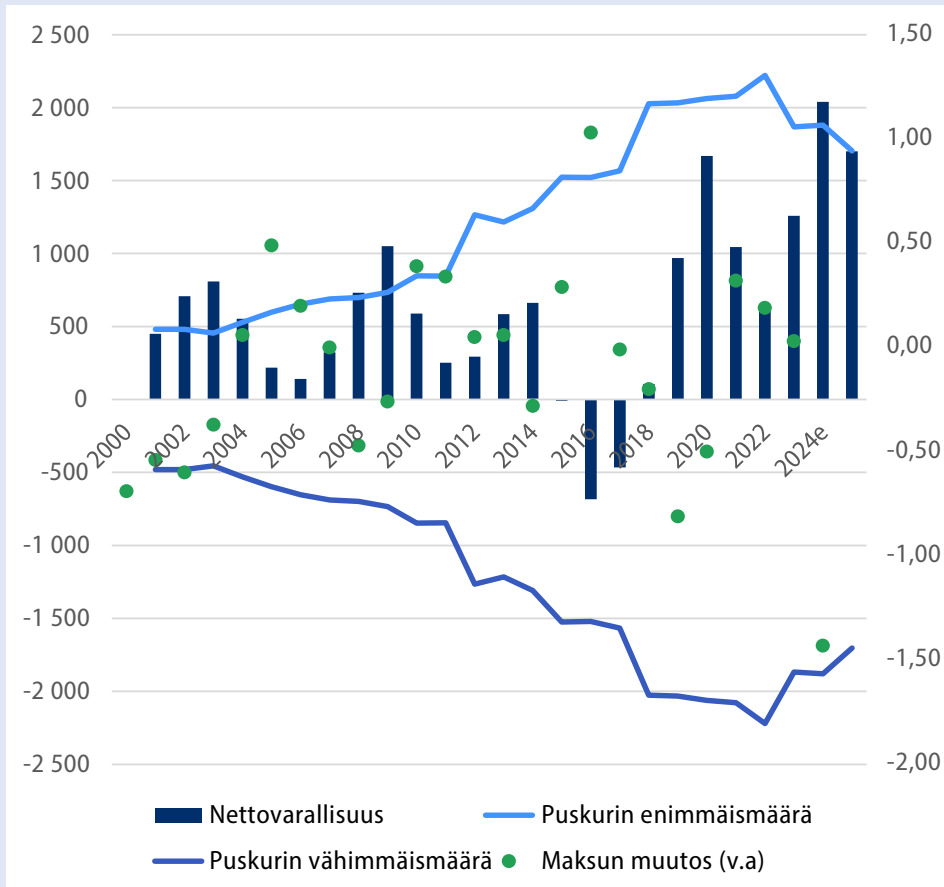
## Suhdannepuskuri, maksut ja finanssipolitiikka

Suhdannepuskurin keskeinen tarkoitus on mahdollistaa vakuutusmaksujen vakaa kehitys. Ihannetilanteessa työttömyysvakuutusmaksujen kehitys pystyttäisiin pitämään tasaisena, sillä työnantajien, palkansaa-  
jien ja valtion finanssipolitiikan kannalta vakaa ja ennustettava toimintaympäristö on toivottava. Erityisesti olisi tärkeää, että maksua ei tarvitsisi olennaisesti nostaa matalasuhdanteessa tai laskea korkeasuhdanteessa, jolloin välttyttäisiin suhdanteita vahvistavalta politiikalta. Suhdannepuskurin liian pieni koko voi pakottaa suhdannevaihteluita vahvistaviin päätöksiin puskurin ylä- tai alarajan lähestyessä. Koska puskurilla tavoitellaan ennen kaikkea vakaata maksukehitystä, ei ole perusteltua ajatella maksulla olevan tavoitteita aktiivisen finanssipolitiikan suhteen.

Puskurin ylläpitämiseen liittyy myös kustannuksia. Puskurin varat on sijoitettava tarpeeksi likvidiin muotoon, jotta näitä voitaisiin hyödyntää sujuvasti rahaston toiminnassa. Tämän vuoksi varojen tuotto jää matalammaksi, kuin se muutoin voisi muodostua. Lisäksi puskurissa mahdollisesti olevaan velkaan liittyy korkokustannuksia.

Suhdannepuskurin kannalta onkin hyödyllistä tarkastella puskurin historiallisia toteumatietoja sekä finanssipolitiikan että puskurin rahoitus-  
aseman näkökulmasta. Tarkastelujen osalta on hyvä huomioida, että puskurin maksutaso asetetaan aina ennusteen mukaisesti. Talouden ennustamiseen liittyvät vaikeudet hankaloittavat siis maksutason asettamista.

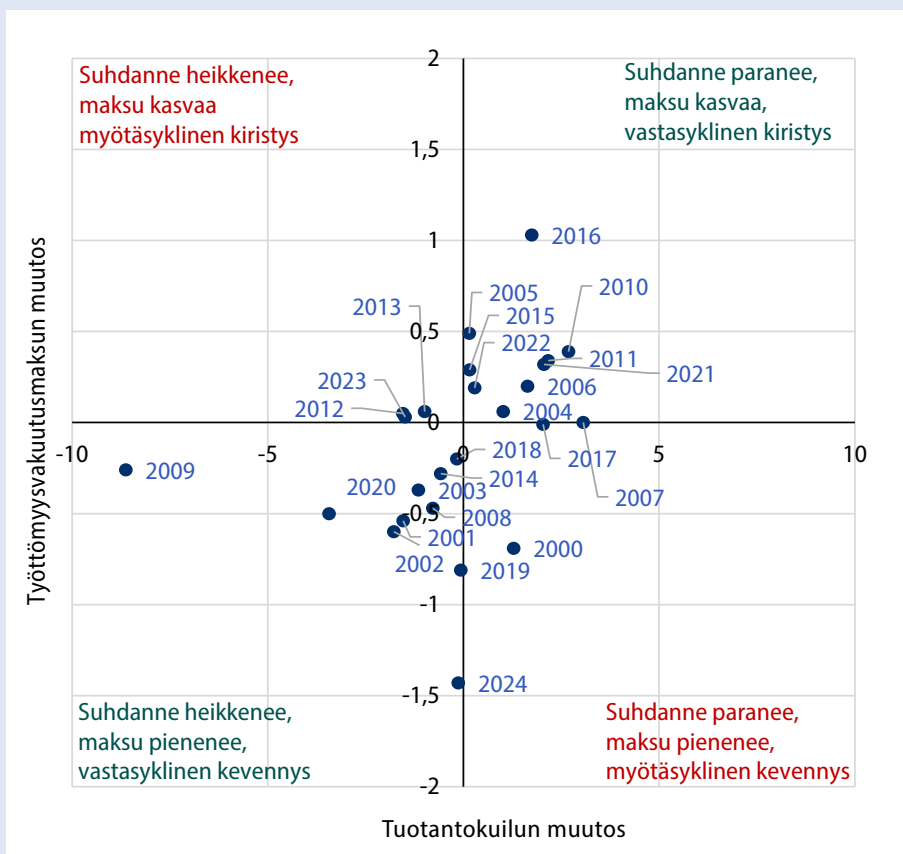
**Kuvio 3.** Vakuutusmaksujen muutokset, suhdannepuskurin nettovarallisuus sekä enimmäis- ja vähimmäismäärä 2000-luvulla.  
Lähde: Työllisyysrahasto



Kuviosta 3 havaitaan, että suhdannepuskuri on 2000-luvulla ollut erittäin harvoin nettovelkainen. Kolmea vuotta lukuun ottamatta puskurin nettovarallisuus on säilynyt positiivisena. Maksuja on säännönmukaisesti muutettu, mutta yksinkertaisen aikasarjan perusteella ei ole selvää, onko maksuilla ollut merkitystä myötäsyklisen finanssipolitiikan näkökulmasta. Tätä näkökulmaa on tarkasteltu kuviossa 4.

Kuvion 4 vaaka-akseli ilmentää tuotantokuilun muutosta. Tuotantokuilun<sup>16</sup> avulla voidaan arvioida talouden suhdannetilannetta. Kun tuotantokuilun muutos on positiivinen (negatiivinen), suhdannetilanne paranee (heikkenee). Pystyakselilla on työttömyysvakuutusmaksujen muutos. Tuotantokuilun ja työttömyysvakuutusmaksujen vuosittaiset muutokset on ilmaistu pisteinä kaaviossa. Kuviosta havaitaan, että maksujen muutokset ovat olleet pääosin vastasyklisiä. Vaikka maksukehitys ei ole ollut erityisen vakaa, on järjestelmä kuitenkin finanssipolitiikan näkökulmasta toiminut vastasyklisesti, kun suhdannetilanteen muutosta arvioidaan tuotantokuilun avulla.

**Kuvio 4.** Vakuutusmaksujen muutos suhdannetilanteen mukaan.  
Lähde: valtiovarainministeriön arviot, Työllisyysrahaston maksutiedot.



16 Tuotantokuilulla mitataan talouden tilanteen poikkeamaa sen pitkäaikaisesta keskiarvosta eli ns. rakenteellisesta tasosta. Tuotantokuilun kasvaessa siis talous etäännyy rakenteellista tasoaan heikommaksi.

## 2.4 Sairausvakuutusetuuksien rahoitus

Sairausvakuutuksen rahoituksesta säädetään sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvussa. Sairausvakuutus jaetaan sairaanhoitovakuutukseen ja työtulovakuutukseen.

Sairausvakuutusrahaston rahoitusomaisuuden määrän on kunkin vuoden päättyessä oltava vähintään 8 prosenttia sairausvakuutuksen vuotuisista kokonaiskuluista. Jos seuraavan vuoden vakuutusmaksuja tai valtion rahoitusosuutta vahvistettaessa arvioidaan, että rahoitusomaisuus tulee kuluvana vuonna alittamaan 8 prosenttia tai ylittämään 12 prosenttia, arvioitu vajaus tai ylijäämä otetaan huomioon vakuutusmaksuja tai rahoitusosuuden määrää vahvistettaessa.

Valtio takaa sairausvakuutuksen maksuvalmiuden eli valtio suorittaa Kelalle sellaisen määrän varoja, että sairausvakuutusrahaston maksuvalmius on koko ajan turvattu. Valtion maksama maksuvalmiussuoritus tulee palauttaa, kun sitä ei enää tarvita. Vuoden lopussa palauttamatta oleva maksuvalmiussuoritus huomioidaan seuraavan vuoden valtion osuuden määrässä sekä vakuutusmaksuja määrättäessä.

### 2.4.1 Sairaanhoitovakuutus

Sairausvakuutusrahastosta maksettavia sairaanhoitovakuutuksen kuluja ovat lääkekorvaukset, matkakorvaukset, yksityisistä sairaanhoitopalveluista maksettavat hoito- ja tutkimuskorvaukset (Kela-korvaukset) sekä Kelan ammatillinen kuntoutus, vaativa lääkinnällinen kuntoutus, kuntoutuspsykoterapia ja harkinnanvarainen kuntoutus. Lisäksi sairaanhoitovakuutukseen kuuluvat maatalousyrittäjän työtapa-turma- ja ammattitautilain mukaiseen perusturvaosuuteen katsottavat sairaanhoitokulut ja rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain perusteella maksettavat korvaukset sekä sairaanhoitovakuutuksen etuuksien ja korvausten toimeenpanosta Kelalle aiheutuvat toimintakulut.

Valtio rahoittaa 67 % sairaanhoitovakuutuksen kuluista<sup>17</sup>. Vakuutettujen (palkansaa-jat, yrittäjät, etuuden- ja eläkkeensaajat) sairaanhoitomaksulla rahoitetaan 33 % sairaanhoitovakuutuksen kuluista. Poikkeuksen edellä mainittuun muodostavat rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain perusteella maksettavat korvaukset, jotka rahoitetaan valtion varoista. Sairaanhoitomaksu peritään vakuutetun

---

17 Alkuperäinen kustannusten jako oli 50 % valtion vastuulla ja 50 % vakuutettujen vastuulla (HE 68/2005). Myöhemmin kustannusten jakoa on muutettu ja nykyään valtio rahoittaa aiempaa suuremman 67 prosentin osuuden kuluista (HE 296/2018).

kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta. Ero etuudesta ja palkkatulosta perittävien maksujen suuruudessa on erilaisten ajan myötä tehtyjen päätösten tulema (ks. kehikko luvussa 2.4.2).

**Taulukko 1.** Sairaanhoitovakuutuksen rahoitus 2024 tasossa.

<b>Sairaanhoitovakuutus</b>	<b>2024</b>
<b>Sairaanhoitovakuutuksen etuuskulut yhteensä</b>	<b>3 027,2</b>
<b>Sairaanhoito ilman EU-korvauksia</b>	<b>2 964,3</b>
Lääkekorvaukset	1 890,9
Lääkäripalkkiot	127,0
Hammaslääkäriin palkkiot	48,0
Tutkimus ja hoito	6,1
Matkakorvaukset	354,4
Mata-sairaanhoito	3,6
Työkyvyn arviointi	0,1
Ammatillinen kuntoutus	69,8
Vaativa lääkinällinen kuntoutus	267,1
Harkinnanvarainen kuntoutus	79,6
Psyko-terapia	117,7
<b>Vakuutusmaksuilla ja valtion osuuksilla rahoitettavat etuuskulut</b>	<b>2 914,0</b>
<b>EU-korvaukset</b>	<b>62,9</b>
<b>Sairaanhoitovakuutuksen toimintakulut</b>	<b>167,0</b>
<b>SAIRAANHOITOVAKUUTUKSEN KULUT YHTEENSÄ</b>	<b>3 194,2</b>
<b>Etuuskuluista vähennettävät tuotot</b>	<b>50,3</b>
Lääkekorvausten palautusmaksut	50,0
Takautumissuoritukset	0,3
<b>Vakuutusmaksuilla ja valtion osuuksilla rahoitettavat kulut (vähimmäismäärä, omaisuuden tuotot ja toimintakulut)</b>	<b>3 078,0</b>

<b>Sairaanhoitovakuutus</b>	<b>2024</b>
valtion osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista (ali-/ylijäämä)	1 890,0
valtion osuus toimintakuluista (ali-/ylijäämä)	97,0
valtion osuus EU-korvauksista (ulkomailta, sh-piireiltä saadut korvaukset)	57,0
<b>Valtion osuudet yhteensä</b>	<b>2 044,0</b>
<b>Vakuutettujen osuus kuluista (ali-/ylijäämä)</b>	<b>1 108,0</b>
<b>Vakuutetun sairaanhoitomaksu</b>	
• Palkkatulosta ja yrittäjien työtulosta	0,51 %
• etuustulosta	1,48 %

## 2.4.2 Työtulovakuutus

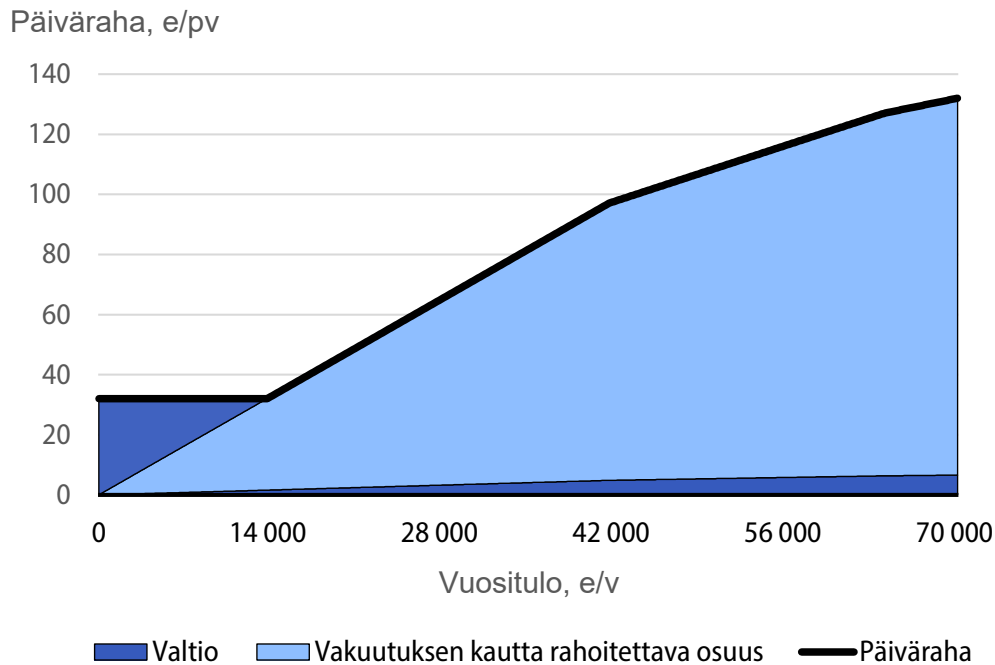
Sairausvakuutusrahastosta maksettavia työtulovakuutuksen kuluja ovat sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat (sairauspäiväraha, tartuntatautipäiväraha, luovutuspäiväraha, vanhempainpäivärahat ja erityishoitoraha) sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain mukaiset kuntoutusrahat. Lisäksi työtulovakuutukseen kuuluvat maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain mukaiseen perusturvaosuuteen katsottavat päivärahat, työterveyshuollon korvaukset ja maatalousyrittäjien työterveyshuollon eräiden kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetussa laissa säädettyt kulut, vuosilomakustannuskorvaukset ja perhevapaakorvaukset sekä työtulovakuutuksen etuuksien ja korvausten toimeenpanosta Kelalle aiheutuvat toimintakulut.

Työnantajien sairausvakuutusmaksulla sekä palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksulla rahoitetaan työtulovakuutuksen kulut, joista on vähennetty perhevapaakorvauksen kulut sekä valtion osuudella ja yrittäjän lisärahoitusosuudella rahoitettavat kulut. Kulujen muutokset rahoitetaan siten, että valtion rahoitusosuuden vähentämisen jälkeen tarvittavat maksujen muutokset jakaantuvat tasan päivärahamaksun ja työnantajien sairausvakuutusmaksun kesken. Lisäksi perhevapaakorvaukset rahoitetaan työnantajien sairausvakuutusmaksulla. Perhevapaakorvaus on vuosittain korottanut työnantajamaksua 0,04–0,06 prosenttiyksikköä.

Vuoden 2023 sairausvakuutusmaksutuoton erittelyn perusteella noin 76 prosenttia työnantajamaksuista kertyi yksityiseltä sektorilta, noin 11 prosenttia kunnilta, noin 12 prosenttia valtiolta ja hyvinvointialueilta sekä 0,5 prosenttia seurakunnilta.

Jos päivärahan tai kuntoutusrahan määrä jäisi vuositulon perusteella laskettuna alle vähimmäismääräisen päivärahan, valtion varoista rahoitetaan se osuus vähimmäismääräisenä maksettavan päivärahan tai kuntoutusrahan kuluista, joka ylittää vuositulon perusteella lasketun päivärahan tai kuntoutusrahan määrän. Lisäksi valtio rahoittaa 5 % päiväraha- ja kuntoutusrahakuluista, jotka muutoin rahoitetaisiin työnantajan sairausvakuutusmaksulla ja palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksulla (ks. kuvio 5). Lisäksi valtion varoista rahoitetaan kulut, jotka aiheutuvat työterveyshuollon sairaanhoidon (korvausluokka II) korvaamisesta yrittäjille sekä maatalousyrittäjien työterveyshuollon eräiden kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetussa laissa säädetyt kulut.

**Kuvio 5.** Valtion osuudella ja vakuutusmaksuilla sv-päivärahoista rahoitettavat osuudet



Kulut, jotka aiheutuvat yrittäjän omavastuujalta maksettavasta sairauspäivärahasta, rahoitetaan yrittäjän lisärahoitusosuudella. Yrittäjän lisärahoitusosuutta peritään päivärahamaksun lisäksi vakuutetulta, jolla on voimassa yrittäjän eläkelaisa tarkoitettu vakuutus.

**Taulukko 2.** Työtulovakuutuksen rahoitus vuoden 2024 tasossa.

<b>Työtulovakuutus</b>	<b>2024</b>
<b>Työtulovakuutuksen etuuskulut yhteensä</b>	<b>2 966,9</b>
Sairauspäivärahat	1 059,8
josta tartuntatautipäiväraha	0,4
Vanhempainpäivärahat	1 125,2
Perhevapaakorvaus	37,2
Mata-päivärahat	4,4
Yrittäjien lisäpäivärahat	11,0
Kuntoutusrahat	298,1
Työterveyshuolto	431,2
<b>Valtion osuudet yhteensä</b>	<b>373,0</b>
Päivä- ja kuntoutusrahat - lisäosuus	262,9
Päivä- ja kuntoutusrahat - perusosuus (5 %)	108,3
Työterveyshuolto - yrittäjien sairaanhoito	0,7
Työterveyshuolto - maatalousyrittäjät	1,1
Vakuutusmaksuilla rahoitettavat etuuskulut	2 594,0
<b>Toimintakulut</b>	<b>90,0</b>
<b>TYÖTULOVAKUUTUKSEN KULUT YHTEENSÄ</b>	<b>3 057,0</b>
<b>Vakuutusmaksujen perusteena olevat kulut</b>	
Päivärahamaksulla ja työnantajamaksulla rahoitettavat kulut (etuuskulut, toimintakulut, omaisuuden tuotot, vähimmäismäärä, alitai ylijäämä)	2 408,0
Yrittäjien lisäpäivärahat (YEL-lisärahoitusosuudella)	11,0
Perhevapaakorvaus (työnantajan sairausvakuutusmaksulla)	24,0
<b>Vakuutusmaksut</b>	
• työnantajien sairausvakuutusmaksu	1,16 %
• palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksu	1,01 %
• yrittäjien lisärahoitusosuus	0,22 %



## Viimeaikojen rahoitusmuutokset

### Sairausvakuutuksen rahoituksen uudistus

Sairausvakuutuksen rahoitus uudistettiin vuonna 2006. Uudistuksen tavoitteena oli turvata sairauden perusteella myönnettävien etuuksien rahoituksen riittävyys, jota varten sairausvakuutuksessa vahvistettiin vakuutusperiaatetta tiivistämällä maksujen ja etuuksien välistä yhteyttä. Tavoitteena oli myös selkeyttää rahoitusta ja se, että etuuksien rahoittamiseksi perityt vakuutusmaksut seuraisivat etuusmenojen kehitystä. Aiemmin työnantajat ja vakuutetut maksoivat sairausvakuutusmaksua ja lisäksi valtio rahoitti puuttuvan osan ns. takuusuorituksella mikäli vakuutusmaksutuotot eivät olleet riittäviä. Poikkeustilanteita varten tarkoitettua valtion takuusuorituksesta oli tullut jatkuva rahoituslähde. Lisäksi rahoitus perustui merkittävilta osin muihin väliaikaisiin lailla säädettyihin rahoitusratkaisuihin. Kaikkiaan valtion rahoitusosuus oli kasvanut noin 40 prosenttiin sairausvakuutuksen kuluista.

Sairausvakuutus jaettiin rahoituksellisesti kahteen osaan: sairaanhoitovakuutukseen ja työtulovakuutukseen. Jaon taustalla oli ajatus, jonka mukaan sairaanhoitovakuutuksen rahoituspohjan tulisi olla laajempi, sillä sairaanhoitovakuutus koskee koko väestöä, kun työtulovakuutus taas koskee työssäkäyviä. Sairausvakuutusrahastosta rahoitettavia etuuksia ovat ne etuudet, joiden määrä ei ole riippuvainen palkka- tai muusta työtulosta. Näiden etuuksien rahoittajana ovat valtio ja vakuutetut. Työtuloetuksina rahoitetaan ne etuudet, joiden suuruus määräytyy palkkatulon tai yrittäjän työtulon perusteella ja jotka liittyvät kiinteästi työsuhteeseen tai yrittäjyyteen. Näiden etuuksien rahoittajina ovat pääsääntöisesti työnantajat sekä palkansaajat.

### **Kilpailukyky sopimuksen vaikutuksista**

Kilpailukyky sopimuksessa ehdotetun mukaisesti sairausvakuutuksen rahoitusta muutettiin vuodesta 2017 lukien. Sopimuksen ajatuksena oli yritysten kilpailukykyyn ja siten työllisyyden parantaminen yksikkötyökustannuksia alentamalla. Työnantajamaksua alennettiin sovitulla prosentilla vuosittain ja päivärahamaksua korotettiin työnantajamaksun alennusta vastaavasti. Päivärahamaksun korotus kompensoitiin palkansaajille sairaanhoitomaksun alennuksena ja valtion osuutta sairaanhoitovakuutuksesta kasvatettiin vastaavasti. Koska pienituloiset eivät maksa sairaanhoitomaksua, kompensoitiin palkansaajamaksujen korotusta heille vapauttamalla alle 14 000 euroa vuodessa ansaitsevat päivärahamaksun maksamisesta. Tästä syntyi rahoitusvajetta työtulovakuutukseen, jonka valtio kompensoi rahoittamalla 3,3 % muista kuin vähimmäismääräisistä vanhempainpäivärahoista. Lisäksi yli 14 000 (tuloraja vuoden 2017 tasossa) ansaitsevien päivärahamaksua korotettiin ja valtio kompensoi korotuksen sairaanhoitomaksun alennuksena. Palkkatulosta ja yrittäjän työtulosta maksettava sairaanhoitomaksu oli 0,00 % vuosina 2017–2019.

Vuodesta 2020 alkaen kilpailukyky sopimuksen mukaiset muutokset toteutettiin pysyvällä lainsäädännöllä yllä olevien periaatteiden mukaisesti. Tämän seurauksena työnantajan sairausvakuutusmaksu jäi pysyvästi alemmalle tasolle (-0,58 prosenttiyksikköä) ja valtion rahoitusosuus sairaanhoitovakuutuksesta kasvoi aiempaa suuremmaksi. Lisäksi palkansaajien vakuutusmaksut painottuivat sairaanhoitovakuutuksesta työtulovakuutukseen.

### **Eläke- ja etuustulosta perittävä sairaanhoitomaksu**

Sairausvakuutuksen vuoden 2006 rahoitusuudistuksen yhteydessä vakuutetun sairaanhoitomaksu aleni, kun sairausvakuutus jaettiin kahteen osaan. Samalla palkansaajilta ja yrittäjiltä alettiin periä uutta sairausvakuutuksen päivärahamaksua. Eläke- ja etuustulojen osalta sairaanhoitomaksu pidettiin kuitenkin ennallaan ja maksu oli 0,17 prosenttiyksikköä vakuutettujen maksua korkeampi. Kilpailukyky sopimuksen myötä ero vakuutettujen sairaanhoitomaksun ja eläke- ja etuustuloista perittävän maksun välillä suureni, kun päivärahamaksun korotusta kompensoitiin palkka- ja yrittäjän työtulosta maksettavaa sairaanhoitomaksua alentamalla.

**Valtion 5 % rahoitusosuus työtulovakuutuksessa**

Valtion prosenttiosuuteen perustuvasta työtulovakuutuksen rahoituksesta säädettiin vuodesta 2007 lukien samalla, kun eräistä vanhempainrahaan kohdistuvista muutoksista sovittiin. Rahoitusosuus oli 0,1 % vähimmäismääräisistä vanhempainpäivärahoista. Kilpailukyky sopimuksen myötä valtion rahoitusosuus nousi 3,4 prosenttiin, kun valtio kompensoi alle 14 000 euroa ansaitsevien maksuvapautuksesta aiheutuvaa maksuvajausta. Vuonna 2020 valtion rahoitusosuus korotettiin 5 prosenttiin päivärahoista ja kuntoutusrahoista samalla, kun valtion rahoitusosuutta vähimmäismääräisistä päivärahoista alennettiin ja muutos haluttiin toteuttaa kustannusneutraalisti rahoittajatahojen kesken (HE 296/2018).

## 3 Etuuksien rahoituksen yhteys julkisen talouden kokonaisuuteen

### 3.1 Vakuutusmaksut Suomen tuloverojärjestelmässä

#### 3.1.1 Maksut työnantajan ja vakuutetun verotuksessa

Suomen tuloverotus on nettoverotusta, eli bruttotulosta voi verotuksessa vähentää tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet kulut. Ansioperusteisten etuuksien rahoittamiseksi kerättävät pakolliset vakuutusmaksut ovat vähennyskelpoisia työnantajan ja palkansaajan verotuksessa. Veronluonteiset vakuutusmaksut ovat osa vakuutettujen ja työnantajien kokonaisverorasitusta ja vaikuttavat näin ollen esimerkiksi työnteon kannustimiin. Palkansaajan näkökulmasta vakuutusmaksuun liittyy kuitenkin suora kytkös etuusoikeuteen, toisin sanottuna, vakuutusmaksujen maksua vastaan henkilö saa oikeuden esimerkiksi työttömyys- tai eläke-etuuteen. Tässä mielessä maksujen kannustinvaikutukset voivat poiketa verojen kannustinvaikutuksista, mutta on hyvä huomata, että palkansaajankaan näkökulmasta vakuutusmaksujen ja etuusoikeuden välinen suhde ei ole yksiselitteinen.

Työnantajan maksamia palkkaperusteisia pakollisia vakuutusmaksuja ovat työeläkevakuutusmaksu, työttömyysvakuutusmaksu, sairausvakuutusmaksu sekä tapaturmavakuutusmaksu ja ryhmähenkivakuutusmaksu. TyEL-vakuuttamisvelvollisuuden alaraja vuonna 2024 on palkansaajan 68,57 euron kuukausitulo. Työttömyysvakuutusmaksujen osalta työnantaja on vakuutusmaksuvelvollinen, jos hän on maksanut kalenterivuoden aikana työntekijöilleen palkkaa yhteensä yli 1400 euroa. Työnantajamaksut ovat vähennyskelpoisia liiketoiminnan veronalaista tulosta laskettaessa. Jos yrityksen toiminta on tappiollista, Verohallinnon vahvistama tappio on mahdollista vähentää verotuksessa 10 seuraavan verovuoden aikana.

Palkansaajan pakollisia veronluonteisia vakuutusmaksuja ovat työeläkevakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu sekä sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ja päivärahamaksu. Työeläkevakuutusmaksun, työttömyysvakuutusmaksun ja sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuperuste on bruttopalkka, ja ne ovat palkansaajan verotuksessa vähennyskelpoisia veronalaisesta ansiotulosta. Päivärahamaksua palkansaaja maksaa 16 499 euroa ylittävästä vuositulosta. Päivärahamaksun tuloaraja tarkistetaan kalenterivuositain työntekijän eläkelain mukaisella palkkakertoimella.

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuperuste on verotettava ansiotulo (YEL-vakuutetuilla YEL-työtulo). Sairaanhoitomaksulla ei rahoiteta ansioperusteisia veronalaisia etuuksia, ja sillä rahoitettaviin etuuksiin ovat oikeutettuja kaikki Kela-kortin haltijat. Sairaanhoitomaksu katsotaan veronluonteiseksi maksuksi, eikä se ole vähennyskelpoinen verotuksessa. Sairausvakuutusmaksua maksavat kaikki verovelvolliset, joilla on verotettavaa ansiotuloa, eli sitä maksetaan palkka- ja yritystulon lisäksi myös eläke- ja päivärahatulosta. Eläke- ja päivärahatulosta maksu peritään korotettuna.

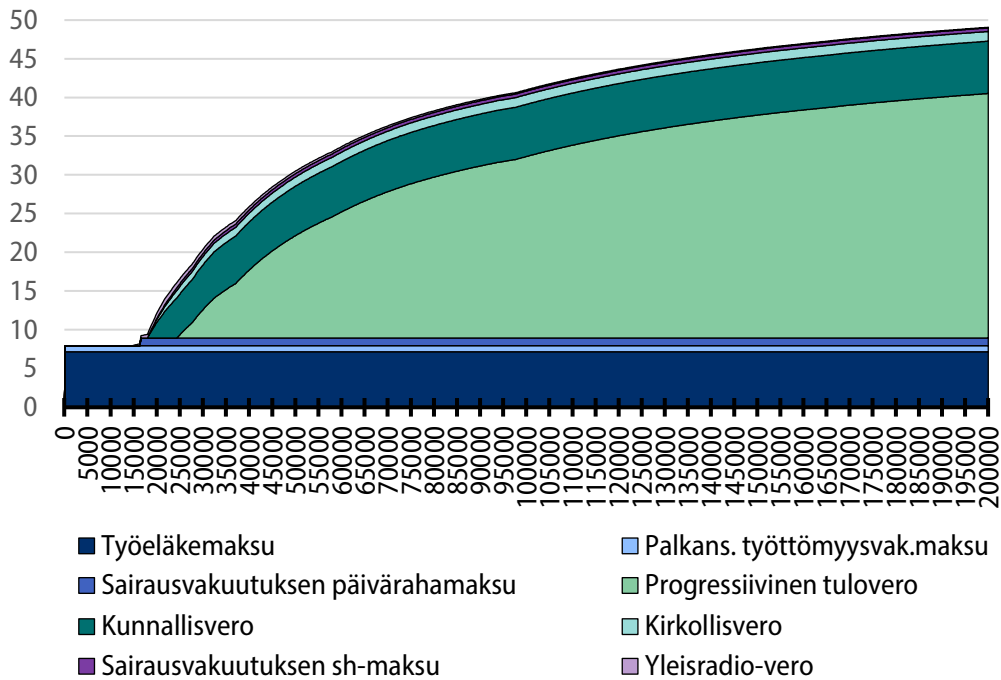
Yrittäjien ja maatalousyrittäjien YEL- ja MyEL-työtulojen perusteella peritään eläkevakuutusmaksua, päivärahamaksua YEL-korotusosineen sekä sairaanhoitovakuutusmaksua. YEL- ja MyEL-työtuloista ei sen sijaan peritä työttömyysvakuutusmaksuja. Pakollinen työeläkemaksu on vähennyskelpoinen joko yrityksen verotuksessa tai joko yrittäjän henkilökohtaisessa tai hänen puolisonsa verotuksessa.

Työnantaja pidättää palkansaajamaksut palkanmaksun yhteydessä. Työeläkevakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu eivät sisälly verokortin ennakonpidätysprosenttiin, vaan työnantaja tilittää ne erikseen vakuutuslaitoksille. Sairausvakuutuksen maksut sisältyvät verokortin ennakonpidätysprosenttiin, ja Verohallinto tilittää ne Kansaneläkelaitokselle kuukausittaisten verontilitysten yhteydessä.

### 3.1.2 Maksujen kohtaanto tulotasoittain

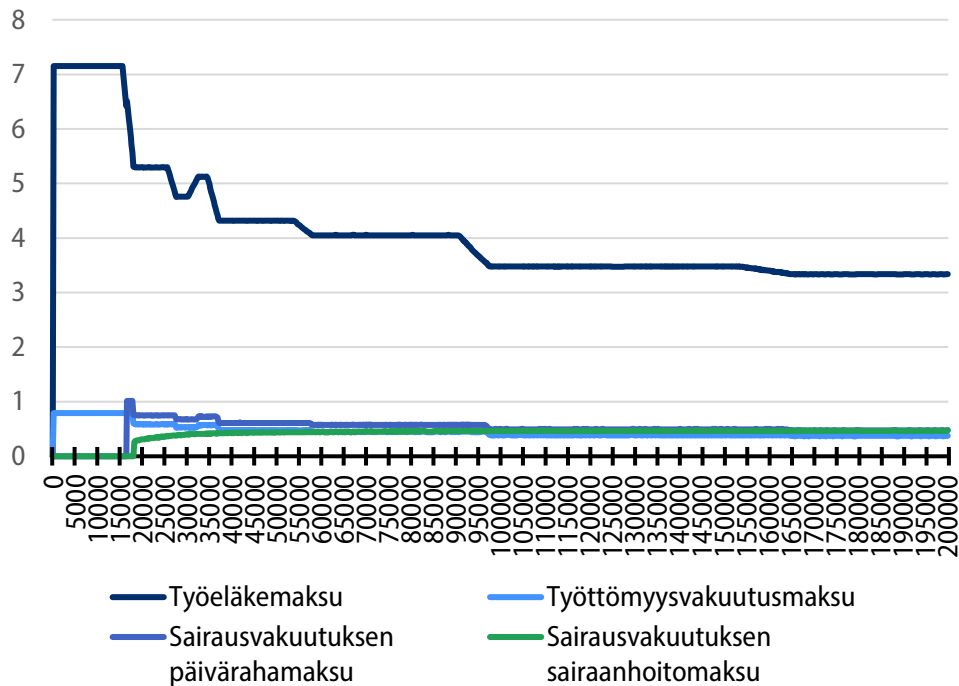
Kuviossa 6 esitetään eri verojen ja maksujen osuus palkansaajan vero- ja maksurasi-  
tuksesta tulotasoittain. Palkansaajamaksujen osuus kokonaisverorasituksesta piene-  
nee tulojen kasvaessa.

**Kuvio 6.** Eri verojen ja maksujen osuus, %, palkansaajan vero- ja maksurasituksesta tulotasoittain vuonna 2024<sup>18</sup>



Kuviossa 7 esitetään pakollisten sosiaalivakuutusmaksujen vaikutus palkkatulon veroasteeseen. Kuvioista käy ilmi, että bruttopalkasta perittävien vähennyskelpoisten palkansaajamaksujen efektiivinen maksurasitus on suhteellisesti suurempi matalammilla tulotasoilla. Tämä johtuu siitä, että vähennyskelpoisuuden merkitys on sitä suurempi, mitä korkeampi veroprosentti on, ja Suomen progressiivisessa verojärjestelmässä veroprosentti nousee tulojen kasvaessa. Kaikkein pienituloisimmilla efektiivinen maksuprosentti on sama kuin nimellinen. Tämä johtuu siitä, että ansiotuloverojen veronmaksukynnys on palkkatulolla n. 18 000 euroa vuodessa, ja maksun vähennyskelpoisuudesta ei ole hyötyä tämän tulotason alapuolella.

18 Keskimääräisillä kunnallis- ja kirkollisveroprosenteilla. Lähde: VM.

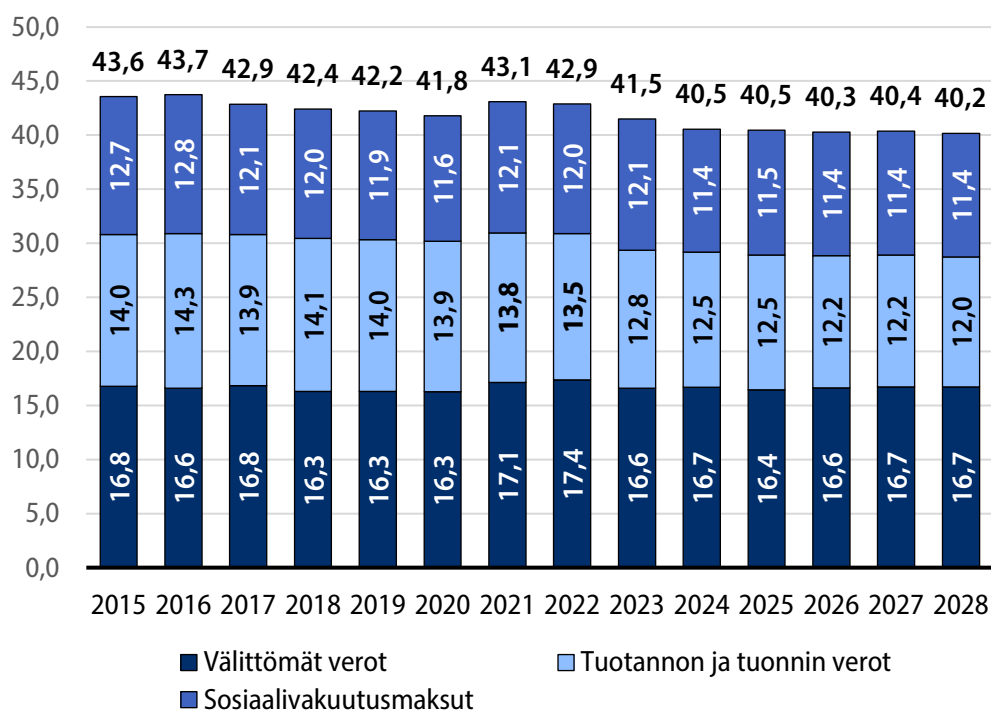
**Kuvio 7.** Vakuutusmaksujen vaikutus, %, palkkatulon veroasteeseen vuonna 2024<sup>19</sup>

### 3.2 Sosiaalivakuutusmaksut osana verojärjestelmää

Veronluonteiset sosiaalivakuutusmaksut muodostavat noin 28 % Suomessa kerättävistä veroista ja veronluonteisista maksuista. Kuviossa 8 esitetään kokonaisveroaste suhteessa bruttokansantuotteeseen jaoteltuna välittömiin veroihin, tuotannon ja tuonnin veroihin sekä sosiaalivakuutusmaksuihin. Sosiaalivakuutusmaksujen osuus on pysynyt varsin vakaana viime vuosina, mutta tulevalla kehyskaudella sen arvioidaan alenevan erityisesti työttömyysvakuutusmaksun alenemisen seurauksena.

19 Keskimääräisillä kunnallis- ja kirkollisveroprosenteilla. Lähde: VM.

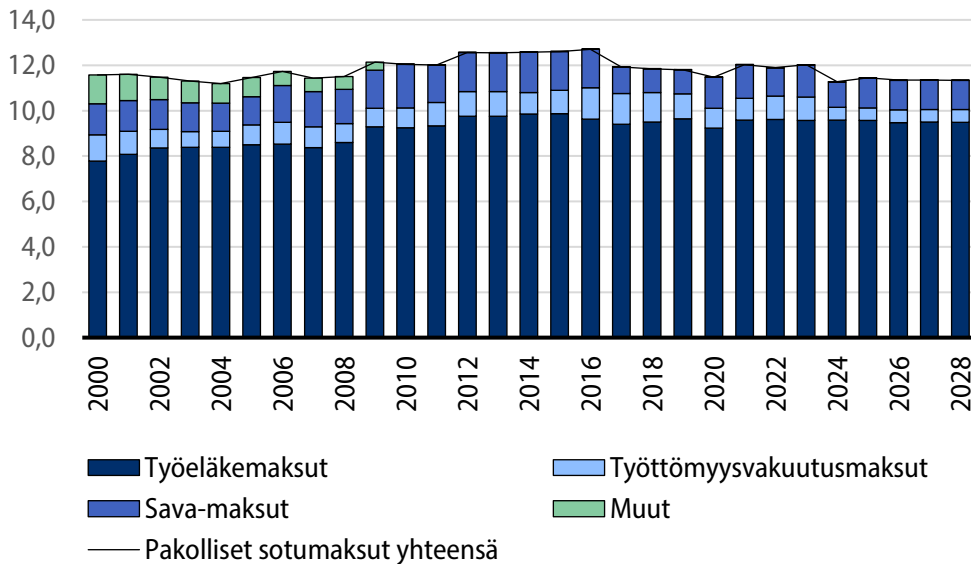
**Kuvio 8.** Kokonaisveroaste jaoteltuna välittömiin veroihin, tuotannon ja tuonnin veroihin sekä sosiaalivakuutusmaksuihin vuosina 2015 – 2028<sup>20</sup>



Kuviossa 9 esitetään sosiaalivakuutusmaksukertymä jaoteltuna eri maksuihin vuosina 2000 – 2028 kansantalouden tilinpidon mukaisena. Sosiaalivakuutusmaksukertymästä suurin osa muodostuu eläkevakuutusmaksuista.

<sup>20</sup> Lähde: VM talven 2023 ennuste.



**Kuvio 9.** Sosiaalivakuutusmaksut, %/BKT vuosina 2000 – 2028<sup>21</sup>

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksina pidetään mm. tehokkuutta, neutraaliisuutta, oikeudenmukaisuutta, selkeyttä ja yksinkertaisuutta sekä ennustettavuutta ja oikeusvarmuutta. Verojärjestelmän näkökulmasta tarkasteltuna vakuutusmaksuihin voi liittyä ongelmia silloin, kun ne syystä tai toisesta muuttuvat voimakkaasti ja ennakoimattomasti, erityisesti jos tällaiset muutokset ovat toistuvia. Verorasituksen tason vakaus ja ennustettavuus ovat tärkeitä sekä luonnollisille henkilöille että yrityksille etenkin heidän tehdessään pitkäkestoisia taloudellisia päätöksiä, kuten esimerkiksi päätöksiä työnteosta ja investoinneista.

Pakolliset sosiaalivakuutusmaksut kasvattavat sekä työnantajien että palkansaajien maksamien verojen ja maksujen lukumäärää ja monimutkaistavat näin verojärjestelmää. Verojärjestelmän monimutkaisuus on ongelmallista siksi, että verovelvollisen voi olla vaikea saada selville ja ymmärtää hänen tuloihinsa eri tilanteissa kohdistuvaa vero- ja maksurasitusta. Tämä voi aiheuttaa epävarmuutta ja myös vaikeuttaa vero- ja maksujärjestelmään sisältyvien kannustinelementtien havaitsemista<sup>22</sup>.

21 Lähde: VM talven 2023 ennuste.

22 Esimerkiksi Kostol & Myhre (2021): Labor supply responses to learning the tax and benefit schedule. *American Economic Review*, Vol. 111, No. 11, November 2021, pp. 3733-66.

Vaikka palkansaajamaksut ovat osa kokonaisverorasitusta, niitä koskevat päätökset tehdään erillisinä koko verojärjestelmää sekä vakuutettujen ja työnantajien kokonaisverorasituksen tasoa koskevista päätöksistä. Vakuutusmaksujen muutosten vaikutuksia veroasteeseen ei tyypillisesti kompensoida vakuutetuille<sup>23</sup>. Myöskään maksumuutosten vaikutuksia vähennyskelpoisuuden kautta kuntien ja seurakuntien verotuottoihin ei kompensoida.

---

23 Tästä periaatteesta on myös ollut poikkeuksia.

## 4 Hallituksen päätösten vaikutukset rahastoihin sekä muuhun julkiseen talouteen

Hallitusohjelman liitteessä B on lueteltu toimenpiteitä, jotka vaikuttavat sosiaali- turvarahastojen talouteen, kuten ansiosidonnaisen työttömyysturvan muutokset. Liitteessä on pyritty huomioimaan paitsi etuussäästöjen suorat vaikutukset, myös tapauskohtaisesti suorat vero- ja muut vaikutukset, kuten etuusleikkausten vaikutukset muiden etuuksien käyttöön. Julkisen talouden yhteisvaikutus hallitusohjelman liitteessä B koostuu näistä kokonaisuuksista.

Hallitus totesi budjettiriihen pöytäkirjamerkinnöissään, että ”Hallitusohjelman taloudellisten tavoitteiden mukaisesti hallitus on sitoutunut siihen, että hallituksen toimenpiteistä seuraavat rahastojen menosäästöt saadaan täysimääräisesti kanavoitua velkakehityksen taittamiseksi.” Kirjaus huomioiden työryhmä on työssään selvittänyt hallitusohjelman liitteen B mukaisten rahastojen säästöjen (Työllisyysrahasto, sairausvakuutusrahasto) kannalta olennaisten toimenpiteiden tilanteen sekä sen suhteen liitteen B julkista taloutta koskeviin tavoitteisiin.

Pöytäkirjamerkintöjen kannalta merkittävää on myös toteamus, jonka mukaan työryhmän tulee huomioida vuoden 2024 ratkaisu työttömyysvakuutusmaksun 0,2 prosentin kevennyksen osalta. Vuonna 2024 ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen mitoitusta muutettiin siten, että työttömyysvakuutusmaksun 0,2 prosenttiyksikön alennusta vastaava osuus n. 146 miljoonaa euroa kanavoitiin valtiolle kokonaisuudessaan Työllisyysrahastoon kohdistuvien säästöjen ohjaamiseksi valtion velkakehityksen taittamiseen (HE 34/2023 vp.). Lisäksi vakuutusmaksun aleneminen 0,2 prosenttiyksiköllä kasvatti suoraan verotuloja n. 56 miljoonalla euroja<sup>24</sup>, jolloin verotulot kasvoivat yhteensä n. 200 miljoonalla eurolla. Tämän lisäksi työntäjän työttömyysvakuutusmaksun 0,1 alentaminen vahvisti kuntien ja hyvinvointialueiden taloutta n. 20 miljoonalla eurolla. Työnantajien maksurasitus siis tässä yhteydessä keveni.

---

24 Muutos kasvatti ansiotuloveron tuottoa noin 39 miljoonalla eurolla, josta valtion osuus oli noin 29 miljoonaa euroa, kuntien noin 8 miljoonaa euroa, Kansaneläkelaitoksen noin 1 miljoonaa euroa ja seurakuntien osuus noin 1 miljoonaa euroa. Yhteisöveron tuotto kasvoi noin 17 miljoonalla eurolla.

## 4.1 Hallituksen päätökset ja Työllisyysrahasto

Hallitusohjelman liite B sisältää alustavia hallitusneuvotteluiden aikana toteutettuja arvioita taulukon toimenpiteiden vaikutuksista julkiseen talouteen eriteltyinä eri sektoreihin. Työllisyysrahastoon merkittävässä määrin vaikuttavien toimien arvioitiin tuolloin säästävän rahaston menoja noin 734 miljoonalla eurolla<sup>25</sup>. Nämä vaikutusarviot ja niiden sektorijako ovat tarkentuneet hallituksen esitysten valmistelutyön aikana, ja lisäksi esityksissä on voinut tapahtua pienimuotoisia muutoksia ehdotettuihin toimenpiteisiin.

Työryhmän 11.1.2024 mukaisten arvioiden mukaan rahastojen säästöt liitteen B mukaisten Työllisyysrahastoja koskevien toimien osalta summan voidaan katsoa tarkentuneen 734 milj. eurosta 942 milj. euroon. Tarkentumiset johtuvat pääasiallisesti esitysten valmistelun yhteydessä tehdystä täsmällisemmästä laskennasta, joka on tarkentanut erityisesti vaikutusten jakautumista julkisen talouden eri sektoreiden kesken. Säästövaikutus julkiseen talouteen kokonaisuudessaan oli liitteessä B noin 750 miljoonaa euroa, sisältäen suorat etuusmuutokset, niistä seuranneet suorat vaikutukset verotuksessa (etuuksien leikkaaminen heikentää kotitalouksien tuloja välittömästi, joka heikentää tuloveropohjaa), sekä mm. kuntien velvoitetyöhön liittyvät palkkakustannukset<sup>26</sup>. Vastaavan ajantasaisen arvion mukaan säästö olisi 736 miljoonaa euroa, eli hieman pienempi kuin alun perin arvioitiin.

Taulukon 3 lisäksi ammattitutkintostipendien lakkauttamisesta seuraa noin 12 miljoonan euron säästö Työllisyysrahastolle. Tätä säästöä ei ole tässä yhteydessä huomioitu.

Tämän taulukon 3 lisäksi on huomioitava vuoden 2024 verotusta koskeva päätös, jossa 200 miljoonan euron osuus kanavoitiin kokonaisuudessaan valtiolle ansiotuloerotuksen indeksitarkistusten mitoitusmuutoksella. Lisäksi tässä yhteydessä kunta- ja hyvinvointialuetyönantajien työttömyysvakuutusmaksurasite aleni noin 20 miljoonalla eurolla 0,1 prosenttiyksikön työnantajien vakuutusmaksuihin kohdentuvan hallituksen toimista johtuvan aleneman kautta.

25 Arvio ei sisällä ns. ETK-siirtoa. Tämä johtuu siitä, että ETK-siirto vaikuttaa luvussa 5 kuvattulla tavalla keskipitkällä aikavälillä siten, että kun Työllisyysrahaston menot laskevat (ja tulot, sikäli kun tästä seuraa vakuutusmaksun alenema), laskevat eläkejärjestelmän tulot (koska rahaston ETK-siirto on menoa Työllisyysrahastolle mutta tuloa eläkejärjestelmän näkökulmasta). Jos eläkejärjestelmän maksuja ei vastaavasti kasvateta, heikentää tämä eläkejärjestelmän varallisuusasemaa lyhyellä aikavälillä.

26 Liitteessä D ei ole otettu huomioon mahdollisten maksualennusten vaikutuksia.

Hallitusohjelman liitteen B kannalta sillä, mikä euromäärä valitaan kanavoitavaksi, on merkitystä kokonaissäästöjen kannalta. Liitteessä B suorien vaikutusten julkiseen talouteen on arvioitu olevan vuoden 2027 tasolla yhteensä 4,19 miljardia euroa. Tätä ei saavutettaisi Työllisyysrahastoon kohdistuvien vaikutusten osalta, mikäli valittaisiin kanavoitavaksi hallitusohjelman liitteen B arvioiden mukainen 734 miljoonaa euroa. Hallitusohjelman kokonaissäästötavoitteen saavuttaminen velkasuhteen taittamiseksi edellyttää tarkentuneiden laskelmien perusteella tätä korkeampaa kanavoinnin tasoa. Mikäli liitteen B julkisen talouden kokonaissäästö haluttaisiin siis saavuttaa täsmällisesti, olisi edelleen kanavoitava 942<sup>27</sup> miljoonan euron edestä säästöjä Työllisyysrahastosta<sup>28</sup>.

Näiden Työllisyysrahaston sekä kassojen rahoittamien suorien etuuksien säästöjen lisäksi taulukossa 3 kuvatuista muutoksista syntyy yhteensä 230 miljoonan euron säästö työllisyysrahaston ns. ETK-siirrossa. Tätä vaikutusta on kuvattu tarkemmin luvussa 5. Keskeinen huomio ETK-siirron suhteen kuitenkin on, että vuoden 2027 tasolla tarkasteltuna muutos tarkoittaa 230 miljoonan euron menosäästöä Työllisyysrahastolle ja samalla yhtäläisesti vastaavansuuruista tulojen alenemaa eläkejärjestelmässä.

#### 4.1.1 Vaikutukset suhdannepuskuriin

Hallituksen ehdottamista muutoksista seuraa käytännössä myös, että eräitä suhdannemielessä vakaampia eriä poistuu Työllisyysrahaston vastuista. Tällaisia ovat esimerkiksi aikuiskoulutustuki sekä ikääntyneiden etuusoikeuksiin liittyvät poikkeukset kuten velvoitetyö.

Näiden erien poistumisesta seuraa paitsi rahaston etuusmenojen aleneminen, myös etuusmenojen vaihtelun kasvu. Tämä on seurausta siitä, että talouden suhdanteiden myötä merkittävästi vaihtelevien erien, kuten lomautusajan päivärahojen, painoarvo rahaston menoissa kasvaa. Näin odotettavissa on todennäköisesti tulevaisuudessa nykyistä suurempaa vaihtelua rahaston kokonaismenoissa ja siten työttömyysvakuutusmaksussa. Samalla hallituksen toimet pienentävät suhdannepuskurin enimmäiskokoa luvussa 2.3.8 kuvatulla tavalla.

---

27 Josta 200 miljoonaa on jo kanavoitu.

28 Työllisyysrahaston, sekä kassojen säästöt ovat 942 miljoonaa euroa, ja 200 miljoonaa euroa, joka on jo kanavoitu aiemman päätöksen perusteella, sekä 20 miljoonaa euroa, joka liittyy kunta- ja hyvinvointialuetyönantajien maksukevennyksiin 200 miljoonan euron kanavoinnin yhteydessä.

**Taulukko 3.** Työllisyysrahastoon kohdistuvat säästöt hallitusohjelman liitteessä B sekä tarkentuneina lukuina.

Toimenpide	Täsmennynt arvio säästöistä					Hallitusohjelman liitteen B mukainen nettosäästö				Erotus			
	Valtio	Kunnat	Rahastot ja työttömyys- kassat	Yhteensä	TR:lle kohdistuva	Valtio	Kunnat	Rahastot	Yhteensä	Valtio	Kunnat	Rahastot	Yhteensä
Työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen	96	11	-112	-6	-104	-3	39	-102	-66	99	-28	-10	60
Ansioturvan tason porrastus	63	32	-244	-149	-231	-7	103	-271	-175	70	-71	27	26
Työssäoloehdon euroistaminen	9	3	-29	-18	-27	-1	9	-25	-16	10	-6	-4	-2
Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen	-11	3	-21	-28	-20	-14	-3	-11	-28	3	6	-10	0
Ostavastuupäivien palauttaminen viidestä seitsemään	-7	1	-5	-10	-5	-5	-4	-1	-10	-2	5	-4	0
Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetussa työssä	4	7	-25	-14	-22	-1	14	-37	-24	5	-7	12	10
Lapsikorotusten lakkauttaminen	-14	30	-88	-72	-88	-35	-6	-28	-70	21	36	-60	-2

Toimenpide	Täsmennynt arvio säästöistä					Hallitusohjelman liitteen B mukainen nettosäästö				Erotus			
	Valtio	Kunnat	Rahastot ja työttömyys- kassat	Yhteensä	TR:lle kohdistuva	Valtio	Kunnat	Rahastot	Yhteensä	Valtio	Kunnat	Rahastot	Yhteensä
Kuntien työllistämisen- velvoitteen lakkauttaminen	16	-32	-76	-92	-80	-28	-23	-51	-103	55	-5	-63	-11
58 vuotta täyttäneiden suojasäännön poistaminen	6	3	-24	-15	-22	-	-	-	-	-	-	-	-
Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palveluista 60 vuotta täyttäneillä	5	1	-14	-7	-12	-	-	-	-	-	-	-	-
Työttömyysturvan suojaosista luopuminen	-13	8	-52	-57	-40	-28	-5	-22	-56	15	13	-30	-1
Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen	0	0	-182	-182	-182	-4	0	-171	-175	4	0	-11	-7
Vuorottelu- korvauksen lakkauttaminen	-15	0	-12	-27	-12	-12	0	-15	-27	-3	0	3	0
Peruspäivärahan rahoitusosuuden lasku	0	0	-60	-60	-60	-	-	-	-	0	0	-60	-60
<b>Yhteensä</b>	<b>138</b>	<b>67</b>	<b>-942</b>	<b>-736</b>	<b>-904</b>	<b>-138</b>	<b>124</b>	<b>-734</b>	<b>-750</b>	<b>276</b>	<b>-57</b>	<b>-208</b>	<b>14</b>

## 4.2 Hallituksen päätökset ja sairausvakuutusrahasto

Hallitusohjelman liitteessä B on toimenpiteitä, jotka vaikuttavat sairaanhoitovakuutuksen ja työtulovakuutuksen menoihin. Näistä vakuutusmaksuilla rahoitettuihin etuuksiin kohdistuvat seuraavat säästötoimenpiteet: korotettuna maksettava vanhempainpäiväraha (yhteisvaikutus julkiseen talouteen 25 miljoonaa euroa), perhevapaakorvausten alentaminen (10 miljoonaa euroa), sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaan liittyvät muutokset (3 miljoonaa euroa) vaikuttavat työtulovakuutuksen menoihin. Vastaavasti ammatillisen kuntoutuksen kriteerien muutokset vaikuttavat työtulovakuutuksen ja sairaanhoitovakuutuksen menoihin (yhteisvaikutus julkiseen talouteen 50 miljoonaa euroa, josta 26 miljoonaa rahoitetaan vakuutusmaksuilla). Lisäksi apteekkilalouteen kohdennetaan säästötoimenpiteitä, jotka alentavat vakuutusmaksurahoitusta 10 miljoonaa euroa.

Korotettuna maksettavien vanhempainpäivärahojen sekä perhevapaakorvausten alentamisen hallitusohjelmakirjausten edistäminen on raportin kirjoittamishetken tietojen mukaan tarkoitus korvata sairaanhoitovakuutukseen liittyvillä säästöillä, jolloin säästöistä 33 prosenttia eli 12 miljoonaa euroa rahoitetaan sairaanhoitomaksulla. Kuntoutusrahan muutokset ovat tulleet voimaan hallituksen esityksen 60/2023 mukaisesti vuoden 2024 alusta ja ammatillisen kuntoutuksen kriteerien muutokset ovat valmistelussa.

Lisäksi hallitus on päättänyt 500 miljoonan euron lisärahoituksesta Kela-korvauksiin vuosina 2024–2027. Vuositasolla sairaanhoitokorvausten arvioidaan kasvavan 134 miljoonaa euroa, josta vakuutusmaksuilla rahoittavien menojen lisäys on 44 miljoonaa euroa.

Tämä tarkoittaisi kokonaisuudessaan noin 7 miljoonan euron vähennystä työtulovakuutuksen ja sairaanhoitovakuutuksen vakuutusmaksuilla rahoitettavissa menoissa.



## 5 Vakuutusmaksujen alentamisen vaikutukset

Sosiaalivakuutusjärjestelmässä etuusperusteiden muutos menoja alentavalla tavalla aiheuttaa käytännössä suoran paineen myös vakuutusmaksujen alentamiselle. Tästä seuraa, että sikäli kun julkisen talouden menot laskevat, laskevat myös julkisen talouden tulot. Vakuutusmaksujen suorien ja epäsuorien kytkentöjen vuoksi maksujen alenemisella on kuitenkin vaikutuksia myös muiden sektoreiden tuloihin.

Tarkasteltaessa työttömyysvakuutuksella rahoitettuja etuuksia lainsäädännön nykytilassa havaitaan, että näiden menojen aleneminen miljardilla eurolla johtaa lopulta muiden julkisen talouden sektoreiden verotulojen kasvuun noin 370 miljoonalla eurolla. Julkisen talouden tulot laskevat siis suorien vaikutusten osalta noin 630 miljoonalla eurolla.

Välillisten vaikutusten, eli pitkälti työllisyysvaikutusten, huomioiminen parantaa hie-man tilannetta. Työllisyyden vahvistaminen vahvistaisi julkista taloutta noin 199 miljoonalla eurolla. Tällöin julkisen talouden kokonaistila heikkenisi vakuutusmaksujen alenemisen johdosta yhteensä noin 431 miljoonalla eurolla.

Esimerkilaskelman tarkoitus on havainnollistaa, että kotimaisesta tutkimuskirjallisuudesta johdettavien käyttäytymisvaikutusten sekä vero- ja etuussääntöjä hyödyntävän laskelman perusteella vakuutusmaksujen alentaminen ei ole ns. itsensä rahoittava veronalennus<sup>29</sup>.

---

29 Itsensä rahoittavalla veronalennuksella viitataan tilanteeseen, jossa verotuksen keventämisen vaikutukset ovat niin voimakkaita, että ne itsessään tuottavat julkiselle taloudelle vähintään yhtä paljon lisätuloja, kuin itse veron tai maksun alentaminen vähentäisi tuloja.

## 5.1 Maksut ja julkisen talouden kokonaisuus

Sosiaalivakuutusmaksut ovat kytkeytyneet muuhun julkiseen talouteen paitsi suorien myös epäsuorien vaikutusten kautta. Suoriksi vaikutuksiksi luonnehditaan tässä yhteydessä sellaisia vaikutuksia, jotka ovat luonteeltaan mekaanisia, ja joiden mittaluokan arvioiminen ei edellytä oletuksia käyttäytymisvaikutuksista. Epäsuorat vaikutukset taas ovat luonteeltaan sellaisia, että ne edellyttävät käyttäytymisvaikutusten arviointia, kuten kulutuksessa tai työllisyydessä tapahtuvat muutokset ovat.

Tässä luvussa hahmotetaan vaikutuksia esimerkin perusteella. Karkeasti tarkastellen vaikutukset ovat yleistettävissä vastaavan mittaluokan maksualennuksiin<sup>30</sup>. Esimerkissä 100 miljardin euron palkkasummaan kohdentuva yhden prosenttiyksikön vakuutusmaksualennus jaetaan nykylainsäädännön mukaisesti tasan puoliksi 0,5 prosenttiyksikön verran palkansaajien ja 0,5 prosenttiyksikön verran työnantajien vakuutusmaksuun. Toisin sanoen molemmat osapuolet saisivat 0,5 miljardin euron vakuutusmaksualennuksen eli yhteensä miljardin euron verran.

### 5.1.1 Suorat vaikutukset

Suorat vaikutukset liittyvät vakuutusmaksujen vähennyskelpoisuuteen verotuksessa. Palkansaajien 0,5 miljardin euron vakuutusmaksualennus vahvistaisi muiden veronsaajien ansiotulooverokertymää vuositasolla noin 187 miljoonalla eurolla (noin 18,7 prosenttia maksualennuksesta). Vastaavasti työnantajien maksualennuksesta noin 20,7 prosenttia kohdistuisi vuoden 2022 tietojen mukaan kunnille ja kuntayhtymille<sup>31</sup>. Näin työnantajamaksujen alentaminen alentaisi julkisen talouden menoja noin 103,5 miljoonalla eurolla (10,4 prosenttia maksualennuksesta). Suurin osa muusta työnantajien maksualennuksesta kohdentuisi yhteisöverovelvollisten toimijoiden vakuutusmaksuihin. Vakuutusmaksuissa tapahtuva säästö kasvattaisi yhteisöveron veropohjaa, jolloin maksualennuksesta noin 20 prosenttia lisäisi yhteisöverotuloja<sup>32</sup>. Siten yhteisöverotulojen kasvu olisi noin 79 miljoonaa euroa (7,9 prosenttia maksualennuksesta).

30 Palkansaajan vakuutusmaksujen vähennysoikeus ei ole täysin lineaarisesti muuttuva maksumuutoksen suhteen.

31 Nykyään noin puolet aiemmista kuntien työnantajakustannuksista on hyvinvointialueiden työnantajakustannuksia. Hyvinvointialueiden työnantajakustannusten aleneminen alentaa suunnilleen samalla summalla niiden saamaa valtion rahoitusta.

32 Luku on sikäli yliarvio, että kaikki työnantajamaksuja maksavat yhteisöt eivät maksukevennyksestä huolimatta välttämättä koskaan tuottaisi yhteisöverotuksessa verotettavaa voittoa.

Yhteensä miljardin työttömyysvakuutusmaksujen alentamisen suorat vaikutukset olisivat siis:

- 187 miljoonan euron kasvu ansiotuloverotuksessa
- 103,5 miljoonan euron säästö julkisissa työnantajakustannuksissa<sup>33</sup>
- 79 miljoonan euron kasvu yhteisöveroissa.

Yhteensä suorat vaikutukset vaikuttaisivat julkiseen talouteen siis noin 370 miljoonan euron verran eli 37 prosenttia maksualennuksen alkuperäisestä nimellisestä määrästä.

## 5.1.2 Epäsuorat vaikutukset

Epäsuorien vaikutusten osalta palkansaajan vakuutusmaksun keveneminen vaikuttaisi työnteon kannustimiin. Mikrosimulointimalliperusteisen laskelman mukaan tämä 0,5 miljardin työttömyysvakuutusmaksun alennus pienentäisi työllistymisve-roastetta noin 1,2 prosenttiyksikköä, joka johtaisi noin 5 300 lisätyölliseen Jäntin ym. (2015)<sup>34</sup> joustoa hyödyntämällä. Vastaavasti työnantajien vakuutusmaksun 0,5 miljardin aleneminen johtaisi työn kysynnän kautta noin 2 500 lisätyölliseen Huuskosen (2016)<sup>35</sup> kirjallisuuskatsauksen keskimääräistä joustoarviota hyödyntämällä. Tuoreemmassa suomalaisessa tutkimuksessa Benzari ja Harju (2021) sekä norjalaisessa tutkimuksessa Ku ym. (2020) ovat havainneet huomattavasti tätä suurempia työn kysynnän joustoarvioita. Kirjallisuuden kokonaisuuden näkökulmasta nämä

33 Hyvinvointialueiden kohdalla työttömyysvakuutusmaksujen alennus vaikuttaa suoraan hyvinvointialueindeksiin, jolloin alueiden valtionrahoitus alenee likimain yhtä paljon kuin työnantajakustannukset. Kuntien kohdalla vaikutus valtionosuuksiin on pienempi kuin vakuutusmaksun alennus. Kunnat ovat kuitenkin itsessään osa julkisen talouden velkaa kerryttävää sektoria, eli kuntien talouden koheneminen hyödyttää koko julkisen talouden velkaantumistilannetta.

34 Jäntti, Pirttilä, & Selin (2015): Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: a bridge between micro and macro estimates? *Journal of Public Economics* Volume 127, July 2015, Pages 87-99.

35 Huuskonen, J. (2016): Considering potential bias in macro-estimates of the elasticity of labour demand: Background report for the Economic Policy Council.

ovat varsin korkeita joustoja, ja talouspolitiikan arviointineuvoston vuonna 2016 käyttämä Huuskosen (2016) pohjoismaisista tutkimuksista johdettu jousto on taas haarukan alapäässä<sup>36</sup>.

Epäsuorien vaikutusten osalta työllisyyden voidaan arvioida vahvistavan julkista taloutta. Velkakehityksen osalta työllisyyden on arvioitu vahvistavan julkista taloutta noin 25 500 eurolla työllistä kohden<sup>37</sup>. Näin työllisyyden vahvistuminen vahvistaisi julkista taloutta noin 199 miljoonalla eurolla. Tuoreemman tutkimuskirjallisuuden havaintojen perusteella on mahdollista, että tämä arvio on konservatiivinen. Sovelletun jouston päivittäminen edellyttäisi yksittäisten tutkimusten tarkastelun sijaan laajemman kirjallisuuskatsauksen laatimista.

Työllisyyden kautta tapahtuvien vaikutusten lisäksi olisi mahdollista arvioida myös välillisiä vaikutuksia kulutukseen. Palkansaajien osalta tämä tarkoittaisi sitä, että vakuutusmaksualennuksen katsottaisiin parantavan käytettävissä olevia tuloja. Toisaalta etuuksien alentaminen heikentäisi myös käytettävissä olevia tuloja, ja tämä vaikutus riippuisi etuudensaajien keskimääräisestä marginaaliveroasteesta.

Mikäli vakuutusmaksualennus johtuisi puhtaasti etuuksien tasoheikennyksistä, kumpuaisi vaikutus lyhyellä aikavälillä puhtaasti tästä, ja olisi käytettävissä olevien tulojen osalta kaksinkertainen vakuutusmaksujen alenemiseen verrattuna, jos marginaaliveroaste olisi samankokoinen. Tämä johtuu siitä, että vakuutusmaksujen alennus jaetaan puoliksi työnantajien ja palkansaajille kesken, kun etuudet maksetaan vain henkilöille. Vastaavasti tulisi kuitenkin arvioida yhteisöjen tulojen kasvun vaikutukset osinkoverotuksen osalta.

36 Ks. Y. Benzarti & J. Harju (2021): Using payroll tax variation to unpack the black box of firm-level production". *Journal of the European Economic Association* 19.5 (2021): 2737-2764 esimerkistä hyvinkin korkeasta joustosta ja Lichter, A., Peichl, A., & Siegloch, S. (2015): The own-wage elasticity of labor demand: a meta-regression analysis laajasta kirjallisuuskatsauksesta aiheeseen.

37 Vaikutus on valtiovarainministeriön arvioiden mukaan 2024 tasossa ennen hallituksen ehdottamia työttömyysturvamuutoksia noin 26 000 euroa; työttömyysturvan heikennykset pienentävät vaikutusta. Luku sisältää käyttäytymisvaikutukset, mukaan lukien työllistymisen vaikutuksen käytettävissä oleviin tuloihin (palkkatuloihin, veroihin ja etuuksiin) ja sitä kautta välillisen verotuksen kertymiin.

### 5.1.3 Etuusmuutokset ja työeläkelaitokset

Hallitusohjelmiston mukaisilla työttömyysturvaa, aikuiskoulutustukea sekä vuorotteluvapaajärjestelmää koskevilla muutoksilla on kytkentä työeläkelaitosten tuloihin ja menoihin. Kytkeä syntyy ns. palkattomien aikojen karttumien kautta, eli ansioidon työttömyyspäivärahan, aikuiskoulutustuen ja vuorotteluvapaan ajalta kertyvän eläkkeen kautta. Vastuu näin muodostuvan eläkkeen rahoittamisesta on Työllisyysrahastolla. Se maksaa vuosittain Eläketurvakeskukselle työeläkekustannusosuuden (ns. ETK-maksu), joka mitoitetaan vastaamaan kyseisen vuoden aikana Työllisyysrahaston vastuulla olevista etuuksista kertyneitä eläkkeitä. Eläketurvakeskus hyvittää osuuden työeläkelaitoksille.

Etuusmuutoksista seuraa jo lyhyellä aikavälillä työeläkekustannusosuuden pieneneminen, mikä supistaa työeläkelaitosten tuloja. Työeläkekustannusosa siirretään työeläkelaitosten tasausvastuuseen, josta maksetaan yhteisesti rahoitettava osuus eläkemenoista. Tasausvastuu on puskurirahasto, jossa varoja on vuoden 2023 lopussa arviolta 12 miljardia euroa, joka ylittää sen vähimmäismäärän n. 9 miljardilla eurolla. Tasausvastuun rahoitusasemasta seuraa, että työeläkekustannusosan supistumisen takia työeläkevakuutusmaksua ei ole välttämätöntä nostaa.

Pitkällä aikavälillä työeläkelaitosten menot supistuvat näiden etuusmuutoksien seurauksena, koska eläkettä ei kerry jatkossa etuuksien saantiajalta nykyiseen tapaan<sup>38</sup>. Menoja supistavat sekä karttuneiden eläkkeiden että niistä maksettavien indeksikorotusten kokonaismäärän pieneneminen. Jos oletetaan, että työeläkekustannusosuus mitoitetaan oikein, pitkällä aikavälillä työeläkelaitosten tulojen ja menojen tasapaino ei merkittävästi muutu, vaikka työeläkekustannusosuus pieneneisi eläkkeen karttumista vastaavasti.

Hallitusohjelman liitteen B taulukko on myös vuoden 2027 tasossa rahastojen säästöjen näkökulmasta ilmoitettu nettomääräisenä. Työeläkelaitosten tulojen pieneneminen vastaa laskelmassa ns. ETK-maksun alenemista. Toisin sanottuna, kun Työllisyysrahaston menot pienenevät, pienenevät vastaavalla määrällä myös työeläkelaitosten tulot.

38 Lyhyellä aikavälillä julkisen talouden asema heikkenee, jos eläkevakuutusmaksuja ei nosteta työttömyysvakuutusmaksujen alenemaa vastaavasti. Tämä on seurausta siitä, että julkiseen talouteen tulee vähemmän tuloja, koska työttömyysvakuutusmaksuilla ei enää kerätä esimerkiksi aikuiskoulutustukeen liittyvää rahoitusta eläkejärjestelmään. Koska tähän liittyvät menot eläkejärjestelmässä ovat lyhyellä aikavälillä vähäisiä, ei vastaavaa menosäästöä synny. Näin lyhyellä aikavälillä eläkejärjestelmän varallisuusasema heikkenee.

Näillä perusteilla työryhmä näkee, että etuusmuutosten kytkentä työeläkelaitoksiin ei aiheuta tältä osin tarvetta käydä läpi keinoja säästöjen kanavoimiseksi hallituksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

#### 5.1.4 Vakuutusmaksujen aleneminen ja hallitusohjelman liitteet B ja D

Hallitusohjelman kontekstissa suoria ja epäsuoria vaikutuksia on syytä tulkita eri tavoitteiden näkökulmasta. Hallitusohjelman sopeutuskokonaisuus on jaettu 4 miljardin euron suoriin säästöihin sekä 2 miljardin euron rakenteellisten työllisyystoimien kautta tulevaan julkisen talouden vahvistumiseen. Hallitusohjelmassa suorat vaikutukset, jotka tyypillisesti budjetoidaan, sisältyvät ensimmäiseen 4 miljardiin euroon (liite B) ja käyttäytymisvaikutuksia olettavat muutokset 2 miljardiin euroon (liite D). Näin edellä kuvatuista esimerkinomaisesta miljardin euron vakuutusmaksun alentamisen vaikutuksista noin 370 miljoonaa euroa kohdentuisi liitteen B mukaisiin säästöihin ja täten muodostaisi sosiaaliturvarahastoista kanavoituvan rahavirran muuhun julkiseen talouteen velkaantumista hidastavalla tavalla. Työllisyydestä syntyvä 199 miljoonaa euroa kohdentuisi liitteeseen D osaksi 2 miljardin euron tavoitetta sekä 100 000 työllisen tavoitetta.

Hallitusohjelman liitteessä B ei ole huomioitu suoria vaikutuksia pidemmälle meneviä vaikutuksia, kuten käytettävissä olevien tulojen muutosten vaikutuksia kotitalouksien kulutuksen kautta kertyviin veroihin. Vakuutusmaksuilla rahoitettujen etuuksien osalta tilanne on kuitenkin periaatteellisesti selvä: jos menot alenevat, eräiden kotitalouksien tulot laskevat. Jos menojen alenema johtaa vakuutusmaksujen alenemaan, toisten kotitalouksien tulot kasvavat. Lisäksi vakuutusmaksuja maksavien yritysten menot alenevat. Se, minkälaiseksi kokonaisuus julkisen talouden kannalta muodostuu, riippuu eroista näiden toimijoiden rahankäytössä. Lyhyellä aikavälillä kysymykseen tulevat erot rajakulutusasteissa sekä kulutuksen sisällössä,

mutta pidemmällä aikavälillä kysymys on vaikeampi<sup>39</sup>. Tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta etuudensaajien rajakulutusalttius on huomattavasti korkeampi kuin vakuutusmaksua maksavien<sup>40</sup>.

Käytännössä kulutuksesta kerättyjen verotulojen muutoksilla voi etuusmuutoksia tehtäessä olla suurempaa merkitystä, jos talouden työpanoksen määrä kasvaa. Tällöin kulutuksesta kerättyjen verotulojen määrän kasvu on seurausta taloudellisen toimeliaisuuden kasvusta ja näin aidosti käytettävissä olevien kulutusmahdollisuuksien määrän kasvusta, eikä tulonsiirroista eri toimijoiden välillä.

Prosenttiluvuiksi muunnettuna liitteeseen B kohdistuisi siis noin 37 prosentin vaikutus suhteessa kokonaismenoalenemaan ja liitteeseen D noin 20 prosentin vaikutus suhteessa menoalenemaan. Työryhmän toimeksiannon kannalta keskeistä on vastata kysymykseen siitä, mikä tilanne on kokonaisuudessaan nimenomaisesti hallitusohjelman liitteen B kannalta. On kuitenkin periaatteessa mahdollista, että tämä liitteen B tavoite voidaan saavuttaa myös tavalla, josta seuraa hyötyjä myös liitteen D osalta. Tällaisessa tapauksessa nämä hyödyt tulisi laskea liitteen D rakenteellisten toimien vaikutusten joukkoon, sillä ne eivät olisi liitteen B säästölistan suoria säästötoimenpiteitä.

Tällaisen ehdon täyttäisi ratkaisu, jossa julkiseen talouteen kerättäisiin vero- tai maksutuloja tavalla, joka aiheuttaisi nykyistä vakuutusmaksua vähemmän haitallisia käyttäytymisvaikutuksia, mutta kartuttaisi vastaavan määrän tuloja. On hyvä myös huomata, että osittaisen maksualennuksen osalta saavutettaisiin vain osittainen positiivinen käyttäytymisvaikutus.

---

39 Se, miten paljon kotitalouksien ja yritysten tulot ja menot muuttuvat, riippuu näiden rajaveroasteista. Lyhyellä aikavälillä kysymys on tämän jälkeen siitä, mitä nämä toimijat rahalla tekevät, esimerkiksi välittömien verojen osalta rajakulutusasteesta, kulutusverotuksen tasosta eri kotitalouksilla, sekä säästämisen verotuksesta. Yritysten menojen laskun osalta kysymykseen tulevat lyhyellä aikavälillä investointipäätökset ja viime kädessä osingonjako sekä osinkojen verotus, ja tämän jälkeen jälleen kotitalouksien tulonmuodostus. Yksityiskohtaisen laskelman laatiminen edellyttäisi erilaisten oletusten muodostamista sekä loogisesti yhtenevän kokonaisuuden rakentamista.

40 Ks. esim. Landais & Spinnewijn (2021): The Value of Unemployment Insurance. The Review of Economic Studies, Volume 88, Issue 6, November 2021, p. 3041-3085.

## 6 Työryhmän selvittämät keinot

Hallitusohjelman liitteen B rahastoihin kohdentuvien säästöjen kanavointi hallituksen talouspoliittisten tavoitteiden mukaisesti edellyttää lisätoimenpiteitä, joita työryhmä on selvittänyt. Hallitusohjelman liitteessä B Työllisyysrahastoon kohdistuvien säästöjen on arvioitu olevan 734 miljoonaa euroa. Vaikka säästöjen kokonaisvaikutus julkiselle taloudelle ei ole merkittävästi muuttunut, on sektoreiden välisessä jaossa tapahtunut muutoksia. Työllisyysrahaston menoihin kohdistuva säästöjen osuus on kasvanut 942 miljoonaan euroon ja valtiontalouteen kohdistuva säästö toisaalta pienentynyt.

Lisäksi hallitus on vuoden 2024 ansiotuloverotuspäätösten yhteydessä kanavoinut valtiolle 200 miljoonaa euroa hallituksen Työllisyysrahastoon kohdistuvien toimenpiteiden tuomia menosäästöjä; lisäksi työnantajien pysyväisluontoisesta maksualennuksen osuudesta noin 20 miljoonaa euroa kohdentui kunta- ja hyvinvointialueyönantajille. Tämä päätös on kiristänyt ansiotuloverotusta, koska kanavointi toteutettiin käytännössä kokonaisuudessaan ansiotuloverotuksen kautta, vaikka vakuutusmaksut alenivat yhtä paljon sekä palkansaaajilla että työnantajilla. Työtulovakuutuksen vakuutusmaksuilla rahoitettaviin menoihin on tämänhetkisen tiedon mukaan kohdistumassa 20 miljoonaa euroa säästöjä ja sairaanhoitomaksuilla rahoitettaviin menoihin nettomääräisesti 13 miljoonaa euroa lisäyksiä, josta Kela-korvauksen 44 miljoonan euron lisärahoitus on määräaikainen lisäys vuoteen 2027 saakka.

Raportin aiemmissä luvuissa on käyty läpi erilaisia tapauksia, joissa sektorien väliseen rahoitusvastuuseen on tehty muutoksia. Muutoksissa on seurattu yleisesti ottaen linjaa, jossa vakuutusperusteisuutta on pyritty vahvistamaan, työn tekoon liittyvää verotusta keventämään, ja työn tekoon liittymättömiä vakuutusmaksuja on pyritty poistamaan työn verotuksesta.

Aiempien ratkaisuja tulkinta suhteessa työryhmän tavoitteisiin riippuu siitä, missä kontekstissa ja millä tavoitteilla ratkaisuja tehdään. Esimerkiksi työnantajan kansaneläkemaksusta luopuminen voidaan nähdä osana ratkaisuja, jossa järjestelmän rahoitusvastuita on selkeytetty: luonteeltaan paremmin yleiskatteelliseen



budjetointiin liittyvä erä on siirretty yleiskatteelliseen budjetointiin, ja samalla työhön liittyvää verotusta on kevennetty. Tämä on kuitenkin liittynyt kokonaisuuteen, jossa työnantajille kohdentuvaa verotusta on toisaalta kiristetty.

Toisaalta esimerkiksi kilpailukyky sopimuksen yhteydessä tavoitteena oli kilpailukyvyn tukeminen työn kustannuksia pienentämällä. Tavoite saavutettiin siirtämällä työnantajan vakuutusmaksuja palkansaajalle, ja vastaavasti työnteon kannustimia heikentävä vaikutus estettiin kompensoimalla tämä siirto palkansaajien osalta tuloverotuksen kevennyksillä. Huomion arvoista kuitenkin on, että kokonaisuudessaan julkisten menojen määrä ei muuttunut, mutta tuloveron kevennysten johdosta julkisten tulojen määrä pieneni. Kilpailukyky sopimus ja sitä seuranneet veronalennukset olivat todennäköisesti julkista taloutta heikentävä kokonaisuus, vaikka positiivinen työllisyysvaikutus huomioitaisiinkin.

Sektoreiden välisissä rahoitusratkaisuissa ei ole kyse ainoastaan sektoreiden välisestä vastuunjaosta, vaan myös vakuutettujen välisestä tulonjaosta. Esimerkiksi sillä, missä määrin maksumuutokset kohdentuvat työnantajille ja missä määrin palkansaajille on riippuen maksujen kohtaannosta taloudellista ja tulonjaollista merkitystä. Budjettiriihen 2023 pöytäkirjamerkinnässä todetaan, että työryhmän tulisi ottaa huomioon vuoden 2024 osalta tehty kanavointiratkaisu (joka toteutettiin ansiotuloerotusta kiristämällä). Muutokset työttömyysvakuutusmaksujen jakautumisessa työnantajien ja palkansaajien välillä voivat antaa myös aiheen tarkastella Työllisyysrahastojen hallituspaikkojen jakautumista uudelleen (lain työttömyysturvaetuksien rahoituksesta 3 luvun 9 §)<sup>41</sup>.

Aiemmat ratkaisut osoittavat, että jokaisen tapauksen yhteydessä on tehty tapauskohtaista ja talouspoliittista harkintaa sekä tavoiteltu eräiden pidempiaikaisten kehitystavoitteiden (työn verotuksen keventäminen sekä järjestelmän vakuutusperusteisuuden lisääminen ja selkeyttäminen) edistämistä. Ei ole myöskään yksiselitteistä tulkita, mitkä kaikki toimenpiteet ovat kuuluneet kuhunkin kokonaisratkaisuun: asian tulkitseminen vaatisi kulloistenkin neuvotteluosapuolten näkemystä tehdyn ratkaisun sisällöstä, ja nämä näkemykset saattaisivat vielä mahdollisesti poiketa toisistaan. Näin ollen aiemmista ratkaisuista ei voida johtaa ratkaisua nykytilanteeseen, vaan raportissa käsitellyt tapaukset toimivat pikemminkin laajempaan taustoitukseen työryhmän käsittelemille vaihtoehdoille. Johtopäätöksenä voidaan kuitenkin todeta, että sektoreiden välisessä vastuunjaossa ja

41 Hallituspaikkojen jako on kirjattu lain tasolla, ja sen tarkoitusta on täsmennetty esityksen perusteluissa (HE 170/2016). Tuolloin rahaston hallituspaikkojen jako on ehdotettu muutettavaksi tasan palkansaajien ja työnantajien edustuksen osalta muuttuneiden rahoitusosuuksien mukaisesti.

sosiaalivakuutuksen rahoituksen kehitystyössä on aikojen saatossa tehty monenlaisia ratkaisuja, joissa eri tahojen välisiä vastuita on muutettu kunkin tilanteen kannalta tuolloin tarkoituksenmukaiseksi katsotulla tavalla.

## 6.1 Työttömyyspäivärahojen rahoitusvastuun siirto Työllisyysrahastolle

Järjestelmän peruslähtökohtana on ollut, että valtio rahoittaa sosiaaliturvaetuuksien vähimmäis- ja perusmäärät. Pääsääntöisesti näin onkin siitä huolimatta, että rahoituksen logiikka poikkeaa hieman eri etuuslainsäädäntöjen välillä. Työttömyyspäivärahojen kannalta tähän liittyy kuitenkin olennainen poikkeus peruspäivärahan rahoituksen osalta. Peruspäivärahan rahoitukseen liittyy aiempi 50,3 miljoonan euron säästö päätös, jolla saavutettiin menosäästöjä valtiontalouteen kasvattamalla rahaston rahoitusvastuuta vastaavalla summalla. Peruspäivärahan rahoitukseen liittyy myös toinen poikkeus, jossa kassaan kuulumattomien henkilöiden vakuutusmaksuja käytetään perusmääräisen etuuden eli heidän peruspäivärahansa rahoittamiseen (heidän työnantajinsa vakuutusmaksuja ei kuitenkaan käytetä tähän, vaan Työllisyysrahaston muihin menoihin).

Näiden poikkeusten johdosta valtion rahoitusosuus peruspäivärahan perusmäärästä on muodostunut varsin vähäiseksi, joskin pääministeri Orpon hallitusohjelman muutokset vaikuttavat tähän osuuteen jälleen<sup>42</sup>. Tuoreimman arvion mukaan vuoden 2027 tasolla valtion osuus työttömyysturvamenoista ansiopäivärahan osalta olisi enää noin 400 miljoonaa euroa<sup>43</sup>. Peruspäivärahan osalta valtiolla ei olisi maksumuutusta. Osin tilanteeseen vaikuttavat sekä työttömyysturvaan liittyvät lainsäädäntömuutokset että kuntien rahoitusvastuuseen liittyvät muutokset, ja osin työllisyystilanteen odotettu paraneminen.

---

42 Koska ansiosidonnaiseen etuuteen tehdään muutoksia, jotka pienentävät etuusmenoja, pienenee palkansaajien vakuutusmaksu. Palkansaajien vakuutusmaksun pienentyessä myös kassaan kuulumattomien henkilöiden vakuutusmaksukertymä pienenee. Tämä pienentää Työllisyysrahastosta tilitettävää osuutta, jolloin valtion osuus vastavasti kasvaa. Lisäksi esimerkiksi työssäoloehdon pidentäminen rajoittaa peruspäivärahaan oikeutettujen määrää.

43 Vuoden 2024 talousarvioesityksessä valtion osuus työttömyyden ja työllistymistä edistävien palveluiden osalta on noin 690,7 miljoonaa euroa. Eroa selittävät työttömyyden odotettu aleneminen, kuntien rahoitusosuuden toteutuminen TE24-uudistuksen voimaantulon myötä sekä hallituksen suunnittelemat ja jo toteuttamat muutokset, jotka vaikuttavat työttömyyspäiväraha-oikeuteen.

Työttömyyspäivärahan rahoitusvastuun osittaisella tai täydellä siirrolla Työllisyysrahastolle saavutettaisiin suoria menosäästöjä valtion työttömyysturvamenoissa. Siltä osin, kun rahoitusvastuuta siirtyisi vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi, ei vakuutusmaksuja tarvitsisi hallituksen päätösten johdosta alentaa. Maksurasituksen kohtaanto työnantajien ja palkansaajien ei muuttuisi.

Periaatteellisesti kyse ei olisi sinänsä nykytilasta poikkeavasta ratkaisusta. Peruspäivärahan osalta näin toimitaan käytännössä jo nyt. Toisaalta nykykäytäntöäkin on kritisoitu edellä todetuista syistä. Samoin työtulovakuutuksen kautta rahoitettavien päivärahojen osalta vähimmäismäärän alittavien etuuksien rahoitus jakautuu nykyisellään osin valtiolle ja osin sairausvakuutusrahastolle. Tästä huolimatta ratkaisu merkitsisi syvällistä muutosta nykyisessä etuuksien rahoitusmallissa.

## 6.2 Työtulovakuutuksen valtion osuukien siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi

Työtulovakuutuksella rahoitettavien etuuksien osalta valtio rahoittaa osan vähimmäismäärän alle jäävistä etuuksista sekä 5 prosenttia muutoin vakuutusmaksuilla rahoitettavista etuuksista. Vuoden 2024 tasossa arvioituna 5 prosentin perusosuu- den meno valtiolle on noin 108 miljoonaa euroa ja vähimmäismäärän alle jäävien etuuksien osuus noin 263 miljoonaa euroa. Vuonna 2027 vastaavat valtion menot ovat 119 ja 253 miljoonaa euroa.

Viiden prosentin perusosan siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi olisi sinänsä suoraviivainen toimenpide, joka vähentäisi suoraan valtion menoja. Siltä osin, kun hallituksen säästöt kohdistuisivat työtulovakuutukseen, ei tällöin seuraisi tarvetta alentaa vakuutusmaksuja toimenpiteiden johdosta. Viiden prosentin perusosan siirto rahastojen vastuulle myös yksinkertaistaisi järjestelmää.

Lisäksi on mahdollista siirtää vähimmäismäärän alle jäävien etuuksien rahoitusvas- tuu valtiolta vakuutetuille ja heidän työntajilleen. Tämä kuitenkin tarkoittaisi peri- aatteellista muutosta järjestelmän perusajatukseen, jossa valtio kantaa vastuuta vähimmäismääräisistä etuuksista.

Tämän hetkisen tiedon mukaan työtulovakuutuksen vakuutusmaksuilla rahoitet- taviin menoihin hallituksen muutokset ammatillisen kuntoutuksen kriteereissä tar- koittavat 17 miljoonan euron säästöä ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaan tehdyt muutokset 3 miljoonaa euroa säästöä eli yhteensä 20 miljoonaa euroa.

Periaatteessa olisi mahdollista myös kohdentaa uudelleen Työllisyysrahaston säästöistä johtuvia vakuutusmaksujen alenemisiä työtulovakuutuksen vastuisiin. Tällä olisi kuitenkin mahdollisesti joitakin vaikutuksia maksujen kohdentumiseen maksajien kesken, sillä yrittäjät ja valtiotyönantaja eivät ole työttömyysvakuutusmaksuvelvollisia, mutta osallistuvat työtulovakuutuksen rahoitukseen.

### 6.3 Sairaanhoitovakuutuksen rahoitusvastuiden siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi

Valtio rahoittaa 67 % sairaanhoitovakuutuksen kuluista ja loput 33 % rahoitetaan vakuutettujen sairaanhoitomaksulla. Valtion 67 prosentin osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista on vuoden 2024 tasossa arvioituna noin 1,8 miljardia euroa ja vuonna 2027 noin 2,2 miljardia euroa. Lisäksi valtio rahoittaa sairaanhoitovakuutuksen toimintakuluja sekä osuuden EU-korvauksista. Yhteensä valtion osuus kaikista sairaanhoitovakuutusten kuluista nousee noin 2,3 miljardiin euroon vuonna 2027.

Sairaanhoitovakuutuksen rahoitusvastuiden kustannustenjakoa on muutettu ajan saatossa erilaisten reformien yhteydessä: alkuperäinen kustannustenjako oli puoliksi valtion vastuulla ja puoliksi vakuutettujen vastuulla. Kasvattamalla vakuutettujen osuutta kustannuksista olisi mahdollista vähentää suoraan valtion yleiskatteista budjettirahoitusta. Sairaanhoitovakuutusmaksutuloja olisi mahdollista kasvattaa myös luopumalla maksun alarajasta.

Kuten työtulovakuutuksenkin osalta, periaatteessa olisi mahdollista myös tehdä ratkaisuja, joissa esimerkiksi Työllisyysrahaston säästöjen johdosta työttömyysvakuutusmaksuja alennettaisiin ja vastaavasti sairaanhoitomaksua korotettaisiin. Tästä seuraisi kuitenkin suuria muutoksia maksun kohdentumisessa, sillä sairaanhoitomaksua ei peritä työnantajilta.

Korotettuna maksettavien vanhempainpäivärahojen sekä perhevapaakorvausten alentamisen hallitusohjelmakirjausten edistäminen on tarkoitus korvata raportin kirjoittamishetken tietojen mukaan sairaanhoitovakuutukseen liittyvillä säästöillä, joista 12 miljoonaa euroa rahoitetaan sairaanhoitomaksulla. Lisäksi muutokset ammatillisen kuntoutuksen kriteereissä tarkoittavat sairaanhoitovakuutuksen vakuutusmaksuilla rahoitettaviin menoihin 9 miljoonan euron säästöä, ja apteekkitalouteen kohdentuu 10 miljoonan euron säästö. Toisaalta hallitus on päättänyt lisärahoituksesta Kela-korvauksiin, joka lisää vakuutusmaksuilla rahoitettavia menoja 44 miljoonaa euroa vuoteen 2027 saakka. Hallituksen tekemät muutokset lisäävät vakuutusmaksuilla rahoitettavia sairaanhoitovakuutuksen menoja 13 miljoonaa euroa.

## 6.4 Työllisyysrahaston tehtävien muutokset

Periaatteessa olisi mahdollista, että Työllisyysrahaston keräämillä vakuutusmaksuilla rahoitettaisiin muita menoeriä. Tällöin maksuilla rahoitettaisiin viime kädessä yleiskatteellisia menoja, jolloin niiden luonne vakuutusmaksuina muuttuisi merkittävästi, mutta valtion menot pienenisivät toisaalla vastaavasti. Kapeammin määritellyt uudet tehtävät muodostaisivat tässä mielessä pienemmän muutoksen maksujen periaatteessa.

Käytännössä uusien, soveltuvien tehtävien löytäminen nykyisestä rakenteesta ei kuitenkaan ole helppoa. Periaatteessa mahdollista olisi esimerkiksi liikkuvuusavustuksen rahoituksen siirtäminen Työllisyysrahastolle, joskin tämä olisi varsin vähäinen määrä. Se, miten paljon tätä kautta voitaisiin siirtää valtion menoja vakuutettujen työttömyysvakuutusmaksulla rahoitettavaksi, riippuisi siirrettävistä tehtävistä.

## 6.5 Mahdolliset veroratkaisut

Työllisyysrahastoon kohdistuvia säästöjä olisi mahdollista kohdistaa valtiontalouden vahvistamiseen kiristämällä verotusta säästöistä seuraavaa työttömyysvakuutusmaksun alenemista vastaavalla euromäärällä. Verotuksen kiristämiseen on useita vaihtoehtoja. Veronkorotuksia voitaisiin kohdistaa ensijaisesti vakuutusmaksualennuksista hyötyville tahoille eli työnantajille ja palkansaajille kiristämällä yritysverotusta ja ansiotuloverotusta. Säästöjen kohdistaminen valtiontalouden vahvistamiseen voitaisiin toteuttaa myös kiristämällä muita veroja (esimerkiksi kulutusverotusta) siten, että kokonaisveroaste pysyisi ennallaan vero- ja maksumuutosten jälkeen. Tällöin veronkiristys kohdentuisi enemmän myös muille kuin maksualennuksesta hyötyville tahoille, kuten esimerkiksi eläkeläisille ja päivärahan saajille.

Eri kiristysvaihtoehtojen välillä on eroja sen suhteen, miten ne sopivat verojärjestelmän kokonaisuuteen ja miten ne vaikuttaisivat työnteon ja yritystoiminnan kannusteisiin. Veromuutoksista päätettäessä tulee pitää mielessä näiden kannustinvaikutusten lisäksi hyvän verojärjestelmän ominaisuudet, kuten verotuksen selkeys, läpinäkyvyys ja ennustettavuus. Siten tulisi välttää sellaisia ratkaisuja, jotka heikentävät työnteon ja yritystoiminnan kannusteita sekä hyvän verojärjestelmä ominaisuuksia.

Mahdollisten veronkiristysten mitoituksessa on huomioitava se, että vakuutusmaksut ovat tuloverotuksessa vähennyskelpoisia, joten niiden alentaminen kiristää verotusta automaattisesti voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Verotuksen automaattinen kiristyminen ei kuitenkaan kata koko maksualennuksen määrää. Maksujen ja verojen muutosten epäsuoria vaikutuksia kuvataan luvussa 5.

Seuraavassa kuvataan eri vaihtoehtoja verotuksen kiristämiseksi. Vaihtoehtoisissa ei oteta kantaa kiristystarpeen mitoitukseen, vaan lähtökohtaisesti tarkastelu pätee kiristystarpeen suuruudesta riippumatta. Tässä esitettävien veronkiristysvaihtoehtojen lisäksi työryhmässä on sivuttu muitakin vaihtoehtoja, mutta raportissa käsiteltyjen vaihtoehtojen lisäksi esiin ei ole noussut käytännössä toteuttamiskelpoisia ehdotuksia. Esimerkiksi erillisiä uusia veroja tai verovähennyksiä ei olisi perusteltua ottaa käyttöön, kun kyseessä on verojärjestelmän näkökulmasta satunnainen ja verotuottojen kokonaisuuden kannalta suhteellisen pieni maksumuutos.

### 6.5.1 Ansiotuloverotuksen kiristäminen

Palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun alentumista vastaava ansiotuloveron kiristys voitaisiin toteuttaa pienentämällä työtulovähennystä ja kiristämällä valtion tuloveroasteikon ylimpiä marginaaliveroprosentteja. Työtulovähennys myönnetään palkka- ja muun työtulon perusteella, joten sitä pienentämällä veronkiristystä saataisiin kohdennettua ensisijaisesti maksualennuksesta hyötyville<sup>44</sup>. Työtulovähennyksen avulla ei kuitenkaan ole mahdollista kiristää verotusta kaikilla tulotasoilla, koska se on kohdennettu ensisijaisesti pieni- ja keskituloisille. Jotta maksualennusta vastaava kiristys pystyttäisiin kohdentamaan kaikille tulotasoille, korkeilla tulotasoilla verotuksen kiristäminen tulisi toteuttaa valtion tuloveroasteikon avulla. Ansiotuloveroa peritään kaikesta verotettavasta ansiotulosta, joten asteikon kiristys kohdistuisi palkansaajien lisäksi myös esimerkiksi eläke- ja päivärahatulon saajiin. Tämä vaikutus jäisi kuitenkin vähäiseksi, koska korkeilla tulotasoilla suurin osa ansiotuloista on työtuloa.

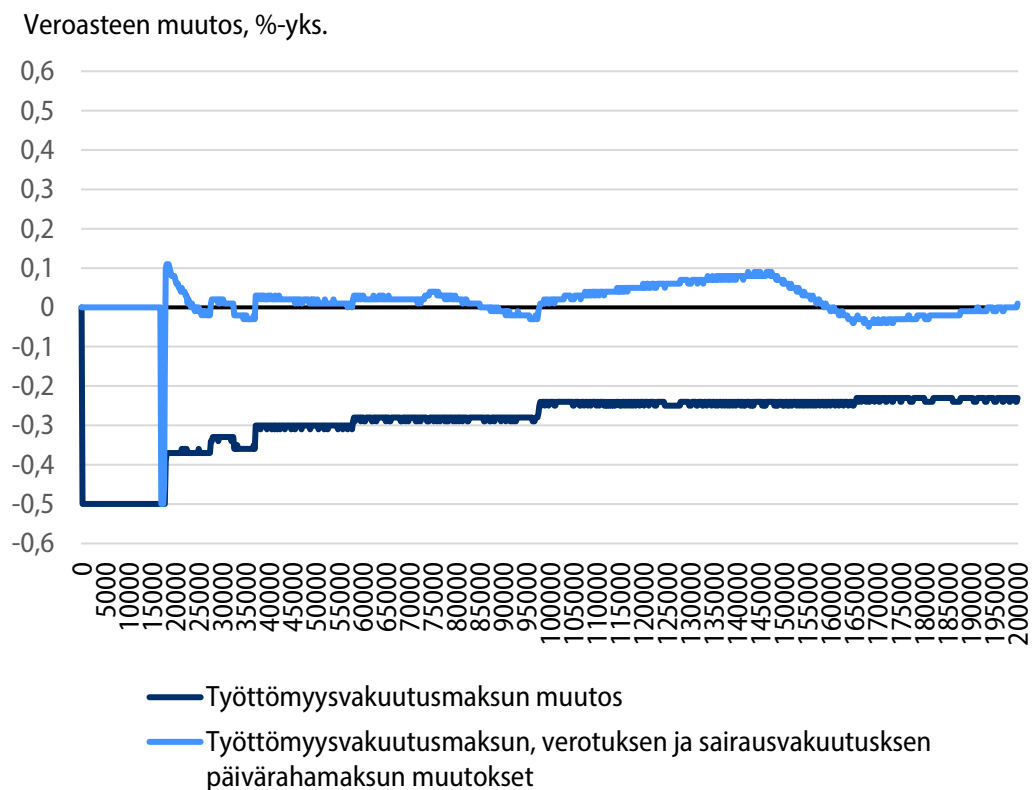
Pienituloisimmat palkansaajat (palkka alle n. 18 200 €/v. vuoden 2025 tasossa arviotuna) eivät maksa lainkaan veroja, joten heille ei olisi mahdollista kohdentaa maksualennusta vastaavaa veronkiristystä. Kiristys olisi mahdollista ulottaa myös näille tulotasoille muuttamalla päivärahamaksun maksuperusteita. Päivärahamaksu on nykyisin porrastettu siten, että sitä ei peritä lainkaan alle noin 16 900 euron tuloista (arvio v. 2025 tasossa). Maksua voitaisiin alkaa periä myös tämän tulorajan alittavalta osalta siten, että maksuprosentti vastaisi työttömyysvakuutusmaksun alenemaa, jolloin pienituloisten maksurasituksen taso pysyisi ennallaan. Päivärahamaksun korotus kasvattaisi Kansaneläkelaitoksen maksukertymää. Tämän seurauksena tulorajan ylittävistä tuloista perittävää päivärahamaksua alennettaisiin siten, että päivärahamaksuprosenttien muutosten yhteenlaskettu kertymävaikutus olisi neutraali. Tämä maksualennus huomioitaisiin ansiotuloverotuksen kiristysten

44 Työtulovähennyksen pienentämistä vastaava muutos olisi mahdollista toteuttaa myös veronalaisen palkka- ja muun työtulon perusteella myönnettävää ansiotulovähennystä pienentämällä.

mitoituksessa. Näin muutos olisi mahdollisimman neutraali sekä verovelvollisten että vero- ja maksutuottojen kokonaisuuden kannalta. Lisäksi päivärahamaksun periminen kaikilta vakuutetuilta parantaisi vakuutusperiaatteen toteutumista työtulovakuutuksessa.

Kuviossa 10 esitetään esimerkinomaisesti palkkatulon veroasteen muutos palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun 0,5 prosenttiyksikön alentamisen seurauksena (sininen viiva), sekä veroasteen muutos kun huomioidaan työttömyysvakuutusmaksun muutos, työtulovähennyksen pienentäminen ja valtion tuloveroasteikon kiristys, sekä päivärahamaksun korotus (punainen katkoviiva). Malli on mahdollista mitoittaa vastaamaan eri suuruisia palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun alenemia.

**Kuvio 10.** Palkkatulon veroasteen muutos vero- ja maksumuutosten seurauksena<sup>45</sup>



45 Keskimääräisillä kunnallis- ja kirkollisveroprosenteilla. Lähde: VM.

Palkkatulon veroasteen muutos on pyritty saamaan mahdollisimman pieneksi, mutta sitä ei ole mahdollista saada täysin poistettua, mikä johtuu vero- ja maksuparametrien vaikutusten kohdentumisista. Veroasteen muutokset ovat kuitenkin erittäin pieniä (enimmillään n. 0,1 prosenttiyksikköä). Muutoksen vaikutus palkkatulon marginaaliveroasteeseen vaihtelisi tulotasoittain. Enimmillään palkkatulon marginaaliveroaste nousisi noin 0,25 prosenttiyksikköä, ja alensi enimmillään noin prosenttiyksikön verran. Suurimmat muutokset kohdistuisivat noin tulovälille 100 000–150 000 euroa vuodessa sekä yli 170 000 euron vuosituloille.

Työn verotuksen kiristäminen on lähtökohtaisesti haitallista työteon kannustimien kannalta. Edellä esitellyllä muutoksella ei kuitenkaan lähtökohtaisesti olisi haitallisia vaikutuksia palkansaajien työnteon kannustimiin, koska palkkatulon kokonaisverorasitus ei kiristyisi. Sen sijaan ansiotuloa saavien yrittäjien verotus kiristyisi hieman, koska sekä työtulovähennyksen pienentäminen että valtion tuloveroasteikon kiristäminen kiristäisivät hieman myös mm. yritystulon ansiotulo-osuuden verotusta.

Taulukossa 4 esitetään edellä kuvatun esimerkkilaskelman vaikutukset eri verojen ja maksujen tuottoon. Ansiotuloverotuksen kiristäminen kasvattaisi valtion verotulojen lisäksi myös kuntien, seurakuntien ja Kansaneläkelaitoksen tuloja. Kunnille kohdentuva verotuoton kasvu voitaisiin huomioida valtion kunnille maksamien verotulomenetysten kompensatioiden mitoituksessa. Sairaanhoidonmaksutuoton kasvu voitaisiin huomioida sairausvakuutusmaksuprosentin ja veronkiristyksen mitoituksissa, mutta seurakuntien osuuden verotulojen kasvusta kohdentaminen valtiolle olisi hyvin vaikeaa. Seurakuntien osuus kokonaisuudesta olisi kuitenkin pieni.

**Taulukko 4.** Esimerkkilaskelman vaikutukset eri veronsaajille sekä maksujen tuottoihin.

<b>Veronsaaja</b>	<b>Verotuottovaikutus, milj. euroa/v.</b>
Valtio	485
Kunnat	26
Seurakunnat	3
Sairausrakuutuksen sairaanhoitomaksu	2
Sairausrakuutuksen päivärahamaksu	0
Työttömyysvakuutusmaksu	-517
<b>Yhteensä</b>	<b>-1</b>



Ansiotuloveron tuottoa voitaisiin kasvattaa myös jättämällä ansiotuloveroperusteiden indeksitarkistus tekemättä kokonaan tai osittain. Ansiotuloveroperusteisiin tehdään vuosittain indeksitarkistus sen vuoksi, että työn verotus ei progression myötä kiristyisi yleisen ansiotason nousun seurauksena. Indeksitarkistuksen tekemättä jättäminen kiristäisi verotusta tulojen kasvaessa. Palkka- ja yritystulon lisäksi toimenpide kohdistuisi edellä esitettyä esimerkkiä enemmän myös muuhun ansiotuloon, kuten eläke- ja päivärahatuloon. Verovelvolliskohtainen kohtaanto mm. tulotasoitain tulisi selvittää erikseen. Tämänhetkisen arvion (VM joulukuun 2023 ennuste) perusteella vuoden 2025 indeksitarkistuksen tuottovaikutus on 760 miljoonaa euroa.

## 6.5.2 Yritysverotuksen kiristäminen

Työnantajille kohdistuvaa maksualennusta vastaava kiristys voitaisiin periaatteessa toteuttaa korottamalla yhteisöverokantaa. Esimerkiksi työnantajien 0,5 prosenttiyksikön maksualennusta vastaava tuottovaikutus saataisiin korottamalla yhteisöverokantaa noin 0,7 prosenttiyksiköllä. Kyseessä on staattinen arvio, jossa ei ole huomioitu verotuksen kiristämisen vaikutuksia yritysten toimintaan ja työn kysyntään. Dynaamiset vaikutukset huomioiden yhteisöverokannan korotuksen tulisi todennäköisesti olla suurempi, koska korotuksella olisi negatiivisia vaikutuksia yritysten taloudelliseen toimeliaisuuteen Suomessa, mikä heikentäisi yhteisöveron tuottoa.

Yhteisöverokannan korottaminen kasvattaisi myös kuntien verotuloja. Verokannan korottamisen koko vaikutus olisi mahdollista kohdentaa valtiolle muuttamalla valtion ja kuntien välisiä yhteisöveron jako-osuuksia.

Yhteisöveron kiritystä ei olisi mahdollista kohdentaa tarkalleen niihin yrityksiin, jotka hyötyisivät työttömyysvakuutusmaksun alentamisesta. Yhteisöveron korottaminen kohdistuisi kaikkiin verotettavaa tulosta tekeviin yrityksiin, ei ainoastaan työvoimavaltaisiin yrityksiin, joiden kuluista merkittävä osa koostuu palkkausmenoista ja jotka näin ollen hyötyisivät työttömyysvakuutusmaksun alentamisesta eniten. Kääntäen, maksualennuksen yhteydessä tehtävästä yhteisöveron korotuksesta kärsisivät todennäköisesti suhteessa muita enemmän pääomavaltaiset alat kuten perusteollisuus. Toisaalta yhteisöverokannan korottaminen ei kohdistuisi niihin työttömyysvakuutusmaksun alenemisesta hyötyviin yrityksiin, jotka eivät ole yhteisömuotoisia ja eivät siten maksa yhteisöveroa.

Yhteisöverokannan kasvattaminen kasvattaa teoriassa investointihankkeiden tuotovaatimusta, mikä voi vaikuttaa vähentävästi yritysten tekemien investointien määrään. Tämä näkyy kokonaistalouden tasolla vähäisempinä investointeina, mikä voi hidastaa talouskasvua.<sup>46</sup> Kansainvälisissä empiirissä analyysissä havaitut investointi- ja kasvuvaikutukset vaihtelevat kuitenkin huomattavasti eikä näiden tulosten merkittävyys ole selvä.<sup>47</sup> Yhteisöverotuksen taso kytkeytyy muihin verojärjestelmän piirteisiin kuten yrittäjien ja osinkojen verotukseen. Ilman muita muutoksia verojärjestelmään yhteisöverokannan korottaminen kasvattaisi esimerkiksi osinkojen kokonaisveroasetta. Yhteisöverokannan muutoksia tulisi siksi tarkastella osana laajempaa yrittämisen ja voitonjaon verotuksen kokonaisuutta. Kansainvälisesti yritysverotuksen tasoon kohdistuu verokilpailua ja yritysverotuksen tasolla on todettu olevan vaikutusta yritysten sijoittautumis päätöksiin.<sup>48</sup> Näistä syistä on pidetty tärkeänä, että Suomen yhteisöverokanta säilyy kansainvälisesti suhteellisen kilpailukykyisenä ja sen tasoa ei siten tulisi korottaa. Suomen yhteisöverokantaa on viime aikoina muutettu vain harvoin ja hyvin harkitusti, ja verojärjestelmän näkökulmasta satunnaisten ja huonosti perusteltujen muutosten tekeminen yhteisöverokantaan voisi heikentää luottamusta Suomen yritysverotuksen ennustettavuuteen.

Yhteisöveron tuotto on hyvin suhdanneherkkää ja se voi vaihdella voimakkaasti vuodesta toiseen, mikä voisi olla ongelmallista julkisen talouden pysyvän vahvistamisen kannalta. Etenkin suhdannekäänteiden yhteydessä yhteisöverotuoton muutoksia on vaikea ennustaa.

### 6.5.3 Yleinen verotuksen kiristäminen

Vakuutusmaksujen alentamista vastaava veronkiristys voitaisiin toteuttaa kiristämällä periaatteessa mitä tahansa veroja siten, että kokonaisveroaste säilyisi vakuutusmaksujen ja verotuksen muutokset huomioiden ennallaan.

Koko verojärjestelmän ja sen synnyttämien kannustinvaikutusten näkökulmasta voisi olla perusteltua kohdentaa työntekoon kohdistuvaa maksun alentumista vastaava veronkiristys johonkin talouskasvun ja työllisyyden kannalta vähemmän haitalliseen veroon<sup>49</sup>, kuten esimerkiksi laajapohjaisen kulutuksen verottamiseen,

46 Ks. esim. Arnold ym. (2011)

47 Ks. katsausartikkeli Fuest & Neumeuer (2023) [Annu. Rev. Econ. 15, 425–50]

48 Esim. Hanappi & Wyman (2023) [OECD Taxation Working Papers No. 64] TAI: Millot ym. (2020) [OECD Taxation Working Papers NO. 51]

49 Ks. esim. Verokartoitus.

kiinteistöverotukseen tai haitallisten verotukien purkamiseen. Tämä tehostaisi verojärjestelmää ja parantaisi työllisyyden kannustimia. Kiinteistöverotuksen kiristäminen ei kuitenkaan käytännössä soveltuisi tähän tilanteeseen, koska hallitusohjelman mukaan kiinteistöverotuksessa toteutetaan arvostamisuudistus, joka on vaikutuksiltaan neutraali. Lisäksi kunnat päättävät kiinteistöveroprosenteistaan itse valtion asettamien vaihteluvälien puitteissa.

Valmiste- ja liikenteen verojen korottaminen voisi olla perusteltua mm. siitä näkökulmasta, että niillä on myös ohjausvaikutuksia, joiden avulla voidaan tukea esimerkiksi ympäristö- ja terveystavoitteiden saavuttamista. Ohjaavien verojen kohdalla on kuitenkin syytä huomioida, että ohjausvaikutuksen toteutuessa niiden verotuotot tyypillisesti pienenevät. Lisäksi valmiste- ja liikenteen verot ovat pääasiassa ns. yksikköveroja, joiden tuotot reaalisesti alenevat ilman kuluttajahintojen nousua vastaavia veronkorotuksia. Näin ollen vakuutusmaksujen alentamista vastaavan kiristyksen tuotto heikkenisi ajan myötä ilman lisäkorotuksia, kun taas palkkasumman kehitykseen perustuva vakuutusmaksualennuksen vaikutus kasvaisi. Lisäksi ohjaavien verojen muutosten tulisi perustua ennen kaikkea ohjausvaikutuksen tehostamiseen, eikä ensisijaisesti fiskaalisiin tavoitteisiin.

Ns. yleistä verotuksen kiristämistä ei olisi mahdollista kohdentaa yksinomaan niille tahoille, jotka maksujen alentamisesta hyötyisivät, eli palkansaajille ja työntekijöitä työllistäville yrityksille. Esimerkiksi kulutusverotuksen kiristämisen kohtaanto riippuisi eri verovelvollisten kulutustottumuksista. Verotuksen todellinen kohtaanto on monimutkainen kysymys, eikä se ole kaikkien verojen osalta yksiselitteisesti todettavissa.

## 6.6 Eri keinojen yhdistelmät

Työryhmän selvitysten mukaan useat aiemmat laajemmat vakuutusmaksujen muutokset ovat olleet ratkaisuja, joissa tehty yhtäaikaisesti useita eri muutoksia. Osin nämä muutokset ovat voineet liittyä tapauksiin, jossa kokonaisuuden saattaminen eri näkökulmista hyväksyttävään muotoon on edellyttänyt useiden eri järjestelmien yhtäaikaisia muutoksia. Tätä taustaa vasten työryhmä on yksittäisten näkökulmien lisäksi myös keskustellut tässä kontekstissa muutamasta kokonaisuudesta. Näiden kokonaisuuksien ei ole tarkoitus muodostaa työryhmän esityksiä, kantoja, tai ainoita mahdollisia ratkaisuja. Ne toimivat luonnehtivina esimerkkeinä siitä, millaisia kokonaisratkaisuja yksittäisistä keinoista on mahdollista rakentaa. Ratkaisuissa tulee syksyn 2023 budjettiriihen pöytäkirjamerkintöjen mukaisesti huomioida aiempi palkansaajille kohdistunut 200 miljoonan euron rasitus.

### 6.6.1 Ansiotuloverotus ja työttömyysvakuutusmaksut

Työllisyysrahastoon kohdistuvia säästöjä olisi mahdollista kanavoida valtiolle muuttamatta rahoitusosuuksia vakuutusmaksujen muutosten kautta. Tämä tapahtuisi tekemällä poikkeama nykyisestä työttömyysvakuutusmaksujen tasajaosta ja kohdentamalla vakuutusmaksujen alenempaine pelkästään palkansaajan vakuutusmaksuun. Näin työnantajien vakuutusmaksu ei muuttuisi. Palkansaajien vakuutusmaksun aleneminen olisi mahdollista kanavoida valtiolle ansiotuloverotuksen kautta. Kokonaisuus on mahdollista toteuttaa siten, että kanavointi on kokonaisuudessaan mahdollista toteuttaa tätä keinoa käyttämällä. Taakan tasaaminen palkansaajien osalta jo kanavoidun rahamäärän osalta tapahtuisi työttömyysvakuutusmaksujen osuuksia säättämällä.

Tässä vaihtoehdossa etuuksien rahoitusosuuksiin ei puututtaisi valtion ja kuntien osalta. Käytännössä kokonaisverorasite säilyisi likimain samana, kuin se nykytilasakin on. Muutos tarkoittaisi kuitenkin sitä, että palkansaajien työttömyysvakuutusmaksu muodostuisi varsin vähäiseksi. Tästä seuraisi tarve tarkastella laissa työttömyysetuuksien rahoituksessa säädettyä Työllisyysrahaston hallituspaikkajakoa. Muutoksessa olisi huomioitava palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun kytkös peruspäivärahan rahoitukseen.

### 6.6.2 Sairausvakuutuksen kautta tehtävä ratkaisu

Tässä ratkaisussa työttömyysvakuutusmaksujen annettaisiin alentua kokonaisuudessaan. Tämän jälkeen työnantajien osuutta työtulovakuutuksesta kasvatettaisiin ja palkansaajien osuutta pienennettäisiin. Näin palkansaajien maksurasite kevenisi työnantajien sairausvakuutusmaksukorotusta vastaavalla määrällä. Tämä määrä taas kanavoitaisiin valtiolle muuttamalla sairaanhoitovakuutuksen palkkatulojen maksuprosenttia. Siten valtion nykyistä 67 prosentin osuutta sairaanhoitovakuutuksesta pitäisi alentaa, ja vakuutettujen 33 prosentin osuutta vastaavasti kasvattaa. Kokonaisuus olisi mahdollista toteuttaa siten, että kanavointi on kokonaisuudessaan mahdollista toteuttaa tätä keinoa käyttämällä. Työtulovakuutuksen rahoitusosuuksien muutoksilla voidaan myös suorittaa kanavointi halutulla suhteella työnantajien ja palkansaajien välillä, jolloin palkansaajilta jo tehty kanavointi voitaisiin tasapainottaa.

Vaihtoehtoon voidaan yhdistää järjestelmän vakuutusperusteisuutta vahvistavia, joita työryhmän työssä on tullut esille. Näitä olisivat valtion työtulovakuutuksen 5 % perusosuudesta luopuminen sekä pienituloisten päivärahamaksun maksuvapautuksesta luopuminen.

Tässä ratkaisussa etuuksien rahoitusperusteisiin tehtäisiin merkittäviä muutoksia nykyisestä, mikä voisi monimutkaistaa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavarahoituksen purkamiseen liittyviä kysymyksiä.

## 7 Työryhmän yhteenveto

Työryhmän työn keskeiset havainnot liittyvät sosiaalivakuutusjärjestelmän pitkän aikavälin kehityssuuntiin, erilaisissa asiansyntehtävissä tehtyihin reformeihin ja näiden yhteydessä käsiteltäviin rahoitusvastuunjakokysymyksiin.

Vuosien varrella sosiaalivakuutusjärjestelmän vakuutusperiaatetta eli etuuksien sekä niihin liittyvien maksujen välistä suhdetta on pyritty vahvistamaan. Näin sellaisia ratkaisuja, joissa tätä vakuutusperiaatetta raskaalla tavalla rikottaisiin, tulisi välttää. Muun muassa tästä syystä työryhmä jätti esittelemiensä keinojen ulkopuolelle eräitä sellaisia keinoja, jotka tässä mielessä olivat erityisen ongelmallisia.

Hallitusohjelman liitteessä B työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettaviin menoihin arvioitiin kohdentuvan noin 734 miljoonan euron nettomääräinen supistuminenrahasotalouden tasolla. Tämän raportin kirjoittamishetken tilanteen mukainen, hallituksen esitysten valmistelun myötä tarkentunut arvio on 942 miljoonaa euroa. 200 miljoonaa euroa on jo kanavoitu valtiolle osana vuoden 2024 ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen mitoitusta. Keskeistä on huomioida tämä tulevissa päätöksissä syksyn 2023 budjettiriihen pöytäkirjamerkinnän mukaisesti. Lisäksi 20 miljoonaa on kohdentunut kunta- ja hyvinvointialueyönantajien työttömyysvakuutusmaksujen alentumiseen. Riippuen siitä, millaisista jatkotoimenpiteistä päätetään, kokonaisuudella voi olla vaikutusta myös hallitusohjelman liitteen D työllisyystoimien julkista taloutta vahvistavan tavoitteen osalta.

Työryhmä katsoo tarkoituksenmukaiseksi, että mahdollinen kanavointiratkaisu tehdään parhaalla mahdollisella sillä hetkellä käytettävissä olevalla tiedolla, tiedostaen että tähän liittyy epävarmuutta ja tulevat kehitykset voivat muuttaa suhdelukuja. Työryhmä ei ole tarkistellut työssään muutosten kokonaisuuden vuosittaista jaksotusta, ja jättää jatkotyön selvitettäväksi sen, miten mahdolliset kanavointiratkaisut saatetaan voimaan huomioiden muutosten vaikutusten tarkka ajoitus.

Sairausvakuutusrahastoon kohdistuvista säästötoimista perhevapaakorvausten alentaminen sekä korotettuna maksettavien vanhempainpäivärahojen korotusten poistaminen on tarkoitus tämänhetkisten tietojen mukaan korvata sairaanhoitovakuutukseen liittyvillä säästöillä, jolloin 33 prosenttia eli 12 miljoonaa euroa rahoitetaan sairaanhoitomaksulla. Kuntoutusrahaan liittyvät muutokset ovat tulleet

voimaan ja niiden noin 3 miljoonan euron säästö kohdistuu työtulovakuutuksen menoihin. Ammatillisen kuntoutuksen kriteerien muutokset ovat valmisteilla ja niiden odotetaan kohdentuvan vakuutusmaksuilla rahoitettavaan osaan 26 miljoonalla eurolla. Lisäksi apteekkitalouteen kohdennetaan säästötoimenpiteitä, jotka alentavat vakuutusmaksurahoitusta 10 miljoonaa euroa. Yhteensä siis sairausvakuutusrahastoon kohdistuu hallituksen toimenpiteiden osalta toisaalta 51 miljoonan euron säästö ja toisaalta 44 miljoonan euron menojen kasvu.

Näiden säästöjen kanavointia ajatellen työryhmä on kartoittanut erilaisia keinoja. Kanavointitarpeen mittakaava ja luonne huomioiden on mahdollista, että tavoitteen toteuttamiseksi joudutaan yhdistelemään eri keinoja. Työryhmä ei ole kattavasti kartoittanut keinoyhdistelmiä eikä tee ehdotuksia näistä yhdistelmistä, mutta on esimerkinomaisesti luonnostellut eräitä vaihtoehtoja, joiden avulla ratkaisukokonaisuuksia on mahdollista hahmottaa.

Työryhmä korostaa, että keinoja valikoitaessa on huomioitava vakuutusperiaatteen ja siihen liittyvien pitkän aikavälin tavoitteiden lisäksi muut mahdollisesti relevantit näkökulmat, kuten taloudellisen taakan tarkoituksenmukainen jako eri osapuolten välillä, sekä mahdolliset heijastevaikutukset muihin tekijöihin.

## LIITE 1: 19.9.2023 Budjettiriihen pöytäkirjamerkintä työryhmän osalta

Hallitusohjelman säästöpäätösten vaikutukset rahastotalouteen Hallitusohjelmassa on liitteen B taloudellisten päätösten taulukoiden tietojen perusteella noin 734 miljoonan euron edestä Työllisyysrahaston etuusmenoihin kohdistuvia säästöjä; lisäksi Työllisyysrahaston Eläketurvakeskukselle tilittämään osuuteen kohdistuu hallituksen suunnittelemien muutosten johdosta paineita. Työllisyysrahaston lisäksi hallitusohjelmassa suunnitellut toimenpiteet vaikuttavat pienemmässä määrin myös sairausvakuutusrahaston menoihin.

Hallitus on ohjelmassaan sitoutunut julkisen talouden vahvistamiseen kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa. Hallitusohjelman taloudellisten tavoitteiden mukaisesti hallitus on sitoutunut siihen, että hallituksen toimenpiteistä seuraavat rahastojen menosäästöt saadaan täysimääräisesti kanavoitua velkakehityksen taittamiseksi. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi tarvitaan vielä päätöksiä lisätoimenpiteistä. Ratkaisutapoja tavoitteen saavuttamiseksi on useita, mutta ne vaativat huolellista jatkovalmistelua.

Lähtökohtaisesti rahastojen etuusmenojen perustemuutoksista syntyvät säästöt johtavat vakuutusmaksujen alenemiseen. Työllisyysrahasto onkin esittänyt vuodelle 2024 1,4 %-yksikön suuruista vakuutusmaksujen alenemista. Hallituksen toimenpiteiden suoraa vaikutusta rahaston menoihin tästä arvioidaan olevan noin 0,2 %-yksikön osuuden verran. Hallitus huomioi päätöksissä hallitusohjelman mukaisesti hallituksen päätösten vaikutukset jo vuoden 2024 osalta.

Hallitus on päättänyt tehdä työttömyysvakuutusmaksun 0,2 % alenemista vastaavan veronkiristyksen samana vuonna kuin maksualennus toteutuu, mikä toteutetaan ansiotuloerotuksen indeksitarkistuksen mitoituksessa. Koska työttömyysvakuutusmaksu on vähennettävissä verotuksessa, kasvaa verotuotto työttömyysvakuutusmaksun alenemisen seurauksena. Hallitus huomioi vähennyskelpoisuuden aiheuttaman verotuottojen kasvun veroratkaisussa. Ratkaisu pyritään toteuttamaan tulonjakovaikutuksiltaan likimäärin työttömyysvakuutusmaksua vastaavalla tavalla.

Vuonna 2025 hallituksen suunnitteleminen toimenpiteiden vaikutuksen odotetaan olevan merkittävästi suurempi kuin vuonna 2024 suuremman määrän toimenpiteitä astuessa voimaan.

Lisätoimenpiteiden kartoittamiseksi perustetaan kolmikantainen työryhmä, jonka tehtävänä on kuvata näiden rahoituksellisten kytkösten mekanismit sekä selvittää erilaisia keinoja hallituksen tavoitteen saavuttamiseksi. Työryhmä ottaa kokonaisratkaisussa huomioon ratkaisun vuoden 2024 0,2 % työttömyysvakuutusmaksun kevennyksen osalta. Työmarkkinaosapuolten tehtävä työryhmässä on tuoda työhön etuuksien rahoitusjärjestelmiä koskeva asiantuntemuksensa. Hallitus tekee kevään 2024 JTS-riihessä tarvittavat päätökset rahastotaloudessa tapahtuvien säästöjen kokonaisuuden kanavoimiseksi velkaantumisen taittamiseen hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi.



## LIITE 2: Eriävä mielipide

Työttömyysvakuutusmaksut on tarkoitettu ansiosidonnaisten etuuksien, lähinnä työttömyysturvan ja aikuiskoulutustuen rahoittamiseen. Tätä vakuutusperiaatetta ei pidä rikkoa, eikä sosiaalivakuutusmaksuja käyttää muun julkisen talouden vahvistamiseen.

Maan hallituksen tulee ratkaista kysymys hallitusohjelman mukaisten säästöpäätösten vaikutuksesta julkisen talouden kokonaisuuteen seuraavalla tavalla:

Työttömyysvakuutusmaksuja alennetaan nykyäänöin hallitusohjelman toteuttamisen seurauksena 942 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä summa on työryhmän arvio hallitusohjelman toteuttamisen aiheuttamasta työttömyysvakuutusmaksujen alennusvarasta (katso kappale 4.1 sivu 42). Nykyisillä säännöillä alennus jakautuu puoliksi palkansaajan ja työnantajan vakuutusmaksuihin.

Ottaen huomioon työttömyysvakuutusmaksujen verovähennysoikeus, työn verotuksen keventymisen työllisyyttä vahvistava vaikutus ja julkisen sektorin työnantajien velvollisuus maksaa työnantajan työttömyysvakuutusmaksua, julkinen talous vahvistuu ilman erityisiä kanavointitoimia 536 miljoonalla eurolla vuodessa. Työryhmän laskelmien mukaan 37 prosenttia työttömyysvakuutusmaksujen alennuksesta vahvistaa julkista taloutta välittömästi ja välillinen vaikutus on 20 prosenttia maksunalennuksesta (katso luku 5, sivut 46–49).

Työttömyysvakuutusmaksua alennettiin vuodelle 2024 hallitusohjelman toteuttamisen seurauksena 0,2 prosenttiyksikköä. Vuodelle 2024 ansiotuloverotuksen indeksitarkistusten mitoitusta muutettiin siten, että työttömyysvakuutusmaksun alennusta vastaava osuus noin 146 miljoonaa euroa kanavointiin valtiontaloutta vahvistamaan. Kun huomioon otetaan myös työttömyysvakuutusmaksun verovähennysoikeus, valtiontalous vahvistui yhteensä 200 miljoonalla eurolla. Hallitus ilmoitti syksyllä 2023 kohdentavansa toimet tasapuolisesti työnantajille ja palkansaajille, mikä edellyttää lisätoimien kohdentamista työnantajille siten, että se vastaa palkansaajille toteutettua ansiotuloverotuksen indeksitarkistusten mitoitusratkaisua.

Hallitusohjelman taulukoista on laskettavissa, että hallituksen tavoitteena on julkisen talouden vahvistaminen työttömyysturva- ja aikuiskoulutusetuusmuutoksilla 734 miljoonalla eurolla. Sama 734 miljoonan euron summa on kirjattu hallituksen budjettiriihen pöytäkirjamerkintöihin.

Edellä todettu huomioiden tämä tavoite toteutuu ilman lisätoimiakin. Julkisen talouden vahvistumisen kannalta olennaista on lopputulos. Vaikutusarvioinnissa on otettava huomioon työttömyysvakuutusmaksujen alennuksen välilliset vaikutukset kuten työryhmän raportin kappaleessa 5.1.4 (sivut 50–51) todetaan. Hallitusohjelmassakin yhteensä runsaan 6 miljardin euron tasapainotustavoite sisältää välittömät (suorat) vaikutukset sekä välilliset (rakenteellisten toimien) vaikutuksen julkisen talouden vahvistumiseen.

Jos hallitus katsoo, että lisätoimia tarvitaan, julkisen talouden suora sopeutus tulee tehdä sosiaalivakuutuksen sijaan menoja leikkaamalla, tuloja kasvattamalla tai niiden yhdistelmällä.

Työttömyysvakuutusmaksuja käytettäisiin jatkossakin alkuperäisen, yleisesti hyväksytyyn vakuutusperiaatteen mukaisesti työttömyyspäivärahojen ja eräiden muiden etuuksien rahoittamiseen. Työttömyysvakuutusmaksuja ei käytettäisi välittömästi tai välillisesti muun julkisen talouden menojen rahoittamiseen.

Työn verotusta ei kiristettäisi työttömyysvakuutusmaksuja nostamalla tai pitämällä niitä korkeampina kuin mitä työttömyysetuuksien rahoittaminen edellyttäisi. Työllistymisen veroaste ja efektiivinen marginaalinen veroaste laskisivat.

Julkisen talouden jako valtionalouteen, kuntasektoriin, hyvinvointialueisiin ja sosiaaliturvarahastoihin säilyisi ennallaan.

Mika Juutinen  
Ville Kopra  
Patrizio Lainà  
Vesa Rantahalvari  
Saana Siekkinen

## LIITE 3: Sosiaali- ja terveysministeriön täydentävä mielipide selvitykseen vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken

Raportissa on kuvattu laajasti sosiaaliturvarahastojen rahoitusperiaatteita ja niiden historiaa sekä tarjottu erilaisia vaihtoehtoja, joilla rahastoihin kohdistuvia säästöjä voitaisiin kanavoida siten, että julkisen talouden velkaantumiskehitystä voidaan hallituksen tavoitteiden mukaisesti hidastaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa nostaa esille työttömyysvakuutuksen ja sairausvakuutuksen rahoituksen erot ja hallituksen tavoitteet yleistuen valmistelun osalta.

Valtio, työnantajat ja palkansaajat rahoittavat sekä ansiosidonnaista työttömyysturvaa että sairausvakuutuksen päivärahoja, mutta rahoitusperiaatteet ovat eri vakuutuksissa erilaiset. Työnantajien ja palkansaajien vakuutusmaksuilla rahoitetaan sairausvakuutuksen päivärahat lähes kokonaisuudessaan lukuun ottamatta valtion rahoittamaa viiden prosentin osuutta sekä osuutta vähimmäismääräisistä päivärahoista. Ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta vakuutusmaksuilla rahoitetaan perusosan ylittävä osuus.

Parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea esitti välimietinnössään syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden. Orpon hallitusohjelman mukaan yhteen perusturvaetuuteen siirrytään vaiheittain tukien määräytymisperusteita yhdistämällä. Etuuksien rahoitus ei ole määräytymisperuste, joka vaikuttaisi etuusoikeuteen tai etuuden tasoon, mutta rahoitusmekanismien tarkastelu tulee väistämättä vastaan etuuksia yhdenmukaistettaessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että mahdollinen sosiaaliturvarahastojen säästöjen julkiselle taloudelle kanavointi rahoitusperiaatteita muuttamalla tulee toteuttaa tukien yleistuen valmistelua ja tavoitteita.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-663-3 (pdf)

Maaliskuu 2024