

Selvitys Työllisyysrahaston roolista suhdannepolitiikan toteuttamisessa

Työryhmän raportti



Sisällys

1. Johdanto	3
1.1. Työryhmän toimeksianto.....	3
1.2. Aikaisempi selvitystyö.....	4
2. Työllisyysrahaston rooli työttömyysvakuutusmaksutason asettamisessa	5
2.1. Yleistä Työllisyysrahastosta ja työttömyysvakuutusmaksuista.....	5
2.2. Työttömyysvakuutusmaksutason asettamisen prosessi.....	6
2.3. Työllisyysrahaston maksuesitysten ennusteiden ja toteutumien arviointi	8
3. Suhdannepuskurin merkitys ja työttömyysvakuutusmaksujen kehitys eri suhdannetilanteissa	13
3.1. Työllisyysrahaston suhdannepuskuri.....	13
3.2. Suhdannepuskurin rooli julkisen talouden ja suhdannepolitiikan toteuttamisen kannalta	17
3.3. Työttömyysvakuutusmaksujen ja suhdannepuskurin kehitys eri suhdannetilanteissa	19
3.4. Työttömyysturvan rahoituksen erilliskäytäntöjen vaikutus työttömyysvakuutusmaksuihin	23
3.5. Työttömyysturva ja suhdanteet tutkimuskirjallisuudessa.....	24
4. Työttömyysvakuutusmaksun vahvistaminen asetuksella lailla säätämisen sijaan	25
4.1. Työttömyysturvan vakuutusmaksurahoitus.....	26
4.2. Johtopäätökset.....	30
5. Arvioita työttömyysvakuutusmaksuihin ja suhdannepuskuriin liittyvistä keinoista, joilla voitaisiin tukea vastasyklisiä talouspolitiikkaa	31
6. Työryhmän yhteenveto	40



1. Johdanto

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman keskeisiä talouspoliittisia tavoitteita ovat velkasuhteen kääntäminen laskuun sekä julkisen talouden rahoitusaseman kohentaminen. Hallitus päätti 1.-2.9.2025 pitämässään budjettiriihessä tarkastella talouden suhdanteita tasaavia mekanismeja ja muun muassa Työllisyysrahaston roolia suhdannepolitiikan toteuttamisessa. Budjettiriihessä esitetyn johdosta sosiaali- ja terveysministeriö asetti 12.11.2025 kolmikantaisen työryhmän, jonka tehtävänä oli tarkastella Työllisyysrahaston ja sen suhdannepuskurin roolia julkisen talouden ja suhdannepolitiikan toteuttamisen näkökulmasta. Työryhmä tarkasteli muun muassa työttömyysvakuutusmaksujen tason asettamiseen liittyviä seikkoja, päivitti työttömyysvakuutusmaksujen, etuusmenojen ja Työllisyysrahaston suhdannepuskurin kehityksen tilannekuvaa ja selvitti, millä edellytyksillä työttömyysvakuutusmaksu voitaisiin vahvistaa asetuksella. Työryhmä arvioi myös työttömyysvakuutusmaksuihin ja suhdannepuskuriin liittyviä keinoja, joilla voitaisiin tukea vastasyklisiä talouspolitiikkaa.

Työryhmän puheenjohtajana toimi Liisa Siika-aho (sosiaali- ja terveysministeriö). Työryhmän jäseninä toimivat Tytti Naukkarinen (Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK), Seppo Nevalainen (STTK), Eugen Koev (Akava), Vesa Rantahalvari (Elinkeinoelämän keskusliitto), Juho Ruskoaho (Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT), Marjaana Maisonlahti (sosiaali- ja terveysministeriö) ja Outi Luoma-aho (valtiovarainministeriö, varajäsen Simo Mentula). Lisäksi työryhmän asiantuntijasihteereinä toimivat Emmi Ritola (sosiaali- ja terveysministeriö), Arttu Kahelin (valtiovarainministeriö) ja Antti Klemola (Työllisyysrahasto).

Työryhmä kuuli työnsä yhteydessä Karo Nukarista (Työllisyysrahasto), Marko Aarniota (Finanssivalvonta) sekä Seppo Orjasniemeä (valtiovarainministeriö).

Työryhmän toimikausi oli 20.11.2025–30.4.2026.

1.1. Työryhmän toimeksianto

Työllisyysrahaston roolia suhdannepolitiikan toteuttamisessa selvittävän työryhmän toimeksiantona oli tuottaa selvitys, jossa:

1. kuvataan Työllisyysrahaston ja sen suhdannepuskurin rooli julkisen talouden ja suhdannepolitiikan toteuttamisen kannalta
2. tarkastellaan, miten saadut työttömyysvakuutusmaksun tulot ja toteutuneet menot ovat vastanneet rahaston maksuesityksissä ennakoimaa ja esitysten perusteita
3. selvitetään, millainen vaikutus erillisratkaisuilla (valtion osuus lomautuksen perusteella maksettaviin ansiöpäivärahoihin) on ollut rahaston taloudelliseen tilanteeseen ja maksun muodostumiseen
4. päivitetään *Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken* -työryhmän työssä syntynyt tilannekuva työttömyysvakuutusmaksujen, rahoitusmenojen ja Työllisyysrahaston suhdannepuskurin kehityksestä ml. tehtyjen lakimuutosten vaikutukset puskurin tasoon
5. tarkastellaan, miten likvidin rahan vaatimus sekä muut rahaston omat periaatteet, Finanssivalvonnan kannanotot, ja muut vastaavat seikat vaikuttavat maksutason asettamiseen
6. tarkastellaan työttömyysvakuutusmaksua koskevan ennakoarvion ja maksuesityksen tekemiseen liittyvää hallintoa ja hallinnollista työtä sekä sitä, miten ennakoarvion ja maksuesityksen välinen aika



suhteutuu valtion julkisen talouden suunnitelmasta päättämisen sekä talousarvioesityksen valmistelun prosesseihin

7. selvitetään, miten rahaston pörssitiedotusvelvollisuus vaikuttaa prosesseihin ja esimerkiksi tietopohjaan, joka sillä on käytettävissä
8. arvioidaan ja ehdotetaan keinoja, joilla nykyistä paremmin välttäisiin työttömyysvakuutusmaksun talouspoliittisesti epätarkoituksenmukaisilta myötäsykliksiltä muutoksilta ja joilla maksumuutokset tukisivat vastasyklisiä talouspolitiikkaa
9. selvitetään, millä edellytyksillä maksu voitaisiin vahvistaa asetuksella

Työryhmä käsitteli kokouksissaan sille toimeksiannossa osoitettuja kokonaisuuksia. Työryhmän havainnot ja huomiot on koottu tähän selvitykseen.

1.2. Aikaisempi selvitystyö

Hallitusohjelman talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus on linjannut muun muassa julkisia menoja säästävistä toimenpiteistä, jotka kohdistuivat osin sosiaaliturvarahastoihin. Muutosten myötä tunnistettiin tarve näiden sosiaaliturvarahastoihin kohdistuneiden säästöjen kanavoimiseksi valtiolle ja kunnille velkaa kerryttävän julkisen sektorin velkaantumisen vähentämiseksi. Valtiovarainministeriö asetti 18.10.2023 kolmikantaisen työryhmän selvittämään vaihtoehtoja sosiaaliturvarahastojen menosäästöjen kanavoimiseksi täysimääräisesti vähentämään julkisen talouden velkaantumista. Työryhmän tehtävänä oli selvittää julkisen talouden eri sektoreiden, erityisesti valtion, kuntien, Työllisyysrahaston sekä sairausvakuutusrahaston välistä tulon- ja vastuunjakoa sekä näiden välisiä kytkentöjä. Työryhmän raportissa¹ kuvattiin julkisen talouden eri sektoreiden rahoituskanavat ja niiden keskinäiset kytkennät, sekä käytiin läpi erilaisia keinoja, joilla julkisen talouden täysimääräinen vahvistuminen velkaantumiskehityksen hidastamiseksi voitaisiin toteuttaa sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen osalta.

Työryhmän työn eräs keskeisistä havainnoista oli, että suurien vakuutusmaksumuutosten taustalla on yleensä ollut tapauskohtaista talouspoliittista harkintaa sekä laajemmalle ulottuvia kokonaisuuksia. Lisäksi työryhmän työssä painotettiin eräiden pitkän linjan tavoitteiden, kuten työn verotuksen kohtuullisen tason sekä sosiaalivakuutusjärjestelmän vakuutusperusteisuuden säilyttämistä. Työryhmä selvitti raportissaan Työllisyysrahaston suhdannepuskurin tilanteen kehitystä sekä maksujen muutosta ja niiden suhdetta suhdannetilanteeseen. Työryhmän keskeisten havaintojen mukaan suhdannepuskuri on harvoin ollut negatiivinen eli puskurissa on pääosan ajasta ollut varoja. Maksumuutokset taas ovat historiassa pääasiassa osuneet vastasyklisesti. Työryhmä ei selvittänyt, onko tämä seurausta suunnitelmallisemmasta toiminnasta, suhdannesykliä luonteesta vai etuusmenojen vaikeasta ennustettavuudesta. Työryhmän suhdannepuskuria koskevaa tarkastelua on avattu tarkemmin tämän selvityksen luvussa 3.1.

Työllisyysrahaston roolin osalta työryhmä tarkasteli selvityksessään myös muun muassa vaihtoehtoa työttömyyspäivärahan rahoitusvastuun siirrosta Työllisyysrahastolle sekä Työllisyysrahaston tehtävien mahdollisia muutoksia.

¹ Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuskien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken: Työryhmän raportti (2024) Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:15. [Linkki julkaisuun.](#)



2. Työllisyysrahaston rooli työttömyysvakuutusmaksutason asettamisessa

2.1. Yleistä Työllisyysrahastosta ja työttömyysvakuutusmaksuista

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998, *rahoituslaki*) mukaan palkansaajan ansiopäivärahan rahoituksesta vastaavat valtio ja kunnat, työnantajat ja palkansaajat pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassat jäsenmaksuilla.

Työllisyysrahasto vastaa työttömyysvakuutusmaksujen perinnästä ja työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuksien rahoituksen järjestämisestä. Työllisyysrahastosta säädetään rahoituslaissa. Työllisyysrahaston tehtävänä on ollut myös edistää työssä tarvittavia valmiuksia myöntämällä tukea ammatilliseen koulutukseen ja kehittämiseen. Lisäksi Työllisyysrahasto rahoittaa sekä palkkaturvaa että muutosturvaa. Valtioneuvosto nimittää Työllisyysrahaston hallintoneuvoston jäsenet työnantajien ja työntekijöiden edustavimpien keskusjärjestöjen ehdotuksesta, ja hallintoneuvoston jäsenistä puolet edustavat työnantajia ja puolet työntekijöitä. Finanssivalvonta valvoo Työllisyysrahaston toimintaa.

Rahoituslain 12 §:n mukaan työnantaja ja lain 15 §:ssä tarkoitettu työntekijä on velvollinen maksamaan työttömyysvakuutusmaksun työntekijän Suomessa tekemästä työstä. Valtio ei ole velvollinen maksamaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksua, mutta valtion liikelaitoksella on kuitenkin velvollisuus työttömyysvakuutusmaksun maksamiseen. Työnantajan on suoritettava työnantajan työttömyysvakuutusmaksu ja perittävä ja suoritettava työntekijän palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu. Esimerkiksi vuonna 2025 työttömyysvakuutusmaksuja kerättiin noin 1 178 miljoonaa euroa.

Työllisyysrahasto kerää sekä työnantajien että työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksut. Rahoituslain 21 §:n mukaisesti Työllisyysrahasto määrää työnantajan työttömyysvakuutusmaksun maksettavaksi neljä kertaa vuodessa. Työllisyysrahasto määrää ja perii työntajalta myös palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun. Vuodesta 2019 alkaen vakuutusmaksut on määrätty tulorekisteriin ilmoitettujen, toteutuneiden palkkatietojen perusteella. Maksut laskutetaan jälkikäteen jo kuluneelta ajalta ja toteutuneen palkanmaksun perusteella.

Työllisyysrahaston menot rahoitetaan työttömyysvakuutusmaksuilla sekä niistä saatavilla sijoitustoiminnan tuotoilla ja tarvittaessa lainanotolla. Työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että rahasto voi suoriutua sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien rahoituksesta ja muista lakisääteisistä menoistaan. Työttömyysvakuutusmaksun maksuprosentit säädetään lailla kalenterivuodeksi kerrallaan.

Työllisyysrahaston keräämillä työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan ansiopäivärahoista se osuus, jota valtion, kuntien ja työttömyyskassojen osuudet eivät kata. Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan suurin osa ansiopäivärahan ansio-osista. Työllisyysrahasto maksaa Kelalle peruspäivärahan² rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää.

Ansiopäiväraha kerryttää työeläkettä etuuden saannin ajalta³. Työntekijän eläkelain (395/2006) 74 § mukaisesti ansiopäivärahan saannin ajalta eläkettä kertyy 75 prosenttia etuuden perusteena olevasta ansiosta siltä osin kuin päivärahaa on saatu alimman vanhuuseläkeiän täyttämiskauden loppuun mennessä. Työllisyysrahasto maksaa tämän perusteella Eläketurvakeskukselle sekä Valtion

² Yleistuen myötä peruspäivärahaa koskeva sääntely kumotaan työttömyysturvalaista 1.5.2026 alkaen. Jatkossa Työllisyysrahasto tilittää Kelalle yleistuen rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää.

³ Myös vuosina 2024 ja 2025 lakkautetut vuorottelukorvaus ja aikuiskoulutustuki olivat eläkettä kerryttäviä etuuksia.



eläkerahastolle työeläkkeiden rahoitukseen osuuden (ns. TR-osuus / ETK-maksu). Summa on vaihdellut vuosittain, vuonna 2025 summa oli noin 668 miljoonaa euroa.

2.2. Työttömyysvakuutusmaksutason asettamisen prosessi

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998, *rahoituslaki*) 18 §:n mukaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun maksuprosentit sekä irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun määrittämisessä käytettävä kerroin säädetään kalenterivuodeksi kerrallaan. Työllisyysrahaston tulee tehdä seuraavan vuoden maksuja ja kerrointa koskeva esitys sosiaali- ja terveysministeriölle elokuun loppuun mennessä. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee lakiesityksen työttömyysvakuutusmaksujen vahvistamiseksi Työllisyysrahaston esityksen pohjalta vuosittain.

Kuitenkin ennen varsinaista esitystä Työllisyysrahaston tulee toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle arvio seuraavan vuoden ansioturvamenoista, valtion rahoitusosuuden määrästä sekä seuraavan vuoden maksuprosenteista viimeistään kunkin vuoden toukokuun 15. päivänä. Käytännössä Työllisyysrahasto toimittaa arvion sosiaali- ja terveysministeriölle ja antaa pörssitiedotteen ns. haarukan muutoksista maksuprosentteihin huhtikuun loppuun mennessä.

Rahoituslain 2 §:n mukaan työnantajan ja palkansaajan suoritettavaksi säädetyt työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että Työllisyysrahasto voi suoriutua sen vastattavana olevien työttömyysetuuksien, muutosturvarahojen ja muutosturvakoulutusten rahoituksesta sekä lain 23, 23 a ja 24 §:ssä tarkoitetuista maksuosuuksien siirroista.

Lisäksi työttömyysvakuutusmaksut on säädettävä siten, että työnantajien keskimääräinen vakuutusmaksu ja palkansaajien maksu ovat yhtä suuret ennen työnantajan vakuutusmaksuun lisättävää muutosturvamaksun yleistä osaa. Työnantajan keskimääräisessä maksussa otetaan huomioon myös omavastuumaksu. Työnantajien maksutaso on porrastettu työnantajan palkkasumman mukaan seuraavasti: palkkasummaan, joka jää alle palkkasummarajan, kohdistuva maksu on neljäsosa siitä maksusta, joka kohdistetaan palkkasummarajan ylittävään palkkasummaan.⁴

Työllisyysrahaston tekemän maksutasoesityksen perustana on aina ennuste rahaston taloudellisesta tilanteesta. Ennusteessa tarkastellaan kuluvaan vuoteen ja kahteen (2) seuraavaan vuoteen. Lähtöpisteenä arvioidaan rahaston nykyistä taloudellista tilannetta eli tulosta, tasetta, kassavirtaa ja talouden tunnuslukuja. Tulevaa kehitystä ennustetaan keskeisten makrotalouden avainlukujen, rahaston taloudellisten muuttujien kehityksen ja lainsäädäntömuutosten vaikutusten kautta. Makrotalouden avainluvuista keskeisimpiä seurattavia ovat työttömyysaste, työttömien määrä ja palkkasumman kehitys, mutta myös muita muuttujia seurataan laajasti. Työllisyysrahasto ennustaa keskeisimpiä tunnuslukuja sekä itse että hyödyntää tunnuslukuja ennustavien finanssi- ja tutkimuslaitosten viimeisimpiä näkemyksiä. Ennustaminen on jatkuvaa, mutta laajimmin se tehdään huhtikuun arviota ja elokuun esitystä varten. Lisäksi tilinpäätöksen yhteydessä julkistettava kuluvan vuoden tulosenuste on olennainen osa prosessia ja vuosikelloa.

Talousennusteiden taustamuuttujissa voi tapahtua erinäisiä syistä muutoksia ja talousennusteet ovat viime vuosina saattaneet muuttua vuodenkin sisällä merkittävästi. Työllisyysrahasto ottaa ennusteissaan huomioon myös ennusteiden riskisyyden ja yleisen epävarmuuden tilan. Ennusteiden tekemiseen liittyy epävarmuuksia ja esimerkiksi lainsäädäntömuutosten vaikutusten arviointi voi olla haastavaa muun muassa

⁴ Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että vuonna 2026 se on 0,31 prosenttia palkasta palkkasumman 2 509 500 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 1,23 prosenttia palkasta.



aikataulullisista syistä. Erityiset riskit, kuten geopoliittisen tilanteen muuttuminen tai kauppakiistat, voivat muuttaa taloudellista tilannetta nopeastikin.

Työllisyysrahasto laatii aina ennusteprosessissaan kolme eri skenaariota, joita ovat 1) perusennuste, 2) vastaava laskelma valtiovarainministeriön makrotalousluvuilla (ns. kontrolliskenaario) ja 3) riskiskenaario. Skenaarioiden peruslaskennan valmistuttua maksutason asettaminen määrittää taloudellisen lopputuleman. Lopullisessa maksutasoehdotuksessa arvioidaan maksutasoa erilaisten rajoitteiden ja tavoitteiden kautta:

- lakisääteisistä velvoitteista suoriutuminen
- riittävä likviditeetti
- puskurin koko
- maksutason vakaus
- velan käyttö

Lisäksi työttömyysetuuksien rahoituksen turvaamisen ja työttömyysvakuutusmaksutason vakauden kannalta on olennaista, ettei vakuutusmaksutasoa aseteta liian alas⁵. Työllisyysrahaston hallintoneuvoston periaatteen mukaan työttömyysvakuutusmaksujen asettaminen riittävälle ja oikealle tasolle on ensisijainen keino selviytyä rahastolle säädetyistä velvoitteista. Toissijaisena keinona on ottaa velkaa. Mikäli suhdannepuskuri kokonaisuudessaan päätyisi velka-aseman puolelle, nähdään tämä tilanne tilapäisenä, enimmillään muutaman vuoden ajanjaksona, jonka jälkeen suhdannepuskuri pyritään palauttamaan positiiviseksi varallisuudeksi.

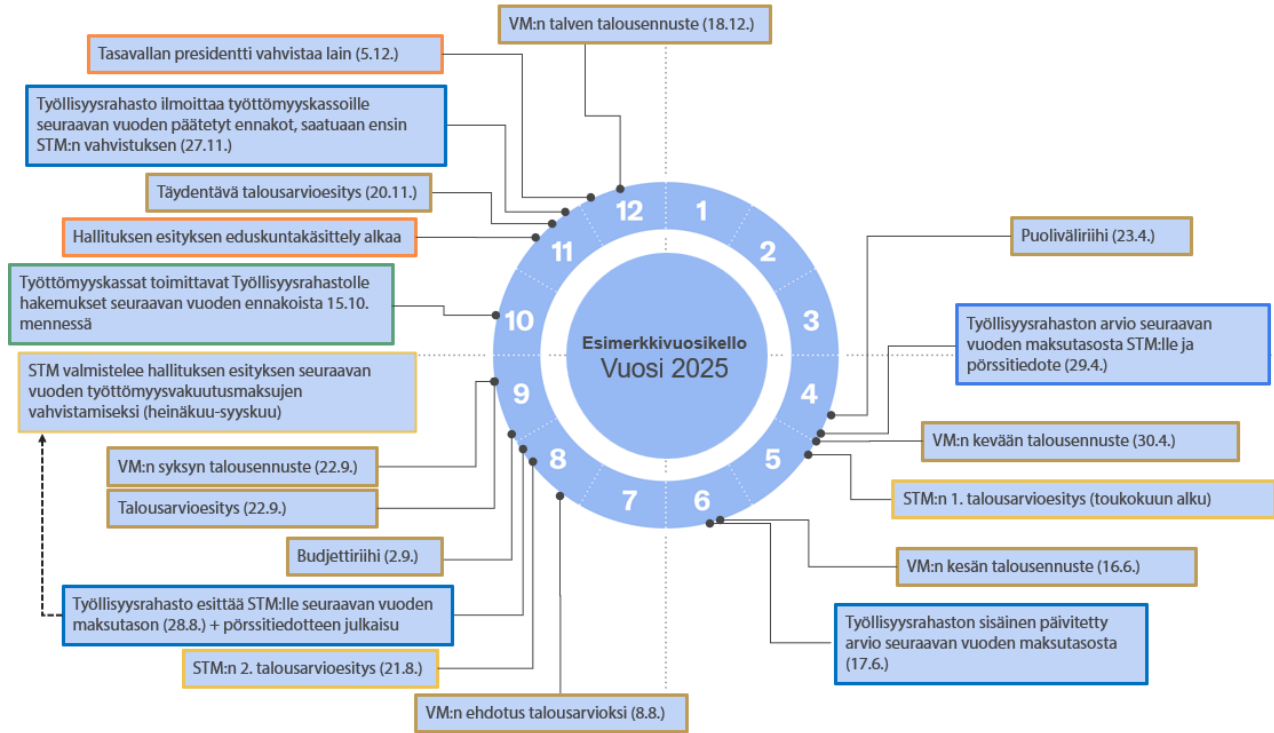
Koska maksutaso voidaan asettaa pääsääntöisesti vain kerran vuodessa, sillä ei voida nopeasti reagoida muuttuvaan taloudelliseen tilanteeseen. Vaikka Työllisyysrahasto tekee maksutasoesityksen sosiaali- ja terveysministeriölle aina elokuussa, vasta seuraavan vuoden huhtikuussa ensimmäiset, kyseisen vuoden tammi-maaliskuulta muodostuvat vakuutusmaksusaatavat erääntyvät uuden maksutason mukaisina.

Vuonna 2026 palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on 0,89 prosenttia palkasta. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että vuonna 2026 se on 0,31 prosenttia palkasta palkkasumman 2 509 500 euroon asti ja sen ylittävältä osalta 1,23 prosenttia palkasta.

Työllisyysrahaston hallintoneuvosto päättää annettavan maksuesityksen kokonaisuutena. Vuodelle 2026 Työllisyysrahaston hallintoneuvosto esitti työttömyysvakuutusmaksujen yhteismäärän korottamista 0,6 prosenttiyksiköllä. Maksutason nostotarvetta perusteltiin heikolla ja ennakoitua pidempään jatkuneella työllisyyskehityksellä, minkä arvioitiin johtavan suhdannepuskurin merkittävään, 744 miljoonan euron, alenemiseen vuonna 2025. Nettovarallisuuden ennakoitiin olevan vuoden 2025 lopussa 528 miljoonaa euroa, mikä jäi selvästi alle suhdannepuskurin laskennallisen enimmäismäärän (1 279 miljoonaa euroa). Vaikka suhdannekäänteeseen odotettiin olevan lähestymässä, työttömyyden arvioitiin pysyvän edelleen korkealla tasolla (vuoden 2026 ennuste 8,9 %). Lisäksi esityksessä todettiin, että toteutuneet lainsäädäntömuutokset vähentävät rahaston menoja noin 100 miljoonalla eurolla vuoteen 2025 verrattuna. Maksuesityksessä otettiin huomioon myös vuonna 2027 erääntyvä joukkovelkakirjalaina.

⁵ Finanssivalvonnan tarkastuskirje 27.9.2017.

Kuvio 1. Esimerkki vuoden 2026 työttömyysvakuutusmaksutason asettamisen prosessista ja ennusteisiin liittyvistä seikoista.



2.3. Työllisyysrahaston maksuesitysten ennusteiden ja toteutumien arviointi

Työryhmä arvioi Työllisyysrahaston maksuesitysten aikaisten ennusteiden osuvuutta suhteessa toteumiin. Tämän luvun kuvioissa 2–6 esitetään Työllisyysrahaston maksuesityksen yhteydessä laatimat ennusteet seuraavalle kalenterivuodelle sekä niiden ennustevirheet vuosina 2009–2025. Ennusteiden osumatarkkuutta on analysoitu estimoimalla ennustevirheiden itseisarvojen keskiarvo (*mean absolute error*, MAE) sekä keskimääräinen prosentuaalinen virheen itseisarvo (*mean absolute percentage error*, MAPE)⁶. Analyysin tulokset on esitetty taulukossa 1.

Vuodelle t kohdistuva ennustevirhe e_t saadaan laskemalla kyseisen vuoden toteuman y_t ja ennusteen \hat{y}_t välinen erotus.

$$(1) e_t = y_t - \hat{y}_t$$

$$(2) MAE = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T |e_t|$$

$$(3) MAPE = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \frac{|e_t|}{|y_t|}$$

⁶ Finanssipolitiikan valvonnan raportti 11/2023. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset.



Taulukko 1. Ennusteiden keskimääräinen osumatarkkuus vuosina 2009–2025. Lähde: Työllisyysrahasto.

	MAE	MAPE
Työttömyysaste	0,6 %	
Tulot*	62 m€	2,7 %
Menot	424 m€	14,2 %
Työttömyyteen liittyvät etuusmenot**	306 m€	15,6 %
Muut menot***	21 m€	6,9 %
Nettovarallisuuden muutos	360 m€	
*Pl. valtionosuudet		
**Työttömyyskassat (TR:n osuus), ETK ja VER		
*** Kela, Aitu, TEM, Vakuutusyhtiöt ja Hallintokulut		

Työttömyysasteen osalta keskimääräinen ennustevirhe vuosina 2009–2025 on 0,6 %-yksikköä, mikä vastaa muiden ennustetahojen yleistä tarkkuutta⁷. Nettovarallisuuden muutoksen osalta keskimääräinen ennustevirhe vastaavalla ajanjaksolla on noin 360 miljoonaa euroa. 100 miljardin euron palkkasummalla tämä vastaa noin 0,36 prosenttiyksikön vakuutusmaksutasoa. Suhteellisesti tarkasteltuna nettovarallisuuden muutoksen keskimääräinen ennustevirhe on noin 23 prosenttia suhdannepuskurin lain sallimasta vuosittaisesta enimmäismäärästä.

Merkittävin selittävä tekijä ennustevirheessä on toteutuneet etuusmenot, sillä tulojen osalta virhe on keskimäärin vain noin 62 miljoonaa euroa (2,7 prosenttia). Työllisyysrahaston rahoitusvastuulla olevissa työttömyysetuuksissa keskimääräinen ennustevirhe on 306 miljoonaa euroa (15,6 prosenttia). Sen sijaan muiden menojen osalta se on vain 21 miljoonaa euroa (6,9 prosenttia).

Analyysin perusteella Työllisyysrahaston ennustetarkkuus tulopuolella on hyvä, mutta menopuolen ennustaminen on osoittanut haasteellisemmaksi toimintaympäristön suhdanneriippuvuuden vuoksi. Menojen ennustevirhe onkin suhteellisesti yli viisinkertainen tuloihin verrattuna, mikä heijastaa työttömyyteen liittyvien etuusmenojen herkkyyttä äkillisille taloussuhdanteiden muutoksille.

Huomionarvoista on, että nettovarallisuuden muutoksen keskimääräinen ennustevirhe on suhteellisen korkea, noin 23 %, suhdannepuskurin lain sallimasta vuosittaisesta enimmäismäärästä. Nykyisellä palkkasummalla 360 miljoonan ennustevirhe vastaisi laskennallisesti noin 0,36 prosenttiyksikön vakuutusmaksutasoa. Tämä on keskeinen tekijä arvioitaessa rahaston riskinkantokykyä, sillä se määrittää sen liikkumavaran, joka tarvitaan tavanomaisen ennuste-epävarmuuden sietämiseksi.

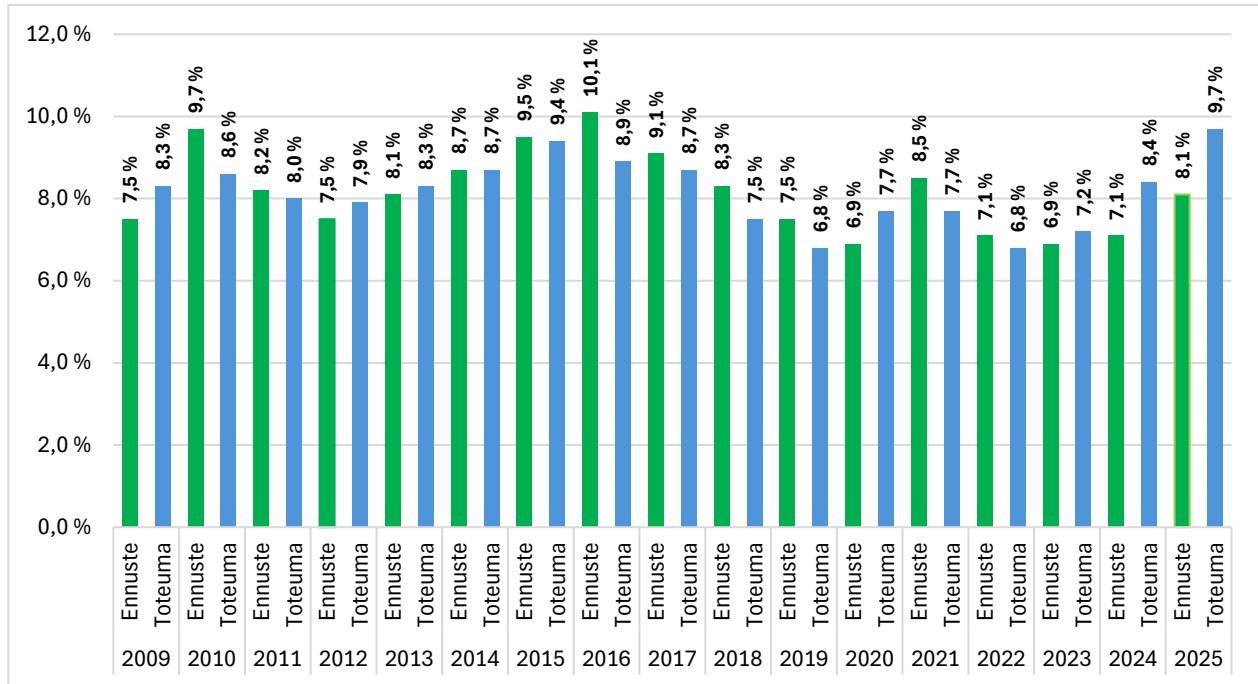
Käytännössä jo tavanomainenkin ennustevirhe voi siis kuluttaa merkittävän osan suhdannepuskurin varoista, mikä saattaa mahdollisesti heijastua vakuutusmaksutasoon jo seuraavana vuonna. Koska puskurin laskennallinen enimmäismäärä on viime vuosina laskenut - osittain siksi, että siitä on poistunut

⁷ Ennustepoikkeamaraportti 2025. Valtiovarainministeriön julkaisu - 2025:26 [Linkki julkaisuun](#).
Suhdanne-ennusteen osuvuus. ETK [Linkki verkkosivuille](#).
Arvio ennustepoikkeamista 2018. Suomen Pankin Analyysi 19.6.2018 [Linkki verkkosivuille](#).

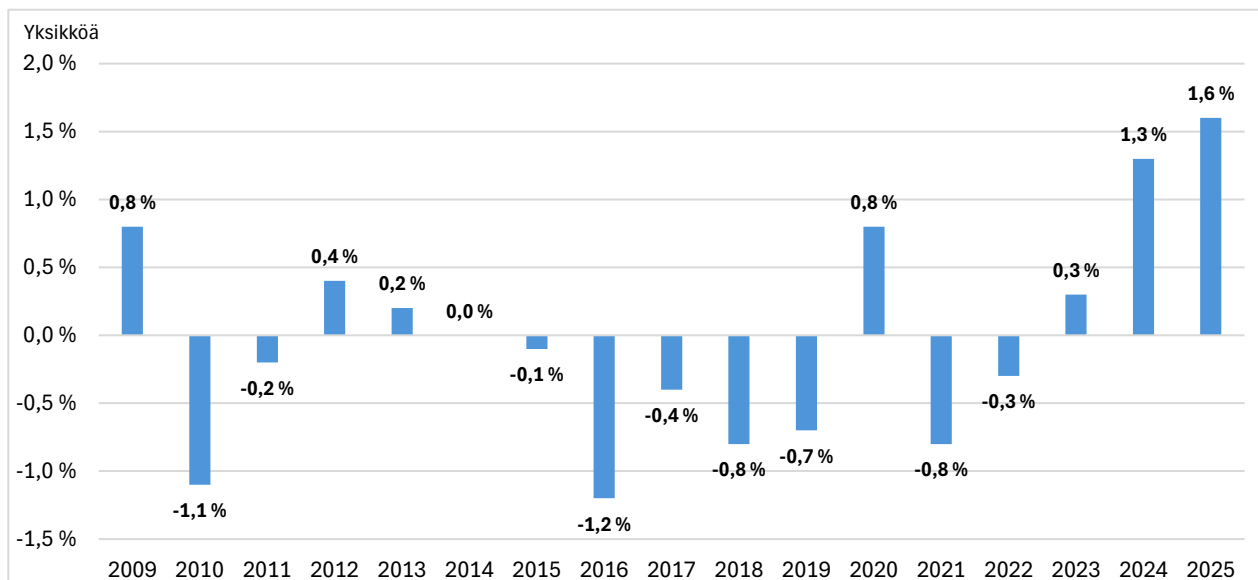


vähemmän suhdanneherkkiä eriä - suhdannepuskurin kyky tasoittaa suhdanneheilahteluja on kaventunut. Tämä voi lisätä vakuutusmaksutason heilahteluherkkyyttä. Tulokset tukevatkin näkemystä, että riittävä puskuritaso on tärkeä edellytys vakaan ja ennakoitavan maksukehityksen turvaamiseksi tilanteessa, jossa puskurin absoluuttinen koko on pienentynyt.

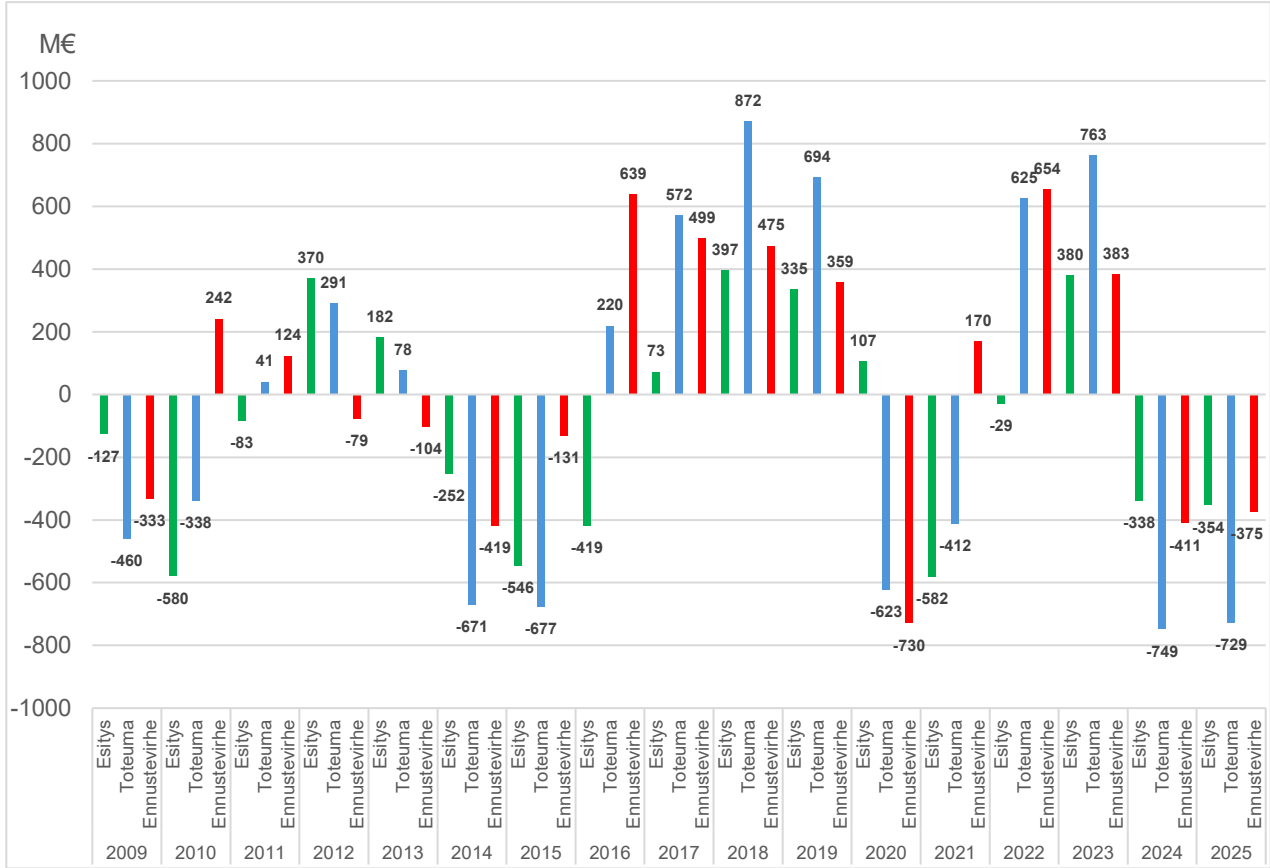
Kuvio 2. Työttömyysasteen ennusteet ja toteumat vuosina 2009–2025. Lähde: Työllisyysrahasto.



Kuvio 3. Työllisyysrahaston työttömyysastetta koskevien ennusteiden ja toteumien (kuvio 2) välinen ennustevirhe vuosina 2009–2025. Lähde: Työllisyysrahasto.

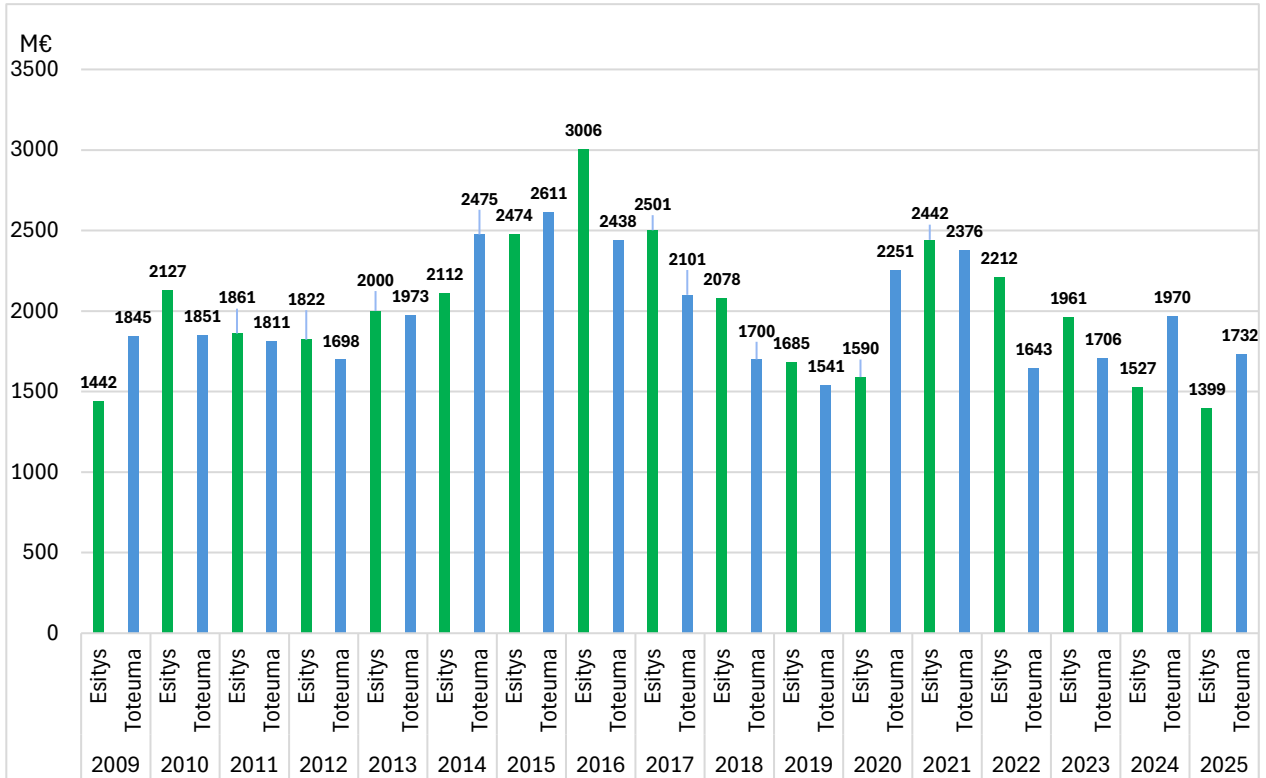


Kuvio 4. Nettovarallisuuden muutoksen ennusteet, toteuma ja ennustevirhe* vuosina 2009–2025. Lähde: Työllisyysrahasto.

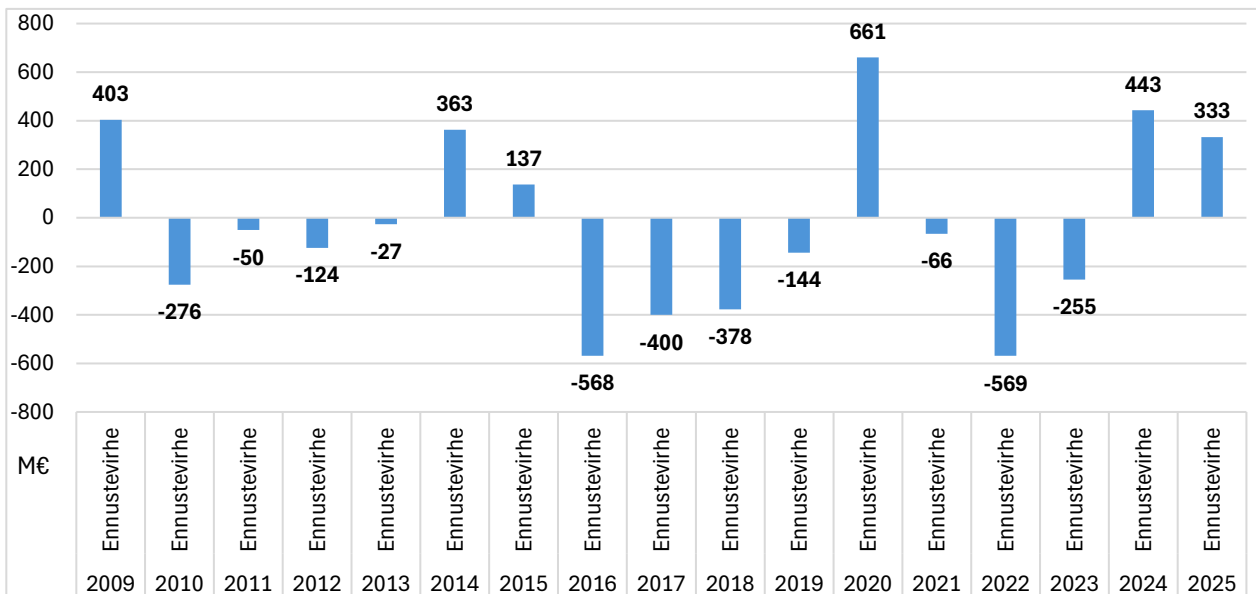


* kuviossa vihreä = esitys, sininen = toteuma, punainen = ennustevirhe

Kuvio 5. Työllisyysrahaston rahoitusvastuulla olevat työttömyyteen liittyvien etuusmenojen ennusteet ja toteumat vuosina 2009–2025. Lähde: Työllisyysrahasto.



Kuvio 6. Työllisyysrahaston rahoitusvastuulla olevat työttömyyteen liittyvien etuusmenojen (kuvio 5) ennustevirheet vuosina 2009–2025. Lähde: Työllisyysrahasto.





3. Suhdannepuskurin merkitys ja työttömyysvakuutusmaksujen kehitys eri suhdannetilanteissa

3.1. Työllisyysrahaston suhdannepuskuri

Työllisyysrahastolla on suhdannepuskuri maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi. Suhdannepuskuri muodostuu rahaston varojen ja velkojen erotuksena. Suhdannepuskurin keskeinen tarkoitus on turvata rahaston maksuvalmius ja mahdollistaa työttömyysvakuutusmaksujen vakaa kehitys. Suhdannepuskuri on käytetty viimeisten 20 vuoden aikana koko ajan kattamaan yllättäen kasvaneita työttömyysturvamenoja ja tasaamaan työttömyysvakuutusmaksujen korotuspaineita.

Historiallisesti tarkasteltuna tarve työttömyysturvajärjestelmän suhdannepuskurille todettiin, kun Suomessa valmistauduttiin liittymään osaksi Euroopan talous- ja rahaliittoa (EMU) 1990-luvun lopulla⁸. Liittymisen jälkeen valuuttakurssimuutoksia ei enää voitu käyttää talous- ja työllisyysongelmien ratkaisemiseen. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt totesivat toukokuussa 1997, että taloushäiriöihin on tarpeen varautua esimerkiksi sosiaalivakuutuksen yhteyteen rakennettavien puskureiden avulla. Keskusjärjestöt allekirjoittivat 18.11.1997 ns. puskurisopimuksen, jonka yhteydessä osapuolet sopivat periaatteista, joilla työeläkevakuutus- ja työttömyysturvamaksujen muutoksia suhdannevaihteluissa tasattaisiin. Keskusjärjestöt totesivat yhteisessä sopimuksessaan työttömyysturvajärjestelmän maksuheilahtelujen tasoittamisesta seuraavaa:

”Työttömyysturvan rahoitusjärjestelmää kehitetään siten, että työnantajien ja palkansaajien maksukehitys muodostuu mahdollisimman vakaaksi. Maksuheilahtelujen tasoittamiseksi Keskuskassaan⁹ muodostetaan tuottojen ja menojen erotuksena suhdannepuskuri. Puskurin keräämisestä tai purkamisesta päätetään vuosittaisissa maksuneuvotteluissa keskusjärjestöjen kesken odotettavissa oleva suhdannekehitys huomioon ottaen.

Keskuskassan riittävä puskuri normaaleja suhdannevaihteluja ajatellen on noin 3,0 mrd. mk. Markkamäärän tarkistamisesta mm. ansiotason muutos huomioon ottaen päätetään osapuolten kesken erikseen. Talouden häiriötilanteessa Keskuskassa voi ottaa velkaa menojensa kattamiseen.

Puskuria voidaan kerätä, kun työttömyyden ja etuusmenojen aleneminen antaa siihen tilaa.”

Työmarkkinakeskusjärjestöjen allekirjoittaman sopimuksen pohjalta vuonna 1998 säädettiin laki työttömyysetuuskien rahoituksesta (555/1998), jossa huomioitiin kannanotossa todetut periaatteet ja tavoitteet. Hallituksen esityksen (HE 64/1998 vp) perusteluissa todettiin, että muutosten myötä työttömyysvakuutusmaksuja ei enää mitoitettaisi yksinomaan seuraavana kalenterivuotena arvioitujen menojen perusteella, vaan tavoitteena on tasoittaa taloudellisista suhdanteista johtuvia heilahteluja työttömyysvakuutusmaksuissa keräämällä työttömyysvakuutusrahastoon ylijäämää noususuhdanteessa ja purkamalla rahastoa laskusuhdanteessa. Työttömyysvakuutusrahastoon tilitettävät työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksut mitoitettaisiin siten, että rahastoon muodostuisi ylijäämää noususuhdanteessa, mikä käytettäisiin menojen kattamiseen laskusuhdanteessa. Esityksessä ehdotettiin, että suhdannepuskuri muodostuisi työttömyysvakuutusrahaston tuottojen ja menojen erotuksesta eli rahasto voisi siten olla yli- tai alijäämäinen.¹⁰

⁸ Alho, K. & Kaseva, H. (1999) EMU, julkinen talous ja sosiaaliturvan rahoitus. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 50. [Linkki julkaisuun](#).

⁹ Myöhemmin Työttömyysvakuutusrahasto, nykyinen Työllisyysrahasto.

¹⁰ HE 64/1998 vp



Hallituksen esityksessä rahaston puskurille ehdotettiin markkamääräistä rajaa, mutta perustuslakivaliokunta totesi sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamassa lausunnossaan, että työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskurin ja rahaston sallitun alijäämän enimmäismäärät on tarkoituksenmukaista sitoa työttömyysasteen prosenttiyksikön yksikköhintaan. Lopulta valiokuntakäsittelyjen jälkeen lakiin työttömyysasetuusten rahoituksesta lisättiin erillinen suhdannepuskuria käsittelevä 3 §. Pykälässä todettiin, että Työttömyysvakuutusrahastolla on maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi rahaston tuottojen ja menojen erotuksena muodostuva suhdannepuskuri, jonka enimmäismäärä on 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaava määrä. Lisäksi säädettiin, että Työttömyysvakuutusrahastossa voi olla suhdannetaantumassa alijäämää samaa työttömyysastetta vastaava määrä.¹¹

Nykyisin voimassa olevan työttömyysasetuusten rahoituksesta annetun lain 3 §:n mukaan 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.

Työllisyysrahaston suhdannepuskuri koostuu siis varojen ja velkojen erotuksesta. Vuoden 2025 lopussa suhdannepuskuri oli noin 540 miljoonaa euroa positiivinen, mutta sen rakenteessa on merkittävä ero kirjanpidollisen määrän ja likviditeetin välillä.

Puskurin koostumus voidaan jakaa kahteen pääerään:

- Saamiset, jaksotukset ja muut velat (nettona noin 280 miljoonaa euroa). Tämä pitää sisällään noin 350 miljoonaa euroa saamisia, jaksotuksia ja käyttöomaisuusvaroja, vähennettynä noin 70 miljoonalla eurolla muita velkoja. Työttömyysvakuutusmaksujen jaksotukset ovat se määrä työttömyysvakuutusmaksuja, jotka edeltävältä neljännesvuodelta tullaan laskuttamaan. Määrä on laskennallinen erä ja siihen liittyvät rahat tulevat rahaston käyttöön vasta, kun ne seuraavalla vuosineljänneksellä laskutetaan.
- Sijoitusomaisuus, rahavarat ja lainat (nettona noin 260 miljoonaa euroa). Tämä pitää sisällään noin 860 miljoonaa euroa sijoitusomaisuutta ja rahavaroja sekä noin 600 miljoonaa euroa lyhytaikaisia ja pitkäaikaisia lainoja (600 miljoonan euron joukkovelkakirjalaina).

Käytännössä suhdannepuskurin koostumuksesta hieman yli puolet on tulossa olevia saamisia ja hieman alle puolet nettokassaa. Tämä hyvin lähellä hallintoneuvoston asettamaa 222 miljoonan euron (vuoden 2025 menoista laskettuna) maksuvalmiusvaatimusta, joka vastaa yhden kuukauden menoja.

Jotta Työllisyysrahasto täyttäisi maksuvalmiusvaatimuksensa ilman velanottoa (vuoden 2025 lopussa), suhdannepuskurin koon olisi tullut olla vähintään 502 miljoonaa euroa (280 miljoonaa nettosaatavia ja 222 miljoonaa sijoituksia ja tilivaroja). Tämä vastaisi 41 prosenttia suhdannepuskurin lain sallimasta enimmäismäärästä (1 218 miljoonaa). Valtioneuvoston asetuksen¹² mukaisesti rahaston varat on sijoitettava tuottavasti ja turvaavasti ottaen huomioon rahaston maksuvalmius.

Suhdannepuskuria koskevaan sääntelyyn on tehty muutoksia vuosien varrella ja suhdannepuskurin lain mukainen enimmäismäärä onkin vaihdellut eri vuosina.

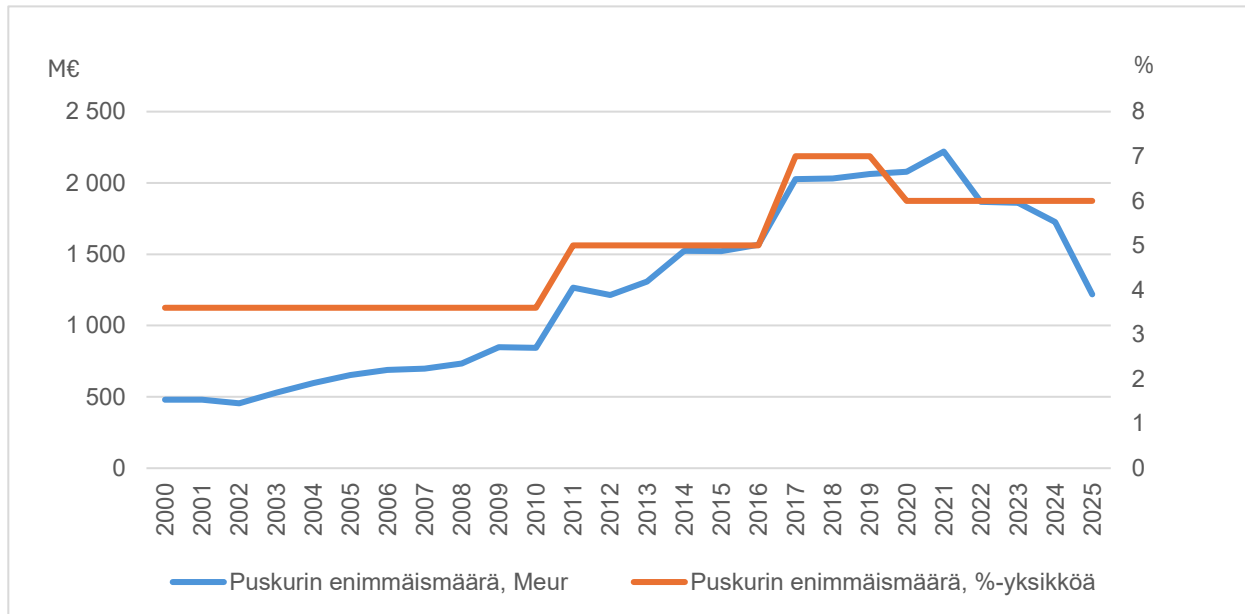
¹¹ StVM 11/1998 - HE 64/1998. [Linkki mietintöön.](#)

¹² Valtioneuvoston asetus Työllisyysrahaston ohjesäännöstä 27.11.1998/862



- 2011 alkaen: korotus 3,6 prosenttiyksiköstä 5,0 prosenttiyksikköön
- 2017–2019: korotus 7,0 prosenttiyksikköön
- 2020 alkaen: laskeminen 6,0 prosenttiyksikköön

Kuvio 7. Suhdannepuskurin enimmäismäärä vuosina 2000–2025. Lähde: Työllisyysrahasto.



Suhdannepuskurin euromääräinen enimmäismäärä ei ole vakio vaan se muuttuu suhteessa Työllisyysrahaston menoihin. Vuosittainen enimmäismäärä lasketaan jakamalla Työllisyysrahaston menot¹³ kyseisen vuoden työttömyysasteella ja kertomalla osamäärä lain mukaisella prosenttiluvulla (nykyisin 6,0 %). Ennusteiden osalta käytetään ennustettuja menoja ja työttömyysastetta.

Vuoden 2024 aikana voimaan tulleet työttömyysturvaa koskevat lakimuutokset¹⁴ muuttivat ansiopäivärahan suuruutta ja ehtoja merkittävästi, mikä heijastuu suoraan suhdannepuskurin lain sallimaan enimmäismäärään. Koska puskurin enimmäismäärä on sidottu rahaston menoihin, etuuksiin tehtävät leikkaukset laskevat puskurin rajoja, vaikka työttömyysaste nousisi.

Vertailu vuosien 2023 ja 2025 havainnollistaa tilannetta.

- Vuonna 2023: Puskurin enimmäismäärä 1 861 miljoonaa euroa ja työttömyysaste 7,2 prosenttia.
- Vuonna 2025: Puskurin enimmäismäärä 1 218 miljoonaa euroa ja työttömyysaste 9,7 prosenttia.

Käytännössä tämä tarkoittaa, että suhdannepuskurin enimmäismäärää laskettaessa yhden työttömyysprosenttiyksikön kustannusvaikutus putosi noin 310 miljoonasta eurosta noin 203 miljoonaan

¹³ Menot eivät sisällä valtion ja kuntien rahoitusosuuksien välitystä työttömyyskassoille.

¹⁴ Vuonna 2024 voimaan tulleita työttömyysturvaa koskevia lakimuutoksia ovat mm. omavastuuajan pidentäminen, suojaosan ja lapsikorotusten poistaminen, työssäoloehdon euroistaminen ja pidentäminen, ansiopäivärahan porrastaminen ja eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopuminen.



euroon. Samalla positiivisen suhdannepuskurin niin sanottu vapaa liikkumavara (enimmäismäärä vähennettynä työttömyysvakuutusmaksujen jaksotuksilla ja maksuvalmiusvaatimuksella) on pienentynyt vuoden 2023 jälkeen. Kun vapaa liikkumavara oli vuonna 2023 noin 870 miljoonaa euroa, sen arvioidaan olevan vuonna 2026 noin 650 miljoonaa euroa (vakuutusmaksutason korotus huomioiden ja sen vaikutus työttömyysvakuutusmaksujen jaksotuksiin). Kaventuneen liikkumavaran vuoksi suhdannepuskurin enimmäismäärä saavutetaan todennäköisesti aiempaa nopeammin, riski vakuutusmaksutason voimakkaammalle heilahtelulle kasvaa.

Rahoituslain voimassa olevassa 3 §:ssä säädetään, että sen estämättä, mitä laissa säädetään suhdannepuskurin enimmäismäärästä, 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. Suhdannepuskurin kokoa määrättäessä omavastuumaksuista kertyneet varat otetaan huomioon siten, että ne kohdennetaan tasaisesti omavastuumaksujen tilitysvuotta seuraaville neljälle kalenterivuodelle.

Työllisyysrahaston suhdannepuskurin roolia on selvitetty myös aikaisemmissa hankkeissa. Selvityksessä vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken¹⁵ vuonna 2024 todettiin, että suhdannepuskurin keskeinen tarkoitus on mahdollistaa vakuutusmaksujen vakaa kehitys. Ihannetilanteessa työttömyysvakuutusmaksujen kehitys pystyttäisiin pitämään tasaisena, sillä työnantajien, palkansaajien ja valtion finanssipolitiikan kannalta vakaa ja ennustettava toimintaympäristö on toivottava. Selvityksessä todettiin olevan tärkeää, että maksua ei tarvitsisi olennaisesti nostaa matalasuhdanteessa tai laskea korkeasuhdanteessa, jolloin vältyttäisiin suhdanteita vahvistavalta poliitikalta. Suhdannepuskurin liian pieni koko voi pakottaa suhdannevaihteluita vahvistaviin päätöksiin puskurin ylä- tai alarajan lähestyessä. Koska puskurilla tavoitellaan ennen kaikkea vakaata maksukehitystä, ei työryhmän näkemyksen mukaan ole perusteltua ajatella maksulla olevan tavoitteita aktiivisen finanssipolitiikan suhteen. Työryhmä totesi tuolloin selvityksessään, että suhdannepuskurin kannalta on hyödyllistä tarkastella puskurin historiallisia toteumatietoja sekä finanssipolitiikan että puskurin rahoitusaseman näkökulmasta. Tarkastelujen osalta on hyvä huomioida, että puskurin maksutaso asetetaan aina ennusteen mukaisesti ja ennustamiseen liittyvät vaikeudet hankaloittavat maksutason asettamista.¹⁶

Selvityksessä vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken¹⁷ todettiin myös, että hallituksen toteuttamien sosiaaliturvamuutosten myötä Työllisyysrahaston vastuista on poistunut eräitä suhdannemielessä vakaampia eriä, kuten aikuiskoulutustuki sekä ikääntyneiden etuusoikeuksiin liittyvät poikkeukset kuten veloitetyö. 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 päivärahoiden, painoarvo rahaston menoissa kasvaa. On arvioitu, että tulevaisuudessa on todennäköisesti odotettavissa nykyistä suurempaa vaihtelua rahaston kokonaismenoissa ja siten työttömyysvakuutusmaksussa. Koska suhdannepuskurin enimmäismäärä muuttuu, kun arvio 6,0 prosentin työttömyysastetta vastaavien menojen määrästä muuttuu, etuusmuutokset, jotka pienentävät

¹⁵ Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken: Työryhmän raportti (2024) Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:15. [Linkki julkaisuun](#).

¹⁶ em.

¹⁷ em.



työttömyysvakuutusmaksuilla katettavaa osuutta etuuksista, pienentävät myös suhdannepuskurin enimmäiskokoa.¹⁸

3.2. Suhdannepuskurin rooli julkisen talouden ja suhdannepolitiikan toteuttamisen kannalta

Suhdannepuskurin rooli suhdannepolitiikan toteuttamisen kannalta on tasata työttömyysvakuutusmaksujen vaihtelua suhdannekierron yli siten, ettei työttömyysvakuutusmaksuja tarvitsisi korottaa myötäsyklisesti työttömyyden kasvaessa, koska työttömyysetuusmenojen kasvu voidaan rahoittaa puskuriin kertyneellä varallisuudella. Kun työttömyysvakuutusmaksu pysyy vakaana, ansiosidonnaisten työttömyysturvamenojen suhdannevaihtelu ilmenee Työllisyysrahaston suhdannepuskurin koon vaihteluna siten, että puskuriin kertyy varoja työttömyyden ollessa vähäistä, ja että puskurin varallisuus pienenee työttömyyden ollessa korkealla. Mikäli vakaat työttömyysvakuutusmaksut ja suhdannepuskurin enimmäiskoko ovat oikean suuruiset suhteessa suhdannekierron kestoon ja keskimääräiseen työttömyysasteeseen, suhdannepuskuri turvaa työttömyysetuuksien rahoituksen suhdannekierron yli ilman, että työttömyysvakuutusmaksuja on tarpeen muuttaa toistuvasti.

Suhdannepuskurin ei ole tarkoitus tuottaa säännönmukaisesti vastasyklisiä työttömyysvakuutusmaksujen muutoksia muun vastasyklisen suhdannepolitiikan tueksi. Puskurin enimmäiskoon sääntely johtaa kuitenkin usein tilanteeseen, jossa vakuutusmaksumuutokset lopulta muodostuvat vastasyklisiksi. Näin käy, mikäli suhdanteiden käännteet osuvat juuri niihin vuosiin, joina työttömyysvakuutusmaksuja on laskettava suhdannepuskurin enimmäiskoon ylittämisen riskin vuoksi tai joissa työttömyysvakuutusmaksua on korotettava työttömyysetuuksien rahoituksen turvaamiseksi suhdannepuskurin enimmäiskoon alarajan läheisyydessä. Sääntely puskurin enimmäiskoosta voi myös johtaa myötäsyklisiin työttömyysvakuutusmaksun muutoksiin, mikäli suhdanteet ovat ennalta arvioitua pitkäkestoisempia tai voimakkaampia. Jos esimerkiksi työttömyysaste pysyy korkeana usean vuoden ajan, Työllisyysrahaston on lopulta esitettävä myötäsyklisiä työttömyysvakuutusmaksujen korotusta etuuksien rahoituksen turvaamiseksi, vaikka käännettä työttömyyden alenemisen suhteen ei olisi näkyvissä. Myötäsykliset muutokset työttömyysvakuutusmaksuissa auttavat pitämään suhdannepuskurissa olevaa nettovarallisuuden määrää vakaana, kun taas vastasykliset muutokset työttömyysvakuutusmaksuissa aiheuttavat suurempia muutoksia suhdannepuskurin nettovarallisuudessa, kuin mitä syntyisi työttömyysvakuutusmaksujen pysyessä vakaina.

Suhdannepuskurin enimmäiskoon sääntely, ansiosidonnaisten työttömyysturvaetuuksien rahoituksen turvaaminen, talouden ennustamiseen sisältyvät ennustevirheet sekä esimerkiksi ansioturvaan kohdistuvat lainsäädäntömuutokset johtavat kuitenkin siihen, että työttömyysvakuutusmaksut vaihtelevat väistämättä jonkin verran. Tällöin on mahdollista, että yksittäisenä vuonna Työllisyysrahaston hallintoneuvosto esittää muun suhdannepolitiikan suhteen vastasuuntaista muutosta työttömyysvakuutusmaksuihin. Tämänkaltaiset tilanteet eivät kuitenkaan johdu suhdannepuskurin luonteesta, vaan enemmän ennustevirheistä ja muista etukäteen epävarmoista tekijöistä, kuten lainsäädäntömuutosten vaikutuksista puskurin enimmäiskokoon.

Työryhmässä tunnistettiin ristiriita valtionvelan lyhyen aikavälin hallinnan ja ansiosidonnaisten työttömyysetuuksien rahoituksen keskipitkän aikavälin turvaamisen välillä. Poliittinen päättäjä voi haluta pitää työttömyysvakuutusmaksut mahdollisimman pieninä, jotta suurempi osa työn verotuksesta kartuttaisi valtion verotuloja. Työllisyysrahasto haluaa taas välttää suhdannepuskurin liiallista kutistumista, jotta

¹⁸ Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken: Työryhmän raportti (2024) Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:15. [Linkki julkaisuun.](#)



ansiosidonnaisten työttömyysturvamenojen rahoitus olisi turvattu keskipitkällä aikavälillä. Tätä ristiriitaa on ratkottu siten, että työttömyysvakuutusmaksuja muutetaan lähtökohtaisesti sen verran kuin Työllisyysrahasto esittää, jolloin poliittinen päättäjä ei voi lähtökohtaisesti päättää verotulojen kerryttämisestä velkaa kerryttävällä sektorille Työllisyysrahaston suhdannepuskuria pienentämällä. Tässä ristiriidassa on siis lähinnä kyse työttömyysvakuutusmaksujen muutosten ajoituksesta, koska työttömyysvakuutusmaksuja olisi todennäköisesti korotettava myöhemmin, mikäli korotusta lykättäisiin suhdannepoliittisista syistä. Lisäksi ristiriidassa on kyse siitä, kuinka tärkeänä Työllisyysrahaston maksukyvyyn turvaamista pidetään suhteessa muihin julkisen talouden tavoitteisiin. Työttömyysvakuutusmaksujen korottamatta jättämisen hinta on, että riski sille, että valtion olisi vastattava suoraan Työllisyysrahaston menoista tai taattava Työllisyysrahaston lainoja, kasvaa.

Suhdannepuskurilla ja työttömyysvakuutusmaksuilla on myös vaikutus valtion finanssipolitiikan suunnitteluun eri finanssipoliittisten sääntöjen kautta. Työllisyysrahaston nettovarallisuus huomioidaan osana julkisyhteisöjen EDP-velkaa¹⁹ EU:n finanssipoliittisissa säännöissä. Kukin jäsenmaa laatii näiden sääntöjen velvoittamana keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman, joka kattaa neljä tai viisi vuotta ja sisältää nettomenopolkuna ilmaistun julkisen talouden sopeutusuran. Nettomenopolun määrittämisessä työttömyysvakuutusmaksujen oletetaan pysyvän nykyisellä tasollaan ja työttömyysturvamenojen oletetaan pysyvän suhdannevaihteluista puhdistetulla rakenteellisella tasollaan suunnitelmakaudella. Työttömyysvakuutusmaksuihin myöhemmin tehtävät muutokset suunnitelmakaudella vaikuttavat kyseisen vuoden nettomenoihin, jolloin työttömyysvakuutusmaksujen korottaminen pienentää nettomenoja ja täten vähentää muun julkisen talouden sopeustarvetta. EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kohdalla siis velkaa kerryttävään julkiseen sektoriin tai Työllisyysrahaston rahoitusasemaan vaikuttavat vaihtoehtoiset toimet eivät ole ristiriidassa keskenään finanssipoliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Vuoden 2026 alusta voimaan tullut kansallinen finanssipolitiikan sääntö²⁰ taas sulkee sosiaaliturvarahastojen rahoitusaseman finanssipoliittisen tavoitteen ulkopuolelle. Velkaa kerryttävän sektorin tai Työllisyysrahaston rahoitusasemaan vaikuttavat vaihtoehtoiset toimet eivät siis ole kansallisen finanssipolitiikan tavoitteen saavuttamisen kannalta samanarvoisia lyhyellä aikavälillä, toisin kuin EU-sääntelyssä. Jos työttömyysvakuutusmaksuja esitettäisiin korotettavaksi jonain tietynä vuonna tulevaisuudessa, tämä ei pienentäisi kansalliseen finanssipoliittiseen tavoitteeseen vaikuttavia nettomenoja, mutta esimerkiksi ansiotuloverotuksen vastaavansuuruinen kiristys pienentäisi näitä nettomenoja. Kansallisen finanssipolitiikan kohdalla korostuu siis yllä kuvattu ristiriita valtion velanhallinnan ja työttömyysturvaetuuksien rahoituksen turvaamisen välillä.

Suhdannepuskurin mahdollistama työttömyysvakuutusmaksujen vakaus vaikuttaa myös suoraan valtion budjettiin ja sen valmisteluun. Tulopuolella maksujen muutokset vaikuttavat ansio- ja pääomatuloveromomentteihin sekä yhteisöveromomenttiin maksujen verovähennyskelpoisuuden vuoksi. Menopuolella maksut vaikuttavat muun muassa hyvinvointialueindeksiin ja siten hyvinvointialueiden rahoitukseen.

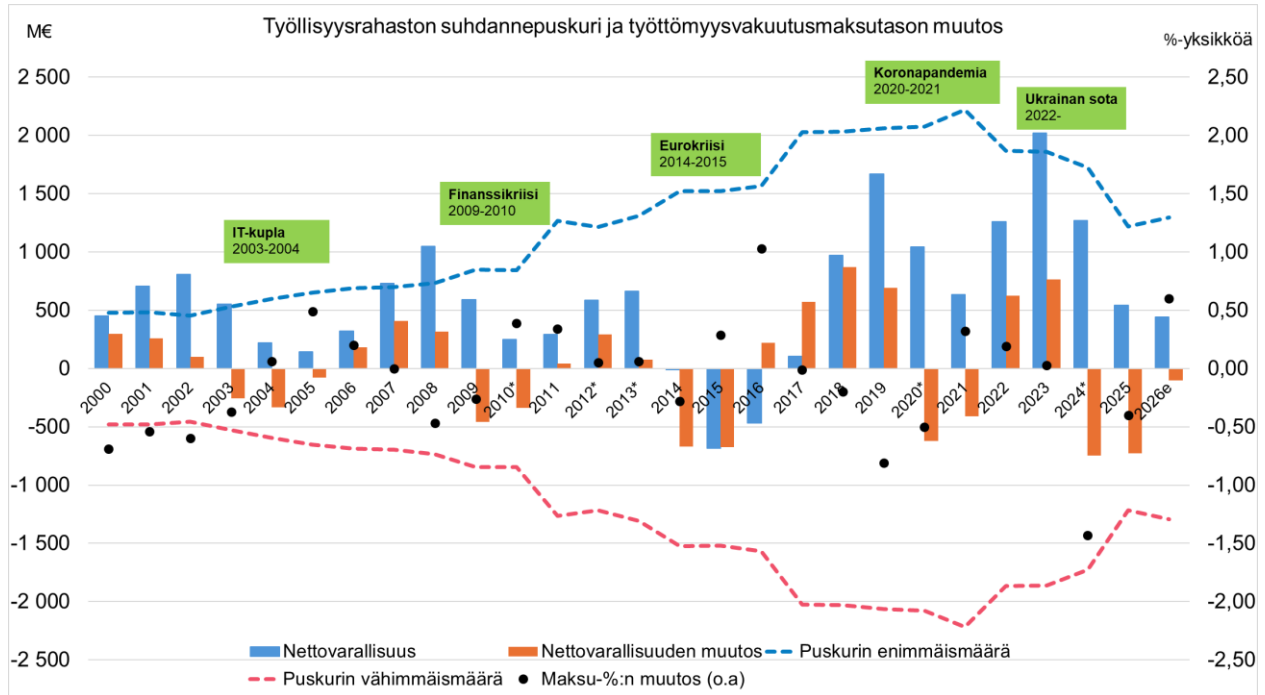
¹⁹ EDP = Liiallisen alijäämän menettely, Excessive Deficit Procedure.

²⁰ Laki julkisen talouden hoitamisesta (1440/2025)

3.3. Työttömyysvakuutusmaksujen ja suhdannepuskurin kehitys eri suhdannetilanteissa

Työryhmä tarkasteli Työllisyysrahaston suhdannepuskurin ja työttömyysvakuutusmaksujen tason kehitystä erilaisissa suhdannetilanteissa. Kuviossa 8²¹ esitetään suhdannepuskurin muutoksia 2000-luvulla ja kuviosta on havaittavissa tarkastelujaksolla tapahtuneiden erityisten kriisien vaikutus suhdannepuskuriin.

Kuvio 8. Työllisyysrahaston suhdannepuskuri eri suhdannetilanteissa vuosina 2000–2026. Lähde: Työllisyysrahasto.

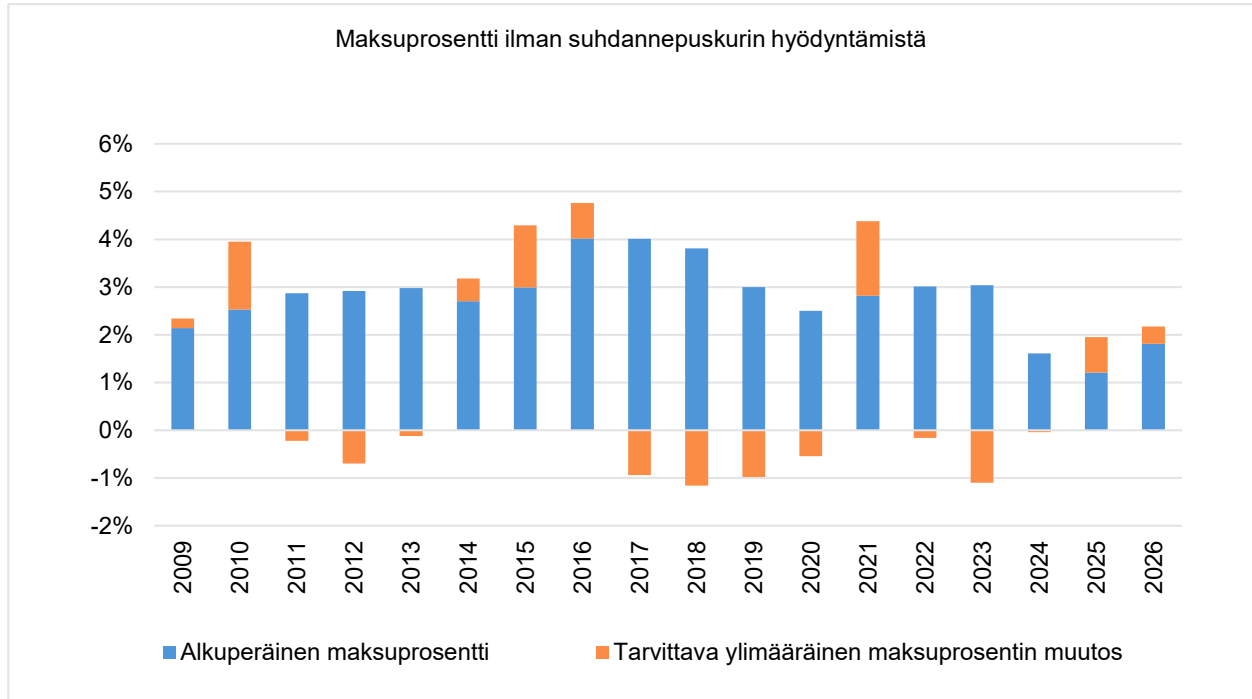


Kuviossa 9 pyritään karkeasti havainnollistamaan suhdannepuskurin tuomaa tasausvaikutusta. Laskennan oletuksena on, että puskuri olisi pyritty vuosittain asettamaan mahdollisimman lähelle nollassa jokaisen maksuesityksen yhteydessä - huomioiden myös kuluvan vuoden ennustevirheen korjaaminen²². Kuviosta käy selvästi ilmi, että esimerkiksi vuosille 2010, 2015 ja 2021 ylimääräinen korotustarve olisi ollut huomattava, jos suhdannepuskuria ei olisi ollut hyödynnettävissä. Vastaavasti vuosille 2017, 2018, 2019, 2023 maksutaso olisi ollut todellista matalampi, jos suhdannepuskurin ei olisi annettu kasvaa.

²¹ Vuodet, jolloin valtio on poikkeuksellisesti osallistunut lomautusmenojen rahoittamiseen tai jolloin on astunut voimaan merkittäviä lakimuutoksia on merkitty merkillä ”*”

²² Tämä olettaen, että jo maksuesityksen yhteydessä olisi tiedetty kuluvan vuoden tarkka ennustevirhe ja eikä huomioon oteta maksuprosenttikorjausten kumulatiivista kertymää.

Kuvio 9. Laskennallinen maksutason muutos alkuperäiseen nähden suhdannepuskurin nollaamiseksi vuosina 2009–2026. Lähde: Työllisyysrahasto.



Työttömyysvakuutusmaksujen muutosten suhdetta suhdannekehitykseen tarkasteltiin myös vuoden 2024 selvityksessä vero- ja maksutulojen sekä etuuskien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken²³. Selvityksen mukaan työttömyysvakuutusmaksujen muutokset ovat osoittautuneet pääosin vastasyklisiksi, jos suhdanteita tarkastellaan tuotantokuilun avulla. Selvästi myötäsykliset muutokset ovat olleet harvinaisia. Vuosien 2025 ja 2026 työttömyysvakuutusmaksujen muutokset ovat valtiovarainministeriön syksyn 2025 ennusteen²⁴ pohjalta²⁵ olleet vastasyklisiä. Mikäli taas suhdannetilannetta tarkasteltaisiin vain tuotantokuilun eikä tuotantokuilun muutoksen pohjalta, vuoden 2024 ja 2025 muutokset työttömyysvakuutusmaksuissa olisivat olleet vastasyklisiä ja vuoden 2026 muutos myötäsyklinen, koska työttömyysvakuutusmaksuja korotetaan tuotantokuilun ollessa ennusteen mukaan negatiivinen.

Työttömyysvakuutusmaksujen muutosten myötä- tai vastasyklisyyttä voidaan arvioida tuotantokuilun lisäksi vertaamalla, miten työttömyysvakuutusmaksut ovat vaihdelleet suhteessa työttömyysasteen tai työttömyyssetuuskien vaihteluun. Kuviossa 10 on esitetty, miten työttömyysvakuutusmaksujen muutokset ovat suhtautuneet toteutuneisiin muutoksiin työttömyysasteessa ja Työllisyysrahaston rahoittamissa työttömyyssetuuskien muodoissa. Kuvion 10 pohjalta voidaan arvioida, että vuosina 2010–2024 työttömyysvakuutusmaksun vaihtelut eivät ole olleet työttömyyden suhdanteisiin verrattuna systemaattisesti

²³ Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuskien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken: Työryhmän raportti (2024) Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:15. [Linkki julkaisuun.](#)

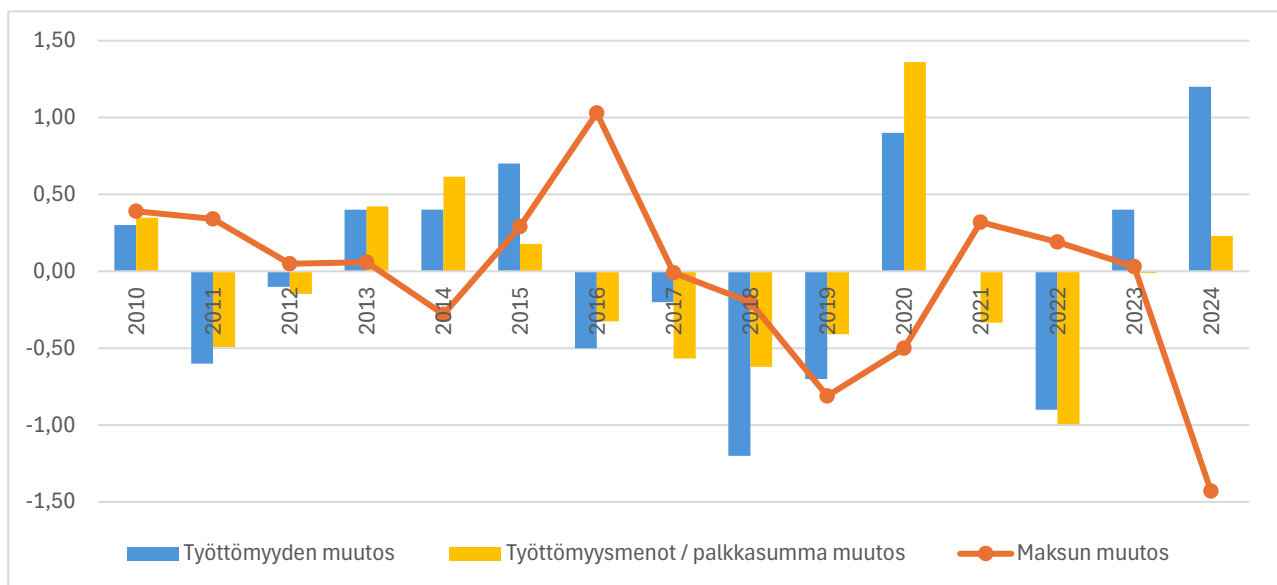
²⁴ Taloudellinen katsaus: Syksy 2025. (2025). [Linkki julkaisuun.](#)

²⁵ Tuotantokuilu 2024–2026 (VM:n ennuste, talvi 2025): -2,3 %, -2,6 %, -2,2 %. Tuotantokuilun muutokset 2025-2026: -0,3 %, +0,4 %. Työttömyysvakuutusmaksujen muutokset: -0,41 % (2025), +0,61 % (2026).

vasta- tai myötäsyklisiä, mutta voidaan havaita, että yksittäiset työttömyysvakuutusmaksujen muutokset (esim. vuosina 2016, 2020 ja 2024) ovat osoittautuneet selkeästi vastasyklisiksi.

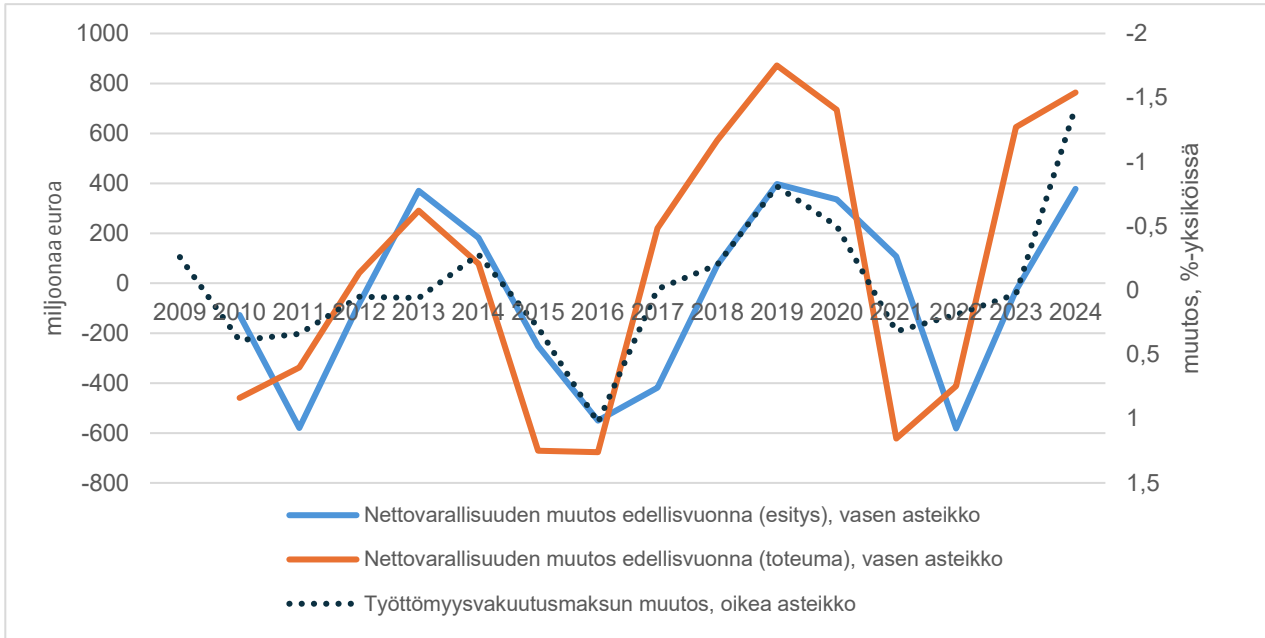
Työttömyysvakuutusmaksujen muutosten ja taloussuhdanteiden vuorovaikutusta tarkastellessa on huomioitava, että esitys tulevan vuoden työttömyysvakuutusmaksuista tehdään yli viisi kuukautta ennen kuin maksut tulevat voimaan, kun taas tuotantokuilu, työttömyysaste ja työttömyysetuusmenot ovat toteumatietoja, jotka vahvistetaan vasta jälkikäteen. Tästä syystä tässä luvussa kuvattua suhdetta työttömyysvakuutusmaksujen muutosten ja suhdanteiden välillä ei voi pitää pelkästään päätösperäisenä suhdannepolitiikkana, vaan selvästi myös sattuman seurauksena.

Kuvio 10. Työttömyysvakuutusmaksun muutos suhteessa työttömyysasteen ja työttömyysetuusmenojen muutoksiin vuosina 2010–2024.



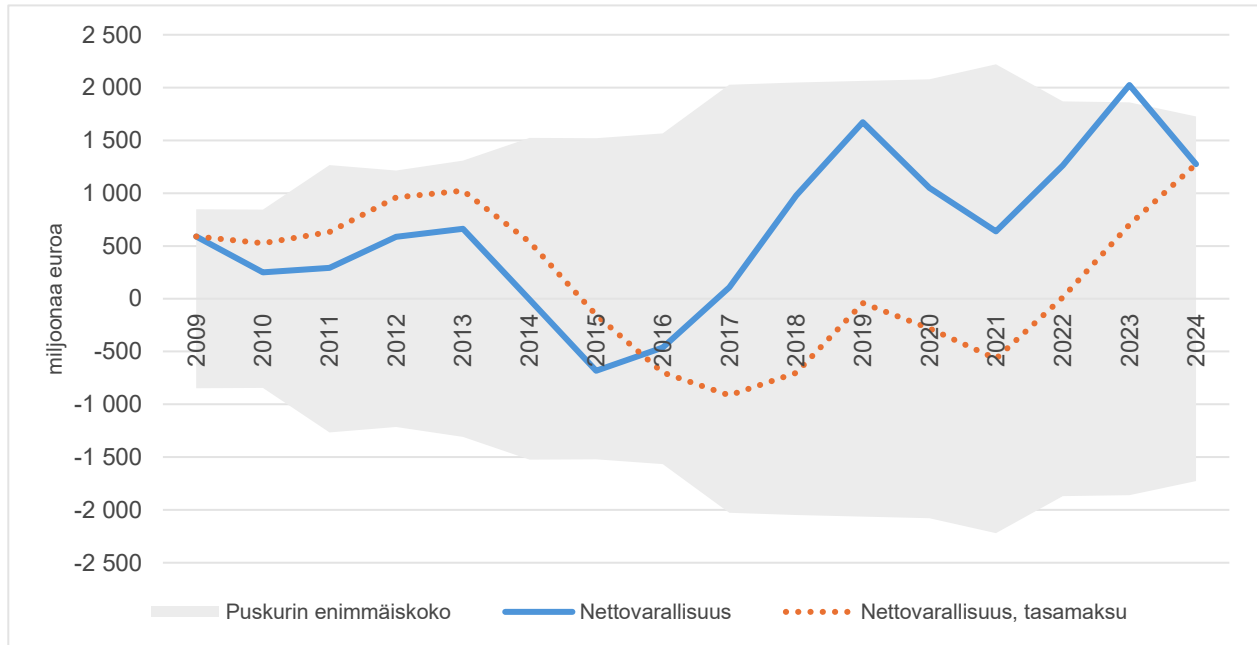
Työttömyysvakuutusmaksujen havaittua vaihtelua selittänee pitkälti väistämättömien ennustevirheiden ja suhdannepuskurin enimmäiskoon sääntelyn yhteisvaikutus. Kuvio 11 havainnollistaa, että työttömyysvakuutusmaksujen muutosten voidaan arvioida seuranneen systemaattisesti edellisvuoden muutoksia Työllisyysrahaston nettovarallisuudessa. Kuvion 11 perusteella työttömyysvakuutusmaksuja yleensä korotetaan, jos nettovarallisuus on pienentynyt edellisvuonna, ja maksuja alennetaan, jos nettovarallisuus on kasvanut edellisvuonna. Suhdannepuskurin kokoon reagoivien vakuutusmaksumuutosten voidaan ajatella vakauttavan suhdannepuskurin nettovarallisuuden määrää, minkä voi ajatella heijastavan Työllisyysrahaston tarvetta turvata ansiosidonnaisten työttömyysturvaetuuksien rahoitus myös riskiskenaarioissa. Tämän turvaamisen kustannus on, että työttömyysvakuutusmaksut vaihtelevat jonkin verran enemmän kuin puskurin enimmäiskoon näkökulmasta olisi välttämätöntä.

Kuvio 11. Työllisyysrahaston nettovarallisuuden ja työttömyysvakuutusmaksujen muutokset vuosina 2009–2024. Lähde: Työllisyysrahasto.



Kuviossa 12 on havainnollistettu miten suhdannepuskurin nettovarallisuus olisi kehittynyt teoreettisessa skenaariossa, jossa työttömyysvakuutusmaksu olisi asetettu vuonna 2009 sille tasolle, jolla olisi vuosina 2009–2024 kerätty yhtä paljon työttömyysvakuutusmaksuja kuin toteutuneilla maksutasoilla yhteensä (työttömyysvakuutusmaksut yhteensä n. 2,96 %). Tässä skenaariossa kiinteä työttömyysvakuutusmaksu olisi onnistunut pitämään suhdannepuskurin raja-arvojen sisällä. On toki selvää, ettei työttömyysvakuutusmaksun tasoa olisi ollut mahdollista asettaa juuri oikealle tasolle vuonna 2009, minkä lisäksi työttömyysvakuutusmaksujen pitäminen tällä tasolla olisi todennäköisesti vaatinut, että puskur ei olisi ollut enimmäiskokonsa rajoissa jonain vuonna Työllisyysrahaston ennusteen mukaan.

Kuvio 12. Teoreettinen skenaario suhdannepuskurin kehityksestä, jos työttömyysvakuutusmaksu olisi säilynyt kiinteänä noin 2,96 prosentissa vuodesta 2009 saakka. Lähde: Työllisyysrahasto, valtiovarainministeriön laskelmat



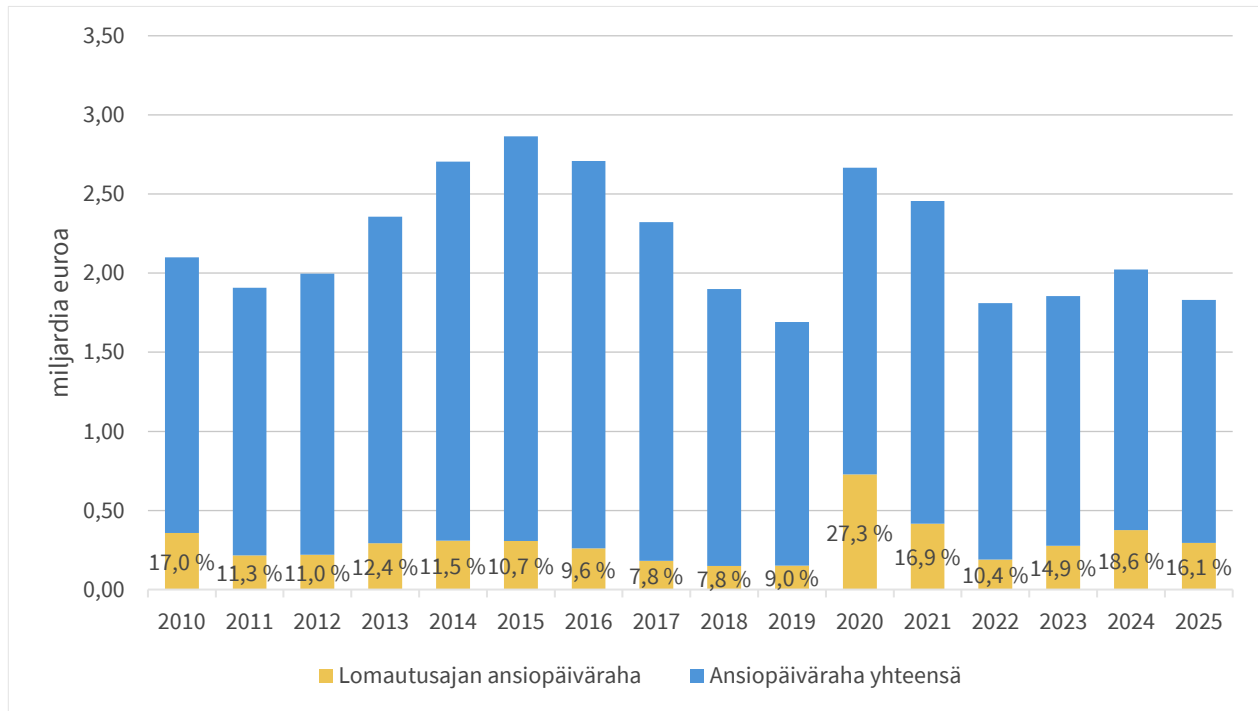
3.4. Työttömyysturvan rahoituksen erilliskorjauksien vaikutus työttömyysvakuutusmaksuihin

Valtio ei osallistu lomautusajan ansiopäivärahojen rahoitukseen vaan Työllisyysrahasto rahoittaa niistä 94,5 prosenttia ja työttömyyskassat 5,5 prosenttia. Tilanteissa, joissa lomautukset äkillisesti lisääntyvät, ennakoimaton menokasvu kohdistuu erityisesti Työllisyysrahastolle. Samaan aikaan Työllisyysrahaston tulot pienenevät, kun palkkasummat laskevat.

Valtio on osallistunut poikkeuksellisesti lomautuksen, lomautukseen rinnastettavan syyn ja sääesteen ajalta maksettavien ansiopäivärahojen rahoitukseen peruspäivärahaa vastaavalla osuudella vuosina 2010, 2012 ja 2013 finanssikriisin jälkeen sekä vuonna 2020 koronaviruspandemian aiheuttamissa poikkeusoloissa. Valtionosuudella pyrittiin varmistamaan Työllisyysrahaston maksuvalmius ja turvaamaan työttömyysetuuksien rahoitus poikkeuksellisissa tilanteissa. Valtion osuus lomautusten ajalta maksettavista ansiopäivärahoista oli 131 miljoonaa euroa vuonna 2010, 88 miljoonaa vuonna 2012, 119 miljoonaa vuonna 2013 ja 333 miljoonaa vuonna 2020. Ilman valtion osallistumista, kyseisen vuoden (tai vaihtoehtoisesti seuraavan vuoden) maksutasojen olisi täytynyt olla kertaluonteisesti arviolta noin 0,20; 0,12; 0,16 ja 0,38 %-yksikköä aiempaa korkeammat, olettaen että valtion osallistuminen lomautusmenoihin ja euromäärä olisi tiedetty maksuesityksen päätöshetkellä.

Kuviossa 13 on esitetty lomautuksen ajalta maksettujen ansiopäivärahojen määrä vuosina 2010–2025 suhteessa maksettujen ansiopäivärahojen kokonaismäärään. Kuvioista voidaan karkeasti arvioida, millainen valtion ylimääräinen rahoitusosuus on ollut vuosina 2010, 2012, 2013 ja 2020 suhteessa kokonaismäärään. Erityisesti vuonna 2020 koronakriisin aikana lomautusten ajalta maksetun ansiopäivärahan määrä oli poikkeuksellisen suuri.

Kuvio 13. Maksettujen ansiopäivärahojen kokonaismäärä ja lomautuksen ajalta maksettujen päivärahojen määrä vuosina 2010–2025. Lähde: Finanssivalvonta.



3.5. Työttömyysturva ja suhdanteet tutkimuskirjallisuudessa

Työttömyysturvamenot ja näiden menojen rahoitus vaihtelevat talouden suhdanteen mukaisesti. Kun suhdanne heikkenee ja työttömyys kasvaa, työttömyysturvamenot kasvavat ja kerätyt työttömyysvakuutusmaksut pienevät. Työttömyysturvamenot toimivat suhdannepolitiikassa automaattisena vakauttajana, koska näiden menojen kasvu kasvattaa kokonaiskysyntää heikossa suhdannetilanteessa. Jos työttömyysturvamenot rahoitettaisiin juoksevasti kuluvana vuonna kerättävillä työttömyysvakuutusmaksuilla, työttömyysvakuutusmaksuja olisi muutettava suhdanteita vahvistavalla tavalla, eli työttömyysvakuutusmaksuja olisi korotettava työttömyyden kasvaessa ja alennettava työttömyyden laskiessa. Tämä vuorostaan heikentäisi työttömyysturvajärjestelmän toimintaa automaattisena vakauttajana. Työllisyysrahaston suhdannepuskuri toimii tässä mielessä automaattisena vakauttajana samalla tavalla, kuin valtio, joka antaisi budjettinsa olla alijäämäinen työttömyyden kasvaessa ja ylijäämäinen työttömyyden pienentyessä.

Suhdanteiden vaikutuksesta työttömyysturvan rahoitukseen ei ole tehty sellaisia tutkimuksia, joita voisi suoraan hyödyntää sen arviointiin, miten välttyttäisiin työttömyysvakuutusmaksujen talouspoliittisesti epätarkoituksenmukaisilta myötäsyklisiltä muutoksilta. Suhdanteista johtuvia haasteita työttömyysturvan rahoituksessa hallitaan eri maissa esimerkiksi suhdannepuskurein, valtionhallinnon myöntämällä lainoilla ja verotuksen kautta. Yhdysvalloissa työttömyysturvajärjestelmä vakauttaa itseään nostamalla



työttömyysvakuutusmaksuja automaattisesti nostettujen työttömyysetuuksien kasvaessa, mistä seuraa osavaltiotasolla suhdanteita vahvistavia maksumuutoksia (Johnston 2021²⁶; Graves ym. 2022²⁷).

Tutkimukset suhdanteiden ja työttömyysturvajärjestelmän vuorovaikutuksesta tutkivat usein joko työttömyysturvan tason tai keston mahdollista optimaalista vaihtelua suhdanteiden mukaan tai työttömyysturvajärjestelmän toimintaa automaattisena vakauttajana (esim. Mitman ja Rabinovich 2015²⁸; Jung ja Kuester 2015²⁹; Landais ym. 2018³⁰; Kroft ja Notowidigdo 2020³¹; Birinci ja See 2020³²; McKay ja Reis 2021³³; Kekre 2023³⁴). Vaikka näiden tutkimusten tulokset ja johtopäätökset poikkeavat jonkin verran toisistaan, monissa näistä tutkimuksista korostetaan sitä, että työttömyysturvajärjestelmän olisi hyödyllistä kasvattaa kulutusta ja kokonaiskysyntää matalasuhdanteessa. Työttömyysvakuutusmaksujen on myös havaittu vaikuttavan työllisyyteen työn hinnan muutoksen kautta (esim. Saez ym. 2019³⁵).

4. Työttömyysvakuutusmaksun vahvistaminen asetuksella lailla säätämisen sijaan

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut, millä edellytyksillä työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa tarkoitetut työttömyysvakuutusmaksut voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella, kun nykytilassa vakuutusmaksuista säädetään vuosittain lailla (laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta).

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion veroista tulee säätää lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteesta sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksujen on katsottu olevan veronluonteisia maksuja, joten lähtökohtaisesti niiden perusteesta ja määrästä säädetään lailla. Toisaalta kuitenkin sairausvakuutuksen rahoitukseen kerättävät vakuutusmaksut (työtulovakuutus) vahvistetaan vuosittain asetuksella, vaikka sairausvakuutuksen palkansaajan ja yrittäjän päivärahamaksun sekä työnantajan sairausvakuutusmaksun on katsottu olevan veronluonteisia maksuja. Sairausvakuutuksen ja työttömyysturvan rahoitukseen kerättävistä vakuutusmaksuista vuosittain säätäminen poikkeavat siis toisistaan. Toimeksiannon toteuttamiseksi työryhmä tarkasteli tarkemmin työttömyysturvan rahoitusta koskevaa sääntelyä.

²⁶ Johnston, A. C. (2021). Unemployment Insurance Taxes and Labor Demand: Quasi-Experimental Evidence from Administrative Data. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13(1), 266–293. [Linkki julkaisuun.](#)

²⁷ Graves, S., Hazell, J., Lewis, W. F., & Patterson, C. (2022). Unemployment Insurance Financing as a Uniform Payroll Tax. *AEA Papers and Proceedings*, 112, 97–101. [Linkki julkaisuun.](#)

²⁸ Mitman, K., & Rabinovich, S. (2015). Optimal unemployment insurance in an equilibrium business-cycle model. *Journal of Monetary Economics*, 71, 99–118. [Linkki julkaisuun.](#)

²⁹ Jung, P., & Kuester, K. (2015). Optimal Labor-Market Policy in Recessions. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 7(2), 124–156. [Linkki julkaisuun.](#)

³⁰ Landais, C., Michaillat, P., & Saez, E. (2018). A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Applications. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 182–216. [Linkki julkaisuun.](#)

³¹ Kroft, K., & Notowidigdo, M. J. (2016). Should Unemployment Insurance Vary with the Unemployment Rate? Theory and Evidence. *The Review of Economic Studies*, 83(3), 1092–1124. [Linkki julkaisuun.](#)

³² Birinci, S., & See, K. (2020). *How should unemployment insurance vary over the business cycle?* (Working Paper Nos. 2020–47). Bank of Canada Staff Working Paper. [Linkki julkaisuun.](#)

³³ McKay, A., & Reis, R. (2021). Optimal Automatic Stabilizers. *The Review of Economic Studies*, 88(5), 2375–2406. [Linkki julkaisuun.](#)

³⁴ Kekre, R. (2023). Unemployment Insurance in Macroeconomic Stabilization. *The Review of Economic Studies*, 90(5), 2439–2480. [Linkki julkaisuun.](#)

³⁵ Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2019). Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5), 1717–1763. [Linkki julkaisuun.](#)



4.1. Työttömyysturvan vakuutusmaksurahoitus

4.1.1. Hallituksen esitys HE 64/1998 vp

Hallituksen esityksessä HE 64/1998 vp työttömyysetuuksien rahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamisesta esitettiin, että sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaisi työttömyysvakuutusrahaston (nykyisin Työllisyysrahasto) esityksestä vuosittain työnantajan ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun määrät. Hallituksen esityksessä tarkasteltiin työttömyysvakuutusmaksuja tuolloin voimassa olleen hallitusmuodon (HM) 61 §:n verokäsitteen kannalta. Esitykseen antamassaan lausunnossa PeVL 18/1998 vp perustuslakivaliokunta arvioi laajasti työttömyysvakuutusmaksun valtiosääntöoikeudellista luonnetta ja niitä edellytyksiä, joita noudattaen maksusta voitaisiin päättää ministeriön päätöksellä.

Ensinnäkin perustuslakivaliokunta viittasi HM 61 §:ään, jonka mukaan "Valtion verosta säädetään lailla, jossa ovat säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta." Säännös vastaa perustuslain 81 §:n 1 momenttia, joka kuuluu "Valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta." Edelleen perustuslakivaliokunta viittasi mietinnössään PeVM 17/1990 vp todettuun vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan verolakiin kohdistuvia vaatimuksia ovat "ensiksikin verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteiden säätäminen niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa, ja toiseksi sen säätäminen, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa".

Perustuslakivaliokunta katsoi, että HE 64/1998 vp sisältyvät ehdotukset palkansaajan ja työnantajan maksuvelvollisuudesta ja muutoksenhakusäännökset vastasivat HM 61 §:stä johtuvia sisältövaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että HM 61 §:n kannalta ongelmallisia olivat säännökset työttömyysvakuutusmaksun suuruudesta siltä osin kuin maksun suuruus ei yksiselitteisesti seuraa säännöksistä, vaan ehdotettu työttömyysvakuutusmaksujen määräytyminen jätti harkintavaltaa sekä maksujen esittäjälle (työttömyysvakuutusrahaston hallintoneuvosto, kun se olisi maksuesitykseen liittyen tehnyt päätöksen suhdannepuskurin keräämisestä ja sen purkamisesta) että ministeriölle, jolle jäävä esityksessä ehdotettu liikkumavara ei perustuslakivaliokunnan kannan mukaan ollut luonteeltaan teknistä ja vähäistä, kun otettiin huomioon päätöksenteossa huomioitavaksi ehdotettujen kriteerien viitteellisyys ja avoimuus (PeVL 18/1998 vp s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta arvioi myös, olisiko HE 64/1998 vp ehdotusta mahdollista muokata sellaiseksi, että ministeriölle jäävä harkintavaltaa olisi luonteeltaan teknistä ja vähäistä. Se katsoi, että seuraavien kriteerien tulisi täytyä, jotta kyse voisi olla ministeriön päätöksellä tehtävästä asiasta.

1. laissa tulee hallituksen esityksessä ehdotettua selkeämmin ilmaista yleisperiaate työttömyysvakuutusmaksuina perittävän summan kokonaistasosta, jonka pitää vastata sitä määrää, joka tarvitaan vastattavana olevien työttömyysetuuksien rahoitukseen.
2. kyseinen yleinen periaate osoittaa myös sen, että työttömyysvakuutusmaksun suuruuden määräytyminen ei saa muilta osin kuin laissa sallitun alijäämän rajoissa pohjautua siihen, että etuudet rahoitettaisiin lainanotolla.
3. lisäksi laissa tulisi säätää yksiselitteisesti prosenttilukuina palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrä voimaantulovuonna eli vuonna 1999. Tämä olisi se lähtötaso, jonka pohjalta myöhempien vuosien työttömyysvakuutusmaksujen suuruus määräytyisi.
4. vuoden 1999 jälkeistä aikaa tarkoittaen laissa pitää säätää, millä perusteilla työttömyysvakuutusmaksun suuruutta ministeriön päätöksellä muutetaan ja kuinka paljon.



5. Lisäksi laista olisi käytävä ilmi, että ministeriön päätös maksujen suuruudesta tehdään vuosittain etukäteen, jolloin maksujen korottaminen verovuoden aikana muodostuu kielletyksi.

Tämän eräänlaisen maksujen suuruuden muutossäännön riittävä yksiselitteisyys oli perustuslakivaliokunnan kannan mukaan olennainen seikka, jotta lailla rajoitettaisiin ministeriön harkintavaltaa niin, että harkintaa on mahdollista pitää luonteeltaan teknisenä ja vähäisenä ja siten hallitusmuodon 61 §:n valossa ongelmattomana. Työttömyysvakuutusmaksujen muutossääntö voitiin valiokunnan mielestä kytkeä työttömyysasteen muutoksesta aiheutuvaan rahaston rahoitustarpeen muutokseen. Rahoitustarpeen muutosta arvioitaessa säännössä on mahdollista ottaa huomioon työttömyysvakuutusrahastossa todellisuudessa olevan suhdannepuskurin/alijäämän suhde sen laissa täsmällisesti säädettävään enimmäismäärään. Laissa pitää vielä säätää siitä, miten vaadittava työttömyysvakuutusmaksukertymä jakautuu palkansaajien ja työnantajien kesken.

Perustuslakivaliokunta teki lausunnossaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle ehdotuksen siitä, miten hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä olisi mahdollista muuttaa niin, että maksut olisi mahdollista vuosittain määrätä ministeriön päätöksellä. Sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti mietinnössään, että lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoksilla, jotka mahdollistivat työttömyysvakuutusmaksujen vahvistamisen ministeriön päätöksellä³⁶. Keskeinen lain 18 § kuului seuraavasti:

18 § Työttömyysvakuutusmaksujen määrä

Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on vuonna 1999 1,35 prosenttia palkasta. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työnantajan maksaman palkkasumman mukaan siten, että se on vuonna 1999 0,9 prosenttia palkasta palkkasumman ensimmäiseen viiteen miljoonaan markkaan saakka ja sen yltävältä osalta 3,85 prosenttia palkasta.

Työttömyysvakuutusmaksuja vuoden 1999 jälkeen määrättäessä jätetään huomioon ottamatta työttömyysasteen muutoksesta johtuva työttömyysvakuutusrahaston rahoitustarpeen muutos siltä osin kuin työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskuri tai alijäämä jää 3 §:ssä todettua enimmäismäärää pienemmäksi.

Palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun muutokset on määrättävä siten, että ne jakautuvat tasan työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kesken. Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun porrastus on määrättävä siten, että palkkasumman ensimmäiseen viiteen miljoonaan markkaan kohdistuva maksu on määrättävä neljäsosaksi ilmaistuna täysinä prosenttiyksikön kymmenyksinä palkkasumman viiden miljoonan markan yltävään osaan kohdistuvasta maksusta. Jos työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun yhteismäärä on pienempi kuin kaksi prosenttia, palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu on määrättävä kuitenkin 15 prosentiksi edellä sanotusta vakuutusmaksujen yhteismäärästä.

Asianomainen ministeriö vahvistaa vuosittain etukäteen työttömyysvakuutusrahaston hakemuksesta työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun määrät.

Valtion liikelaitoksen työttömyysvakuutusmaksun suuruuden määrää asianomainen ministeriö erikseen.

³⁶ Sittemmin maksuista määrättiin sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.



4.1.2. Hallituksen esitys HE 177/2010 vp

Perustuslakivaliokunta arvioi työttömyysvakuutusmaksujen määrästä säätämistä lausunnossaan PeVL 31/2010 vp, jonka se antoi hallituksen esityksen HE 177/2010 vp johdosta. Esityksessä ehdotettiin työttömyysvakuutusmaksun määräytymisperusteita muutettavaksi siten, että laissa säädetään rajat, joiden sisällä työttömyysvakuutusmaksun määrästä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Esityksen mukaan maksuprosentista olisi tullut säätää lailla, jos palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun ja työnantajan keskimääräisen maksun yhteismäärä alittaa 1,50 prosenttia tai ylittää 3,30 prosenttia. Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että tasaisen maksukehityksen turvaamiseksi työttömyysvakuutusmaksut voitaisiin kerran kolmessa vuodessa määrätä siten, että puskurin varojen enimmäismäärä ennusteen mukaan ylittyy.

Esityksessä ehdotettiin myös muutoksia suhdannepuskuria koskevaan lain 3 §:ään seuraavasti:

Voimassa ollut laki	HE 177/2010 vp
1 mom. Työttömyysvakuutusrahastolla on maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi rahaston varojen ja velkojen erotuksena muodostuva suhdannepuskuri, jonka enimmäismäärää koskeva ennuste määrättäessä työttömyysvakuutusmaksuja voi olla enintään 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaava määrä. Työttömyysvakuutusrahastossa voi olla suhdannetaantumassa alijäämää samaa työttömyysastetta vastaava määrä.	1 mom. Työttömyysvakuutusrahastolla 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 5,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruinen.
	uusi 2 mom. Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään suhdannepuskurin enimmäismäärästä, työttömyysvakuutusmaksut voidaan tasaisen maksukehityksen turvaamiseksi kerran kolmessa vuodessa aikana määrätä siten, että puskurin varojen enimmäismäärä ennusteen mukaan ylittyy. Tällöin työttömyysvakuutusmaksuja ei kuitenkaan saa määrätä edeltävän vuoden maksuja korkeammiksi.
vanha 2 mom. Suhdannepuskurin kokoa määrättäessä omavastuumaksuista kertyneet varat otetaan huomioon siten, että ne kohdennetaan tasaisesti omavastuumaksujen tilitysvuotta seuraaville neljälle kalenterivuodelle.	3 mom. Suhdannepuskurin kokoa määrättäessä omavastuumaksuista kertyneet varat otetaan huomioon siten, että ne kohdennetaan tasaisesti omavastuumaksujen tilitysvuotta seuraaville neljälle kalenterivuodelle.

Hallituksen esityksessä ehdotetun uuden sääntelytavan todettiin vastaavan sairausvakuutuslain 18 luvun 23 §:ssä säädettyä sairaanhoitomaksun tarkistamismenettelyä.

Perustuslakivaliokunta lausui, että suhdannepuskurin koon suurentamisella ja eräillä muilla ehdotetuilla muutoksilla olisi lisätty asetuksenantajan, ja välillisesti myös työttömyysvakuutusrahaston, harkintavaltaa



määrittää vuosittain työttömyysvakuutusmaksujen suuruus. Sääntelyn tarkoituksena oli vahvistaa työttömyysvakuutusrahaston talouden kestävyttä, parantaa suhdannepuskurin toimivuutta sekä turvata työttömyysvakuutusmaksujen vakaus ja kohtuullinen taso kansantalouden suhdannevaihteluista huolimatta.

Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotuksen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, täyttääkö se vaatimuksen, jonka mukaan työttömyysvakuutusmaksujen suuruuden perusteista on säädettävä lailla. Valiokunta viittasi vuonna 1998 tekemäänsä rahoituslakia koskevaan arvioon, ja totesi, että se piti tuolloin ehdotettua sääntelyä sääätämisyjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena etenkin sen vuoksi, että lakiehdotuksen asetuksenantajan harkintavaltaa rajaavat kriteerit eivät viitteellisyydessään ja avoimuudessaan tehneet ministeriön ja välillisesti myös työttömyysvakuutusrahaston harkintavaltaa valiokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla sidotuksi päätettäessä suhdannepuskurin keräämisestä ja purkamisesta. Perustuslakivaliokunta päätyi lausunnossaan muokkaamaan lakiehdotuksen 1, 2, 3, 14 ja 18 §:ää sellaisiksi, että asetuksenantajalle jäävä harkintavalta muodostui luonteeltaan tekniseksi ja vähäiseksi. Kuten edellä on todettu, sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti mietinnössään lakiehdotusta hyväksyttäväksi perustuslakivaliokunnan esittämillä muutoksilla.

Hallituksen esityksen HE 177/2010 vp johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että esityksessä ehdotettu sääntelytapa eroaa jossain määrin valiokunnan vuonna 1998 arvioimasta, joten tuolloisessa lausunnossa esitettyjä vaatimuksia ei kaikin osin voida soveltaa sellaisenaan ehdotuksen arvioinnissa. Olennaista kuitenkin on, että maksujen muuttamista koskevien säännösten on oltava yksiselitteisiä ja niiden pitää riittävästi sitoa asetuksenantajan harkintavaltaa. Perustuslakivaliokunta nosti arvioinnin kannalta merkitykselliseksi sen, että suhdannepuskurin enimmäismäärää ehdotettiin nyt merkittävästi korotettavaksi 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavia menoja vastaavasta määrästä 5,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruiseksi (3 §:n 1 momentti), ja sen, että samalla mahdollistettaisiin, että työttömyysvakuutusmaksut määrätään tasaisen maksukehityksen turvaamiseksi kerran kolmen vuoden aikana siten, että puskurin varojen enimmäismäärä ennusteen mukaan ylittyy (3 §:n 2 momentti). Lisäksi esityksessä ehdotettiin kumottavaksi voimassa olevan lain 18 §:n 2 momentti, jolla työttömyysmaksujen määräämisen liikkumavaraa on olennaisesti rajoitettu. Momentti kuului seuraavasti:

Työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä jätetään huomioon ottamatta työttömyysasteen muutoksesta johtuva rahoitustarpeen muutos siltä osin kuin työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskuri tai alijäämä jää 3 §:ssä tarkoitettua enimmäismäärää pienemmäksi.

Näiden muutosten seurauksena perustuslakivaliokunta piti asetuksenantajan harkintavallan laajenemista huomattavana.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että työttömyysvakuutusmaksujen määräytymistä koskevaa ehdotusta ei sen mielestä voitu verrata suoraan sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun määräytymismenettelyä koskeneeseen sääntelyyn. Se totesi, että sairaanhoitomaksun kohdalla olennainen peruste sääntelyn hyväksyttävyydelle oli se, että lain muut täsmälliset säännökset rajoittivat merkittävästi asetuksenantajan harkintavaltaa, ja että lailla sääntämiseen johtavan suppean vaihteluvälin tarkoituksena oli entisestään rajata tätä harkintaa. Se totesi, että käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen 3 §:n uudet säännökset ja 18 §:n 2 momentin kumoaminen sen sijaan lisäisivät työttömyysvakuutusmaksujen määräytymisessä harkintavaltaa merkittävästi, vaikka rahoituslakiinkin sinänsä sisältyy sen tyyppisiä harkintavaltaa sitovia säännöksiä (esim. 2 §:n 2 momentti sekä 2 luvun säännökset, jotka vahvistavat työttömyysvakuutusrahaston osuuden eri työttömyysetuuksien rahoituksesta), joita valiokunnan käytännössä yleensä on pidetty riittävinä³⁷. Se

³⁷ PeVL 20/2008 vp, s. 2, PeVL 36/2005 vp, s. 3



totesi myös, että rahoituslaissa ehdotettu vaihteluväli on lisäksi merkittävästi suurempi kuin sairausvakuutuslaissa.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotus olisi jättänyt kaiken kaikkiaan asetuksenantajalle sellaista harkintavaltaa, että sääntely ei täytä perustuslain 81 §:n 1 momentin vaatimusta veron suuruuden perusteiden säätämisestä lailla. Sen mielestä vaatimusta ei voida tulkita joustavasti erityisesti tällaisessa tapauksessa, jossa kysymys on työttömyysvakuutusmaksun kaltaisesta yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävästä veron luonteisesta maksusta. Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että ehdotuksen valossa vaikuttaa epätodennäköiseltä, että sääntelyä voitaisiin muokata sellaiseksi, että valtioneuvostolle jäävä harkintavaltaa olisi luonteeltaan teknistä ja vähäistä. Tämän vuoksi lakiehdotuksen 18 §:stä olisi poistettava työttömyysvakuutusmaksun vahvistamista koskeva asetuksenantovaltuus, jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti mietinnössään StVM 27/2010 vp, että asetuksenantovaltuus poistettaisiin, ja että työttömyysvakuutusmaksujen määrä vahvistettaisiin jatkossa vuosittain lailla.

4.2. Johtopäätökset

Tarkasteltuaan edellä kuvattuja lain esitöitä työryhmä totesi, että säännökset työttömyysvakuutusmaksun määrän muutoksesta olisi mahdollista muotoilla niin, että työttömyysvakuutusmaksujen määrästä voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella. Tämä edellyttäisi ainakin työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n muuttamista niin, että vakuutusmaksujen muuttamista koskevat säännöt olisivat perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla yksiselitteisiä ja sitoisivat riittävällä tavalla asetuksenantajan harkintavaltaa.

Asetuksella säätämiseen liittyisi aikataulullista hyötyä, sillä valtioneuvoston asetusta koskeva esitys voitaisiin tehdä valtioneuvostolle myöhemmin syksyllä verrattuna hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle. Tästä seuraisi, että Työllisyysrahasto voisi antaa maksuesityksensä sosiaali- ja terveysministeriölle myöhemmin kuin nykytilassa, jolloin Työllisyysrahaston olisi mahdollista hyödyntää maksuesityksen pohjana tuoreempaa talouden tilaa ja kehitystä koskevaa tietoa nykytilaan verrattuna.

Toisaalta työttömyysvakuutusmaksuesityksen aikataulun kannalta keskeistä on myös se, milloin tieto maksutasosta tarvitaan valtion talousarvioesityksen valmistelua varten. Tästä näkökulmasta nykyinenkin Työllisyysrahaston maksuesitykselle säädetty määräaika, elokuun loppu, on VM:n näkemyksen mukaan myöhäinen. Työryhmä on arvioinut maksuesityksen antamisen ajankohtaan liittyviä seikkoja tarkemmin luvussa 5.

Yhteenvedona voidaan siis todeta, että asetuksella säätämällä ei saavutettaisi merkittäviä aikatauluhyötyjä maksutasoesityksen valmistelun näkökulmasta. Lisäksi asetuksella säätäminen edellyttäisi muutoksia sellaisiin työttömyysvakuutusmaksun suuruutta koskeviin säännöksiin, joiden keskeinen piirre on, että ne mahdollistavat harkintaa maksusta säädettäessä. Asetuksella säädettäessä nykyään käytössä oleva harkinnanvara työttömyysvakuutusmaksutason asettamisessa poistuisi ainakin jossain määrin. Vaikka työttömyysvakuutusmaksujen tarkoitus ei lain mukaan ole toimia suhdannepolitiikan välineenä, työryhmän arvion mukaan harkinnan rajoittaminen vähentäisi entisestään mahdollisuuksia huomioida suhdannevaikutus työttömyysvakuutusmaksun tasossa.



5. Arvioita työttömyysvakuutusmaksuihin ja suhdannepuskuriin liittyvistä keinoista, joilla voitaisiin tukea vastasyklistä talouspolitiikkaa

Työryhmän toimeksiantona oli arvioida ja ehdottaa keinoja, joilla nykyistä paremmin välttyttäisiin työttömyysvakuutusmaksujen talouspoliittisesti epätarkoituksenmukaisilta myötäsyyllisiltä muutoksilta, ja joilla maksumuutokset tukisivat vastasyklistä talouspolitiikkaa. Vastasyklinen talouspolitiikka koostuu Suomessa valtion finanssipolitiikasta ja EKP:n rahapolitiikasta. Tässä selvityksessä on keskitytty valtion vastasyklisen finanssipolitiikan ja työttömyysvakuutusmaksujen muutosten väliseen vuorovaikutukseen, koska työttömyysvakuutusmaksut linkittyvät tiiviimmin finanssipolitiikan kuin rahapolitiikan toteuttamiseen.

Työttömyysvakuutusmaksujen muutos on myötäsyyllinen, mikäli maksuja korotetaan työttömyyden kasvaessa tai niitä alennetaan työttömyyden laskiessa. Myötäsyylliset työttömyysvakuutusmaksujen muutokset ovat vastasyklisen suhdannepolitiikan näkökulmasta epätarkoituksenmukaisia, koska ne heikentävät valtion vastasyklisen finanssi- tai veropolitiikan vastasyklisyyttä.

Talouspoliittisesti epätarkoituksenmukaisia työttömyysvakuutusmaksujen muutoksia tulisi ensisijaisesti ehkäistä keinoilla, jotka mahdollistavat työttömyysvakuutusmaksujen pitämisen nykyistä vakaampana. Talouspoliittisesti epätarkoituksenmukaisiin työttömyysvakuutusmaksujen muutoksiin puuttuminen eksplisiittisemmin vaatisi selkeämpää lainsäädäntöä siitä, mikä on Työllisyysrahaston suhdannepuskurin rooli vastasyklisen talouspolitiikan harjoittamisessa. Työryhmässä selvitetty keinot voidaan karkeasti jakaa kolmeen ryhmään:

- Suhdannepuskurin kokoon ja enimmäiskokoon vaikuttaminen
- Suhdanneherkkien menojen vakauttaminen
- Maksuesityksen viimeisen antamispäivän siirtäminen

Keino 1: Työllisyysrahaston suhdannepuskurin ensimmäiskoon kasvattaminen

Hallituksen esityksessä HE 41/2019 vp, jonka pohjalta suhdannepuskurin enimmäiskokoa kasvatettiin viiden prosentin työttömyysastetta vastaavasta Työllisyysrahaston työttömyysturvamenojen rahoitusosuudesta kuuden prosentin työttömyysastetta vastaavaan osuuteen, arvioitiin, että ”myönteisen talous- ja työllisyyskehityksen oloissa suhdannepuskurin pysyvän lain mukainen enimmäismäärä on osoittautunut liian matalaksi. Enimmäismäärän ylityksen välttäminen johtaa puolestaan joissain tilanteissa työttömyysvakuutusmaksujen epätarkoituksenmukaiseen alentamiseen.” Vuosien 2019–2026 kehityksen pohjalta voidaan arvioida, että puskurin enimmäiskoon kasvattaminen ei ole poistanut tarvetta esittää työttömyysvakuutusmaksujen alentamista puskurin enimmäiskoon ylittämisen välttämiseksi.

Työttömyysvakuutusmaksuja alennettiin vuosina 2019–2020 suhdannepuskurin enimmäiskoon ylittämisen välttämiseksi yhteensä 1,3 prosentilla, mutta tämän jälkeen maksuja korotettiin vuosina 2021–2023 noin 0,5 prosentilla. Vastaava ilmiö on havaittavissa vuosina 2024–2026: työttömyysvakuutusmaksuja alennettiin vuosina 2024–2025 suhdannepuskurin enimmäiskoon ylittämisen välttämiseksi, mutta maksuja korotettiin vuodelle 2026, koska suhdannepuskurin nettovarallisuus oli vähentynyt.

Suhdannepuskurin enimmäiskoon kasvattaminen voisi vakauttaa työttömyysvakuutusmaksujen kehitystä, mikäli se ehkäisisi työttömyysvakuutusmaksujen muutoksia suhdannepuskurin nykyisen enimmäiskoon lähestyessä. Suhdannepuskuri voisi kasvaa nykyistä suuremmaksi hyvässä suhdannetilanteessa, jolloin paine työttömyysvakuutusmaksujen korottamiseen työttömyyden kasvaessa vähentyisi nykytilaan verrattuna. Puskurin enimmäiskoon kasvattamisen kustannus olisi kuitenkin se, että suhdannepuskurissa olisi jonkin verran enemmän varallisuutta keskimäärin kuin nykyään, mistä syntyy vaihtoehtokustannus pääoman menetetyt tuoton muodossa.



Suhdannepuskurin tarkoituksenmukaista enimmäiskokoa on haastava laskea yksiselitteisesti. Yksi vaihtoehto olisi määrittää enimmäiskoko sen mukaan, kuinka suuren nettovarallisuuden yhtäjaksoisen pienenemisen puskurin olisi kestävä tietyn suuruisilla kiinteillä työttömyysvakuutusmaksuilla. Aiemmin kuviossa 12 havainnollistettujen laskelmien mukaan suhdannepuskurin olisi pitänyt tähän mennessä kestää noin 1,937 miljardin euron yhtäjaksoinen nettovarallisuuden aleneminen vuosina 2013–2017, jos työttömyysvakuutusmaksut olisi pidetty muuttumattomina yhteensä noin 2,96 prosentissa. Suhdannepuskurin nettovarallisuus on todellisuudessa pienentynyt yhtäjaksoisesti korkeintaan noin 1,345 miljardilla eurolla vuosina 2013–2015. Vuoden 2013 tasossa suhdannepuskurin enimmäiskoon asettaminen 1,937 miljardiin euroon olisi vaatinut, että puskurin enimmäiskoko olisi vastannut noin 7,4 prosentin työttömyysastetta vastaavaa Työllisyysrahaston osuutta työttömyysetuusmenoista³⁸.

Valtiovarainministeriö on tuottanut tätä selvitystä varten simulaatiomallinnuksen siitä, miten suhdannepuskuri kehittyisi enimmäiskokoonsa nähden simuloituissa työttömyysskenaarioissa³⁹ 20 vuoden ennustejaksolla. Mallilla on tuotettu tuhat ns. Monte Carlo -simulaatiota vuosien 2025–2045 työttömyysasteista ARIMA-mallin pohjalta, joka on estimoitu vuosien 2000–2024 aineiston pohjalta⁴⁰. Taulukko 2 esittää mallin arvioimat todennäköisyydet puskurin kestävyydelle eri suhdannepuskurin enimmäiskoilla sekä kiinteällä *ex-post* lasketuilla työttömyysvakuutusmaksuilla ja työttömyysvakuutusmaksuilla, jotka reagoivat maltillisen myötäsyklisesti puskurin nettovarallisuuden muutoksiin⁴¹.

Taulukko 2. Arvioituja todennäköisyyksiä sille, että suhdannepuskurin enimmäiskoon ylä- tai alaraja ei ylitä täysin kiinteillä tai maltillisesti puskurin nettovarallisuuden muutoksiin reagoivilla työttömyysvakuutusmaksuilla. Perustuu VM:ssä kehitettyyn simulointimalliin, joka tuottaa 1000 erilaista skenaariota työttömyysasteen kehityksestä vuosina 2025–2045.

Puskurin enimmäiskoko	5 %	6 %	7 %	8 %	9 %	10 %
Puskurin enimmäiskokoa ei ylitetä (tasamaksu)	63 %	74 %	82 %	90 %	95 %	97 %
Puskurin enimmäiskokoa ei ylitetä (vaihtuva maksu)	87 %	92 %	94 %	97 %	98,5 %	99,6 %

Simulointimallissa, jossa keskipalkkojen, työttömyyden kustannusten ja työvoiman koon arvioidaan kasvavan vuositasolla lineaarista trendiä seurailten, suhdannepuskurin maksimi- ja minimiarvon erotus on kaikissa simulaatioissa keskimäärin noin 2,323 miljardia euroa, jos työttömyysvakuutusmaksuja ei muuteta,

³⁸ Suhdannepuskurin enimmäiskoko oli vuonna 2013 1,309 miljardia euroa ja se vastasi viiden prosentin työttömyysastetta vastaavien työttömyysetuusmenojen määrää, jolloin yhden työttömyysaste-prosentin ”hintaa” oli noin $1309 / 5 = 261,8$ miljoonaa euroa. $1\,937 / 261,8 = 7,4$.

³⁹ Enimmäiskoon rajoissa pysymisellä tarkoitetaan tässä sitä, ettei suhdannepuskurin koko ylitä laissa asetettuja ylä- tai alarajoja laissa säädetyllä tavalla.

⁴⁰ ARIMA-estimointi tuottaa lopulta MA(2) mallin: $u_t = 0,0825 + e_t + 1,02 * e_{[t-1]} + 0,35 * e_{[t-2]}$, missä e-termit ovat normaalijakautunutta satunnaista kohinaa, jonka keskiarvo on nolla ja keskihajonta työttömyysasteen keskihajonta vuosina 2009–2024.

⁴¹ Tässä työttömyysvakuutusmaksujen asettamisen mallissa työttömyysvakuutusmaksu voi vaihdella +/- 0,5 prosenttipistettä nettovarallisuuden edellisvuoden muutoksen mukaan siten, että vakuutusmaksuja alennetaan hieman, mikäli nettovarallisuus kasvaa, ja korotetaan, mikäli nettovarallisuus pienenee.



ja noin 1,765 miljardia euroa, mikäli työttömyysvakuutusmaksujen annetaan vaihdella maltillisen myötäsyklisesti (luvut mediaaneja).

Näiden tulosten ja historiatietojen pohjalta voidaan karkeasti arvioida, että jos työttömyysvakuutusmaksut halutaan pitää muuttumattomina 20 vuoden ajanjaksolla yli 50 prosentin todennäköisyydellä, suhdannepuskurin pitäisi pystyä kestämään vuoden 2024 lainsäädännön tasossa vähintään noin 2,3 miljardin euron⁴² nettovarallisuuden yhtäjaksoinen pienentyminen. Koska suhdannepuskurin enimmäiskoko oli vuonna 2024 noin 1,726 miljardia euroa, puskurin nykyinen enimmäiskoko olisi ollut teoriassa riittävä, mikäli puskurin nettovarallisuus olisi ollut vähintään noin 600 miljoonaa euroa positiivinen vuoden lopussa⁴³. Voidaan arvioida, että suhdannepuskurin enimmäiskokoa on tarpeen kasvattaa nykyisestä, mikäli työttömyysvakuutusmaksut halutaan pitää lähes muuttumattomina ja mikäli puskurin on kyettävä kestämään simulaation mukainen 2,3 miljardin euron yhtäjaksoinen muutos nettovarallisuudessa.

Kuinka suuri suhdannepuskurin enimmäiskoon olisi oltava, jotta työttömyysetuuksien rahoitus olisi turvattu vain vähäisillä työttömyysvakuutusmaksujen muutoksilla? Simulaatiomallinnuksen mukaan esimerkiksi puskurin enimmäiskoon nostaminen nykyisestä kuudesta prosentista kahdeksan prosentin työttömyysastetta vastaavien rahaston työttömyysetuusmenojen määrään pienentäisi puskurin enimmäiskoon ylittymisen tai alittumisen todennäköisyyttä noin 26 prosentista noin 10 prosenttiin skenaariossa, jossa työttömyysvakuutusmaksut pidettäisiin muuttumattomina. Mikäli työttömyysvakuutusmaksujen sallittaisiin vaihdella jonkin verran, puskurin enimmäiskoko ylittyisi alle 10 prosentin todennäköisyydellä, mikäli puskurin enimmäiskoko olisi enemmän kuin kuuden prosentin työttömyysastetta vastaavien työttömyysetuusmenojen määrä. Mikäli puskurin enimmäiskoon ylittymisen todennäköisyyden halutaan olevan pieni, suhdannepuskurin nykyinen enimmäiskoko on lähtökohtaisesti riittävä, mikäli työttömyysvakuutusmaksujen sallitaan vaihdella jonkin verran Työllisyysrahaston nettovarallisuuden mukaan. Mikäli taas työttömyysvakuutusmaksujen ei haluta vaihtelevan käytännössä ollenkaan, alle 10 prosentin todennäköisyys puskurin enimmäiskoon ylittymiselle vaatisi, että puskurin enimmäiskoko vastaisi vähintään kahdeksan prosentin työttömyysastetta vastaavien työttömyysetuusmenojen määrää⁴⁴.

Vuoden 2026 tasossa suhdannepuskurin enimmäiskoon korottaminen yhdellä työttömyysasteprosentilla tarkoittaisi suhdannepuskurin enimmäiskoon kasvattamista noin 216 miljoonalla eurolla⁴⁵. Jos suhdannepuskuria hyödynnettäisiin symmetrisesti varallisuutta kerryttämällä ja ottamalla velkaa, puskurin enimmäiskoon kasvattaminen johtaisi todennäköisesti ainoastaan työttömyysvakuutusmaksujen vaihtelun vähenemiseen ja nettovarallisuuden määrän vaihtelun kasvuun, muttei kiinteään positiiviseen vaikutukseen nettovarallisuudessa. On kuitenkin todennäköistä, että puskurin enimmäiskoon kasvattaminen kasvattaisi puskurin nettovarallisuuden keskimääräistä määrää jonkin verran, mikäli Työllisyysrahasto pyrkisi pitämään maksukyvyttömyyden riskin pienenä.

⁴² Tässä arviossa ei ole otettu huomioon vuoden 2024 jälkeen voimaantulleiden lakimuutosten vaikutusta työttömyysmenoihin. Mikäli työttömyysturvainsäädäntö pysyy vuoden 2026 alun tasolla, nettovarallisuuden maksimaalinen vaihtelu voi olla vähäisempää kuin arvioitu noin 2,5 miljardia euroa.

⁴³ Puskurin nettovarallisuuden olisi pitänyt olla tätä suurempi, koska puskurin nettovarallisuuteen lasketaan myös esim. vakuutusmaksusaamiset, jotka eivät ole likvidiä varallisuutta, jonka voisi suoraan hyödyntää työttömyysturvamenojen rahoittamiseen välittömästi.

⁴⁴ Näissä laskelmissa ei huomioida Työllisyysrahaston tarvetta turvata työttömyysetuuksien rahoitusta pitämällä suhdannepuskurin nettovarallisuus pääsääntöisesti positiivisena. Mikäli työttömyysvakuutusmaksujen halutaan pysyvän muuttumattomina sekä nettovarallisuuden halutaan pysyvän säännönmukaisesti positiivisena, puskurin enimmäiskokoa pitäisi kasvattaa arvioitua enemmän.

⁴⁵ 1 296 milj. eur / 6 = 216 milj. eur.



Suhdannepuskurin enimmäiskoon kasvattamisesta seuraavaa pysyvää keskimääräistä vaikutusta nettovarallisuuden määrään on haastava arvioida yksiselitteisesti, koska tämä vaikutus riippuu siitä, miten puskurin enimmäiskoon muutos lopulta vaikuttaisi Työllisyysrahaston maksuesityksiin. Mikäli puskurin enimmäiskoon kasvattaminen ehkäisisi työttömyysvakuutusmaksujen alentamista puskurin ollessa lähellä nykyistä ylärajaansa ja myöhemmin tehtäviä työttömyysvakuutusmaksujen korotuksia lähemmäs maksujen ”rakenteellista” tasoa, puskuriin sitoutuisi nykyistä enemmän varallisuutta suhdannekierron yli. Puskurin nettovarallisuuteen reagoivien työttömyysvakuutusmaksujen simulaatiomallissa suhdannepuskurin nettovarallisuuden itseisarvo kasvaisi keskimäärin noin 32 miljoonalla eurolla vuositasolla, mikäli puskurin enimmäiskokoa kasvatettaisiin kuudesta seitsemän prosentin työttömyysastetta vastaavien työttömyysetusmenojen suuruisiksi⁴⁶. Vaikka työttömyysvakuutusmaksujen vaihtelua simuloiva malli ei vastaa sitä, miten Työllisyysrahasto esittää muutoksia työttömyysvakuutusmaksuihin, 32 miljoonaa euroa voi pitää suuntaa antavana alarajana puskurin enimmäiskoon kasvattamisen vaikutukselle.

Suhdannepuskurin enimmäiskoon kasvattamisesta syntyy kustannus, mikäli puskuriin sitoutuu aiempaa enemmän työnantajien ja työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksutuottoja, jotka sidotaan varallisuuseriin, joiden tuotto-odotus on matalampi kuin mitä se olisi työnantajien ja työntekijöiden itse sijoittamana. Tämän vaihtoehtoiskustannuksen suuruutta voidaan arvioida suhdannepuskurin arvioidun koon kasvun ja menetetyt tuotto-odotuksen kautta. Työllisyysrahaston sijoitustuotto oli vuonna 2024 4,2 prosenttia ja vuonna 2023 4,1 prosenttia. Työllisyysrahasto joutuu sääntelyn vuoksi maksamaan ns. likviditeettipreemiota, koska esimerkiksi eläkeyhtiöiden⁴⁷ keskimääräiset sijoitustuotot olivat vuonna 2023 yli kuusi ja vuonna 2024 yli kahdeksan prosenttia. Maailmanlaajuisesti hajautettuun osakesijoittamiseen perustuva tuotto on ollut viimeisen kymmenen vuoden aikana keskimäärin noin 12 prosenttia vuodessa (MSCI World -indeksi). Työnantajien ja työntekijöiden itse sijoitetun varallisuuden tuotto-odotusta on mahdotonta määrittää tarkasti, mutta voidaan karkeasti arvioida, että Työllisyysrahaston likviditeettivaatimusten negatiivinen vaikutus odotettuun sijoitustuottoon on noin 2–8 prosentin välillä. Oletetaan yksinkertaisuuden vuoksi, että tämä ero sijoitustuotoissa on keskimäärin neljä prosenttia.

Suhdannepuskurin enimmäiskoon kasvattamisesta yhdellä työttömyysasteprosentilla syntyvä vaihtoehtoiskustannus olisi arvion mukaan vähintään noin 32 milj. € * 0,04 = 1,2 miljoonaa euroa vuodessa ja enintään noin 216 milj. € * 0,04 = 8,6 miljoonaa euroa vuodessa⁴⁸. Mikäli puskurin enimmäiskoon kasvattaminen ei lähtökohtaisesti vaikuttaisi työttömyysvakuutusmaksuihin puskurin nettovarallisuuden ollessa etäällä puskurin enimmäiskoon ylä- tai alarajalta, vaihtoehtoiskustannus olisi todennäköisesti lähempänä 1,2 miljoonaa euroa vuodessa. Vaihtoehtoiskustannuksesta voidaan muodostaa muitakin arvioita esimerkiksi likviditeettivaatimuksen kustannusta muuttamalla, mutta tämä vaihtoehtoiskustannus on joka tapauksessa pieni suhteessa keskimääräiseen työttömyysvakuutusmaksukertymään.

⁴⁶ Simulaatiomallin puskuri on aidosti symmetrinen, joten maksusäännön muuttamisen vaikutus nettovarallisuuteen eri simulaatioissa on keskimäärin hyvin pieni. Itseisarvoja vertaamalla voidaan arvioida, kuinka paljon enemmän puskuriin kertyy varallisuutta tai velkaa suhdanneilanteesta riippuen, mikäli työttömyysvakuutusmaksut reagoivat hitaammin nettovarallisuuden muutoksiin.

⁴⁷ Selvitystä varten tarkasteltu Ilmarisen, Kevan, Elon, Varman ja Veritaksen sijoitustuottoja.

⁴⁸ Tämä perustuu laskelmaan siitä, että puskurin enimmäiskoon kasvattaminen siirtyisi täysimääräisesti puskurin keskimääräiseen kokoon. Tätä voidaan pitää enimmäiskoon kasvattamisen vaikutuksen teoreettisena maksimina.



Keino 2: Työttömyysetuuksien rahoituksen turvaamiseen liittyvien riskien pienentäminen

Työryhmä tarkasteli perusteellisesti suhdannepuskurin muutoksia ja havaitsi, että Työllisyysrahasto on pyrkinyt maksuesityksien pohjaksi tuotettujen ennusteiden mukaan pitämään suhdannepuskurin maltillisempien raja-arvojen sisällä, kuin mitä lainsäädäntö sitä velvoittaa. Mikäli Työllisyysrahaston hallintoneuvosto olisi pyrkinyt muodostamaan esityksen vuoden 2026 työttömyysvakuutusmaksuista siten, ettei rahaston tarvitsisi ottaa ennusteen mukaan uutta velkaa, puskurin ennustetun nettovarallisuuden tulisi olla 502–1218 miljoonan euron välillä⁴⁹. Puskurin ennustettu nettovarallisuus oli vuoden 2025 oli noin 528 miljoonaa euroa ja työttömyysvakuutusmaksuja esitettiin korotettavaksi siten, että ennuste vuoden 2026 lopun nettovarallisuudesta oli 533 miljoonaa euroa. Kun ottaa huomioon, että Työllisyysrahaston keskimääräinen ennustevirhe nettovarallisuuden kehityksen suhteen on ollut 360 miljoonaa euroa, em. rajojen sisällä pysyminen muuttamatta työttömyysvakuutusmaksuja on haastavaa. Sääntely puskurin enimmäiskoosta ei olisi kuitenkaan luultavasti estänyt sitä, että työttömyysvakuutusmaksuja ei olisi muutettu.

Työttömyysvakuutusmaksujen korotukset vuosina 2022, 2023 ja 2026 heijastavat todennäköisesti Finanssivalvonnan kannanottoa siitä, että Työllisyysrahasto ei saisi asettaa työttömyysvakuutusmaksuja niin mataliksi, että työttömyysturvaetuuksien rahoitus vaarantuisi. Työllisyysrahasto ei olekaan vuoden 2017 jälkeen ennustanut suhdannepuskurin nettovarallisuuden olevan seuraavana vuonna negatiivinen, koska työttömyysvakuutusmaksuihin on esitetty vähintään sen suuruista muutosta, että ennustettu nettovarallisuus olisi positiivinen. Vuosina 2017–2024 kahta peräkkäistä ylijäämäistä vuotta on seurannut esitys vakuutusmaksujen alentamisesta, kun taas kahta alijäämäistä vuotta on seurannut esitys vakuutusmaksujen korottamisesta. Vaikka suhdannepuskurin olemassaolo mahdollistaisi teoriassa työttömyysvakuutusmaksun pitämisen lähes muuttumattomana yli ajan, työttömyysetuuksien rahoituksen turvaaminen on edellyttänyt suhteellisen aktiivista työttömyysvakuutusmaksujen muuttamista.

Työttömyysvakuutusmaksujen vaihtelua voisi siis vähentää siten, että Työllisyysrahasto hyödyntäisi suhdannepuskurin mahdollista vaihteluväliä nykyistä laajemmin. Tämä on mahdollista saavuttaa joko suhdannepuskurin enimmäiskokoa kasvattamalla lainsäädännössä, tai toimilla, joiden myötä Työllisyysrahasto pidättäytyisi nykyistä useammin esittämästä muutoksia maksuihin, vaikka ennusteen mukaan puskurin nettovarallisuus pienenesi tai lähestyisi puskurin enimmäiskokoa. Nämä keinot ovat jossain määrin vaihtoehtoisia toisilleen, koska tarve suhdannepuskurin enimmäiskoon kasvattamiselle on sitä pienempi, mitä suurempaa vaihteluväliä Työllisyysrahasto nykyisestä suhdannepuskurin enimmäiskoosta hyödyntää.

Työllisyysrahasto arvioi maksuesitystä tehdessään, että suhdannepuskurin on kestettävä riskiskenaariossa, jossa työttömyys kasvaa selvästi ennusteeseen verrattuna. Vuoden 2026 maksuesityksen yhteydessä tämä tarkoitti varautumista tilanteeseen, jossa työttömyysaste nousisi 9,8 prosenttiin (perusennuste 9,4 %) vuonna 2025 ja edelleen 10,5 prosenttiin (perusennuste 8,9 %) vuonna 2026. Riskiskenaarion ottaminen huomioon johtaa käytännössä siihen, että työttömyysvakuutusmaksuja on herkästi korotettava silloin, kun suhdannepuskurin nettovarallisuus lähestyy nolaa ja työttömyys on korkealla tasolla. Riskiskenario tuottaa matalasuhdanteen pohjalla skenaarion, jossa matalasuhdanne pitkittyy ja syventyy enemmän, kuin tavalliselle suhdannekierrolle on tyypillistä. Tällä toimintatavalla rahasto pyrkii turvaamaan etuuksien rahoituksen myös poikkeuksellisissa talousshokeissa ilman valtion välitöntä puuttumista.

⁴⁹ Ks. luku 3.1. Työllisyysrahaston hallintoneuvoston päättämästä maksuvalmiusvaatimuksesta.



Työryhmä on tunnistanut, että talouspoliittisesti epätarkoituksenmukaisia maksujen korotuksia voitaisiin ehkäistä muuttamalla varautumisperiaatteita. Työllisyysrahasto ei systemaattisesti varautuisi rahoittamaan poikkeuksellisia riskiskenaarioita, vaan hyödyntäisi nykyistä useammin mahdollisuutta antaa suhdannepuskurin nettovarallisuuden päätyä negatiiviseksi.

Tämä ei välttämättä vaatisi lakimuutoksia, mutta edellyttäisi selkeää linjausta siitä, milloin esimerkiksi valtio osallistuisi poikkeuksellisesti rahoitusosuuksien kattamiseen. Varautumisperiaatteiden muutos edellyttäisi myös selkeää kannanottoa Työllisyysrahaston hallintoneuvoston jäsenten vastuusta tilanteessa, jossa poikkeuksellinen riskiskenaario toteutuisi. Varautumisperiaatteen muutoksen myötä tulisi olla selvää, ettei riskiskenaarion toteutuminen ja tähän liittyvä rahaston suhdannepuskurin nettovarallisuuden päätyminen negatiiviseksi ja tämän edellyttämä mahdollinen lainanotto ja lisäksi esimerkiksi valtion osallistuminen rahoitustarpeen kattamiseen voi muodostaa tilannetta, jossa rahaston hallintoon osallistuville muodostuisi vahingon vastuuta. Mikäli Työllisyysrahaston on kuitenkin kyettävä vastaamaan velvoitteistaan itsenäisesti myös poikkeustilanteissa, nykyistä riskiskenaarioon pohjautuvaa varautumista voidaan pitää aiheellisena. Työryhmä kuuli työnsä yhteydessä Finanssivalvontaa, jonka näkemyksen mukaan työttömyysvakuutuksen kaltaisen erityisen suhdanneherkän vakuutuslajin osalta on syytä pohtia riskejä hyvin perusteellisesti. Finanssivalvonta korosti myös työttömyysvakuutuksen poikkeuksellisuutta, sillä muissa lakisääteisissä vakuutuksissa ei ns. negatiivisia puskureita edes tunnisteta. Työryhmä totesi, että mikäli Työllisyysrahaston toimintaa riskinoton suhteen ohjattaisiin valtion puolelta tiukemmin, tulisi Työllisyysrahaston ja muiden asianosaisten tahojen vastuukysymyksiä miettiä tarkemmin tässä yhteydessä.

Työryhmä arvioi erityisesti seuraavia kahta keinoa, joiden myötä Työllisyysrahaston liikkumavaraa voitaisiin lisätä, jottei sen tarvitsisi vältellä negatiivista nettovarallisuutta:

Keino 2.1: Lomautettujen päivärahojen perusosan rahoittaminen valtion (ja kuntien) toimesta

Työllisyysrahaston työryhmälle pitämän esityksen mukaan lomautettujen päivärahoihin liittyvät etuusmenot ovat suhdanneherkimmät Työllisyysrahaston rahoittamat etuudet, koska näiden päivärahojen rahoitusvastuu lankeaa lähes täysimääräisesti Työllisyysrahastolle. Muiden työttömyyssetuuskosten⁵⁰ kohdalla valtio ja kunnat rahoittavat palkansaajan työttömyyspäivärahan perusosan, työttömyyskassat rahoittavat 5,5 prosenttia ansiopäivärahoista ja Työllisyysrahasto rahoittaa jäljelle jäävän osan ansiopäivärahoista. Valtio ja kunnat eivät pääsääntöisesti osallistu lomautuksen ajalta maksettavien ansiopäivärahojen rahoitukseen.

Valtio on poikkeuksellisesti osallistunut lomautusten ajalta maksettavien ansiopäivärahojen perusosan rahoitukseen vuosina 2010, 2012, 2013 ja 2020. Valtion osuus lomautusten ajalta maksettavista ansiopäivärahoista oli 131 miljoonaa euroa vuonna 2010, 88 miljoonaa vuonna 2012, 119 miljoonaa vuonna 2013 ja 333 miljoonaa vuonna 2020. Ilman valtion osallistumista, kyseisen vuoden (tai vaihtoehtoisesti seuraavan vuoden) maksutasojen olisi täytynyt olla kertaluonteisesti arviolta noin 0,20; 0,12; 0,16 ja 0,38 %-yksikköä aiempaa korkeammat, olettaen että valtion osallistuminen lomautusmenoihin ja euromäärä olisi tiedetty maksuesityksen päätöshetkellä.

Työllisyysrahaston menojen suhdanneherkkyys vähenisi, mikäli valtio ja kunnat rahoittaisivat myös lomautettujen päivärahan perusosan. Tämän muutoksen keskeinen vaikutus olisi, että työttömyysturvan rahoituksen painopiste siirtyisi työttömyysvakuutusmaksuista kohti veropohjaista rahoitusta ja työttömyysvakuutusmaksut hieman alentuisivat. Mikäli verotusta ei kiristettäisi

⁵⁰ pl. lisäpäivät



työttömyysvakuutusmaksujen alentumista vastaavalla määrällä, vaikutus valtion ja kuntien talouden tasapainoon olisi negatiivinen.

Keino 2.2: Valtiontakauksen mahdollisuuksien tarkasteleminen

Työryhmä tarkasteli selvitystyön yhteydessä mahdollisuutta myöntää valtiontakauksia Työllisyysrahaston ottamille lainoille, jotta rahaston vieraan pääoman kustannuksia saataisiin laskettua. Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 10 §:ssä säädetään rahaston oikeudesta ottaa lainoja velvoitteidensa täyttämiseksi ja siitä, että velkojen ylittäessä varat, valtioneuvostolla on oikeus vastavakuuksia vaatimatta antaa omavelkaisia takauksia rahaston ottamien lainojen vakuudeksi. Tarkemmista ehdoista päättää valtioneuvosto.

Työllisyysrahastolle on aiemmin myönnetty valtiontakauksia, mutta tarvetta lainojen nostamiselle ei lopulta ole ilmennyt. Jo pelkkä lainanottomahdollisuus kuitenkin mahdollistaa rahastolle suuremman likviditeetin käytön. Ilman lainanottomahdollisuutta suhdannepuskurin ei voitaisi antaa painua negatiiviseksi, sillä negatiivisen puskurin rahoittaminen edellyttää velanottoa. Takauksen merkitys korostuisi erityisesti tilanteissa, joissa markkinahäiriöt tekisivät varainhankinnasta ilman valtiontakauksia haasteellisempää.

Normaalissa markkinatilanteessa valtiontakauksen ei tulisi juuri alentaa Työllisyysrahaston rahoituskustannuksia, sillä Suomen valtion ja Työllisyysrahaston luottoluokitukset ovat yhtäläiset. Markkinahäiriöiden aikana valtion takauksen merkitys voi kuitenkin korostua ja se voi suojata Työllisyysrahastoa rahoituskustannusten nousulta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan kaikkiin valtiontakauksiin tulee suhtautua pidättyvästi nykyisessä tilanteessa, jossa valtion vastuut ovat korkealla tasolla ja valtion riskinkantokyky on heikentynyt. Valtion takausvastuita ei myöskään periaatteellisesti ole tarkoitettu madaltamaan rahoituskustannuksia. Lähtökohtaisesti valtiontakauksista tulee käyttää yhteiskunnan kannalta tärkeissä tapauksissa vain rahoituksen markkinapuutetilanteissa, jossa välttämättömäksi arvioitua rahoitusta ei ole saatavissa muutoin lainkaan tai vain kohtuuttomilla ehdoilla. Työllisyysrahasto on aikaisemmin hankkinut lainaa joukkovelkakirjamarkkinoilta ja mahdollinen valtiontakaus myönnettäisiin pankkirahoitukselle.

Mahdollisissa laskelmissa tulisi huomioida, että valtiontakauksesta peritään takausmaksu. Sen minimitaso on valtiontakauksesta ja valtiontakauksista perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen (843/2025) mukaan määritetty. Kertamaksua on perittävä vähintään 0,25 prosenttia myönnetyn takausvastuun määrästä ja vuotuismaksua vähintään 0,50 prosenttia kulloinkin voimassa olevan takausvastuun määrästä. Valtioneuvosto määrittää lopullisen tason takauspääöstä tehdessään.

Suomessa valtiontakauksenkanta on noussut 2010 vuoden 23,2 miljardista eurosta 2025 vuoden lopun noin 73 miljardiin euroon ja on eurooppalaisittain korkealla tasolla. Tästä johtuen kaikkiin uusiin takausehdotuksiin tulisi valtiovarainministeriön mukaan suhtautua kriittisesti. Takauksenkanta ei ole EU-rajoitteiden piirissä, mutta luottoluokitajat seuraavat takauksituumuskannan kehitystä valtionvelan ohella, joten Suomen ongelma on kummankin osa-alueen nopea kasvu ja korkea taso.

Takauksenkannan kasvu on noteerattu myös hallitusohjelmassa. Sen mukaan hallitus suhtautuu vakavasti takaus- ja takuuvastuusiin liittyviin julkisen talouden riskeihin ja valtion takauksien ja takuiden arviointi- ja myöntöprosessia kehitetään riskit kattavammin huomioivaksi ja takauksista lähtökohtaisesti peritään aina asianmukainen takausmaksu.



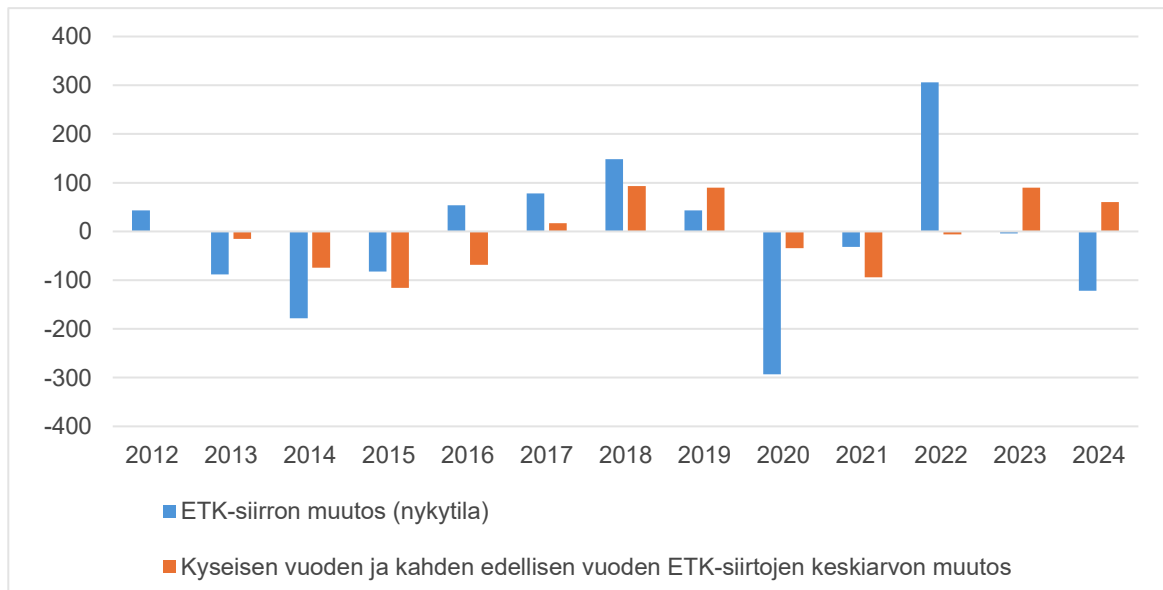
Keino 3: Työllisyysrahaston ETK-siirtojen vuosittaisen vaihtelun tasaaminen

Ansiopäivärahan ajalta karttuneista eläkeoikeuksista tehtävä tilitys eläkejärjestelmään (TR-maksu) on työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettava kulu, joka vaihtelee työttömyystilannetta vastaavasti. Tilityksen suuruus on vaihdellut vuodesta toiseen enimmillään jopa noin +/-300 miljoonan euron verran.

Usean vuoden keskiarvosta laskettu TR-maksu tasoittaisi eläkesiirron vaikutusta työttömyysvakuutusmaksuihin. Useamman vuoden keskiarvosta laskettu TR-maksu parantaisi myös maksuesityksen tarkkuutta, koska eläkejärjestelmään tehtävät siirrot olisivat paremmin ennakoitavissa. Työryhmän jäsenet olivat yksimielisiä siitä, että ETK-siirtojen vuosittaisen vaihtelun tasaamisella voitaisiin tukea talouspolitiikan vastasyklisyyttä ja työryhmä esittää keinon 3 jatkoselvittämistä. Työryhmä toteaa, että mahdollinen jatkovalmistelu tulee tehdä yhteistyössä Eläketurvakeskuksen (ETK) ja työeläkevakuuttajien etujärjestö TELA:n kanssa.

Eläkejärjestelmään tehtävä tilitys voisi perustua esimerkiksi kyseisen vuoden ja kahden edellisen vuoden toteuman keskiarvoon. Kuviossa 14 on esitetty, miten kyseisen vuoden ja edellisten vuosien keskiarvolla laskettu TR-maksun vaihtelu loiventuisivat. Vuosittainen TR-maksun vaihtelu vuosittain vuosina 2012–2024 on ollut noin 113 miljoonaa euroa. Jos TR-maksu laskettaisiin kolmen vuoden keskiarvon mukaan, toteutunut vaihtelu olisi ollut keskimäärin noin 58 miljoonaa euroa.

Kuvio 14. Työllisyysrahaston ETK-siirtojen vuosien väliset vaihtelut nykytilassa ja kolmen vuoden keskiarvolla laskettuna vuosina 2012–2024.



Keino 4: Työllisyysrahaston maksuesityksen viimeisen mahdollisen antamispäivän siirtäminen nykyisestä

Työryhmä keskusteli mahdollisuudesta siirtää Työllisyysrahaston maksuesityksen viimeistä mahdollista päivämäärää nykyistä aikaisemmaksi. Nykyinen maksuesityksen antamispäivämäärä on osoittautunut valtion finanssipolitiikan harjoittamisen suhteen haastavaksi. Maksuesitys annetaan yleensä viikko tai kaksi ennen hallituksen budjettiriihtä, minkä vuoksi riihen toimia valmistelevilla päättäjillä ja virkahenkilöillä ei ole käytössä tietoa esityksestä seuraavan vuoden työttömyysvakuutusmaksuiksi seuraavan vuoden talousarvioesitystä valmisteltaessa. Talousarvioesityksen sekä budjettiriihen valmistelijoiden käytössä on



ainoastaan Työllisyysrahaston sosiaali- ja terveysministeriölle antama laeva arvio työttömyysvakuutusmaksujen kehityssuunnasta. Työllisyysrahaston maksuesitykset olivat ennakoarvion mukaisia vuosille 2026 ja 2025, vaikkakin lähellä annettujen vaihteluvälien rajoja, mutta vuodelle 2024 työttömyysvakuutusmaksua esitettiin alennettavaksi selvästi enemmän, kuin keväällä oli arvioitu johtuen kesäkuussa 2023 julkistetusta hallitusohjelman arvioituista vaikutuksista.

Valtiovarainministeriö on todennut, että valtion budjetin näkökulmasta olisi hyvä saada työttömyysvakuutusmaksumuutokset jo elokuun alussa, jotta ne ehtisivät VM:n kokonaistaloudelliseen ennusteeseen ja ennustemuutoksina riiheen jaettavaan talousarvioehdotukseen. Tämä olisi tärkeää hallituksen päätöksenteon ja siihen käytettävissä olevan ajantasaisen tietopohjan kannalta sekä käytännön syistä. Nykyisin hallitus voi valmistella merkittäviäkin finanssipolitiikan v iritykseen vaikuttavia toimia budjettiriiheen ja päätösten vaikutuksia mahdollisesti kumoava tai kärjistävä työttömyysvakuutusmaksuehdotus julkaistaan juuri riihen alla. Nykykäytännössä maksumuutosten vaikutukset budjettiin joudutaan viemään riihen päätöslistoille ja laskelmiin hyvin kiireellisellä aikataululla ja ennusteeseen vasta riihen jälkeen. Toisin sanoen muutokset tulevat siinä vaiheessa, kun hallitus on pohtinut finanssipolitiikan linjan jo pitkälle.

Työllisyysrahaston maksuesityksen antaminen nykyistä aiemmin helpottaisi siis valtion talousarvioesityksen valmistelua. Tämän seurauksena työttömyysvakuutusmaksuun esitettäisiin muutoksia nykyistä kauempana esitetyn työttömyysvakuutusmaksun voimaantulopäivästä, mikä todennäköisesti kasvattaisi Työllisyysrahaston ennustevirheitä ja täten mahdollisesti myös työttömyysvakuutusmaksun vaihtelua, mikäli suhdannepuskurin enimmäiskoko pidettäisiin muuttumattomana. Jos työttömyysvakuutusmaksun vaihtelua haluttaisiin samalla vähentää, maksuesityksen siirtäminen nykyistä aiemmaksi vaatisi todennäköisesti suhdannepuskurin enimmäiskoon kasvattamisen.

Työryhmä keskusteli myös mahdollisuudesta siirtää Työllisyysrahaston maksuesityksen viimeistä mahdollista päivämäärää nykyistä myöhemmäksi. Sosiaali- ja terveysministeriö on todennut tämän olevan säädösvalmisteluprosessin näkökulmasta haastavaa, mikäli työttömyysvakuutusmaksut vahvistetaan jatkossakin lailla. Tämän lisäksi valtion talousarvioesityksessä ei olisi käytössä nykyisenkään tasoista tietoa esitetystä työttömyysvakuutusmaksusta, mikä voisi johtaa tarpeeseen tuoda työttömyysvakuutusmaksun tosiasiallinen vaikutus täydentävän esityksen kautta valtion talousarvioon jälkikäteen. Tällöin hallituksen olisi joko budjettiriihessä tai sen jälkeen linjattava, miten maksuesitykseen reagoidaan, jotta sovitun finanssipolitiikan v iritys säilyisi.

Toisaalta taas maksuesityksen antaminen nykyistä myöhemmin voisi vähentää maksuesitykseen sisältyvää ennustevirhettä, mikä voisi tasoittaa työttömyysvakuutusmaksun vaihtelua. Työllisyysrahasto antaa maksuesityksensä elokuun lopulla, kun taas talousennusteita tuottavat instituutiot, ml. valtiovarainministeriö, julkaisevat syksyn ennusteensa syyskuun aikana. Työllisyysrahastolla olisi täten maksuesitystä tehdessään käytössä tuoreemmat ennusteet sekä tuoreemmat tiedot työttömyyden ja työttömien palkansaajien määrän kehityksestä.

Maksuesityksen antaminen myöhemmin vakauttaisi työttömyysvakuutusmaksun vaihtelua eniten silloin, jos kesän ja syksyn ennusteikkunoiden väliin osuu shokki, joka vaikuttaa tulevan vuoden talousnäkyymiin. Mikäli ennustevirhe johtuu loppuvuodesta tai seuraavan vuoden aikana tapahtuvista asioista, maksuesityksen siirtäminen myöhemmäksi parantaisi ennustetarkkuutta vain hieman.

Työryhmässä keskusteltiin myös siitä mahdollisuudesta, että Työllisyysrahasto saisi käyttöönsä ennakkotiedot valtiovarainministeriön syksyn ennusteesta työttömyysasteesta ja palkkasumman kehityksestä ennen maksuesityksen tekemistä. Työryhmän arvion mukaan edellä mainittujen ennustetietojen jakaminen voisi ennaltaehkäistä työttömyysvakuutusmaksun talouspoliittisesti epätarkoituksenmukaisia muutoksia lähinnä siinä tapauksessa, jossa Työllisyysrahasto on tekemässä



valtiovarainministeriön tulevan ennusteen näkökulmasta huomattavan ennustevirheen. Työllisyysrahastolla on kuitenkin elokuussa käytettävissä työttömyysasteen ja työttömien työnhakijoiden suhteen pitkälti samat tiedot kuin valtiovarainministeriöllä ennustetta valmistellessaan, minkä vuoksi ennustetietojen jakamisella ei olisi arvion mukaan vaikutusta maksuesityksiin kuin poikkeustilanteissa.

Tarkastelun yhteydessä todettiin, ettei työttömyysvakuutusmaksuesityksen antamispäivän siirtäminen ole varsinaisesti keino ehkäistä epätarkoituksenmukaisia maksumuutoksia. Myöhäisempi ajankohta lisäisi hieman ennustetarkkuutta ja toisaalta aikaisempi ajankohta helpottaisi valtion budjettiprosessia.

6. Työryhmän yhteenveto

Työryhmä on toimikaudellaan päivittänyt tilannekuvaa työttömyysvakuutusmaksujen, etuusmenojen ja Työllisyysrahaston suhdannepuskurin kehityksestä ja kuvannut tässä selvityksessä Työllisyysrahaston ja sen suhdannepuskurin roolia julkisen talouden ja suhdannepolitiikan kannalta. Työryhmä on arvioinut keinoja, joilla nykyistä paremmin välttyttäisiin työttömyysvakuutusmaksun talouspoliittisesti epätarkoituksenmukaisilta myötäsyklisiltä muutoksilta ja joilla maksumuutokset tukisivat vastasyklistä talouspolitiikkaa. Lisäksi työryhmä arvioi työttömyysvakuutusmaksun asetuksella vahvistamisen mahdollisuuksia.

Työryhmä analysoi työttömyysvakuutusmaksujen sekä suhdannepuskurin nettovarallisuuden muutoksia vuosina 2009–2026. Työryhmä arvioi, että nykyjärjestelmä⁵¹ on toimiva, mutta ansiosidonnaisten työttömyysturvaetuuksien rahoituksen turvaamisesta syntyvä tarve pitää suhdannepuskurin kirjanpidollinen nettovarallisuus selvästi positiivisena johtaa väistämättä siihen, että ennusteesta poikkeaviin muutoksiin nettovarallisuuden kehityksessä reagoidaan esittämällä muutoksia työttömyysvakuutusmaksuihin. Näitä muutoksia on esitettävä silloin, kun puskurin enimmäiskoko on ylittymässä tai kun maksujen pitäminen ennallaan johtaisi ennusteen mukaan tarpeeseen ottaa velkaa. Nykyjärjestelmässä myötäsyklinen muutos työttömyysvakuutusmaksuissa voi syntyä erityisesti tilanteessa, jossa suhdanne on selvästi pitkäkestoisempi kuin on ennustettu. Myötäsykliset muutokset työttömyysvakuutusmaksuissa ovat kuitenkin olleet harvinaisia, koska suhdannekäänte on useaan otteeseen tehnyt mahdollisesti myötäsyklisestä vakuutusmaksumuutoksesta lopulta vastasyklisen.

Työryhmä toteaa, ettei työttömyysvakuutusmaksuille tai suhdannepuskurille ole varsinaisesti lainsäädännössä säädetty tehtäviä suhdannepolitiikan toteuttamisen näkökulmasta. Suhdannepuskuri toimii kuitenkin automaattisena vakauttajana työn kokonaisveroasteen kannalta, koska sen tarkoitus on työttömyysvakuutusmaksutason pitäminen vakaana. Vaikka suhdannepuskuriin sitoutuvan varallisuuden määrä on koko Suomen talouden mittakaavassa pieni, puskuri on hyödyllinen työnantajille ja työntekijöille työttömyysvakuutusmaksujen vaihtelun tasaamisen takia. Työryhmä korostaa, että työttömyysvakuutusmaksujen vaihtelun vähentämiseen tähtäävät toimet eivät lähtökohtaisesti vaikuttaisi julkisen talouden tasapainoon tai velkataakan keventämiseen.

Työryhmä yhtyy Finanssivalvonnan kuulemisen yhteydessä esiin nousseeseen huomioon siitä, että mikäli työttömyysvakuutusmaksuja ja suhdannepuskuria haluttaisiin käyttää suoranaisesti suhdannepolitiikan välineinä, tulisi tästä tavoitteesta säätää selkeästi lainsäädännön tasolla. Samalla tulisi ottaa huomioon,

⁵¹ "Nykyjärjestelmällä" viitataan nykyisen suuruiseen suhdannepuskurin enimmäiskokoon ja Työllisyysrahaston käytäntöihin, joilla työttömyysetuuksien rahoitus turvataan samalla, kun työttömyysvakuutusmaksun vaihtelu yritetään pitää vähäisenä.



miten tavoite suhteutuisi lain muihin tavoitteisiin, kuten työttömyysturvan maksuvalmiuden turvaamiseen ja Työllisyysrahaston suoriutumiseen velvoitteistaan.

Analysoituaan perusteellisesti toimeksiannon kokonaisuutta työryhmä totesi, että vaikka työttömyysvakuutusmaksuissa on esiintynyt vaihtelua, suhdannepuskurin toiminta on ollut tarkoituksenmukaista, kun huomioidaan myös puskurin rooli ansiosidonnaisten työttömyysturvaetuuksien rahoituksen turvaamisessa. Työryhmä tunnisti joitain toimia, joilla työttömyysvakuutusmaksujen vaihtelua voisi vähentää, mutta ei havainnut suuria kehittämistarpeita maksutason asettamisen prosessin, työttömyysvakuutusmaksujen tai suhdannepuskurin osalta.