

Selvitysmies Raimo Sailaksen työryhmä:
Osaavan työvoiman saannin turvaaminen
väestöään menettävillä alueilla
TAUSTAMUISTIO

7.10.2005

**TYÖNANTAJAN
SOSIAALITURVAMAKSUSTA
VAPAUTTAMISEN
ALUEELLINEN KOKEILU**

—

TYÖLLISYYS- JA MUUT VAIKUTUKSET

0. Tiivistelmä

Vuoden 2003 alusta lähtien työnantajan sosiaaliturvamaksu poistettiin kokeiluluonteisesti kolmeksi vuodeksi Pohjois-Lapin ja eräiden saaristokuntien alueella toimivilta yrityksiltä. Kokeilun tarkoituksena on selvittää työnantajamaksun poistamisen vaikutuksia työllisyyteen ja työllistämisedellytyksiin.

Työnantajamaksujen alentaminen alentaa välillisiä työvoimakustannuksia, jolloin työvoiman kysyntä yleensä kasvaa. Osa maksualennuksesta siirtyy kuitenkin usein palkkoihin. Työllisyysvaikutuksen suuruus riippuukin työvoiman kysynnän ja tarjonnan joustoista eli siitä, miten herkästi työvoiman kysyntä ja tarjonta reagoivat palkkatason muutoksiin. Työvoiman tarjonnan reaktiot ovat moniselitteisemmät ja saattavat vaihdella toimialoittain ja alueittain sekä sukupuolen mukaan.

Kansainväliset tutkimustulokset työnantajamaksujen muutosten ja porrastusten vaikutuksista ovat varsin ristiriitaisia. Pohjoismaiden kokeiluissa ei ole havaittu ainakaan huomattavia työllisyysvaikutuksia. Lähtökohdat tuen myöntämiseen ovat kuitenkin olleet Norjalla, Ruotsilla ja Suomelle erilaiset. Suomen kokeilulla pyritään selvittämään vapautuksen vaikutusta työllisyyteen ja työllistämisedellytyksiin. Norjassa ja Ruotsissa alueelliset erot työllisyydessä ovat pieniä ja työttömyysaste on koko maassa alhainen. Sosiaaliturvamaksujen alennuksella pyritään pitämään tietyt alueet asutettuina, tukemaan pienyrittäjyyttä ja pitämään palvelutaso ennallaan.

Korkeamäen ja Uusitalon (2005) tekemän seurantatutkimuksen perusteella Pohjois-Lappia ja A-saaristokuntia koskevalla alueellisella sotumaksuvapautuksella ei ole ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta kokeilualueen yritysten työllisyyteen. Sotumaksuvapautuksen johdosta työnantajamaksut vähenivät kokeilualueella keskimäärin noin neljä prosenttiyksikköä. Samoin kuin Pohjois-Ruotsissa, osa työvoimakustannusten alennuksesta kompensoitui kokeilualueen nopeammalla palkkojen kasvulla. Tästä huolimatta sotumaksuvapautus alensi työvoimakustannuksia. Sen paremmin Ruotsin kuin Suomen kokeilullakaan ei näytä olleen merkittävää vaikutusta alueen työllisyyteen.

Jänkälän (2005) kokeiluun liittyneessä tutkimuksessa aloittamisilmoituksen tehneiltä Lapin kokeilualueen yrityksiltä kysyttiin arvioita kokeilun vaikutuksesta. Vuoden 2004 alussa tehdyn kyselyn mukaan vajaa kolmannes yrityksistä aikoi palkata sotumaksualennuksen vuoksi lisää työntekijöitä ja yli 60 % uskoi sotumaksualennuksen avulla turvaavansa nykyisten työpaikkojen säilymistä. On toki huomattava, että kyse on vasta yrittäjien aikomuksista – ei toteutuneista rekrytoinneista.

Vaikka sotumaksukokeilun ei alkuvaiheen perusteella voida katsoa lisänneen alueen työllisyyttä, saattaa kokeilulla kuitenkin olla muita kokeilualueetta hyödyttäviä piirteitä. Yritysten kilpailuaseman vahvistuminen nähdään joka tapauksessa työllisyysaspektin ohella tärkeänä.

Mikäli alennus valuu palkkoihin, voidaan tätä käyttää mm. osaavan työvoiman houkuttimena. Palkkataso on yksi tärkeä tekijä kilpailtaessa hyvästä työvoimasta. Harvaan asutuilla alueilla tämä kilpailuvaltti on perinteisesti ollut huono. Sotumaksukokeilun voidaan siis tulkita parantaneen yritysten kilpailukykyä turvaamalla hyvän työvoiman pysyvyys, mitä voidaan pitää tavoiteltavana asiana tasapainoisen aluekehityksen turvaamisessa. Ilman sotumaksuhelpotuksia osa yrityksistä olisi mahdollisesti lopettanut toimintansa tai muuttanut, jolloin työllisyys olisi heikentynyt toteutuneeseen nähden.

Työllisyysvaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että määräaikaisen kokeilun vaikutukset saattavat olla heikompia kuin pysyvemmän muutoksen. Kolme vuotta kestävä kokeilu ei välttämättä ole riittävän pitkä aika, jotta työnantajien kannattaisi tehdä suuria muutoksia yritys- tai tuotantorakenteisiin.

1. Kokeilulain tausta, sisältö ja tavoitteet

1.1 Kokeilun tausta

Sisäasiainministeriö asetti 24.8.2001 Pohjois-Lappi-työryhmän vauhdittamaan Pohjois-Suomen ja Pohjois-Norjan kuntien mahdollisuuksia tehdä valtakunnanrajat ylittävää yhteistyötä sekä parantamaan työllistämisedellytyksiä – erityisesti selvittämään mahdollisuudet työnantajan sosiaaliturvamaksujen alentamiseksi – Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueilla.

Työryhmän toimeksianto laajennettiin 27.11.2001 siten, että työryhmä saattoi tarkastella mahdollisuuksia sotumaksujen alentamiseksi myös Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntia laajemmalla alueella Lapin maakunnassa.

Työryhmä luovutti väliraporttinsa työnantajan sosiaaliturvamaksun alueellista alentamista koskevista vaihtoehdoista 21.12.2001. Hallitus antoi kokeilua koskevan esityksen eduskunnalle 17.9.2002 (HE 120/2002). Eduskunta hyväksyi lain vuoden 2003 budjetin yhteydessä ja kokeilu astui voimaan 1.1.2003. Laki on määräaikainen siten, että viimeisen kerran vapautuksen sosiaaliturvamaksusta saa tammikuussa 2006 joulukuussa 2005 maksettavien palkkojen perusteella.

1.2 Kokeilulain sisältö

Hallituksen esityksen mukaisesti työnantajan sosiaaliturvamaksu poistettiin 2003 alusta lähtien kolmivuotisena kokeiluna kolmen pohjoisimman seutukunnan alueella sekä ns. A-saaristokunnissa toimivilta yrityksiltä. Kokeilualueelle kuuluvat Lapin kunnat ovat Enontekiö, Kittilä, Kolari, Muonio, Inari, Sodankylä, Utsjoki, Kemijärvi, Pelkosenniemi, Pello, Posio, Salla, Savukoski ja Ylitornio. A-saaristokuntiin luetaan Hailuoto, Houtskari, Iniö, Korppoo, Nauvo ja Velkua.

Kokeilulain piiriin kuuluvat sellaiset yritykset ja valtion liikelaitokset, joilla on kiinteä toimipaikka kokeilualueella, sekä kotitaloustyönantajat, jos työ suoritetaan kokeilualueella. Nykyinen EU:n valtiontukea koskeva vähämerkityksellisen tuen (de minimis) sääntö rajaa kansallisen tuen ulkopuolelle liikenteen, maatalouden, porotalouden, kalastuksen, vientiin liittyvän toiminnan sekä tuen, jolla suositetaan kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella.

Maksuvapauden enimmäismäärä on säädelty. Maksuvapautuksen muodossa annettavan tuen ja yritystoimintaa harjoittavan työnantajan mahdollisesti saaman muun vähämerkityksisen tuen yhteismäärä ei saa kolmen vuoden ajanjaksolla ylittää 100 000 euroa. Suomessa yritystoimintaa harjoittavan työnantajan maksuvapautusvähennysten määrä ei saa ylittää 30 000 euroa kultakin palkanmaksuvuodelta määräytyvästä sosiaaliturvamaksusta.

Kokeilun piiriin kuuluvat työnantajat saavat maksuvapautuksen tehtyään verovirastolle tätä koskevan aloittamisilmoituksen. Ilmoituksen jättämisen jälkeen työnantaja saa jättää sotumaksun tilittämättä. Maksuvapautuksen saaneitten yritysten pitää selvittää maksuvapautuksen perusteet myös vuosilmoituksessaan.

Kokeilun ansioista työnantajamaksut alenivat kokeilualueen yrityksissä 3–6 prosenttiyksikköä. Ennen kokeilun alkua tehtyjen laskelmien mukaan kokeilun piirissä olevien yritysten lukumääräksi arvioitiin 3 500, joista valtaosa sijaitsee Lapissa. Lapin alueella kokeiluun on toistaiseksi osallistunut noin 2 000 yritystä. Saaristokuntien osalta osallistuminen on ollut vähäisempää.

Kokeilun johdosta sosiaaliturvamaksuja arvioitiin menetettävän noin 8 miljoonaa euroa. Tämä katettiin nostamalla kokeilualueen ulkopuolella toimivien työnantajien sotumaksua 0,014 prosenttiyksikköä. Lapin veroviraston 1.3.2004 antaman tiedotteen mukaan työnantajan sosiaaliturvamaksun vapautuksen määrät koko maassa vuodelta 2003 jäivät vajaaseen viiteen miljoonaan euroon. Suurimmat sosiaaliturvamaksuvapautuksen saaneet työnantajat löytyvät Sodankylästä, Inarista, Kittilästä, Kemijärveltä, Pellostä ja Ylitorniolta.

1.3 Kokeilun tavoitteet

Määräaikaisen maantieteellisesti rajatulle alueelle suunnatun kokeilun tavoitteena on selvittää sosiaaliturvamaksun alueellisen porrastuksen vaikutuksia alueen työllisyyteen ja yritysten työllistämisedellytyksiin. Maksun poistamisen tavoitteena on tukea yrityksen työllistämisedellytyksiä pohjoisimmassa Suomessa ja eräissä saaristokunnissa, missä maantieteelliset tekijät, ilmasto-olosuhteet, pitkät kuljetusmatkat, syrjäinen sijainti ja harva asutus lisäävät yritysten kustannuksia muuhun Suomeen verrattuna.

Pyrkimyksenä on tukea yritysten työllistämisedellytyksiä, helpottaa uusien yritysten sijoittumista kokeilualueelle, edistää olemassa olevien yritysten toiminnan kehittämistä, vähentää työttömyyttä ja synnyttää uusia työpaikkoja. Tarkoitus on, että ihmisten mahdollisuudet jäädä asumaan kotiseudulle paranisivat, mikä hillitsisi poismuuttoa kokeilualueen kunnista. Tämä puolestaan vahvistaisi kokeilualueen kuntien taloutta ja väestöpohjaa.

Lisäksi kokeilulla pyritään yleisemminkin saamaan vastausta kysymykseen, voidaanko työnantajalta perittäviä maksuja alentamalla vaikuttaa työllisyyteen.

Pohjois-Suomessa on viime vuosien aikana merkittävässä määrin keskusteltu Pohjoiskalottialueella toimivien yritysten yhdenvertaisesta kohtelusta. Keskustelu on liittynyt kiinteästi myös yritysten työnantajamaksuihin, jotka naapurimaissa Ruotsissa ja Norjassa ovat jo vuosia olleet tietynlaisten huojennusten kohteena. Tätä on yleisesti pidetty tekijänä, joka vaikuttaa kilpailuympäristön kautta pohjoisen yritysten kilpailukykyyn. Lapissa on paljon muuttotappiokuntia ja lisäksi useassa kunnassa on korkea työttömyys. Työttömyysaste Lapin kunnissa maaliskuussa 2004 vaihteli 10,5 prosentista 25,4 prosenttiin. Sotumaksukokeilu luo omalta osaltaan yhtenäistä käytäntöä Pohjoiskalottialueelle.

Käytännön kokemusten saamiseksi hallituksen esitykseen sotumaksukokeilusta kirjattiin tarve kokeilun vaikutusten seurannasta ja arvioinnista. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla toiminut alueellisesti porrastetun työnantajamaksun seurantaryhmä valitsi Palkansaajien tutkimuslaitoksen ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen arvioimaan yhdessä kokeilun vaikutuksia.

1.4 Kainuun kokeilu

Lapin ja eräiden saariston kuntien kokeilun aloittamisen jälkeen päätettiin vastaavasta kokeilusta Kainuussa vuosina 2005-2009. Kainuun sotumaksukokeilu eroaa Lapin ja saaristokuntien kokeilusta siten, että kokeiluun kuuluvat yksityisen työnantajan, valtion liikelaitosten sekä kotitaloustyön lisäksi myös kuntatyönantajat, kuntayhtymät, kuntien liikelaitokset, evankelis-luterilainen kirkko, sen seurakunta ja seurakuntayhtymä, ortodoksinen kirkkokunta ja sen seurakunta sekä Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) mukainen maakuntahallinto.

Kainuun sotumaksukokeilussa pyritään Pohjois-Lapin kuntien ja A-saaristokuntien tavoin työllisyyden ja työnantajien työllistämisedellytysten parantamiseen.

2. Työnantajamaksujen vaikutus työvoiman kysyntään ja tarjontaan

Työnantajamaksujen alentaminen pienentää välillisiä työvoimakustannuksia, jolloin sen pitäisi lisätä työvoiman kysyntää. Työnantajamaksujen alenemisesta osa siirtyy kuitenkin bruttopalkkoihin. Vaikutus työllisyyteen riippuu ratkaisevasti sekä työmarkkinoiden kysyntä- että tarjontatilanteesta. Kyse on toisin sanoen siitä, miten paljon työnantajamaksujen alentaminen vaikuttaa palkkatasoon ja sitä kautta kokonaistyövoimakustannuksiin. Mitä suurempi osuus alenemisesta siirtyy palkkoihin, sitä vähemmän työnantajalle jää käytettäväksi toimintansa laajentamiseen, lisätyöllistämiseen ja/tai tuotteiden hintojen alentamiseen, mikä puolestaan voisi lisätä kysyntää. Tämän palkkavaikutuksen voimakkuus riippuu työn tarjontareaktiosta.

Tarkemmin sanottuna palkkavaikutuksen suuruus riippuu työvoiman kysynnän ja tarjonnan joustoista eli siitä, miten herkästi työvoiman kysyntä ja tarjonta reagoivat palkkataso muutoksiin.

- Jos sekä työvoiman tarjonta että kysyntä ovat joustavia, kompensoituu osa työnantajamaksujen alennuksista palkkojen nousulla siten, että kokonaistyövoimakustannukset alenevat vähemmän kuin työnantajamaksut.
- Äärimmäisessä vaihtoehdossa, jossa työvoiman kysyntä on joustavaa, mutta tarjonta joustamatonta kompensoi palkkojen nousu kokonaan työnantajamaksujen alennuksen siten, etteivät kokonaistyövoimakustannukset ja työllisyys muutu ollenkaan.
- Toisessa ääripäässä työvoiman tarjonta on äärettömän joustavaa, jolloin työnantajamaksujen alennus alentaa koko määrällään työvoimakustannuksia. Vaikutus työllisyyteen riippuu tällöin työvoiman kysynnän joustosta eli siitä, miten paljon työvoimakustannusten aleneminen lisää työllisyyttä.

Työnantajamaksujen vaikutuksesta palkkatasoon on sekä hyviä teoreettisia malleja että paljon empiiristä tutkimusta. Aikaisemman empiirisen tutkimuksen mukaan työvoiman kysyntä on suhteellisen joustavaa. Esimerkiksi Koskelan, Pirttilän ja Uusitalon asiantuntijaselvityksessä osoitetaan teoreettisesti ja empiirisesti, että työn kysyntä reagoi voimakkaasti työvoimakustannusten alenemiseen ja että kysynnän kasvu olisi matalapalkka-aloilla suhteellisesti vielä suurempaa kuin kaikilla palkkatasoilla keskimäärin.¹

Tarjonnan osalta tyypillinen tulos on se, että tarjonta on suhteellisen joustavaa naisilla ja nuorilla kun taas parhaassa työiässä olevien miesten työvoiman tarjonta reagoi suhteellisen vähän palkkatasoon tai verotukseen². Tällöin työnantajamaksujen alentaminen vaikuttaa lähinnä palkkatasoon ja vaikutukset työllisyyteen ovat pieniä.

Tilanne saattaa kuitenkin olla hyvin erilainen alueella, jossa työttömyysaste on korkea ja palkkataso määräytyy pitkälti kollektiivisten työehtosopimusten mukaan. Jos suuri joukko työttömiä olisi valmis ottamaan työtä vastaan vallitsevalla palkkatasolla, saattaa työnantajamaksun alentamisella olla vain vähän vaikutusta palkkatasoon ja sen sijaan merkittävä vaikutus työvoimakustannuksiin ja työllisyyteen. Vaikutus työllisyyteen riippuu siis paikallisista olosuhteista ja sen suuruus on täysin empiirinen kysymys.

Tarjontajoustoa voi lisätä myös se, että suuri osa matalapalkka-aloilla työskentelevistä on osa-aikaisissa työsuhteissa ja on välillä tilastoidussa työvoimassa ja välillä sen ulkopuolella. Tämä koskee erityisesti koululaisia ja opiskelijoita.

Kuismasen³ mukaan Suomessa työntekijöiden työn tarjonta on joustavampaa kuin toimihenkilöiden. On myös osoitettu, että verotuksen ja muiden taloudellisten kannustinten vaikutus työmarkkinoille osallistumiseen on suurempi kuin näiden kannustinten vaikutus tehtyjen työtuntien määrään.

¹ Koskela E, Pirttilä J, Uusitalo R. (2004): ”Kuinka verotus vaikuttaa työllisyyteen? Katsaus taloustieteelliseen tutkimukseen”, alustava luonnos talousneuvostolle tilatusta selvityksestä.

² Gruber, J. (1997); Tax Incidence of Payroll Taxation, Evidence from Chile, Journal of Labor Economics, 15(3), s. 72-101,

³ Kuismanen, Mika (1993); ”Progressiivisen tuloverotuksen vaikutus miesten työn tarjontaan”, VATT-tutkimuksia 74.

3. Vuosien 2003 - 2005 kokeilun työllisyysvaikutukset

Suomessa aiemmin tehdyt selvitykset muilla kuin alueellisin perustein toteutettavista sosiaaliturvamaksun alennuksista ovat osoittaneet, että pienillä maksun alennuksilla ei olisi merkittävää työllisyysvaikutusta. Käytännön kokemusten saamiseksi hallituksen esitykseen sotumaksukokeilusta kirjattiin tarve kokeilun vaikutusten seurannasta ja arvioinnista. Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla toiminut alueellisesti porrastetun työnantajamaksun seurantaryhmä valitsi Palkansaajien tutkimuslaitoksen ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen arvioimaan yhdessä kokeilun vaikutuksia.

Korkeamäen ja Uusitalon⁴ laatima loppuraportti arvioinnista julkaistiin kesäkuussa 2005. Raportti käsittelee vuosia 2003-2004 eli kahta ensimmäistä kokeiluvuotta. Viimeisestä kokeiluvuodesta ei raportin laadintavaiheessa ollut vielä kokemuksia.

Sotumaksuvapautuksen johdosta työnantajamaksut alenivat kokeilualueella keskimäärin noin neljä prosenttia. Osa maksuvapautuksesta johtuvasta työvoimakustannusten alennuksesta kompensoitui nopeammalla palkkojen kasvulla. Tästä huolimatta sotumaksuvapautus alensi työvoimakustannuksia. Työvoimakustannusten alenemisella ei kuitenkaan ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta kokeilualueen työllisyyteen.

Tämän tutkimuksen tulokset ovat samansuuntaisia kuin vastaavan Pohjois-Ruotsissa toteutetun alueellisen työnantajamaksualennuskokeilun tulokset. Samoin kuin Ruotsissa, näyttää Suomenkin kokeilu johtaneen palkkojen nousuun, joka osittain, mutta ei kokonaan, kompensoi maksualennuksen vaikutuksen työvoimakustannuksiin. Sen paremmin Ruotsin kuin Suomen kokeilullakaan ei näytä olleen merkittävää vaikutusta kokeilualueen työllisyyteen.

Suomessa sotumaksukokeilun vaikutuksia on Korkeamäen ja Uusitalon tutkimuksen lisäksi arvioitu myös Jänkälän⁵ tekemässä kyselytutkimuksessa, jossa tammikuussa 2004 kaikilta aloittamisilmoituksen tehneiltä Lapin kokeilualueen yrityksiltä kysyttiin arvioita kokeilun vaikutuksista. Kyselytulosten mukaan vajaa kolmannes yrityksistä aikoi palkata sotumaksualennuksen vuoksi lisää työntekijöitä ja yli 60 % uskoi sotumaksualennuksen avulla turvaavansa nykyisten työpaikkojen säilymisen. Tämä viittaisi suhteellisen merkittäviin työllisyysvaikutuksiin. On kuitenkin huomattava, että kyse on vasta yrittäjien vuoden 2004 alussa esittämistä aikomuksista – ei toteutuneista rekrytoinneista.

Lisäksi Jänkälä toteaa raportissaan, että vaikka kyselyssä pyydettiin arvioimaan nimenomaan sotumaksukokeilun ansiosta syntyvien työpaikkojen määrää, vaikuttaa vastaajien arvioon myös yleinen taloudellinen tilanne sekä muut tekijät. Näiden tekijöiden vaikutusta ei ole Jänkälä mukaan mahdollista luotettavasti eliminoida kyselytutkimuksen tuloksista.

Verrattuna Korkeamäen ja Uusitalon tutkimustuloksiin Jänkälän tekemän kyselytutkimuksen työllisyysvaikutukset olivat selvästi suurempia. Kyselytutkimuksen arvio, jonka mukaan kolmannes yrityksistä palkkaisi kokeilun vuoksi uusia työntekijöitä, oli selvästi Korkeamäen ja Uusitalon tutkimuksen työllisyysvaikutusarvioiden luottamusvälin ulkopuolella.

Korkeamäki ja Uusitalo tarkastelivat myös kokeilun vaikutuksia erikokoisille yrityksille. Systemaattista eroa kokeilun vaikutuksista työllisyyteen tai palkkasummaan ei tuloksista kuitenkaan löytynyt. Jänkälän kyselytutkimuksessa yrityskoolla oli selkeä vaikutus työllistämisaikaisiin; kohtuullisen suuret yritykset ilmoittivat pystyvänsä palkkaamaan uusia työntekijöitä, kun taas pienillä alle 100 000 euron liikevaihdon yrityksillä ei pääsääntöisesti ollut aikeita lisätyövoiman palkkaamiseen.

Työllisyysvaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, että määräaikaisen kokeilun vaikutukset saattavat olla heikompia kuin pysyvemmän muutoksen. Kolme vuotta kestävä kokeilu ei välttämättä ole riittävän pitkä aika, jotta työnantajien kannattaisi tehdä suurempia muutoksia yritys- tai tuotantorakentei-

⁴ Korkeamäki, O. ja Uusitalo, R. (2005). Sosiaaliturvamaksukokeilun vaikutus työllisyyteen, arviointiprojektin raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 2005:7.

⁵ Jänkälä, S. (2005). Lappilaisten yritysten odotuksia sosiaaliturvamaksukokeilun vaikutuksista. Lapin TE-keskuksen julkaisuja.

siin. Sotumaksuvähennyksen kokeiluluonteisuus on saattanut vähentää työnantajien halukkuutta palkata lisätyövoimaa. Myös yrityskentästä ja yrittäjäjärjestöiltä tulleet viestit ilmentävät selkeästi tarvetta pidentää kokeilu-aikaa. Kokeiluperiodia on myös pidetty liian lyhyenä työllisyysvaikutusten havaitsemiseen.

Kokeilun työllisyysvaikutuksia arvioitaessa on myös huomioitava se, että de minimis –sääntö rajaa tuen määrän 30 000 euroon kultakin palkanmaksuvuodelta määräytyvästä sosiaaliturvamaksusta. Tähän 30 000 euroon sisältyy kaikki muukin valtiolta saatu tuki. Erityisesti Lapissa todennäköisesti suurin osa niistä yrityksistä, joissa on riittävästi työntekijöitä ja joissa kokeilun vaikutukset olisivat tehokkaita, ovat osallistuneet muihin kehittämishankkeisiin viimeisen kolmen vuoden aikana. Näin ollen de minimis –sääntö pienentää sotumaksukokeilun vaikutuksen monen yrityksen osalta olemattomiin. Vähämerkityksellisen tuen enimmäismäärän ennakoitaan nousevan merkittävästi seuraavalla rakennerahastokaudella (2007-2013), mikä saattaisi parantaa kokeilun vaikuttavuutta erityisesti työllistävyys-suhteen.

4. Kokeilun muut alueelliset vaikutukset

Vaikka sotumaksukokeilun ei alkuvaiheen perusteella voida katsoa lisänneen alueen työllisyyttä, saattaa kokeilulla kuitenkin olla muita kokeilualueita hyödyttäviä piirteitä.

Lapin viranomaiset ovat korostaneet kokeilun lyhytaikaisuudesta huolimatta saatuja myönteisiä tuloksia. Kokeilun tavoitteenahan on ollut pienten yritysten liiketoimintamahdollisuuksien edistäminen. Yritysten kilpailuaseman vahvistuminen nähdään joka tapauksessa työllisyysaspektin ohella tärkeänä.

Myös yritysten omat kannanotot ovat olleet myönteisiä ja osoittavat kokeilun olleen tarpeellinen. Suomen yrittäjien tekemän viimeisimmän kyselytutkimuksen mukaan noin 90 prosenttia yrityksistä suhtautuu myönteisesti kokeiluun.

Korkeamäen ja Uusitalon tutkimuksessa tarkasteltiin myös kokeilun vaikutuksia palkkoihin kokeilu- ja vertailualueella. Tutkimuksessa havaittiin, että Lapin alueella toimivien yritysten palkat nousivat kokeilun alun jälkeen keskimäärin kaksi prosenttia enemmän kuin vertailualueen yritysten palkat. Tämä tulos tarkoittaisi karkeasti sitä, että noin puolet sotumaksuvapautuksesta johtuvasta työvoimakustannusten alenemisesta kompensoituu palkkojen nopeammalla kasvulla. Toisaalta vertailututkimuksen alueilla myös monet muut tekijät voivat olla vaikuttaneet niin työllisyyteen kuin palkkasumman kehitykseenkin.

Mikäli vähennys valuu palkkoihin, voidaan tätä käyttää mm. osaavan työvoiman houkuttimena. Palkkataso on yksi tärkeä tekijä kilpailtaessa hyvästä työvoimasta. Harvaan asutuilla alueilla tämä kilpailuvaltti on perinteisesti ollut huono. Sotumaksukokeilun voidaan siis tulkita parantaneen yritysten kilpailukykyä turvaamalla hyvän työvoiman pysyvyys, mitä voidaan pitää tavoiteltavana asiana tasapainoisen aluekehityksen turvaamisessa. Ilman sotumaksuhelpotuksia osa yrityksistä olisi mahdollisesti lopettanut toimintansa tai muuttanut, jolloin työllisyys olisi heikentynyt toteutuneeseen nähden.

Lapin osalta on huomioitava kilpailutilanne myös Pohjois-Norjan ja Pohjois-Ruotsin kanssa, joissa tukea tullaan varmaankin jatkamaan tulevina vuosina.

5. Kansainvälisiä kokemuksia työnantajamaksujen alentamisesta

5.1 Ruotsi

5.1.1 Työnantajamaksujen alueellinen porrastaminen Ruotsissa

Ruotsissa sosiaaliturvamaksuja on alennettu alueellisesti 1980-luvun alusta lähtien. Tuet lopetettiin EY:n säädösten vastaisena vuoden 2000 lopussa. Tämän jälkeen Ruotsin hallitus valmisteli komission päätöksen perusteella uuden lain vuodelta 2002 perittävien sosiaaliturvamaksujen alueellisesta alentamisesta, jolloin maksualennus myönnetään EY:n vähämerkityksistä tukea koskevan säännön perusteella. Tuki kohdistuu A-tukialueen⁶ työnantajille, joilla on kiinteä toimipaikka tukialueella. Tuen tavoitteena on kannustaa pienyrittäjyyttä ja tukea palveluita niissä osissa maata, joissa on suurimmat maantieteelliset haitat, kuten pitkät välimatkat, pienet lähimarkkinat, heikkomat palvelut, harva asutus ja epäedullinen ilmasto. Sosiaaliturvamaksuvähennys ei koske kuntia, maakäräjiä, valtion viranomaisia ja liikelaitoksia tai rekisteröityjä uskontokuntia työnantajina. Toimialoista maksualennusta ei myönnetä kalastukseen, vesiviljelyyn, maatalouteen (perustussopimuksen liitteen I mukaan), liikenteen alalle tai hiili- ja terästeollisuuteen (Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen mukaan).

Sosiaaliturvamaksujen vähennys A-tukialueella on 10 prosenttiyksikköä koko maata koskevan 5 prosenttiyksikön lisäksi. Työnantajaa koskien 10 prosenttiyksikön maksuvähennys on enintään 800 euroa kuukaudessa (7 100 kr) ja 9 500 euroa vuodessa (85 200 kr). Yksityisyrittäjien työnantajamaksuvähennys on enintään 2 000 euroa vuodessa (18 000 kr). Vähennys hyödyttää siten suhteellisesti enemmän pieniä, 1-4 henkilön, yrityksiä kuin keskisuuria ja suuria yrityksiä. Vähennys koskee arviolta 21 000 yritystä.

Ruotsissa yrityksellä on vastuu siitä, ettei de minimis-tukien määrä ylitä. Yritys on velvollinen antamaan tukea myöntävälle viranomaiselle tiedot muista de minimis-tuista viimeisen kolmen vuoden aikana.

Nykyisten sosiaaliturvamaksujen alueellisten vähennysten arvioidaan maksavan 53 miljoonaa euroa (480 milj. kr) vuodessa.

5.1.2 Tutkimustuloksia alennetuista sosiaaliturvamaksuista

Lapin ja saaristokuntien sosiaaliturvamaksukokeilua vastaava työnantajamaksujen alentamishanke toteutettiin Ruotsissa vuosina 1984–1986. Ruotsalainen kokeilu tehtiin Norrbottenin alueella siten, että työnantajan maksamia veroluonteisia maksuja alennettiin kymmenellä prosenttiyksiköllä, 35 prosentista 25 prosenttiin. Lisäksi työllistämistukea nostettiin 10 000 kruunulla uutta työntekijää kohti. Veronalennuksesta aiheutuneet kustannukset kolmen vuoden ajalta olivat noin miljardi kruunua ja työllistämistuen korotuksesta aiheutuneet kustannukset puolestaan noin 30 miljoonaa kruunua. Evaluointitutkimus⁷ koskee teollisuustoimialoja, jotka ovat Norrbottenin alueen tärkeimmät työllistäjät. Seurannan piiriin kuului jakson alussa 15 500 työntekijää. Kokeilun vaikutuksia tutkittiin kolmella tasolla: koko Norrbottenin teollisuustoimialan työllisyyden kehitystä verrattiin huolellisesti valittuun vertailualueeseen, eri päätoimialoja verrattiin alueittain, ja kolmanneksi vertailtiin kokeilu- ja vertailualueelta valittujen, mahdollisimman samankaltaisten yritysten työllisyyskehitystä. Tutkimuksessa ei havaittu mitään positiivista työllisyysvaikutusta koko Norrbottenin tasolla tai toimialatasolla; yritystasolla kehitys oli Norrbottenin alueella jopa heikompaa kuin vertailuyrityksissä. Tutkimusto on kuitenkin edelleen olemassa.

Toinen sosiaaliturvamaksujen alentamisen työllisyysvaikutuksiin liittyvä tutkimus Ruotsista koskee vuonna 1997 voimaan tulleiden kaikkien yritysten sosiaaliturvamaksujen alentamisen vaikutuksia työllisyyteen. Tavoitteena alentamisessa oli työllisyyden lisääminen ja yksityisyrittämisen kannusta-

⁶ Pohjois-Ruotsi (Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland), pois lukien rannikkokunnat.

⁷ Bohm P, Lind H: Policy evaluation quality, A quasi-experimental study of regional employment subsidies in Sweden. *Regional Science and Urban Economics* 23 (1993). s. 51-65.

minen. Vähennys toteutettiin siten, että jokainen työnantaja voi vähentää 5 % palkkasummasta 95 000 euroon (852 000 kr) saakka vuosittain, eli vähennys oli tutkimusjaksolla 4 700 euroa (42 600 kr) vuodessa. Rajahyöty tällaisista maksujen alentamisesta on suurempi pienille 1-4 henkeä työllistävillä yrityksillä, kuin viisi tai enemmän työllistävillä yrityksillä. Valtiopäivien tilintarkastajien tutkimuksen⁸ mukaan sosiaaliturvamaksujen alentaminen vähensi valtion tuloja runsaalla 600 miljoonalla eurolla (5,5 mrd. kruunua) vuodessa. Arvioiden mukaan panostus nosti työllisyyttä 3 600 henkilöllä vuodessa, jolloin yksi työpaikka maksoi 167 000 euroa (1,5 milj. kruunua) eli 5-10 kertaa enemmän kuin tavanomaiset työmarkkinapoliittiset toimet. Tuen arvioitiin lisäävän työllisyyttä noin neljäsosassa yrityksistä, eli tuesta ei ollut työllistävää hyötyä 75 prosentissa yrityksistä. Tukimuoto on edelleen olemassa.

5.2 Norja

Norjassa työnantajamaksut on porrastettu alueittain vuodesta 1975 alkaen. Porrastus koskee kaikkia yksityisiä työnantajia ja kuntia, mutta ei valtiota. Alun perin maksuluokat olivat 17, 16 ja 14 prosenttia siten, että alimmat maksut koskivat Pohjois-Norjan kuntia. Vuonna 1980 lisättiin kaksi uutta vyöhykettä ja alimpia maksuja alennettiin tuntuvasti. Tämän jälkeen maksuprosentteja on useaan otteeseen muutettu ja kuntia siirretty vyöhykkeestä toiseen. Vuonna 2001 maksuluokat olivat 14,1; 10,6; 6,4; 5,1 ja 0,0 prosenttia. Nollamaksun vyöhykkeeseen kuuluu Finnmarkin lääni ja Tromssan pohjoisosa. Tällä alueella asuu vajaat 100 000 henkeä eli 2 % Norjan väestöstä.

Norjassa ei ole tehty varsinaista kokeilua työvoimakustannusten muutosten vaikutuksesta työllisyyteen. Työnantajamaksujen porrastuksessa tehtyjen muutosten voidaan kuitenkin ajatella muodostavan kokeilua vastaavan asetelman. Johansen ja Klette⁹ ovat käyttäneet tätä hyväkseen tutkiessaan työvoima- ja investointikustannuksia alentavien tukien vaikutusta palkkoihin ja työllisyyteen teollisuuden toimipaikoissa. Johansen ja Klette päätyvät tutkimuksessaan edellä mainittua pessimistisempään tulokseen, jonka mukaan 60–100 prosenttia veronalennuksesta siirtyy korkeampiin palkkoihin. Näin ollen veronalennusten työvoimakustannuksia alentava vaikutus on pieni ja tällöin myös työllisyysvaikutus on jäänyt vähäiseksi.

Toisaalta hallituksen esityksen (HE 120/2002) perusteluissa todetaan, että alennuksen suora työllisyysvaikutus Pohjois-Norjassa on arvioitu 5,4 prosentiksi. Norjassa tehtyjen seurantatutkimusten mukaan työnantajan sosiaaliturvamaksun porrastuksen merkittävimpiä hyötyjiä ovat olleet palvelusektorin yritykset ja kunnat. Etenkin ns. Norjan mallin alueella työnantajamaksujen vapautuksella on arveltu olleen merkittävä vaikutus alueen työllisyyden kohenemiseen ja muuttoliikkeen hillitsemiseen. Kokonaisuudessaan Norjan malli kustansi valtiolle vuonna 2004 noin 300 miljoonaa euroa. Tästä työvoimakustannusten vapautusten osuus oli yli 60 prosenttia.

Euroopan vapaakauppaliiton EFTA:n valvontaelin ESA antoi vuonna 1998 päätöksen, jossa se toteutti, että Norjan alueellisesti porrastettu maksujärjestelmä on katsottava ETA-sopimuksen valtioneuvoston säännösten vastaiseksi tueksi. Norjan tuli lopettaa tuki säännösten vastaisilta osin vuoden 1998 loppuun mennessä. Kuljetustukena alennusjärjestelmää sai kuitenkin soveltaa vuoden 2003 loppuun saakka ESA:n päätöksessä asetetuilla ehdoilla.

Norjan hallitus valitti ESA:n päätöksestä vaatien sitä kumottavaksi. EFTA -tuomioistuimien kuitenkin hylkäsi vuonna 1999 antamallaan päätöksellä Norjan hallituksen valituksen. Norjan hallitus on EFTA -tuomioistuimen päätöksen antamisen jälkeen tarkistanut voimassa ollutta työnantajan sosiaaliturvamaksun alueellisen porrastuksen järjestelmää. Päätöksen johdosta maksualennus on poistettu tietyiltä elinkeinoilta kuten sähkön, öljyn ja mineraalien tuotannosta. Myös aluejakoa on tarkistettu. ESA on hyväksynyt Norjan tekemät korjaukset järjestelmään vuosiksi 2000 – 2003.

⁸ Förslag till Riksdagen 2001/02:RR2 Riksdagens revisorers förslag angående sänkta socialavgifter.

⁹ Johansen, F. ja Klette, T.J. (1998). Wage and Employment Effects of Payroll Taxes and Investment Subsidies. Department of Economics, University of Oslo, memorandum 27/1 1998.

5.3 Ranska

Laajamittaisin työnantajamaksujen alennuskokeilu on toteutettu Ranskassa, jossa vuodesta 1993 työnantajamaksuja on porrastettu palkkaperusteisesti. Poiketen muista kokeilumaista ranskalaisten tutkijoiden mukaan työnantajamaksujen alentamisella on suuri vaikutus työllisyyteen. On kuitenkin huomioitava, että tuki on merkittävästi suurempi kuin Pohjoismaissa. Ranskassa pienimmistä palkoista maksettavia työnantajamaksuja on alennettu. Minimipalkan tasolla alennus on nykyään 26 prosenttia. Tuki alenee asteittain ja poistuu kokonaan kun palkka nousee 1,7 -kertaiseksi minimipalkkaan verrattuna.

Mm. Crépon ja Desplatz¹⁰ arvioivat, että vuosien 1994 ja 1997 välillä toteutetut työvoimakustannusten alennukset lisäsivät työllisyyttä jopa 460 000 työntekijällä eli 3,1 prosentilla. Tilastoista voidaan myös nähdä, että vähän koulutusta saaneiden työllisyysosuuden lasku on pysähtynyt maksuporrastuksen käyttöönoton jälkeen. Syitä suureen työllisyysvaikutusarvioon on vaikea arvioida. Osittainen selitys lienee se, että alennus kohdistui pienimmistä palkoista maksettaviin työnantajamaksuihin ja työvoiman kysyntä saattaa olla matalapalkka-aloilla poikkeuksellisen joustavaa. Toinen mahdollinen selitys on se, että minimipalkan vuoksi palkat eivät voi reagoida työnantajamaksujen muutoksiin.

Kramarz ja Philippon¹¹ puolestaan väittävät, että kohdennettu työnantajan sosiaalivakuutusmaksun alennus on vähentänyt merkittävästi todennäköisyyttä siirtyä työllisyydestä työttömäksi, mutta se ei ole lisännyt merkittävästi todennäköisyyttä siirtyä työttömyydestä työllisyyteen.

5.4 Muut maat

Suurin yhtäkkinen muutos työnantajamaksuissa on todennäköisesti tapahtunut Chilessä. Vuoden 1981 eläkeuudistuksen yhteydessä työnantajamaksuja alennettiin keskimäärin 30 prosentista keskimäärin 8,5 prosenttiin. Aikaisemmin eläkkeet rahoitettiin pääasiassa työnantajilta kerättävillä maksuilla jakojärjestelmän mukaisesti. Vuonna 1981 koko eläkejärjestelmä yksityistettiin ja työntekijät säästivät tämän jälkeen yksityisiin eläkerahastoihin. Muutoksen jälkeen valtaosa sosiaalisista tulonsiirroista rahoitettiin verovaroin työnantajilta kerättävien maksujen sijaan. Gruberin (1997) tutkimuksen mukaan työnantajamaksujen muutoksia kompensoi kuitenkin nopea palkkojen nousu, ja työllisyysvaikutukset jäivät merkityksettömän pieniksi.

Myöskään Yhdysvaltojen aineistolla saadut tulokset eivät viittaa työnantajan sosiaalivakuutusmaksujen muutoksilla olleen merkittävää vaikutusta kokonaistyövoimakustannuksiin ja sen seurauksena ei todennäköisesti myöskään työllisyyteen.

Alankomaissa ja Belgiassa on ollut käytössä sosiaaliturvamaksujen porrastuksia, mutta niistä ei ole tiettävästi laadittu empiirisiä tutkimuksia. Alankomaissa on nyttemmin päätetty korvata koko työnantajamaksujen porrastusjärjestelmä työntekijöille suunnatulla ansiotulovähennyksellä.

¹⁰ Crépon, B. ja Desplatz, R. (2001). Evaluation des effets des dispositifs d'allègements de charges sociales sur les bas salaires, INSEE Working Paper, G2001/10.

¹¹ Kramarz, F ja Philippon, T. (2001): "The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment", Journal of Public Economics, 82, 115-146.

LIITE 1. Kansainväliset EY:n säädökset: vähämerkityksellinen tuki

Valtion varoista myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, kielletään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 artiklassa 1 kohdassa. Komission EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen antaman asetuksen mukaan perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta eikä tuesta tarvitse ilmoittaa etukäteen komissiolle, jos yrityksen saama vähämerkityksisen julkisen tuen yhteismäärä ei ylitä 100 000 euroa kolmen vuoden ajanjaksolla.

Laskennassa huomioidaan kaikki eri viranomaisilta (esimerkiksi kunnat, maakuntien liitot, ministeriöt, ministeriöiden alaiset viranomaiset, Finnvera Oyj, Tekes) saatu rahoitus, joka täyttää de minimis –tuen kriteerit.

Tuen saaja on velvollinen ilmoittamaan viranomaisille kyseisten tukien saamisesta ja vastaa siitä, että eri viranomaisten maksamien de minimis –tukien yhteissumma ei ylitä. (Komission asetus (EY) N:o 69/2001, EY:n perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen).

Vähämerkityksistä tukea koskeva sääntö ei rajoita yrityksen oikeutta saada samaan hankkeeseen muuta komission hyväksymää tai ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan kuuluvaa valtiontukea. Komission asetuksessa on erikseen lueteltu ne toimialat, joissa asetusta ei sovelleta: liikenteen ala tai toiminta, joka liittyy perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen tuotteiden tuottamiseen tai jalostamiseen taikka kaupan pitämiseen (maatalous, kalastus, vesiviljely, porotalous) sekä vientiin liittyvään toimintaan. Asetusta ei myöskään sovelleta, jos valtion tuella pyritään suosimaan kotimaisia tuotteita tuontituotteiden kustannuksella.

Asetuksen mukaan tukea saavalle yritykselle on ilmoitettava, että kysymyksessä on vähämerkityksinen tuki. Tukea myönnettäessä on saatava yritykseltä tiedot sen kolmen edeltävän vuoden aikana saamasta muusta vähämerkityksisestä tuesta. Ennen uuden tuen myöntämistä on tarkistettava, että uusi tuki ei edeltävän kolmen vuoden ajanjakson aikana myönnetyn aikaisemman vähämerkityksisen tuen kanssa ylitä 100 000 euron enimmäismääriä.

Liite 2. Yksityisen työnantajan työnantajamaksut Suomessa

Työnantajamaksut muodostuvat työeläkemaksusta, työttömyysvakuutusmaksusta, pakollisesta tapaturmavakuutusmaksusta, ryhmähenkivakuutusmaksusta, sairausvakuutusmaksusta ja kansaneläkemaksusta. Työnantajan sosiaaliturvamaksu määräytyy kahtena jälkimmäisenä olevien työnantajan kansaneläkemaksun ja työnantajan sairausvakuutusmaksun yhteismäärän perusteella.

Lain vakuutetun sairausvakuutusmaksun, työnantajan sairausvakuutusmaksun ja työnantajan kansaneläkemaksun suuruudesta (1206/2001) mukaan työnantaja on velvollinen suorittamaan Kansaneläkelaitokselle kansaneläkelaisissa (347/1956) tarkoitettua työnantajan kansaneläkemaksua ja sairausvakuutuslaissa (364/1963) tarkoitettua työnantajan sairausvakuutusmaksua. Tästä pysyvästä laista poiketen on vuosittain budjettilakina annettu budjettivuonna perittävien maksujen suuruus.

Yksityisen työnantajan kansaneläkemaksun porrastus tehdään kolmeen eri maksutasoon työnantajan kuluvaan käyttöomaisuuden hankintamenoista tekemien poistojen ja maksettujen palkkojen suhteen perusteella:

- Verovuonna 2006 yksityisen työnantajan kansaneläkevakuutusmaksun määrä maksuluokassa I on hallituksen talousarvioesityksessä 0,898 % maksettujen palkkojen määrästä. Tähän luokkaan kuuluvat uudet yritykset sekä yritykset, joiden käyttöomaisuuden poistot vuoden 2004 verotuksessa olivat alle 50 500 euroa. Lisäksi ryhmään kuuluvat ne yritykset, joiden poistot vuoden 2004 verotuksessa olivat yli 50 500 euroa, mutta alle 10 % palkoista. Valtaosa Suomen sotumaksukokeilun kokeilualueen työnantajista kuuluu alimpaan maksuluokkaan.
- Maksuluokassa II työnantajan kansaneläkevakuutusmaksu on 3,098 %. Maksuluokkaan II kuuluvat sellaiset yritykset, joiden poistot olivat vuoden 2004 verotuksessa yli 50 500 euroa ja samalla vähintään 10 % mutta enintään 30 % palkoista.
- Maksuluokassa III työnantajan kansaneläkevakuutusmaksu on 3,998 %. Tähän luokkaan kuuluvat yritykset, joiden poistot olivat yli 50 500 euroa ja samalla yli 30 % palkoista. Lukumääräisesti valtaosa yrityksistä kuuluu alimpaan maksuluokkaan (I).

Sairausvakuutusmaksu on kaikille työnantajille sama, eli 2,06 %. Siten sosiaaliturvamaksut ovat 2,958 % maksuluokassa I, 5,158 % maksuluokassa II ja 6,058 % maksuluokassa III.

Sosiaaliturvamaksu muodostaa suhteellisen pienen osuuden kaikista työnantajamaksuista. Suurin osa työnantajamaksuista käytetään eläkkeiden rahoittamiseen. Työnantajan keskimääräinen TEL-maksu oli 16,8 % palkkasummasta vuonna 2005. Yhteenlaskettuna kaikki työnantajamaksut olivat keskimäärin 24,09 % palkkasummasta vuonna 2005.

Liite 3. Korkeamäki ja Uusitalo: Sotumaksukokeilun koe- ja vertailualueet

