

Sosiaaliturvan menojen ja rahoituksen kuvaus sosiaaliturvakomitealle

Tutkimus- ja arviointijaosto

Sisällys

Sosiaaliturvan menot ja rahoitus: yleiskatsaus	3
Sosiaaliturvan menot ja rahoitus tilastojen valossa	3
Sosiaaliturvan menot ja rahoitus: järjestelmän kuvaus	7
Suomen sosiaalimenot kansainvälisessä vertailussa	11
Sosiaalimenojen tasoa selittäviä teorioita	12
Nettososiaalimenot	13
Sosiaalimenojen rakenne	15
Sosiaalimenojen rahoitus	18
Sosiaaliturva ja julkisen talouden rahoituskestävyys	20
Tutkimustietoa eri rahoitusmuotojen vaikutuksista	25
Sosiaaliturvan rahoittamisen vaikutukset: teoriaa	26
Sosiaaliturvan rahoittamisen vaikutukset: empiirisiä tutkimuksia	27
Sosiaaliturvamaksujen vaikutukset	27
Ansiotuloverotuksen vaikutukset	29
Arvonlisäveron vaikutukset	30
Rahoitusvastuun yhteys palveluiden järjestämiseen	30

Tässä muistiossa luodaan yleiskatsaus Suomen sosiaaliturvamenojen kokonaisuuteen ja niiden rahoitukseen, sisältäen myös kansainvälistä vertailua. Julkisen talouden kestävyys asettaa reunaehdoja sosiaaliturvan kehittämiseksi, minkä vuoksi muistiossa kuvaillaan myös tätä kokonaisuutta. Lopuksi muistiossa esitellään tiivistetysti tutkimustietoa siitä, miten sosiaaliturvan rahoittamiseksi kerättävät verot ja vakuutusmaksut vaikuttavat esimerkiksi työmarkkinoihin.

Sosiaaliturvan menot ja rahoitus: yleiskatsaus

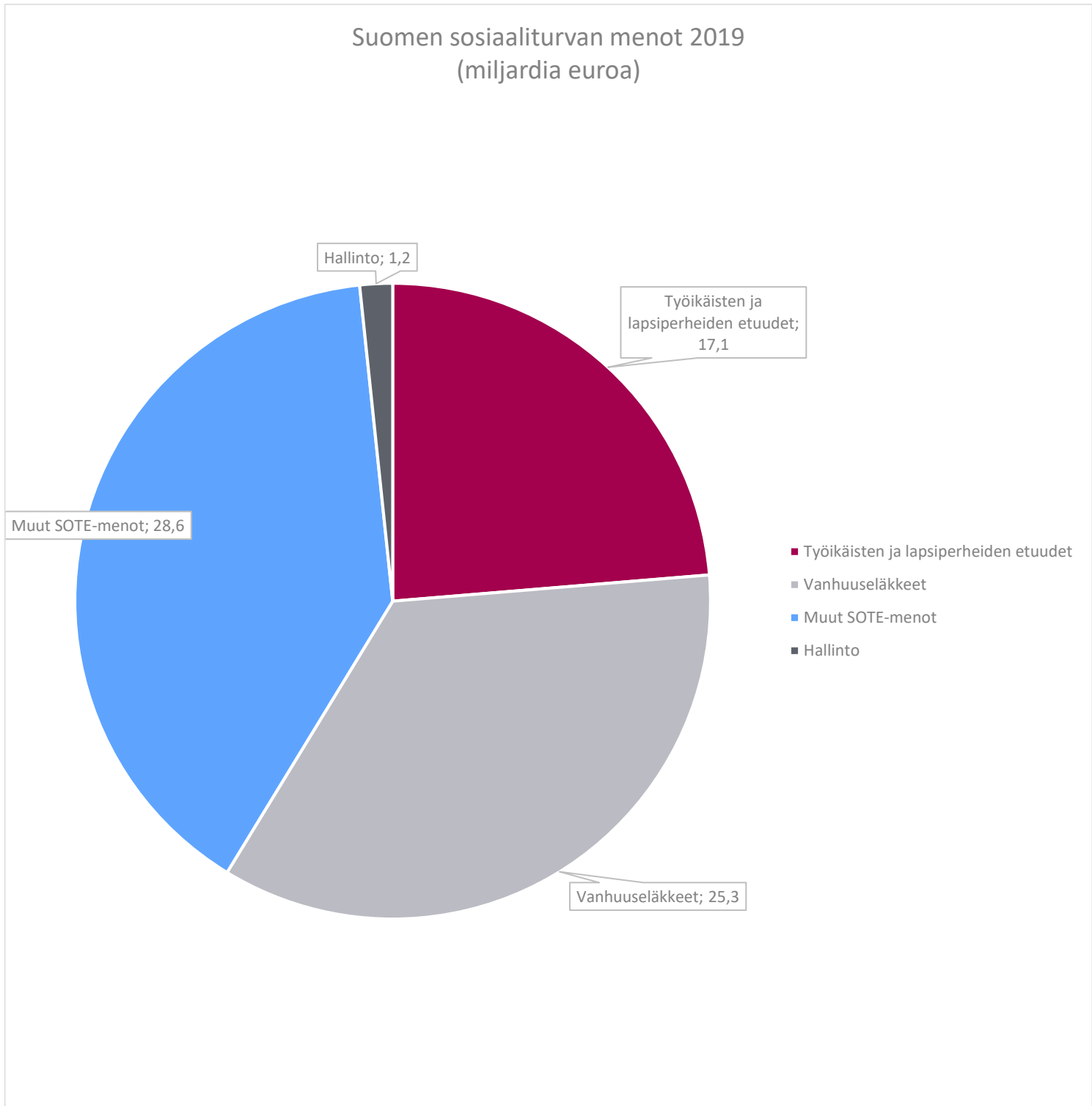
Sosiaaliturvan menot ja rahoitus tilastojen valossa

Sosiaaliturvan menot olivat vuonna 2019 yhteensä noin 72 miljardia euroa¹. Suurimpia eriä ovat vanhuuseläkkeet sekä sosiaali- ja terveystalvet². Työikäisten ja lapsiperheiden etuuksiin ja tukiin käytettiin vuonna 2019 noin 17,1 miljardia euroa, eli neljäsosa sosiaaliturvan kokonaismenoista.

¹ [Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2019, THL](#).

² Luvuissa on käytetty EU:n sosiaaliturvan tilastointijärjestelmän (ESSPROS) mukaisia määritelmiä, eli mukana ovat kaikki julkisten ja yksityisten tahojen toimenpiteet, joiden tarkoituksena on turvata yksilön ja perheen toimeentulo tiettyjen riskien ja tarpeiden varalta.

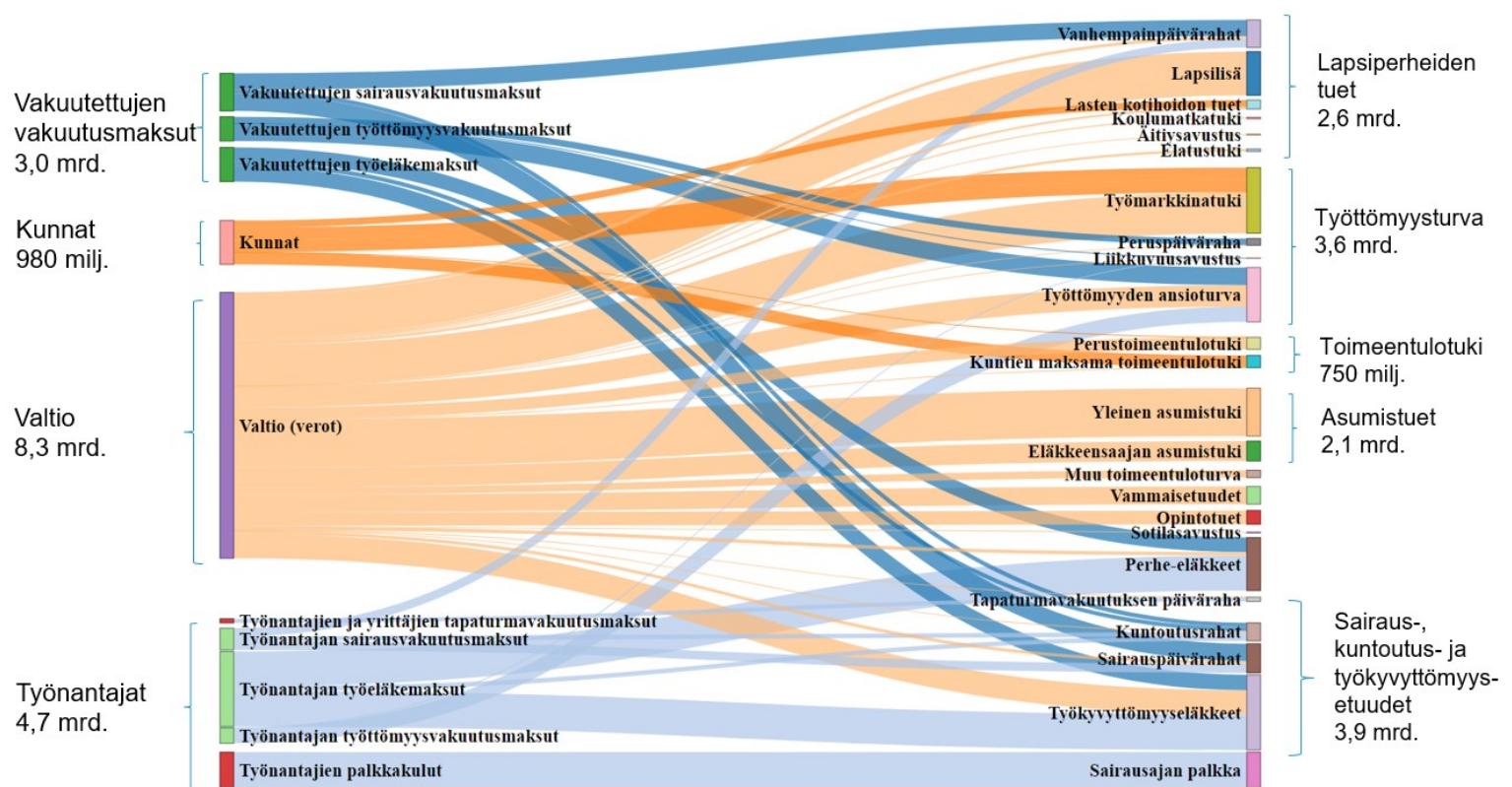
Kuvio 1: Suomen sosiaaliturvan kokonaismenot 2019 (Lähde: THL / Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2019)



Kuviossa 2 on esitetty lapsiperheiden ja työkäisten etuuksien³ rahoituksen lähteet sekä etuusmenot rahoittajittain. Noin puolet näistä etuuksista (8,3 miljardia euroa) rahoittaa valtio pääosin verovaroin. Ansiosidonnaiset etuudet rahoitetaan suurimmalta osin vakuutettujen ja työntajien maksamilla sairausvakuutus-, työttömyysvakuutus- ja eläkemaksuilla. Kunnat rahoittavat lastenhoidon tukia, osan toimeentulotuesta⁴ sekä osan pitkäaikaisesti työttömänä olleiden työmarkkinatuesta. Koska tulot ja menot eivät mm. rahastoinnin vuoksi vastaa vuositason aivan toisiaan, rahoittajien luvut eivät vastaa ko. vuoden vakuutusmaksutuottoja.

Vanhuuseläkkeet eivät kuulu sosiaaliturvakomitean agendalle ja ne on siten jätetty tarkastelun ulkopuolelle⁵. Työeläkejärjestelmästä kuitenkin kustannetaan myös mm. työkyvyttömyyseläkkeitä sekä kuntoutusetuuksia. Tilastossa myös työnantajien maksama sairausajan palkka on määritelty sosiaaliturvamenoksi.

Kuvio 2: Keskeisten etuuksien rahoittajat ja menot 2019 (Lähde: THL / Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2019)



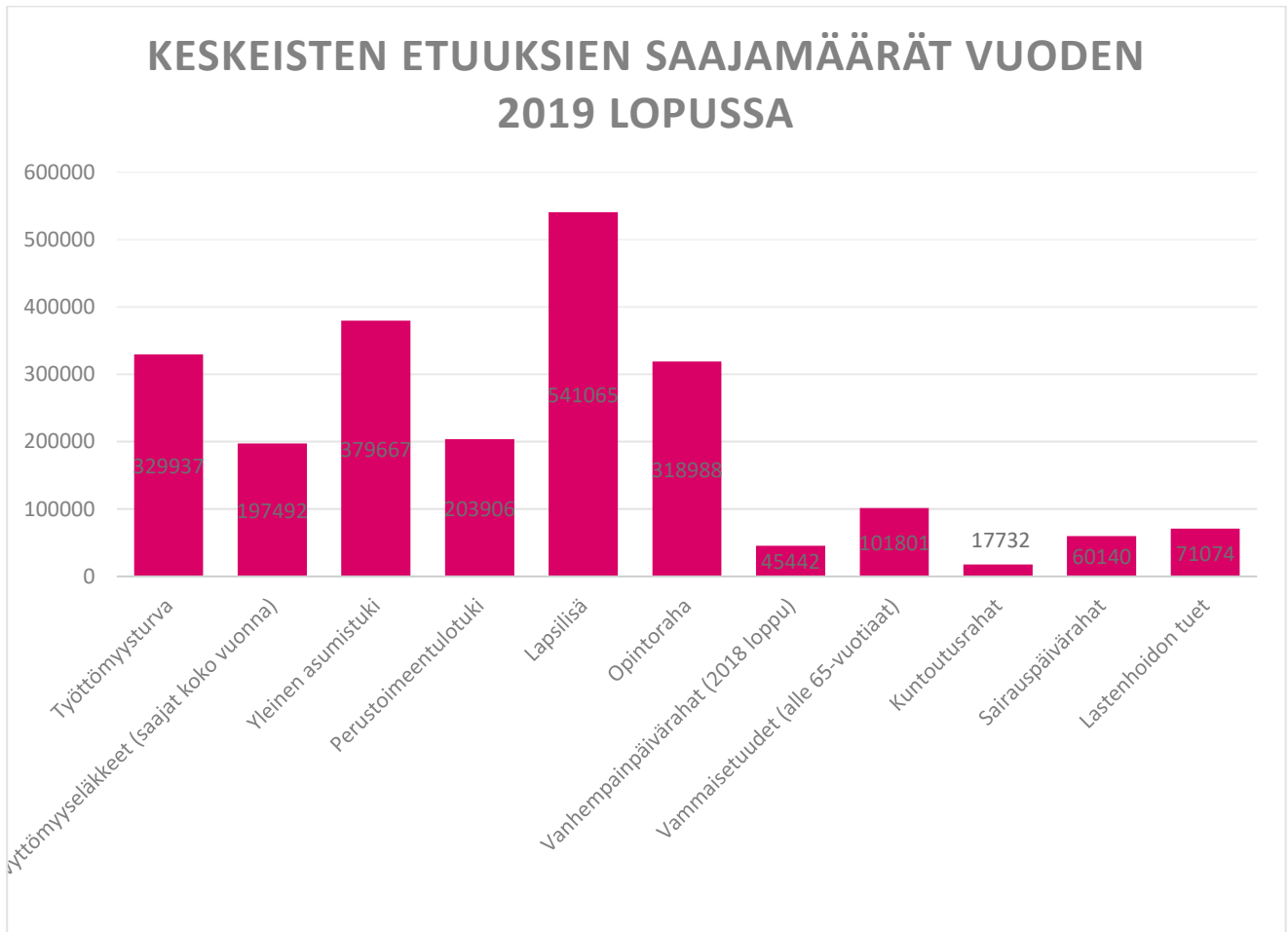
³ Tarkastelussa ovat mukana myös esim. perhe-eläkkeet ja eläkkeensaajan asumistuki, joista suurin osa maksetaan vanhuuseläkeiän saavuttaneille. Työkäisten sosiaaliturvaan kuuluvaksi voi katsoa myös aikuiskoulutustuen, jota ei ole kuviossa mukana.

⁴ Kunnan maksama osuus perustoimeentulotuesta on kuvassa osana kuntien maksamaa toimeentulotukea.

⁵ Kuvaus työ- ja vanhuuseläkejärjestelmistä [ETK:n sivuilla](#).

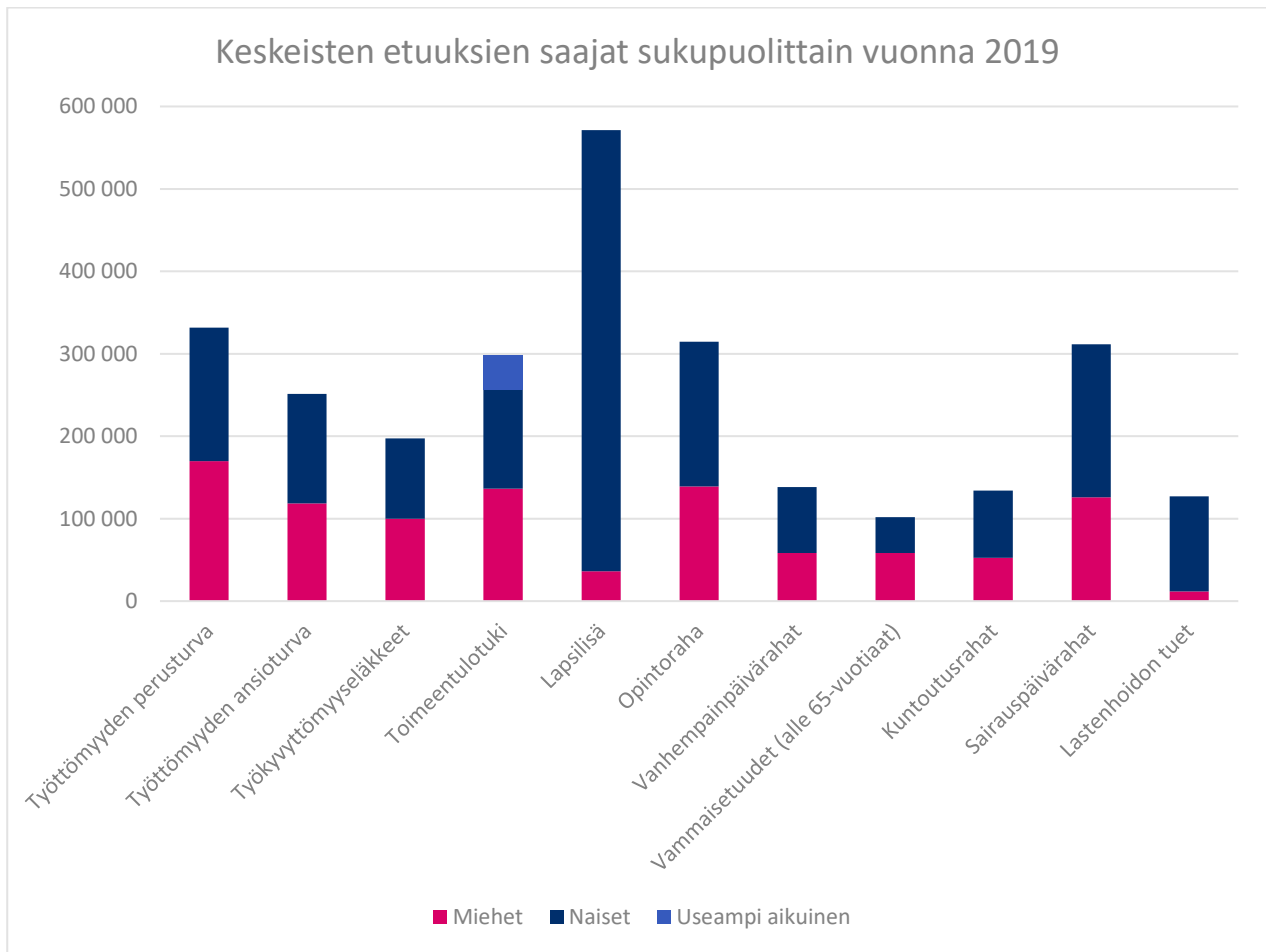
Kuviossa 3 on esitetty eräiden yleisimpien etuuksien saajamääriä vuoden 2019 lopussa. Perustoimeentulotuessa luku kuvaa saajien, ei saajakotitalouksien määrää. Lapsilisissä määrä kuvaa niiden henkilöiden määrää, jolle etuus maksetaan, eli mukana ei ole saajien puolisoita tai lapsia.

Kuvio 3: Keskeisten etuuksien saajamäärät (Lähteet: Kelasto, ETK)



Kuviossa 4 on esitetty saajamäärät vuoden 2019 aikana sukupuolittain. Luvut ovat suurempia kuin kuviossa 3, koska määrissä on otettu huomioon kaikki vuoden aikana etuutta saaneet, kun taas aiempi kuvio kuvaa saajamääriä vain vuoden lopussa. Lapsilisien ja lastenhoidon tukien kohdalla sukupuolijakauma kuvastaa erityisesti sitä, että kyseiset etuudet maksetaan useimmiten naisen tilille, vaikka saajakotitaloudessa olisi myös mies. Toimeentulotuen saajien kohdalla on erikseen eroteltu pariskuntien muodostamat kotitaloudet, joissa on siis useampi aikuinen.

Kuvio 4: Keskeisten etuuksien saajat vuoden aikana sukupuolittain (Lähteet: Kelasto, ETK, THL)



Sosiaaliturvan menot ja rahoitus: järjestelmän kuvaus

Sosiaaliturvan rahoituksen periaatteena on, että perusturvaetuuksien rahoitusvastuu kuuluu pääosin valtiolle ja ansioturvan rahoitusvastuu työnantajille ja työntekijöille. Vapaaehtoisten maksujen osuus on Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä vähäinen.

Merkittävimpiä valtion rahoittamia perusturvaetuuksia ovat työmarkkinatuki, asumistuet, lapsilisä, elatustuki, opintoraha, perustoimeentulotuki, kansan- ja takuueläke ja vammaisetuudet. Nämä ovat pääosin valtion rahoittamia etuuksia. Kunnat rahoittavat perusturvaetuksia työmarkkinatuen, toimeentulotuen ja lasten kotihoidon tuen osalta. Kunnat osallistuvat työmarkkinatukea pitkäaikaisesti saavien rahoitukseen ja rahoittavat puolet niistä työttömyysajan työmarkkinatukipäivistä, joissa päiväkertymä on 300 – 999 päivää ja 70 prosenttia niistä, joissa päiväkertymä on 1 000 tai enemmän.

Kunnat rahoittavat myös puolet perustoimeentulotuen kustannuksista⁶ sekä kokonaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset. Lisäksi kunnat rahoittavat Suomessa asuvien perheiden lasten kotihoidon tuet, koska kunnat vastaavat myös lasten päivähoidon rahoituksesta.

Perusturvaetuuksista työttömyysturvan peruspäivärahan rahoittamiseen osallistuvat valtion lisäksi työllisyysrahasto sekä työttömyysvakuutusmaksuihin kuulumattomat palkansaajat.

Ansiosidonnainen sosiaaliturva rahoitetaan pääosin lakisääteisillä vakuutusmaksuilla, joita maksavat työnantajat, yrittäjät sekä työntekijät/palkansaajat. Valtio osallistuu ansioturvan rahoitukseen tietyissä erityistapauksissa. Merkittävimpiä ansiosidonnaisia etuuksia ovat työeläkkeet, ansiosidonnainen työttömyysturva, sairauspäivärahat, vanhempainpäivärahat sekä tapaturmavakuutus.

Lakisääteiset työeläkkeet rahoitetaan pääasiassa jakojärjestelmällä eli kunkin vuoden työnantajien, työntekijöiden ja yrittäjien työeläkemaksuilla. Yksityisten alojen työeläkemaksu on keskimäärin 24,4 prosenttia vuonna 2021. Työnantajien työeläkemaksu on keskimäärin 16,95 %, mutta maksutaso vaihtelee työnantajan koon ja työnantajan omille työntekijöille myönnettyjen työkyvyttömyyseläkkeiden mukaan. Pienet työnantajat maksavat tasamaksua. Työntekijän osuus kokonaismaksusta on 7,15 prosenttiyksikköä alle 53-vuotiailla ja 63 vuotta täyttäneillä sekä 8,65 prosenttiyksikköä 53–62-vuotiailla. Vuonna 2021 yrittäjien työeläkemaksu on 24,10 prosenttiyksikköä alle 53-vuotiailla ja 63 vuotta täyttäneillä sekä 25,60 prosenttiyksikköä 53–62-vuotiailla.

Osa eläkkeistä rahoitetaan osittain rahastoivan periaatteen mukaan käyttämällä myös aiemmin kerättyjä rahastoja ja eläkevarojen sijoitustuottoja. Yrittäjien, maatalousyrittäjien ja merimiesten eläkkeitä rahoitetaan myös valtion osuuksilla. Työttömyysajalta kertynyt eläke rahoitetaan Työllisyysrahaston osuudella.

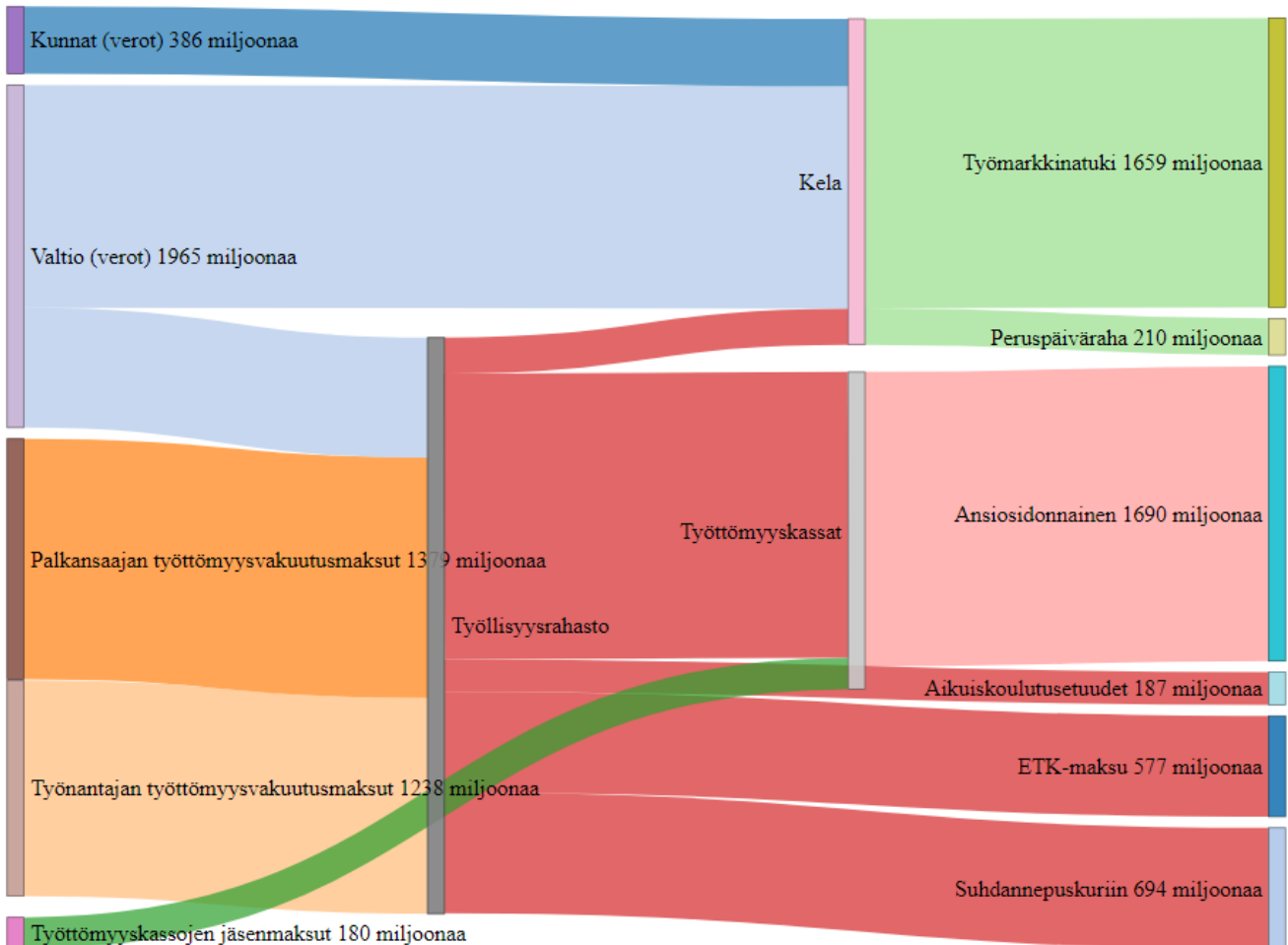
Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ansio-osa eli peruspäivärahan määrän ylittävä osa etuudesta rahoitetaan pääosin työntekijöiden ja työnantajien maksamilla työttömyysvakuutusmaksuilla, joita hallinnoi Työllisyysrahasto. Työntekijän maksuprosentti oli vuonna 2021 1,4 prosenttia palkasta ja työnantajan maksuprosentti 0,5–1,9 prosenttia riippuen työnantajan palkkasummasta.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan perusosan rahoittaa valtio. 5,5 prosenttia kustakin ansiopäivärahasta rahoitetaan työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Näistä yleisistä periaatteista on myös joitakin poikkeuksia. Esimerkiksi lomautusajan ansiopäivärahoihin ei makseta valtionosuutta. Työllisyysrahasto myös tilittää kassaan kuulumattomien työttömyysvakuutusmaksuja vastaavan

⁶ kunnat eivät osallistu työ- ja elinkeinoministeriön rahoittaman pakolaisten ja paluumuuttajien perustoimeentulotuen kustannuksiin.

rahamäärän Kelalle peruspäivärahan rahoitukseen. Työttömyysturvan rahavirrat on esitetty visuaalisesti kuviossa 4.

Kuvio 5: Työttömyysturvan rahavirrat 2019 (Lähteet: Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2019, Työllisyysrahaston vuosikertomus 2019) ⁷



Sairauspäivärahat ja vanhempainpäivärahat ovat osa työtulovakuutuksen kuluja, jotka rahoitetaan työnantajien, palkansaajien ja yrittäjien vakuutusmaksuilla sekä valtion osuudella. Vuonna 2021 työnantajien sairausvakuutusmaksu on 1,53 prosenttia, palkansaajien ja maatalousyrittäjien päivärahamaksu on 1,36 prosenttia ja muiden yrittäjien päivärahamaksu on 1,55 %. Jos vuotuinen palkka- ja työtulo alittaa 14 766 euroa, ei palkansaajien tai yrittäjien maksu peritä. Päivärahojen osalta työnantajien rahoitusosuus on noin 44 %, palkansaajien ja yrittäjien rahoitusosuus on myös noin 44

⁷ Lähteet: [THL / Sosiaaliturvan menot ja rahoitus 2019](#), Työllisyysrahaston vuosikertomus 2019.

% . Valtio rahoittaa vähimmäismääräiset päivärahat sekä 5 % ansiosidonnaisista päivärahoista, näiden osuus yhteensä noin 12 %.

Työnantajat vastaavat palkansaajien tapaturmavakuutuksen rahoituksesta. Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen maksu vaihtelee työnantajan teettämän työn vaarallisuuden mukaan 0,05–5 prosentin välillä ja on keskimäärin 0,7 prosenttia palkoista vuonna 2021. Valtion rahoittaa osan maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuksen kustannuksista. Yrittäjien tapaturmavakuutus on vapaaehtoinen ja se rahoitetaan yrittäjien vakuutusmaksuilla.

Valtion rahoitusosuus perusturvan rahoituksesta vaihtelee riippuen etuusjärjestelmästä. Sairausvakuutuksessa valtio rahoittaa vähimmäismääräisistä päivärahoista vain sen osuuden, joka ylittää vakuutetun vuositulon perusteella lasketun päivärahaetuuden määrän. Työttömyysturvassa valtio taas rahoittaa kaikista ansiosidonnaisista päivärahoista peruspäivärahan suuruisen osuuden. Eläkkeiden osalta valtio rahoittaa kokonaan takuueläkkeen ja kansaneläkkeen. Työeläkkeiden osalta valtio osallistuu yrittäjien ja maatalousyrittäjien osalta rahoitukseen siltä osin, kuin vakuutusmaksut eivät riitä vuosittaisten eläkemenojen rahoitukseen. Merimiesten eläkkeistä valtio rahoittaa 31 prosenttia.

Suomen sosiaalimenot kansainvälisessä vertailussa

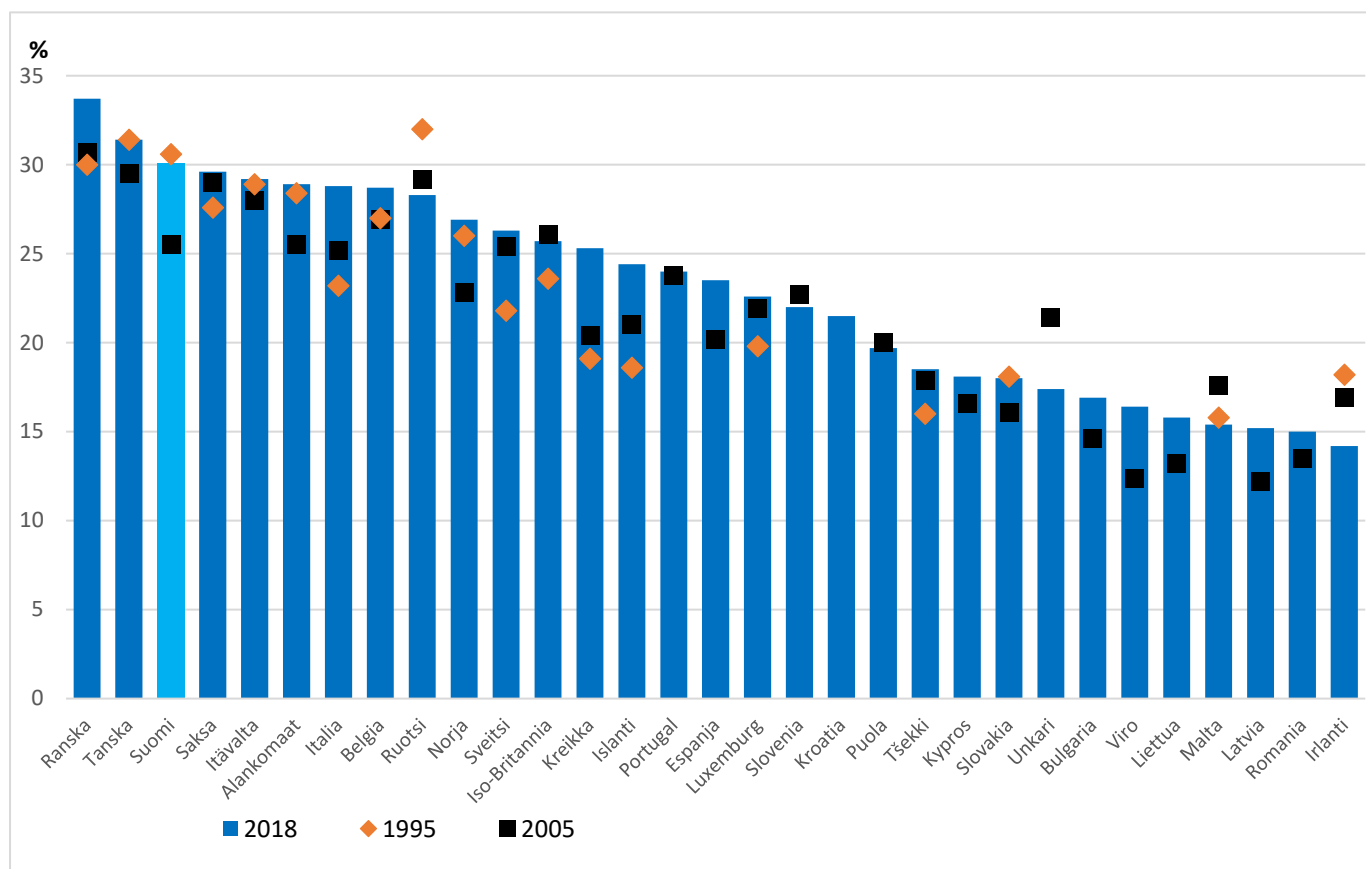
Kansainvälistä vertailutietoa sosiaalimenoista tuottavat sekä Euroopan Unionin tilastovirasto Eurostat että OECD. EU:n jäsenmaiden osalta OECD:n tilastot tukeutuvat pitkälti Eurostatin keräämiin tietoihin. OECD:n ja Eurostatin määritelmät kuitenkin eroavat jossain määrin toisistaan, jonka takia myös Eurostatin ja OECD:n luvut poikkeavat toisistaan.

Bruttokansantuotteeseen suhteutetut sosiaalimenot ovat Suomessa korkeammat kuin useimmissa muissa EU-maissa. Vuonna 2018 sosiaalimenojen suhde bruttokansantuotteeseen oli nykyisistä EU-maista kolmanneksi suurin. Sosiaalimenojen BKT-suhde ei kuitenkaan ole mitenkään poikkeuksellisen korkea muihin Pohjoismaihin tai useisiin Länsi-Euroopan maihin verrattuna.

Vuosien 2007-2009 finanssikriisiä edeltävään aikaan verrattuna BKT-suhde on kasvanut Suomessa nopeammin kuin muissa EU-maissa. Tähän on osaltaan vaikuttanut jakajana toimivan bruttokansantuotteen heikko kehitys. (kuvio 6)

Koska sosiaalimenot on kuvion 6 tarkastelussa suhteutettu kotimaisen tuotannon arvoa kuvaavaan bruttokansantuotteeseen indikaattori ei kuvaa menojen absoluuttista tasoa. Hintatasoon suhteutetut henkeä kohti lasketut sosiaalimenot olivat Suomessa vuonna 2018 EU-maista seitsemäksi suurimmat.

Kuvio 6. Sosiaalimenojen BKT-suhde eräissä EU- ja ETA-maissa vuosina 1995, 2005 ja 2018, %



Lähde: Eurostatin tietokanta, Population and Social Conditions / Social Protection, [linkki](#). Viitattu 7.6.2021.

Sosiaalimenojen tasoa selittäviä teorioita

Eri maiden sosiaalimenojen tasoa ja kehitystä ajassa on pyritty selittämään erilaisilla tekijöillä ja teorioilla (ks. lyhyt yhteenveto Hälg ym. 2020). Osa selittävästä tekijöistä on puhtaasti mekanistisia kuten erot eri maiden ikärakenteessa, työttömyysasteessa ja suhdannetilanteessa. Muiden tekijöiden pysyessä ennallaan esimerkiksi vanhusväestön osuuden kasvu kasvattaa eläke-, terveydenhoito- ja hoivamenoja sekä vähentää työvoimaa ja tätä kautta jakajana olevaa bruttokansantuotetta.

Vastaavasti työttömyyden kasvu laskusuhdanteessa lisää työttömyysturvamenoja ja tätä täydentäviä muita etuusmenoja ja samanaikaisesti jakajana olevan bruttokansantuotteen kehitys heikkenee.

Sosiaalimenojen skenaariolaskemat perustuvat usein tällaisiin mekanistisiin vaikutussuhteisiin.

Monimutkaisemmissa mallitarkasteluissa pyritty ottamaan huomioon esimerkiksi ikärakenteen muutoksesta johtuvan sosiaalimenojen kasvun heijastusvaikutukset talouteen ja talouden eri toimijoiden käyttäytymiseen (ks. Lassila ja Valkonen 2021).

Sosiaalimenojen tasoa ja kehitystä edellä mainittujen demograafisten ja taloudellisten tekijöiden ja teorioiden lisäksi pyritty selittämään myös muunlaisilla teorioilla. Globalisaatiolla nähdään eri

suuntaisia vaikutuksia. Valtioiden välistä kilpailua korostavissa teorioissa globalisaation nähdään aiheuttavan painetta veroasteen alentamiseen ja tätä kautta myös sosiaalimenojen supistamiseen. Ns. kompensatioteorian mukaan globalisaation myötä lisääntyvä epävarmuus taas lisäisi sosiaaliturvan tarvetta ja kysyntää ja tätä kautta myös sosiaalimenoja.

Sosiaalimenojen tasoa on selitetty myös puhtaasti ideologisilla tekijöillä, jossa hallituksen poliittinen suuntautuneisuus selittää sosiaalimenojen tasoa ja kehitystä. Tähän liittyen on myös äänestysaktiivisuuden nähty vaikuttavan sosiaalimenojen tasoon. Myös poliittisen järjestelmän instituutionaalisen rakenteen (esim. vaalijärjestelmä) on esitetty vaikuttavan sosiaalimenojen tasoon. Ajallisesti vaalien läheisyyden on nähty vaikuttavan sosiaalimenoja kasvattavasti (ns. vaalibudjetti). Erityyppiset budjetointiin liittyvät fiskaaliset säännöt voivat myös rajoittaa sosiaalimenojen kasvua.

Mediaaniäänestäjän teorian mukaan tuloerojen kasvu (keski- ja mediaanitulon suhteella mitattuna) lisää tulojen uudelleenjakoa ja samalla myös sosiaalimenoja. On kuitenkin esitetty, että vaikutus riippuisi tuloerojen kasvun taustalla olevista tekijöistä. Yksinkertaista mediaaniäänestäjän teoriaa on myös kritisoitu, koska se ei ota huomioon eri äänestäjien kohtaamia erilaisia riskejä eikä verotuksen ajoittumiseen liittyvää epävarmuutta. Myös äänestäjäkunnan etnisen ja kielellisen hajaantumisen on esitetty vähentävän sosiaalimenoja.

Sosiaalimenojen kasvun on myös esitetty olevan suoraa seurausta tulotason noususta. Ns. Wagnerin lain mukaisesti julkisten menojen osuus nousisi tulotason kasvun seurauksena ja tämä pätsi myös sosiaalimenoihin. Sinällään tulotason ja sosiaalimenojen osuuden kasvun (mahdollinen) yhteys ei vielä selitä mistä tämä johtuu. Alun perin julkisten menojen osuuden kasvun taustalla esitettiin olevan mm. yhteiskunnan monimutkaistumisen, kaupungistumisen, väestöntiheyden ja koulutustarpeiden kasvu. Toinen klassinen selitys julkisten menojen kasvulle on ns. Baumolin laki. Tämän mukaan tuottavuus kasvaa huomattavasti nopeammin yksityisillä kuin työvoimavaltaisilla julkisilla aloilla. Alat joissa tuottavuuden kasvu on heikompi joutuvat kuitenkin kilpailemaan työvoimasta alojen kanssa, joissa tuottavuuden kasvu on parempi. Tämän seurauksena palkkojen kasvu ylittää tuottavuuden kasvun aiheuttaen kustannusten kasvun. Mikäli yksityisen ja julkisen sektorin tuotannon suhde pysyy ennallaan, tämä johtaa julkisten menojen osuuden nousuun.

Nettososiaalimenot

Eri maiden sosiaalimenojen vertailua vaikeuttaa erot etuuksien verotuksessa sekä verojärjestelmän kautta annettava muu tuki. Osassa maita kuten Suomessa valtaosa rahana maksettavista toimeentuloturvaetuuksista on veronalaista tuloa. Toisissa maissa etuudet eivät ole samassa laajuudessa veronalaisia. Esimerkiksi Saksassa työttömyysetuudet eivät ole veronalaista tuloa, vaan etuuden suuruus määräytyy (laskennallisen) nettopalkan mukaan. Kotitaloudet voivat myös olla

oikeutettuja sosiaaliin verovähennyksiin ja nämä voivat osittain korvata varsinaisia toimeentuloturvaetuuksia. Suomessa sosiaalisten verovähennysten merkitys on nykyisin vähäinen. Mikäli näitä eroja verotuksessa ei oteta huomioon, voi sosiaalimenojen suuruudesta saatava kuva olla puutteellinen. Veronalaisista sosiaalietuuksista osa palautuu julkiselle sektorille verotuloina. Tämä pienentää nettomääräisiä sosiaalimenoja. Sosiaaliset verovähennykset taas pienentävät julkisen sektorin verotuloja ja kasvattavat nettososiaalimenoja.

Sekä OECD että nykyisin myös Eurostat julkaisevat perinteisten sosiaalimenojen (brutto) lisäksi myös nettososiaalimenotilastoja. Tässä esitetään OECD:n julkaisemia tietoja, koska OECD:n julkaisemat tarkastelut ovat kattavampia ottaen huomioon toimeentuloturvaetuuksien verotuksen lisäksi myös sosiaalisten verovähennysten vaikutuksen.⁸

Kuviossa 7 on esitetty julkiset brutto- ja nettososiaalimenot suhteessa bruttokansantuotteeseen vuonna 2017. Suomessa kuten myös muissa Pohjoismaissa julkiset nettososiaalimenot ovat selvästi pienemmät kuin bruttososiaalimenot. Tämä heijastaa sitä, että valtaosa etuuksista on veronalaista tuloa ja että sosiaalisten verovähennysten merkitys on vähäinen. Maissa, joissa toimeentuloturvaetudet eivät ole kattavasti veronalaista tuloa, välillinen verotus on keveää ja sosiaalisten verovähennysten rooli huomattava, brutto- ja nettososiaalimenojen ero voi olla vähäinen. Ääriesimerkki on Yhdysvallat, jossa julkiset nettososiaalimenot ovat jopa suuremmat kuin julkiset bruttososiaalimenot. Maiden väliset erot myös supistuvat siirryttäessä julkisista bruttososiaalimenoista julkisiin nettososiaalimenoihin.⁹

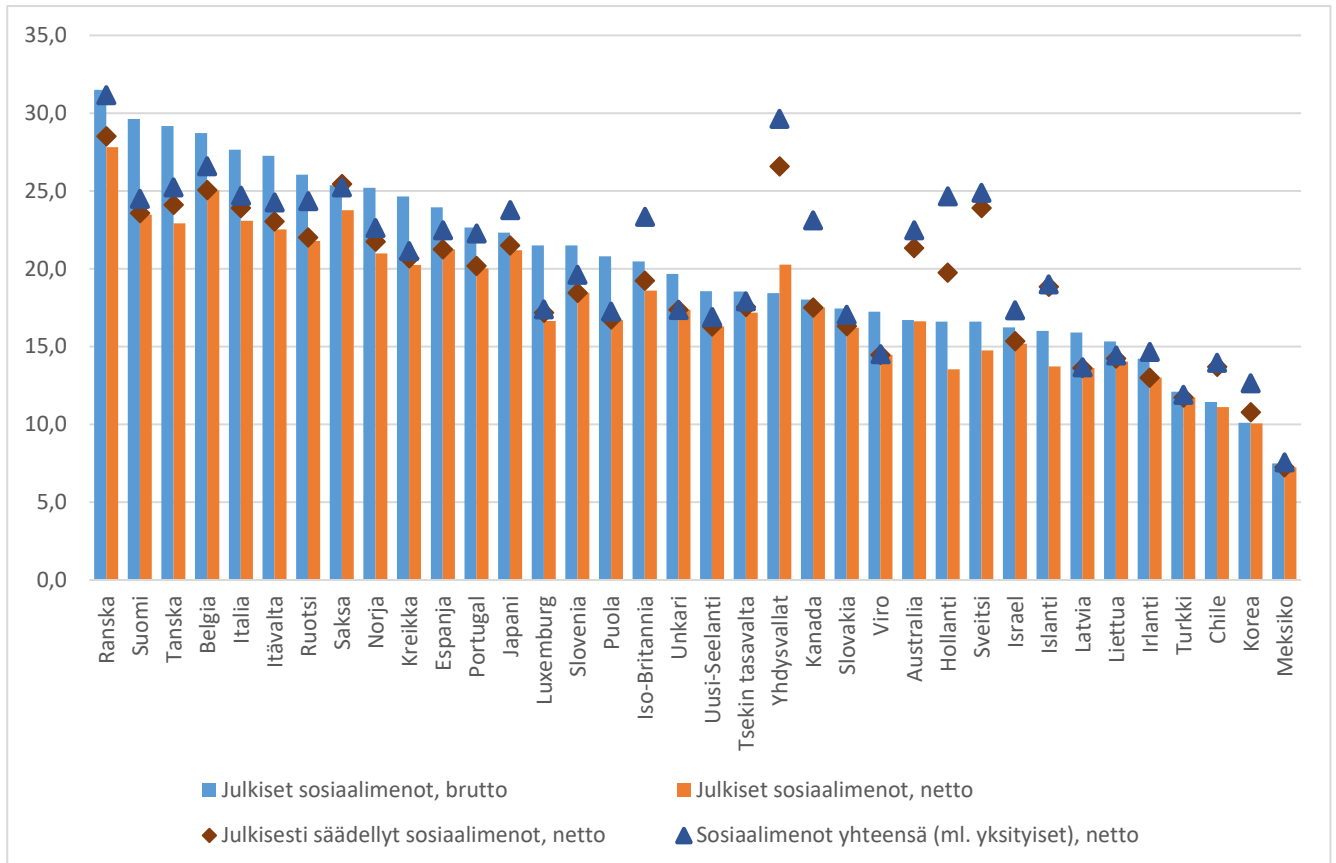
Kuviossa 7 on esitetty julkisten brutto- ja nettososiaalimenojen lisäksi myös sosiaalimenoja laajemmin kuvaavat sosiaalimenotiedot (netto). Julkisesti säädellyt sosiaalimenot sisältävät ne yksityiset sosiaalimenot, jotka kuitenkin julkisen vallan edellyttämiä. Esimerkki tästä voi olla etuudet (palvelut), jotka perustuvat pakolliseen terveystakuutukseen, jonka voi hankkia myös yksityisesti. Tällaisten julkisen vallan säätelemien yksityisten sosiaalimenojen merkitys on suuri muun muassa Hollannissa,

⁸ OECD vähentää nettososiaalimenoja laskettaessa etuuksista maksettujen välittömien verojen lisäksi myös etuuksien kulutuksesta kertyvän välillisen verotuksen arvioidun vaikutuksen. Maissa, joissa välillinen verotus on kireää, tämä vaikutus on luonnollisesti suurempi.

⁹ 36 OECD-maan sosiaalimenojen BKT-suhteen (painottamaton) variaatiokerroin pienenee 29 prosentista 26 prosenttiin.

Sveitsissä ja Yhdysvalloissa.¹⁰ Laajin sosiaalimenojen käsite sisältää myös puhtaasti yksityiset sosiaalimenot.

Kuvio 7. Brutto- ja nettososiaalimenojen BKT-suhte eräissä OECD-maissa vuonna 2017, %



Maat bruttososiaalimenojen BKT-suhteen mukaisessa järjestyksessä. Lähde: OECD. Viitattu 6.7.2021.

Sosiaalimenojen rakenne

Sosiaalimenot koostuvat sekä rahana maksettavista toimeentuloturvaetuuksista (cash benefits) että palveluina, tavaroina ja kustannustenkorvauksina annettavista etuuksista (benefits in kind). Jatkossa näihin viitataan vain palveluina, mutta on huomattava, että ne sisältävät muun muassa sairaanhoitokorvaukset sekä myös rahana maksettavista toimeentuloturvaetuuksista kustannustuen korvauksiksi luokiteltavat asumistuet.

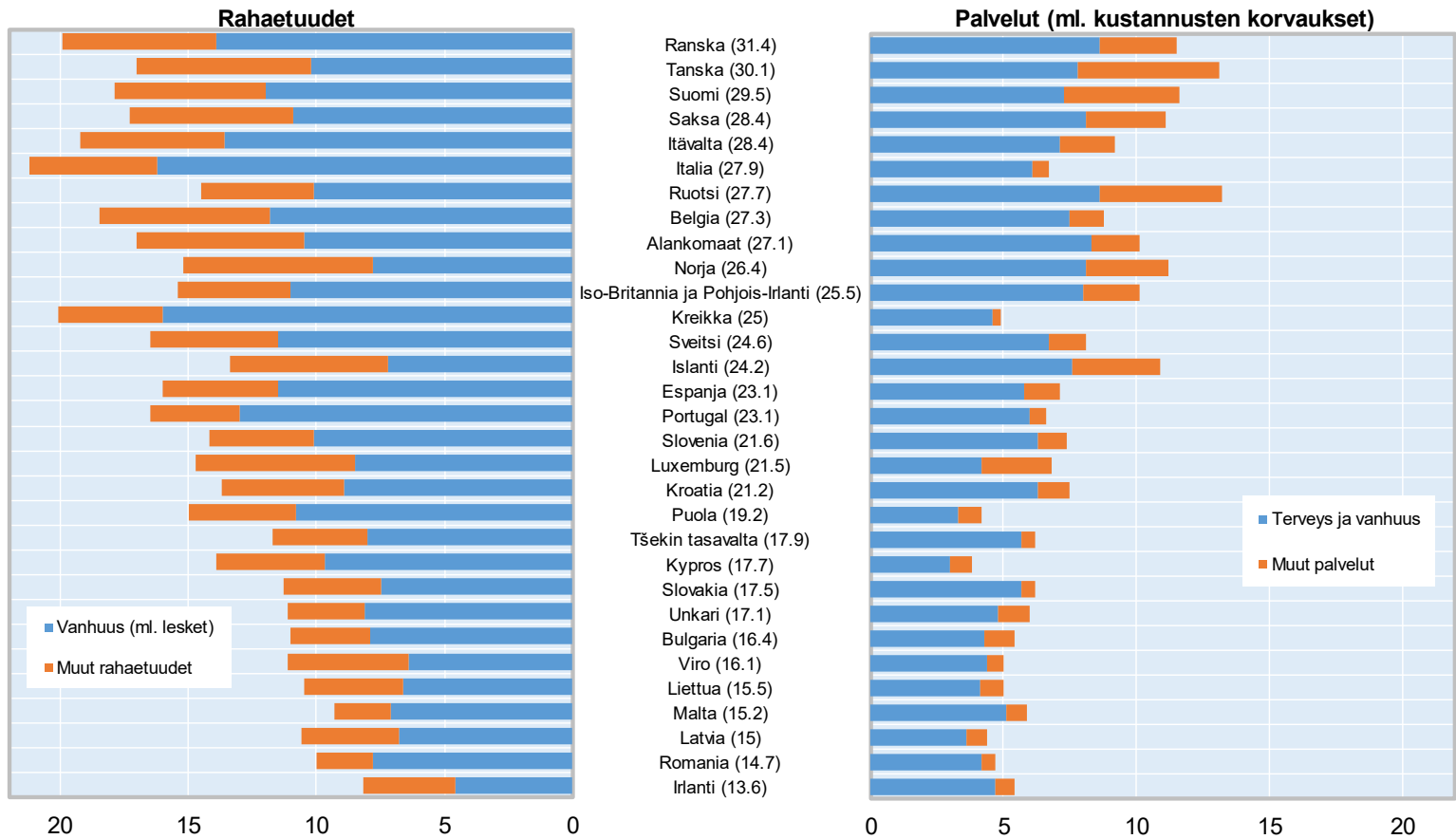
¹⁰ OECD:n julkisesti säädellyiksi sosiaalimenoiksi luokitellut menoerät voivat Eurostatin tilastoissa sisältyä julkisiin sosiaalimenoihin.

Etuudet voidaan jakaa myös kohderyhmittäin taustalla olevan syyn tai riskin perusteella. Eurostatin ESSPROS-luokituksessa (European System of Integrated Social Protection Statistics) kohderyhmiä ovat sairaus ja terveydestä, toimintarajoitteisuus ja työkyvyttömyys, vanhuus, leskeys ja perheen huoltajan kuolema, perheet ja lapset, työttömyys, asuminen sekä ryhmä muu, joka kattaa esimerkiksi viimesijaisen toimeentuloturvan. Tämäkään jaottelu ei ole ongelmaton. Esimerkiksi työttömyys voi usein olla viimesijaisen turvan taustalla oleva varsinainen syy.

Kuviossa 8 on sosiaalietuusmenot (sosiaalimenot pl. hallintokulut) jaettu rahaetuksiin sekä palveluihin (ml. tavarat ja kustannusten korvaukset). Niiden kummankin määrä on esitetty suhteessa bruttokansantuotteeseen. Yleensä rahaetuudet muodostavat selvästi yli 60 prosenttia sosiaalietuusmenoista. Poikkeuksen muodostavat Pohjoismaat Suomea lukuun ottamatta, joissa rahaetuuksien osuus on noin 55-60 prosenttia sosiaalietuusmenoista. Suomessa rahaetuuksien osuus on runsaat 60 prosenttia.

Sekä rahaetuudet että palvelut on kuviossa jaettu edelleen siten, että sekä vanhuuteen ja leskeyteen (rahaetuudet) sekä terveyteen ja vanhuuteen (palvelut) liittyvät menot on esitetty erikseen. Vanhuuteen ja leskeyteen liittyvät menot muodostivat tarkastelun maissa vuonna 2018 keskimäärin noin kaksi kolmasosaa kaikista rahaetuuksista (EU28, painottamaton keskiarvo). Terveyteen ja vanhuuteen liittyvät menot taas muodostavat kuvion maiden kaikista palvelumenoista vieläkin suuremman osuuden, keskimäärin 80 prosenttia vuonna 2018.

Kuvio 8. Sosiaalietuusmenojen rakenne EU- ja ETA-maissa vuonna 2018, % suhteessa BKT:hen



Maat laskevassa järjestyksessä sosiaalietuusmenojen BKT-suhteen mukaan, joka on esitetty maan nimen jäljessä suluissa. Ei sisällä hallintokuluja (sosiaalimenot = sosiaalietuusmenot + hallintokulut). Hallintokulut EU:ssa keskimäärin 0,9 % suhteessa BKT:hen (EU-27 painotettu keskiarvo, Suomessa 0,5 %). Hallintokulujen vertailukelpoinen arviointi osin hankalaa. Lähde: Eurostat, viitattu 22.6.2021. Graafinen esitystapa OECD:tä mukaillen ks. [linkki julkaisuun](#), jossa myös EU:n/ETA:n ulkopuolisten maiden sosiaalimenoja (OECD:n määritelmän mukaisesti).

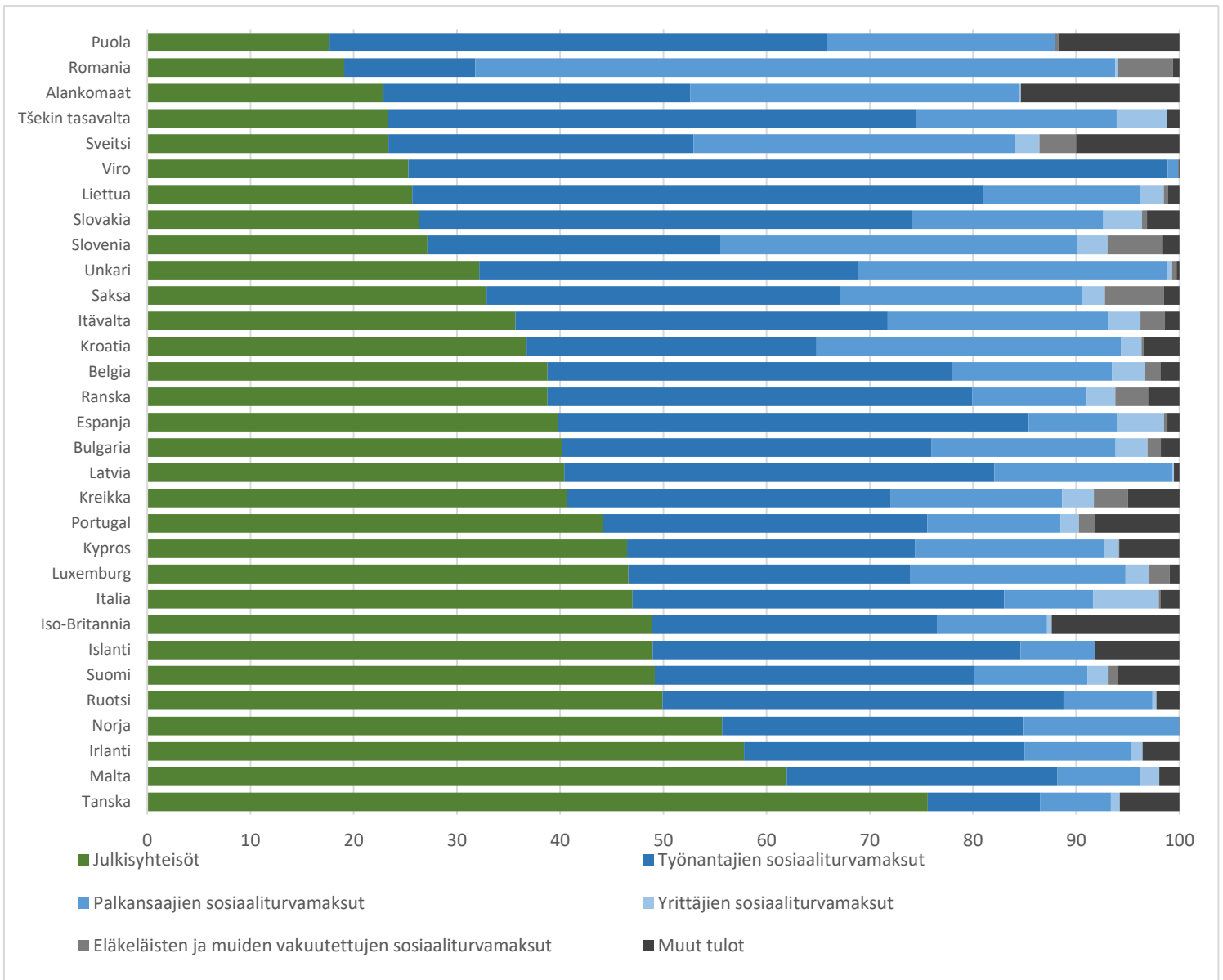
Sosiaalimenojen rahoitus

Kuviossa 9 on esitetty sosiaalimenojen rahoitusrakenne Eurostatin käyttämän luokituksen mukaan eri EU-maissa. Luokituksessa rahoitus jakaantuu julkisyhteisöiltä tulevaan rahoitukseen, eri sosiaaliturvamaksuihin sekä muihin tuloihin. Julkisyhteisöiltä tuleva rahoitus perustuu pääosin verotuloihin. Sosiaaliturvamaksut jakaantuvat edelleen työnantajien¹¹, palkansaajien, yrittäjien, eläkeläisten ja muiden vakuutettujen sosiaaliturvamaksuihin. Muut tulot sisältävät muun muassa pääomatulot.

EU-maiden maiden välillä on huomattavia eroja sosiaaliturvan rahoitusrakenteessa. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa rahoitus tukeutuu merkittävältä osin julkisyhteisöjen kautta ohjautuvaan verorahoitukseen. Esimerkiksi eräissä Keski-Euroopan maissa verorahoituksen merkitys on huomattavasti vähäisempi.

¹¹ Työnantajien sosiaaliturvamaksut sisältävät myös ns. työnantajien laskennalliset sosiaaliturvamaksut (employers imputed social contributions), johon luokitellaan rahoitus, joka tapahtuu ilman erillistä vakuuttajaa tai erillistä tarkoitusta varten taseeseen sisällytettyä reservejä. Mikäli tällaiset etuudet ja sitoumukset realisoituvat vasta tulevaisuudessa pitäisi laskennallisten sosiaaliturvamaksujen sisältää tulevien etuuksien nykyarvo, mutta käytännössä esimerkiksi ”kypsiksi” luokiteltujen järjestelmien kohdalla saatetaan tulevien sitoumusten nykyarvon sijasta käyttää kirjanpitojakson todellisia menoja tähän tarkoitukseen. Ks. tarkemmin: European system of integrated social protection statistics 2019 edition luku 5 ([linkki](#)).

Kuvio 9. Sosiaalimenojen rahoitus EU- ja ETA-maissa rahoitustyyppin mukaan vuonna 2018, % kokonaisrahoituksesta



Lähde: Eurostat. Viitattu 29.6.2021.

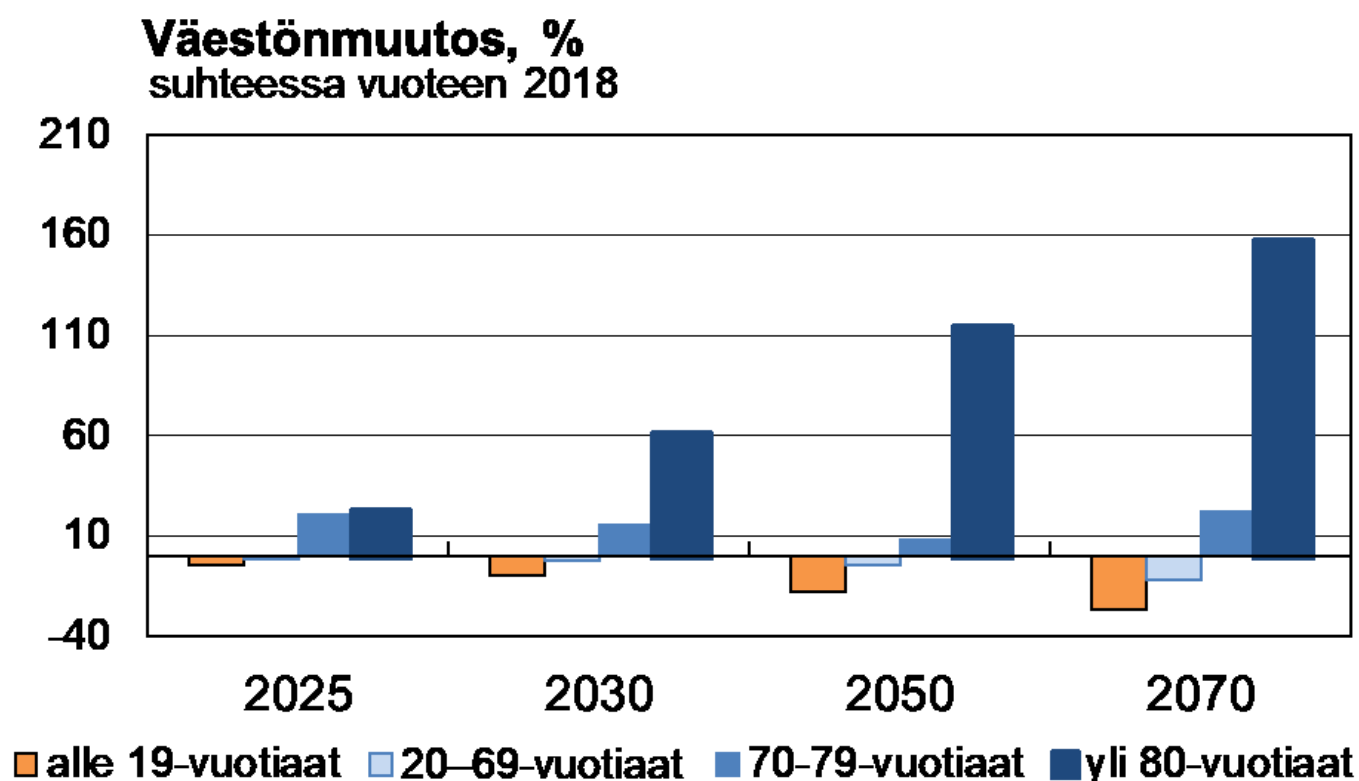
Sosiaaliturva ja julkisen talouden rahoituskestävyys

Julkisen talouden kestäväällä hoidolla varmistetaan, että riittävät julkiset palvelut ja sosiaaliturva voidaan rahoittaa ja järjestää myös tulevaisuudessa. Julkisen talouden pitkän aikavälin näkymiä on Suomessa perinteisesti arvioitu tarkastelemalla velkasuhteen kehitystä lähivuosikymmeninä sekä arvioimalla julkisen talouden kestävyysvajeen suuruutta.

Suomen väestörakenne on muuttumassa merkittävästi tulevina vuosikymmeninä.

Terveysturvajärjestelmän kehittyminen ja elintason nousu ovat tavoitellusti johtaneet siihen, että ihmiset elävät yhä pidempään ja yhä terveempinä. Toisaalta syntyvyyttä kuvaava kokonaishedelmällisyysluku, joka kertoo, kuinka monta lasta yhdelle naiselle keskimäärin syntyy hänen elinaikanaan, aleni merkittävästi 1980-luvun alkuun asti ja on laskenut jälleen viime vuosikymmenen ajan. Eliniän pidentyminen ja syntyvyyden lasku ovat yhdessä johtamassa siihen, että työikäisen väestön määrä supistuu ja yli 80-vuotiaan väestön määrä kasvaa merkittävästi lähitulevaisuudessa (kuvio 10).

Kuvio 10. Ennustettu suhteellinen väestönmuutos ikäryhmittäin suhteessa vuoteen 2018.



Lähde: Tilastokeskus. Väestöennuste 2021

Väestön ikärakenteen kehitys vaikuttaa merkittävästi monien julkisesti rahoitettujen etuuksien ja palveluiden tarpeeseen sekä niiden rahoitus pohjaan. Siksi on luontevaa tarkastella, miten väestörakenteen muutos vaikuttaa ns. ikäsidonnaisten menojen kehitykseen suhteessa BKT:hen. Yleensä ikäsidonnaisiksi menoiksi lasketaan eläke-, terveys-, hoiva-, koulutus- sekä työttömyysturvamenot. Näiden menojen kehitystä tarkastellaan tavanomaisesti suhteessa BKT:hen, koska ilman politiikkamuutoksia verotulojen BKT-suhteen voidaan olettaa likimain vakio pitkällä aikavälillä. Lisäksi työikäisen väestön supistuminen näkyy heikompana odotettuna BKT:n kehityksenä, koska BKT:n kasvu muodostuu pitkällä aikavälillä työpanoksesta (koko kansantaloudessa yhteensä tehdyt työtunnit) sekä työn tuottavuudesta (yhdessä työtunnissa aikaan saatu tulos keskimäärin koko kansantaloudessa).

Valtiovarainministeriö arvioi ikäsidonnaisten menojen tulevaa kehitystä sosiaali- ja terveysministeriössä kehitetyllä SOME-mallilla. Laskelmat ovat luonteeltaan painelaskelmia, joissa julkisen talouden tehtävien ja rakenteiden oletetaan pysyvän nykyisenkaltaisina. Siten kyse ei ole varsinaisista ennusteista, joissa otettaisiin huomioon, että julkisten menojen kasvua joudutaan todennäköisesti hillitsemään tai niiden rahoitus pohjaa vahvistamaan tulevana vuosikymmeninä. Rahoituksen osalta painelaskelmissa oletetaan kokonaisveroasteen eli verojen ja veronluontoisten maksujen BKT-suhteen pysyvän vakiona pitkällä aikavälillä. Toisin sanoen julkisen talouden kestävyyslaskelmat havainnollistavat, miten julkisen talouden arvioidaan kehittyvän nykyisen tulo- ja menorakenteen vallitessa. Lisäksi arvioihin vaikuttavat tehdyt oletukset väestö-, korko-, talous- ja työllisyyskehityksestä. Myös näihin tekijöihin on ainakin osittain mahdollista vaikuttaa poliittisin päätöksin.

Pitkän aikavälin arviot pyritään perustamaan mahdollisimman realistisille oletuksille. Kuten mikä tahansa mittari, arviot värähtelevät jonkin verran ajassa, kun käytetyt aineistot ja ennusteet päivittyvät. Lisäksi on luonnollista, että mitä pidemmälle tulevaisuuteen mennään, sitä epävarmemmiksi arviot käyvät. Tästä huolimatta julkisen talouden pitkän aikavälin laskelmat ja niiden herkkyytstarkastelut tarjoavat hyödyllisen ja johdonmukaisen tavan analysoida sitä, minkä kokoluokan haasteesta väestön ikääntymisessä on kyse ja millaisilla keinoilla tähän haasteeseen voidaan vastata.

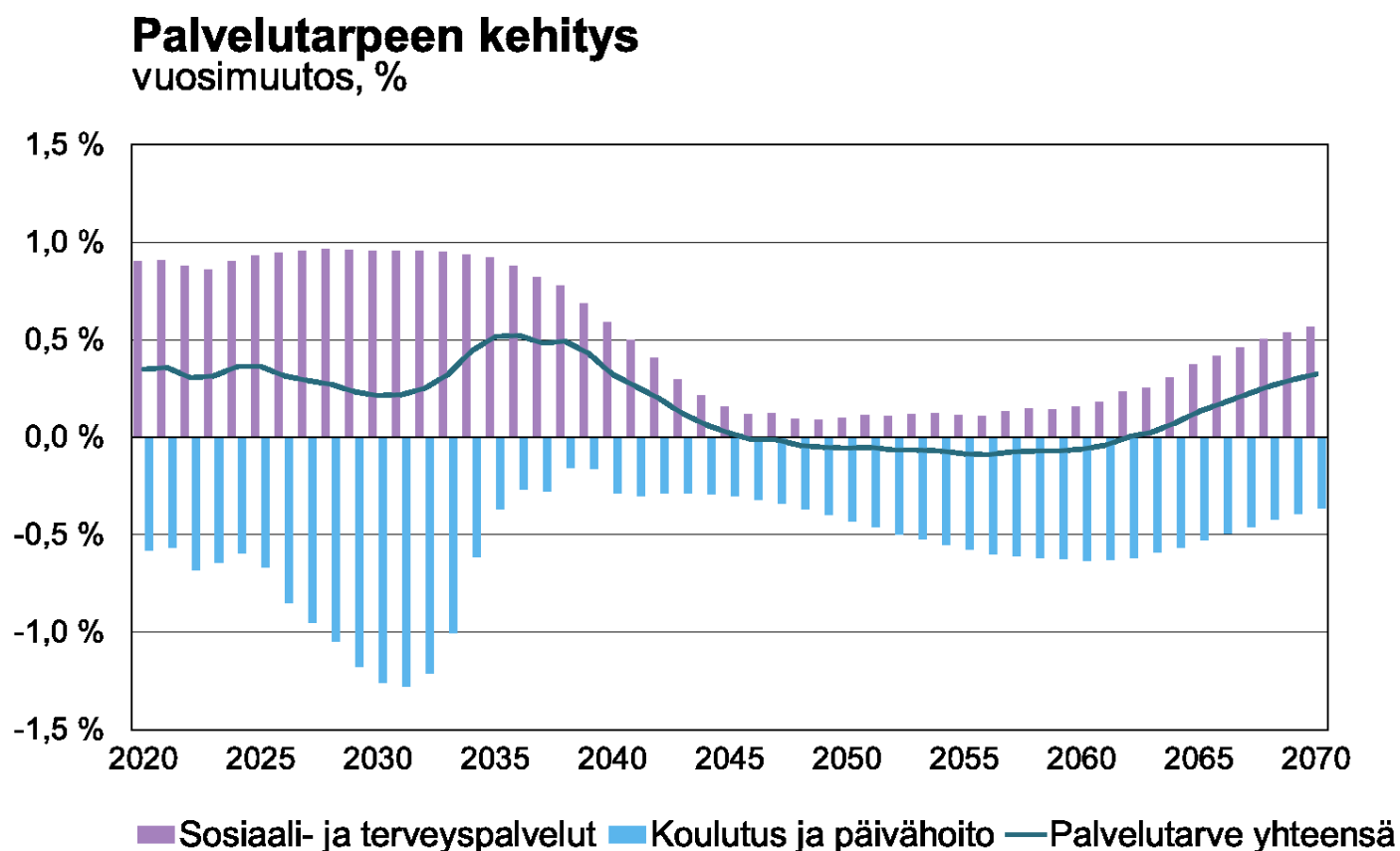
Työeläkejärjestelmän kestävyyttä voidaan arvioida sekä osana koko julkisen talouden kokonaisuutta että erillään muusta julkisesta taloudesta. Viimeaikaisten arvioiden mukaan työeläkejärjestelmän on arvioitu yksinään olevan lähivuosina suurin piirtein kestävällä pohjalla (Tikanmäki ym. 2019 ja Risku ym. 2020). Erityisesti alentuneen syntyvyyden seurauksena yksityisen sektorin työeläkemaksuun (TyEL-maksu) kohdistuu viimeistään 2050-luvulta lähtien merkittäviä, asteittain kasvavia korotuspaineita, vaikka maksu on nykyisellään jo melko korkealla tasolla. Työeläkemaksuun kohdistuva korotuspaine tarkoittaa, että yksityinen työeläkejärjestelmä ei ole pitkällä aikavälillä

taloudellisesti kestäväällä pohjalla nykyisin näkymin. Syntyvyyden laskun lisäksi epävarmuutta eläkejärjestelmän taloudelliselle kestävyydelle tuo sijoitustuottojen kehitys sekä tuleva talous- ja työllisyyskehitys, joissa tapahtuvien muutosten varalta järjestelmässä ei ole automaattista sopeutumismekanismeja. Sen sijaan eliniän pitenemiseen eläkejärjestelmä sopeutuu automaattisesti, sillä alin vanhuuseläkeikä ja alkavien eläkkeiden taso on sidottu elinajanodotteeseen.

Väestön ikääntyminen aiheuttaa suurimman kasvupaineen pitkäaikaishoivan tarpeeseen ja menoihin. Tällä hetkellä pitkäaikaishoivan menot eivät kuitenkaan ole vielä kovin isot, sillä ne olivat noin 2,8 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019. Pitkäaikaishoivan menojen arvioidaan kasvavan noin 5 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuoteen 2070 mennessä.¹² Terveystoimenot olivat noin 6,5 % suhteessa BKT:hen vuonna 2019 ja niiden arvioidaan kasvavan noin 8 prosenttiin suhteessa BKT:hen vuonna 2070. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella pyritään osaltaan hillitsemään kustannusten kasvua näillä sektoreilla. Koulutusmenojen arvioidaan puolestaan supistuvan koko tarkastelujakson ajan, sillä kouluikäiset ikäluokat pienenevät, mikäli syntyvyys ei lähde selkeään kasvuun (kuvio 11).

¹² Tässä esitetyt luvut perustuvat valtiovarainministeriön syksyn 2021 ennusteeseen.

Kuvio 11. Palvelutarpeen ennakoitu kehitys (vuosittainen suhteellinen muutos)

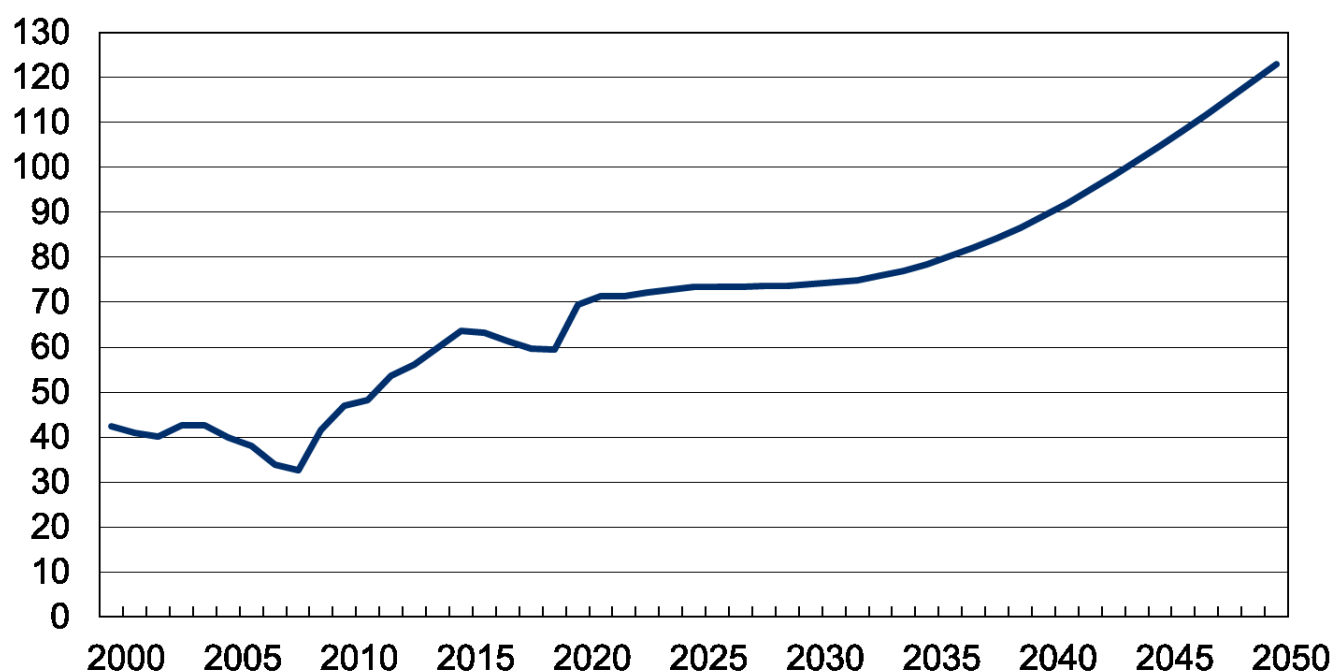


Lähde: STM:n kehittämä SOME-malli, VM

Tulojen ja menojen epäsuhta heijastuu julkiseen velkaantumiseen lähitulevaisuudessa. Nykyisen tulo- ja menorakenteen vallitessa julkisyhteisöjen velan suhteessa bruttokansantuotteeseen arvioidaan jatkavan kasvuaan (kuvio 12).

Kuvio 12. Julkisyhteisöjen toteutunut (Tilastokeskus) ja ennakoitu (VM) velkakehitys.

Julkisyhteisöjen velka suhteessa BKT:hen, %



Lähde: Tilastokeskus, VM

Yllä esitetyn perusteella julkisten menojen kannalta keskeiset kehityskulut ovat terveydenhuollon ja erityisesti pitkäaikaishoivan palvelutarpeen kasvu lähivuosikymmeninä väestön ikääntyessä, sekä syntyvyyden viimeaikaisesta laskusta johtuva työeläkemaksun korotuspaine viimeistään vuosisadan puolivälistä eteenpäin. Vaikka nämä osa-alueet – terveydenhuolto, pitkäaikaishoiva ja työeläkejärjestelmä – ovatkin pitkälti komitean työn ulkopuolella, ei koko julkisen talouden rahoituksellisia reunaehtoja voida jättää huomiotta myöskään sosiaaliturvakomiteassa.

Julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta olisi toivottavaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kasvua kyettäisiin hillitsemään ja eläkejärjestelmän kestävyys turvaamaan. Toisaalta julkisen talouden rahoitus pohjaa voidaan pyrkiä vahvistamaan myös esimerkiksi edistämällä työllisyys- ja tuottavuuskehitystä sekä työperäistä maahanmuuttoa. Siltä osin kuin rahoituskestävyyttä ei onnistuta turvaamaan näihin tekijöihin vaikuttavilla rakenteellisilla uudistuksilla, julkisessa taloudessa on lähivuosikymmeninä edessä jonkinlainen yhdistelmä veronkiristyksiä ja menosopeutusta tai kiihtyvää velanottoa. Tämä muodostaa rahoituskestävyyden näkökulmasta tilannekuvan sosiaaliturvan uudistamiselle. Julkisen talouden kestävä hoidon kannalta sosiaaliturvaa uudistavien ratkaisujen olisi hyvä olla sellaisia, että ne hillitsisivät sosiaaliturvamenojen kasvua ja parantaisivat työllisyyttä.

Tutkimustietoa eri rahoitusmuotojen vaikutuksista

Sosiaaliturvan yhteiskunnalliset vaikutukset eivät rajaudu pelkästään siihen kuinka eri sosiaalietuudet vaikuttavat esimerkiksi toimeentuloon, köyhyyteen, eriarvoisuuteen tai työllisyyteen. Myös sosiaaliturvan rahoittamisen muodoilla on yhteiskunnallisia vaikutuksia, ja niitä vaikutuksia pyritään tässä osiossa tiiviisti esittelemään tutkimuksen valossa. Vaikutusten osalta katsauksen paino on työllisyydessä, joka onkin monessa tutkimuksessa keskeinen tarkasteltava muuttuja. Toisaalta pääpaino on yritysten ja työntekijöiden käyttäytymisvaikutuksissa, joskin viimeisessä osiossa arvioidaan myös rahoitusvastuun yhteyttä palveluiden järjestämiseen enemmän hallinnollisesta näkökulmasta.

Kuten kuviossa 2 esitettiin, keskeisten sosiaaliturvaetuuksien rahoitus jakautuu valtion, työnantajien, vakuutettujen, ja kuntien välille. Työnantajilta ja vakuutetuilta rahoitus kerätään pakollisilla sosiaalivakuutusmaksuilla. Valtio saa tulonsa enimmäkseen arvonlisäverosta, valmisteveroista, sekä ansio- ja pääomatulojen verotuksesta; kuntien kerätessä verotulonsa pitkälti ansiotuloista kunnallisverotuksessa. Kysymyksessä sosiaaliturvan rahoittamisen yhteiskunnallisista vaikutuksista on näin ollen pitkälti kyse siitä, mitä vaikutuksia sosiaalivakuutusmaksuilla, ansiotuloverotuksella, sekä kulutuksen veroilla on. Teoriassa näiden eri rahoitusmuotojen vaikutusten voidaan odottaa olevan pitkälti samankaltaisia.¹³ Yksinkertaistaen, ihmiset työskentelevät saadakseen tuloja, joita he käyttävät kulutukseen välittömästi tai tulevaisuudessa. Sosiaalivakuutusmaksut ja ansiotulojen verotus vähentävät työstä saatavaa hyötyä, millä on työllisyyttä vähentävä vaikutus. Toisaalta myös yleiset kulutusverot, kuten arvonlisävero, vähentävät työstä saatavaa hyötyä, koska ne nostavat niiden hyödykkeiden hintoja, joita ostetaan työstä saatavalla tulolla.

Tutkimuskirjallisuuden tuloksia voidaan tiivistää seuraavasti.

- Sosiaaliturvamaksuilla, tuloverotuksella ja kulutusveroilla on työllisyyttä ja tuotantoa vähentäviä vaikutuksia. Se, kuinka suuria arvioidut vaikutukset ovat, vaihtelee tutkimusten välillä.
- Jos veroja ja maksuja kohdennetaan tiettyihin yrityksiin tai työntekijäryhmiin vaikutukset voivat olla kohdejoukossa voimakkaampia kuin koko talouden tasolla.
- Veronkiristysten haitalliset vaikutukset ovat sitä suurempia, mitä kireämmäksi verotus muodostuu.

¹³ Koska tässä keskitytään fiskaalisesti merkittävimpiin verolajeihin ja maksuihin, tässä on rajattu tarkastelun ulkopuolelle esimerkiksi varainsiirtovero ja ympäristöverot, joilla on omanlaisiaan käyttäytymisvaikutuksia. Yleisesti verotuksesta ja sen vaikutuksista ks. esim. VATT 2013.

- Rahoitusvastuulla on vaikutuksia myös palveluiden järjestämiseen. Mikäli palveluiden järjestämisestä vastaavalla toimijalla ei ole rahoitusvastuuta, palveluiden järjestämisen kannustimet voivat olla heikot. Toisaalta palveluiden järjestämisen kannustimet vääristyvät, jos rahoitusvastuullinen toimija pystyy siirtämään kustannuksia muille hallinnon tasoille.

Sosiaaliturvan rahoittamisen vaikutukset: teoriaa

Hyvä teoreettinen lähtökohta sosiaaliturvan rahoituksen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiin on yksinkertainen kehikko, jossa yritykset palkkaavat työntekijöitä maksimoidakseen voittonsa, ja työntekijät työskentelevät maksimoidakseen hyötyään, jota kasvattavat sekä vapaa-aika että kulutus. Työnantajalle asetettava sosiaaliturvamaksu alentaa työn kysyntää, koska yrityksen työvoimakustannus kasvaa. Työntekijälle asetettava sosiaaliturvamaksu alentaa työn tarjontaa, koska työntekijän käteen jäävä tulo vähenee. Molemmissa tapauksissa sosiaaliturvamaksu vähentää työllisyyttä, nostaa työvoimakustannusta ja laskee käteen jäävää palkkaa. Sillä ei siis ole merkitystä, kerätäänkö tietty sosiaalivakuutusmaksutuotto työnantajille vai työntekijöille kohdistetuilla maksuilla. Tämä yhtäläisyystulos syntyy monissa usein työmarkkinoiden kuvaamiseen käytetyissä teoreettisissa malleissa.

Toisaalta myös tuloverotuksen vaikutukset ovat samankaltaisia kuin työntekijälle asetettavan sosiaalivakuutusmaksun vaikutukset, koska molemmat vähentävät työntekijän käteen jäävää palkkaa. Käytännössä ansiotulojen verotus niin kuntien kuin valtionkin tasolla on progressiivista, mikä voi muuttaa verotuksen vaikutuksia tai ainakin sen kohdistumista.

Kulutuksen verot puolestaan nostavat työnteon vastikkeeksi saatavalla palkalla ostettavien kulutushyödykkeiden hintaa, millä on työn tarjontaa vähentävä vaikutus. Kulutusverojen keskeinen ero tuloverotukseen tulee siitä, että kulutusverot kohdistuvat myös säästöistä rahoitettavaan kulutukseen. Konkreettisesti voidaan ajatella, että osa kulutusveron tuotosta kerätään kokonaan eläkkeellä olevilta, joiden työn tarjonta ei luonnollisestikaan tämän seurauksena vähene.¹⁴

Lähtökohtaisesti voidaan siis ajatella, että niin työnantajalle kuin työntekijälle asetettavilla sosiaalivakuutusmaksuilla ja ansiotulojen verotuksella on samankaltaisia vaikutuksia mm. työllisyyteen ja palkkatasoon. Myös kulutusverojen osalta vaikutukset ovat samankaltaisia, pois lukien se, että kulutusverot kohdistuvat osittain myös työn ulkopuolella olevan väestön kulutukseen.

¹⁴ Siltä osin kuin kulutusverotuksen kiristäminen muuttaa odotuksia kulutusverotuksen tulevista muutoksista, tällä voi olla vaikutuksia myös työllisiin.

Yllä esitetty analyysi on tietenkin voimakkaasti yksinkertaistava, ja siinä ei ole huomioitu monia asioita jotka käytännössä voivat vaikuttaa verojen ja maksujen vaikutuksiin. Toimeenpanoon liittyvät kysymykset, kuten veronkierron ehkäisy, voivat tietyissä tilanteissa suosia joitakin instrumentteja. Kulutusverot puolestaan koostuvat joukosta erilaisia veroja, joiden yhteiskunnalliset vaikutukset voivat vaihdella.

Sosiaaliturvan rahoittamisen vaikutukset: empiirisiä tutkimuksia

Tässä osiossa käydään läpi sosiaaliturvan keskeisten rahoitusinstrumenttien empiirisiä vaikutuksia tutkimuskirjallisuuden valossa. Koska vaikutukset voivat vaihdella mm. taloudellisen ympäristön mukaan, katsauksessa nojataan mahdollisuuksien mukaan tuoreeseen, kotimaisilla aineistoilla toteutettuun tutkimukseen; kiinnostuneelle lukijalle annetaan myös viittauksia laajempiin katsauksiin.

Sosiaaliturvamaksujen vaikutukset¹⁵

Benzarti & Harju (2020) tarkastelevat työnantajan sosiaaliturvamaksujen vaikutuksia Suomessa hyödyntäen vuoteen 2010 voimassa olleen työnantajan kansaneläkemaksun porrastusta yrityksen käyttöomaisuuden suhteen. Porrastuksen puitteissa yrityksen työnantajamaksut nousivat merkittävästi poistojen noustessa yli 50 500 euron, ja tutkimuksessa vertaillaan rajan ala- ja yläpuolella olevia yrityksiä työnantajamaksun vaikutusten tunnistamiseksi. Tutkimuksessa havaitaan hyvin voimakkaita vaikutuksia työllisyyteen. Tutkimuksen vaikutukset on arvioitu yritystasolla, ja vaikutukset kansantalouden tai työssäkäyntialueiden tasolla voivat poiketa tästä. Esimerkiksi jos rajan yläpuolella yrityksillä on korkeammat kustannukset ja vähemmän varaa rekrytoida lisää työvoimaa, rekrytoimatta jääneet henkilöt voivat työllistyä muihin alueen yrityksiin.

Benzarti & Harju (2021) tutkivat väliaikaisten (mutta useita vuosia voimassa olleiden) alueellisten työnantajamaksujen alennuksia. Tutkijat havaitsivat, että näillä maksualennuksilla ei ollut juuri pitkän aikavälin vaikutuksia, mutta että ne auttoivat erityisesti likviditeettirajoitteisia yrityksiä ylläpitämään työllisyyttä finanssikriisissä. Pienemmät vaikutukset suhteessa porrastusrajaa koskevaan tutkimukseen voivat selittyä maksualennuksen väliaikaisuudella tai sillä, että maksualennukset kohdistuivat alueen kaikkiin yrityksiin.

Työnantajan sosiaaliturvamaksujen vaikutuksia koskevaa tutkimusta käydään läpi laajemmin esimerkiksi Alasalmen ym. (2020) VN-TEAS-raportissa. Tutkimuksen perusteella tiettyihin yrityksiin (Benzarti & Harju 2020a) ja työntekijäryhmiin (esimerkiksi nuoriin, ks. Saez ym. 2020) kohdistetuilla

¹⁵ Kansainvälisestä kirjallisuudesta ks. Lichter ym. (2015).

maksumuutoksilla voi olla voimakkaita vaikutuksia juuri näihin yrityksiin tai työntekijäryhmiin. Kansantaloudellisesti tai alueellisesti vaikutukset ovat todennäköisesti pienempiä, mutta kuitenkin olemassa.

Suomessa yksityiset työnantajat ovat velvollisia korvaamaan työntekijöidensä työkyvyttömyys- ja työttömyyseläkkeiden kustannukset ainakin osittain. Ns. omavastuumallissa yritys joutui maksamaan osan työttömyyseläkkeestä, kun yritys irtisanoi työntekijän, jolla oli oikeus työttömyyseläkkeeseen. Vuonna 2000 näitä omavastuusääntöjä muutettiin siten. Tutkimustulosten mukaan työttömyysriski pieneni enemmän niissä yrityksissä, joille omavastuita korotettiin. Työttömyyseläkkeen omavastuilla näyttää siis olleen irtisanomisia hillitsevä vaikutus (Hakola & Uusitalo 2005). Vuonna 2006 omavastuumallista siirryttiin ns. maksuluokkamalliin. Uusi malli on yritysten kannustinten osalta erilainen kuin omavastuumalli. Maksuluokkamallin taloudelliset kannustimet näyttävät olevan heikommat kuin omavastuumallin. Esimerkiksi työnantajan työkyvyttömyyseläkemaksun porrastus yrityksen työntekijöille aiempina vuosina myönnettyjen työkyvyttömyyseläkkeiden mukaan ei näytä vaikuttavan uusiin työkyvyttömyyseläkejaksoihin (Kyyrä & Paukkeri 2018).¹⁶

Työntekijöiden sosiaaliturvamaksujen vaikutuksia koskeva (kotimainen) tutkimus on vähäisempää. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on sekä teoreettisesti että empiirisesti tunnistettu myös tapauksia, joissa yhtäläisyys eri osapuolille asetettavilla sosiaalivakuutusmaksuilla ja tuloverotuksella ei päde. Koskela & Schöb (1999) esittävät yhden tällaisen tapauksen teoreettisesti; mallissa progressiivisen verotuksen, verosta tehtävien vähennysten ja ammattiliittojen roolin yhdistelmä tuottaa tuloksen, jossa maksujen siirto työnantajalta työntekijälle parantaa työllisyyttä. Hargaden & Roantree (2020) osoittavat että myös verojärjestelmän epäjatkuvuuskohdat (engl. notch) voivat rikkoa yllä esitetyn yhtäläisyyden. Weber & Schram (2013) tulkitsevat laboratoriokeksensa tuloksia niin, että kokeen osallistujat kärsivät nk. nettopalkkailluusiosta. Maksurasitteen siirtäminen tuloverotuksesta työntekijän sosiaaliturvamaksuun ei muuta työntekijän käteen jäävää tuloa, eikä sillä näin ollen pitäisi olla vaikutuksia työn tarjontaan. Nettopalkkailluusiosta kärsivä työntekijä havaitsee bruttopalkkansa nousseen ja lisää työn tarjontaa. Lehmann ym. (2013) tarkastelevat Ranskassa tehtyjä veromuutoksia ja tulkitsevat tuloksiaan niin, että kollektiivinen palkkaneuvottelujärjestelmä ei ainakaan lyhyellä aikavälillä reagoi sosiaaliturvamaksujen muutoksiin.

¹⁶ Kirjoittajat esittävät, että tulos voi selittyä sillä, että järjestelmä ei ole työnantajien keskuudessa tunnettu tai se on työnantajien näkökulmasta liian monimutkainen ja viive työkyvyttömyyseläke-diagnoosin ja työnantajan maksuvelvoitteen välillä on pitkä. Toisaalta kirjoittajien mukaan tulos voi selittyä sillä, että työnantajat eivät juuri voi vaikuttaa moniin työkyvyttömyyden syihin (esimerkiksi työoloihin liittymätön syöpädiagnoosi).

Ansiotuloverotuksen vaikutukset

Ansiotuloverotuksen käyttäytymisvaikutukset voivat liittyä koulutus- tai uravalintoihin, työhön osallistumiseen tai jo töissä olevien päätökseen tehdä lisätyötä tai ottaa vastaan uusia tehtäviä. Taloudellisia kannustimia työn vastaanottamiseen voidaan arvioida useilla eri mittareilla. Usein käytettyjä tapoja ovat esimerkiksi työllistymisveroaste ja nettokorvausaste (työttömän käytettävissä olevien tulojen suhde työssä olevan tuloihin). Lisätyön taloudellista kannattavuutta mitataan efektiivisellä rajaveroasteella.¹⁷

Sosiaaliturvan rahoituksen näkökulmasta kiinnostavaa on tietenkin se, miten verotuksen muutokset vaikuttavat kokonaisverotuloihin. Tätä kokonaisvaikutusta voidaan mitata verotettavan tulon joustolla, joka huomioi verotuksen muutoksen vaikutukset verotettavaan tuloon yllä kuvattujen eri vaikutuskanavien lisäksi myös esimerkiksi verojen välttelyn kautta.¹⁸

Ansiotuloverotuksen vaikutuksia Suomessa on tutkinut Matikka (2018). Veromuutosten vaikutusten eristämiseksi tutkimuksessa hyödynnetään kunnallisverotuksen muutoksia. Tutkimuksessa arvioidaan, että ns. verotettavan tulon jousto on noin 0,21. Tämä tulos ei poikkea kansainvälisen kirjallisuuden tuloksista (Saez ym. 2012). Estimoitua vaikutusta ei voida pitää kovin voimakkaana, mutta on hyvä huomioida, että ansiotuloverotus Suomessa on kansainvälisessä vertailussa jo melko kireää ja verotuksen haittavaikutukset kasvavat verotuksen tason noustessa. Tietyllä käyttäytymisjoustolla veronkorotusten tuottama lisäys julkisen sektorin tuloihin on sitä pienempi, mitä korkeampi verotuksen taso on lähtökohtaisesti. On tietyissä tilanteissa mahdollista, että käyttäytymismuutokset ovat niin voimakkaita, että veronkiristykset vähentävät verotuottoja (Lundberg 2017).

Lisäksi uusien tutkimuskirjallisuus viittaa siihen, että verotettavan tulon jousto saattaa tulla aliarvioiduksi, jos tarkastelussa ei oteta huomioon sitä, että työntekijöiden ei välttämättä ole mahdollista valita tehtyjä työtunteja joustavasti (Kosonen ja Matikka, 2020).

¹⁷ Työn verotuksen vaikutuksista työllisyyteen laajemmin ks. Valkonen (2020).

¹⁸ Verotettavan tulon jousto kuvaa, kuinka monella prosentilla verotettava tulo muuttuu, kun marginaalinen nettoveroaste muuttuu yhdellä prosentilla. Marginaalinen nettoveroaste on määritelty niin, että se on ykkösestä vähennetty rajaveroaste.

Ansiotuloverotuksen käyttäytymisvaikutusten osalta on syytä todeta myös se, että Suomen verojärjestelmä kannustaa tietyissä tapauksissa muuntamaan ansiotuloja pääomatuloiksi. Tämä johtuu siitä, että eriytetyssä

tuloverojärjestelmässä pääomatuloja ja ansiotuloja verotetaan erilaisilla veroasteikoilla. Kannustin on relevantti erityisesti listaamattomien osakeyhtiöiden omistajille. Harju ja Matikka (2016) tarkastelevat tulonmuuntoa osana verotuksen kokonaisuutena. Tulosten perusteella voidaan arvioida, että osinkotulo reagoi hyvin herkästi verotuksessa tapahtuviin muutoksiin. Tulonmuunnon vaikutus verokertymään riippuu ensisijaisesti siitä, miten osinkotuloja verotetaan.

Arvonlisäveron vaikutukset

Suomessa arvonlisäverotuksen vaikutuksia ovat tutkineet ainakin Harju ym. (2019). Kirjoittajat tutkivat arvonlisäveron vaikutuksia yritystasolla hyödyntäen arvonlisäverovelvollisuuden alarajaa, eli sitä liikevaihdon määrää jonka alapuolelle jäävien yritysten toiminnan katsotaan olevan niin vähäistä, etteivät yritykset ole verovelvollisia. Kirjoittajat havaitsivat arvonlisäveron vaikuttavan negatiivisella tavalla yritysten kasvuun, mutta tulosten perusteella haittavaikutus syntyy arvonlisäveron hallinnollisista kustannuksista eikä niinkään verotuksen tasosta.

Arvonlisäverotuksen vaikutuksia on tutkittu viime vuosina myös kansantalouksien tasolla. Tällainen lähestymistapa tuottaa paremman kuvan toimenpiteiden vaikutuksista kansantalouden tasolla kuin yritysten vertailuun perustuva lähestymistapa, mutta lähestymistavan haasteena on löytää talouden olosuhteista riippumatonta vaihtelua veromuutoksista vaikutusten uskottavaksi tunnistamiseksi.

Riera-Crichton ym. (2016) tarkastelevat arvonlisäverotuksen muutosten vaikutuksia bruttokansantuotteen kehitykseen kansainvälisellä aineistolla. Tarkastelun ulkopuolelle rajataan veromuutokset, jotka toteutettiin esimerkiksi menomuutosten rahoittamiseksi tai suhdannepoliittisista syistä. Käytännössä tarkasteluun jäävät veromuutokset ovat pidemmän aikavälin rahoituskestävyyden turvaamiseksi toteutettuja veronkorotuksia. Tutkijat havaitsivat, että arvonlisäverotuksen kiristäminen prosenttiyksiköllä supistaa bruttokansantuotetta noin 3,5 prosentilla. Gunter ym. (2021) käyttävät laajempaa aineistoa ja havaitsivat, että arvonlisäverotuksen kiristämisen vaikutukset riippuvat verotuksen kireydestä lähtötilanteesta. Tämä tarkoittaa sitä, että veronkiristysten vaikutukset ovat voimakkaampia maissa, joissa verotus on jo valmiiksi kireää (kuten Suomessa).

Rahoitusvastuun yhteys palveluiden järjestämiseen

Tässä osiossa arvioidaan sitä, mitä vaikutuksia rahoitusvastuun jakautumisella eri talouden sektoreille, erityisesti koskien palveluiden järjestämistä.

Taloustieteessä ajatellaan, että toimijat tekevät valintoja vertaamalla toiminnasta heille aiheutuvia lisähyötyjä ja -kustannuksia. Tämä lähestymistapa voidaan ulottaa myös julkisen sektorin organisaatioihin. Se miten sosiaaliturvan rahoitusvastuu jakautuu eri toimijoille vaikuttaa näiden toimijoiden kannustimiin, ja tätä kautta käyttäytymiseen. Tässä yhteydessä tutkimuskirjallisuudessa puhutaan vertikaalisista ulkoisvaikutuksista. Tässä on kyse siitä, että esimerkiksi kunnan tehdessä päätöstä työllistymistä edistävän palvelun järjestämisestä, se ei huomioi toimintansa aiheuttamia hyötyjä tai kustannuksia muille julkisen talouden sektoreille. Yleisesti voidaan todeta, että hajautettu rahoitusvastuu johtaa vertikaalisiin ulkoisvaikutuksiin, jotka johtavat yhteiskunnan kannalta haitalliseen osaoptimointiin, ellei kannustimia korjata.

Esimerkkinä vertikaalisista ulkoisvaikutuksista voidaan ottaa kustannustensiirron ongelma työllisyydenhoidossa. Kanninen ym. (2021) tarkastelevat vuosien 2017–2018 työllisyyden kuntakokeilujen vaikutuksia ja havaitsevat, että kokeilulla ei ollut lyhyellä aikavälillä havaittavia vaikutuksia kohderyhmän työllistymiseen (työkuukausilla mitattuna). Kirjoittajat kuitenkin havaitsevat, että kuntakokeilun piirissä olleiden työttömien todennäköisyys osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin, erityisesti kuntouttavaan työtoimintaan, kasvoi suhteessa verokkiryhmään. Tätä selittää se, että kunnat vapautuvat työmarkkinatuen rahoitusvastuusta työllistymistä edistävien palveluiden ajalta. Ohjatessaan työnhakijan kuntouttavaan työtoimintaan kunta tulee siis aiheuttaneeksi fiskaalisen ulkoisvaikutuksen, eli valtion kustannukset vastaavasti kasvavat. Kirjoittajien arvion mukaan kokeilukunnat pystyivät siirtämään 14–17 % työmarkkinatuen kuntaosuuden kustannuksista valtiolle lisäämällä palveluihin osallistumista. Kustannusten siirron ongelmaa työttömyyden hoidossa on havaittu myös Saksassa (Feist & Schöb 1999; Mergele & Weber 2020).

Vertikaaliset ulkoisvaikutukset tarjoavat laajemminkin näkökulman palveluiden ja etuuksien yhteensovittamiseen. Palveluiden järjestämisvastuun ja etuuksien rahoitusvastuun eriyttämisen ongelmiin on kiinnitetty huomiota myös sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaoston raportissa:

Palvelu- ja etuusjärjestelmien toimeenpanijoiden osalta kannustimet ovat usein puutteellisia tai niitä ei ole lainkaan. Tarvittavien palvelujen järjestämiseen ei ole riittäviä rahoituksellisia kannustimia. Tämä johtuu osittain siitä, että palvelujen järjestäminen ja etuuksien maksaminen paikantuvat eri tahoille. Näin hyödynsaajat ja kustannusten maksajat ovat eri tahoja, jolloin luonnollinen vaikuttavuuteen ohjaava kannustin jää puuttumaan.

Kannustinten puutteita paikataan tyypillisesti lainsäädännön normiohjauksella. Esimerkkinä tästä toimii sairauspäiväraha. Sairauspäiväraha rahoitetaan valtaosin vakuutettujen ja työnantajien vakuutusmaksuilla, mikä vähentää sairauspäivärahalle jääneen henkilön työnantajan kannustimia puuttua työkyvyttömyyden pitkittymiseen. Sairauspäivärahan pitkittymisen ehkäisemiseksi lainsäädäntöön on luotu tarkistuspesteitä kuntoutustarpeen havaitsemiseksi ja kuntoutuksen

toteuttamisen järjestämiseksi; esimerkiksi työterveyshuoltolain 10 a §:n työnantajan velvollisuus ilmoittaa sairauspoissaolosta työterveyshuoltoon viimeistään silloin, kun poissaolo on kestänyt kuukauden. Tarkistuspisteitä ollaan lisäämässä vuoden 2022 alusta (HE 152/2021). Normiohjauksen vaikutukset riippuvat keskeisellä tavalla siitä, miten normien toteutumista valvotaan ja niiden rikkomisesta sanktioidaan.

LÄHTEET

- Benzarti, Y., & Harju, J. (2020). Using payroll tax variation to unpack the black box of firm-level production. *Journal of the European Economic Association*.
- Benzarti, Y., & Harju, J. (2021). Can payroll tax cuts help firms during recessions?. *Journal of Public Economics*, 200, 104472.
- Feist, H., & Schöb, R. (1998). Workfare in Germany and the problem of vertical fiscal externalities. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 461-480.
- Gunter, S., Riera-Crichton, D., Vegh, C. A., & Vuletin, G. (2021). Non-linear effects of tax changes on output: The role of the initial level of taxation. *Journal of International Economics*, 131, 103450.
- Hakola, T. & Uusitalo, R. (2005). Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform. *Journal of Public Economics* 89, 2121–2136.
- Hargarden, E. & Roantree, B. (2020). Does statutory incidence matter? Earnings responses to social security contributions. *Julkaisematon käsikirjoitus*, 6.6.2020 versio.
- Harju, J., & Matikka, T. (2016). The elasticity of taxable income and income-shifting: what is “real” and what is not? *International Tax and Public Finance*, 23(4), 640-669.
- Harju, J., Matikka, T., & Rauhanen, T. (2019). Compliance costs vs. tax incentives: Why do entrepreneurs respond to size-based regulations? *Journal of Public Economics*, 173, 139-164.
- Hälg, F., Sturm, J. & Potrafke, N. (2020). Determinants of social expenditure in OECD countries, KOF Working papers 20-475, KOF Swiss Economic Institute, ETH Zurich.
- Kanninen, O., Karhunen, H., Nieminen, J. (2021). Behavior and Effectiveness of Decentralized Employment Offices. Palkansaajien tutkimuslaitoksen Työpaperi 332.
- Koskela, E., & Schöb, R. (1999). Does the composition of wage and payroll taxes matter under Nash bargaining? *Economics Letters*, 64(3), 343-349.
- Kosonen, T. & Matikka, T. (2020). Discrete labour supply: empirical evidence and implications *Julkaisematon käsikirjoitus*, 15.12.2020 versio.
- Kyyrä, T. & Paukkeri, T. (2018)- Does experience rating reduce sickness and disability claims? Evidence from policy kinks, *Journal of Health Economics* 61, 178–192.

- Lehmann, E., Marical, F., & Rioux, L. (2013). Labor income responds differently to income-tax and payroll-tax reforms. *Journal of Public Economics*, 99, 66-84.
- Lichter, A., Peichl, A., & Siegloch, S. (2015). The own-wage elasticity of labor demand: A meta-regression analysis. *European Economic Review*, 80, 94-119.
- Matikka, T. (2018). Elasticity of taxable income: Evidence from changes in municipal income tax rates in Finland. *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(3), 943-973.
- Mergele, L., & Weber, M. (2020). Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment. *Journal of Public Economics*, 182, 104113.
- Riera-Crichton, D., Vegh, C. A., & Vuletin, G. (2016). Tax multipliers: Pitfalls in measurement and identification. *Journal of Monetary Economics*, 79, 30-48.
- Risku, I, Tikanmäki, H., Varis, J., Sankala, M., Lehmuskero, M. & Mäkinen H. (2020). Työeläkkeiden rahoitus selvitys. Eläketurvakeskuksen raportteja 5/2020. Eläketurvakeskus
- Saez, E., Slemrod, J., & Giertz, S. H. (2012). The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: A critical review. *Journal of economic literature*, 50(1), 3-50.
- 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), 1717-63.
- Tikanmäki, H., Lappo, S., Merilä, V., Nopola, T., Reipas, K. & Sankala, M. (2019). Lakisääteiset eläkkeet: pitkän aikavälin laskelmat. Eläketurvakeskuksen raportteja 02/2019.
- Valkonen, T. & Lassila, J. (2021). Väestön ikääntymisen taloudelliset vaikutukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:36, Valtioneuvoston kanslia.
- Valkonen, T. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:16, Valtioneuvoston kanslia.
- VATT. (2013). Hyvän veropolitiikan periaatteet. VATT Julkaisut 63.
- Weber, M., & Schram, A. (2017). The non-equivalence of labour market taxes: A real-effort experiment. *The Economic Journal*, 127(604), 2187-2215.