Lausunto

2.5.2016
Olli Kärkkäinen, Nordea

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Lausunto valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020 (VNS 3/2016 vp)

Annan pyynnöstä lausunnon valtiontalouden suunnitelmassa esitettyjen linjausten vaikutuksista kannustinloukkuihin ja työhön motivointiin. Lausunnossani tarkastelen vaikutuksia erikseen taloudellisten kannustinloukkujen, byrokratialoukkujen ja muiden toimien osalta.

Taloudelliset kannustinloukut ja keinot niiden purkamiseksi

Taloudelliset kannustinloukut voidaan jakaa kahteen kategoriaan. Tuloloukut liittyvät jo töissä olevien kannustimiin lisätä työntekoaan. Työnteon lisäämisen kannustimia voidaan mitata efektiivisellä marginaaliveroasteella, joka kertoo kuinka suuri osa bruttotulojen kasvusta jää saamatta verojen ja vähentyneiden etuuksien vuoksi.

Työttömyysloukut liittyvät puolestaan työttömien kannustimiin vastaanottaa työpaikka. Työllistymisen kannustimia voidaan mitata niin sanotun työllistymisveroasteen avulla. Työllistymisveroaste kertoo, kuinka paljon verot kasvavat ja tulonsiirrot vähenevät, kun henkilö työllistyy tietyllä palkalla. Henkilön katsotaan olevan työttömyysloukussa, kun hänen työllistymisveroasteensa on yli 80 prosenttia. Tällöin käytettävissä olevat tulot kasvavat alle viidesosalla työllistymispalkasta.

Taloustieteellisten tutkimusten työttömien työllistymispäätös reagoi herkemmin taloudellisiin kannustimiin kuin jo työssä olevien päätös työn määrästä. Tämän takia työnteon kannustimia ja kannustinloukkuja tarkasteltaessa on monesti keskitytty nimenomaan työllistymisveroasteisiin ja työttömyysloukkuihin.

Työllistymisen taloudelliset kannustimet riippuvat työttömien ja työntekijöiden käytettävissä olevien tulojen erosta. Mitä enemmän tulot kasvavat työllistymisen myötä, sitä paremmat ovat työnteon kannustimet. Siten työllistymisen kannustimia voidaan parantaa joko työttömien tuloja pienentämällä tai pienituloisten työntekijöiden tuloja kasvattamalla. Näistä molempiin liittyy omat ongelmansa.

Työttömien tuloja voidaan pienentää esimerkiksi sosiaaliturvaleikkauksilla. Pelkän työttömyysturvan leikkaaminen lisäisi kuitenkin asumistuen- ja toimeentulotuen käyttöä, mikä heikentäisi työnteon kannustimia. Sosiaaliturvan leikkaaminen on ongelmallista myös perusturvan riittävyyden ja tuloerojen kannalta.

Osa-aikatyön kannustimia voidaan parantaa kasvattamalla osa-aikatyötä tekevien käytettävissä olevia tuloja. Näin on toimittu esimerkiksi työttömyysturvan suojaosassa, jossa työtön saa tienata 300 euroa ilman että työttömyyskorvaus laskee. Uudistuksen ongelmana on se, että kannustinloukut siirtyvät tässä tapauksessa osa-aikatyön ja kokopäivätyön välille kuten on tapahtunutkin suojaosareformeissa.

Työllistymisen voidaan parantaa myös kasvattamalla kaikkien pienituloisten työntekijöiden tuloja esimerkiksi veronkevennyksillä tai sosiaalietuuksien vähenemisasteita pienentämällä. Tässä tapauksesta ongelmaksi muodostuu reformin korkea kustannus, kun siitä hyötyvien työntekijöiden määrä on suuri.[1]

Julkisen talouden suunnitelmassa esitettyjen toimien vaikutus taloudellisiin kannustinloukkuihin

Taloudellisten kannustinloukkujen kannalta julkisen talouden suunnitelmassa oleellisia toimia ovat reformit, jotka muuttavat joko työttömien tai pienituloisten työntekijöiden käytettävissä olevia tuloja.

Veroperustemuutokset

Veroperustemuutoksissa työllistymisen kannustimiin vaikuttaa lähinnä ansiotuloverotuksen ansiotaso-/inflaatiotarkistukset. Ansiotasotarkistus estää tuloverotuksen kiristymisen ja siten hieman parantaa työllistymisen kannustimia. Inflaatiotarkistus keventää toisaalta myös työttömien verotusta. Osittain tämän takia julkisen talouden suunnitelmassa esitetyn tuloverotuksen ansiotasotarkistuksen kokonaisvaikutus työllistymisen kannustimiin jää vähäiseksi.

Kansaneläkeindeksiin sidottujen sosiaalietuuksien leikkaus ja indeksijäädytys

Kannustinloukkujen osalta yksi merkittävä sosiaaliturvaan liittyvä toimi on kansaneläkeindeksiin sidottujen sosiaalietuuksia indeksikorotusten jäädyttäminen 2017–2019 ja vuonna 2017 näihin etuuksiin tehtävä 0,85 prosentin lisäleikkaus. Näiden toimien johdosta mm. työttömyysturvaetuudet ja asumistuet jäävät alemmalle tasolla kuin jos niihin tehtäisiin normaalit inflaatiotarkistukset. Julkisen talouden suunnitelman inflaatio-oletuksilla arvioituna esimerkiksi peruspäiväraha on indeksijäädytyksen ja 0,85 prosentin lisäleikkauksen johdosta vuonna 2019 noin neljä prosenttia pienempi kuin se olisi ollut, jos peruspäivärahaan tehtäisiin normaalit inflaatiotarkistukset 2017–2019 eikä lisäleikkausta toteutettaisi.

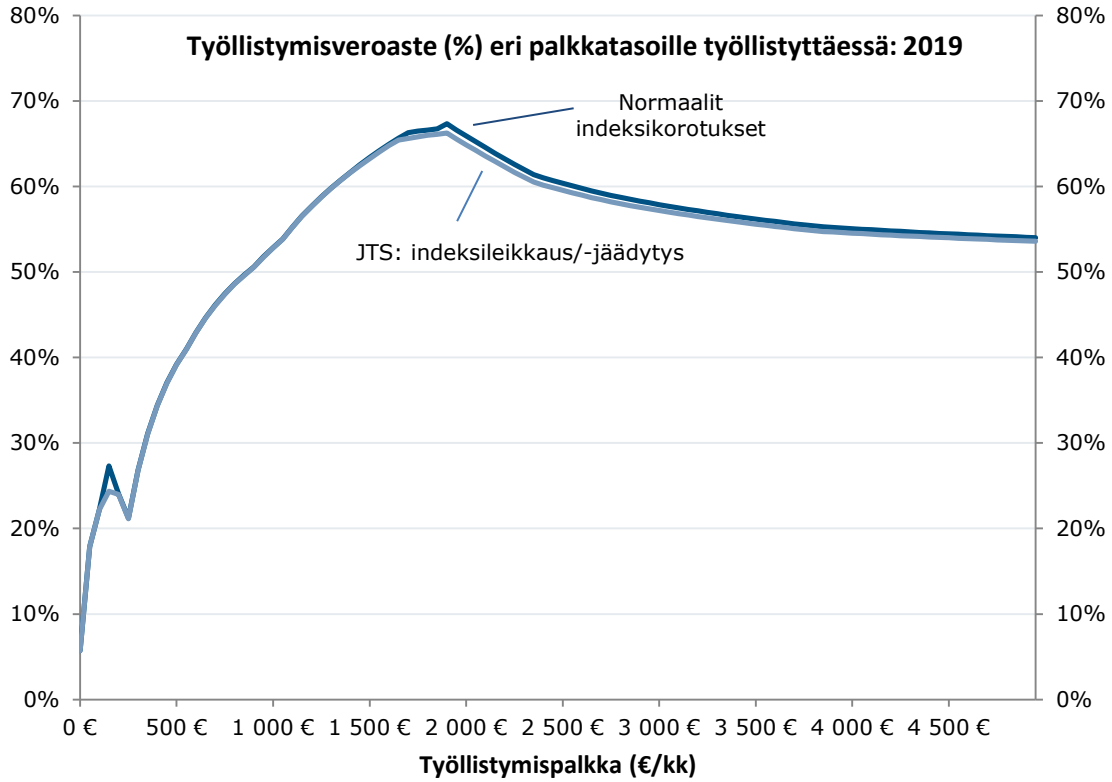
On tärkeää huomioida, että muista kansaneläkeindeksiin sidotuista etuuksista poiketen toimeentulotukea ei leikata, vaan siihen tehdään normaalit inflaatiotarkistukset 2017–2019. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien taloudellinen asema ei siten heikkene inflaatiojäädytysten myötä, koska toimeentulotuki kompensoi työttömyysturvaetuuksien ja asumistuen pienenemisen. Toimeentulotukea saavilla kotitalouksilla ensisijaisten

[1] Tarkempaa tietoa työttömyysloukuista ja keinoista niiden purkamiseksi: Kotamäki, M., Kärkkäinen, O. (2014). Työllisyys kasvaa, työnteko vähenee? Työnteon kannustimet ja suojaosareformin vaikutus. *Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2014.*

sosiaalietuuksien leikkaukset eivät tämän takia paranna työllistymisen kannustimia, vaan voivat jopa heikentää niitä. Tätä asiaa havainnollistetaan kahden esimerkin avulla.

Ensimmäisessä tapauksessa peruspäivärahaa saavan työttömän vuokra on niin matala, että hän ei saa peruspäivärahan ja yleisen asumistuen lisäksi toimeentulotukea.[2] Tässä tapauksessa työttömän käytettävissä olevat tulot laskevat julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvän 0,85 prosentin leikkauksen ja indeksijäädytyksen myötä. Jos työntekijöiden tulot eivät muutu, paranevat kokopäivätyöhön työllistymisen kannustimet hieman. Tämä näkyy kuviossa 1, jossa on laskettu työllistymisveroasteita eri palkkatasoille työllistyttäessä. Kuviossa palkan on oletettu olevan ns. soviteltua palkkatuloa eli työtön on oikeutettu soviteltuun päivärahaan. Tämän takia kannustimet eivät parane pienten palkkatulojen osalta, koska sosiaaliturvaleikkaukset pienentävät myös pieniä soviteltua palkkatuloja saavien soviteltua työttömyyspäivärahaa ja asumistukea. Kuviosta 1 voidaan nähdä, että kokonaisvaikutus työllistymisen kannustimiin on kokopäivätyön tapauksessakin vähäinen.

Kuvio 1: Työllistymisveroaste: työtön ei saa toimeentulotukea

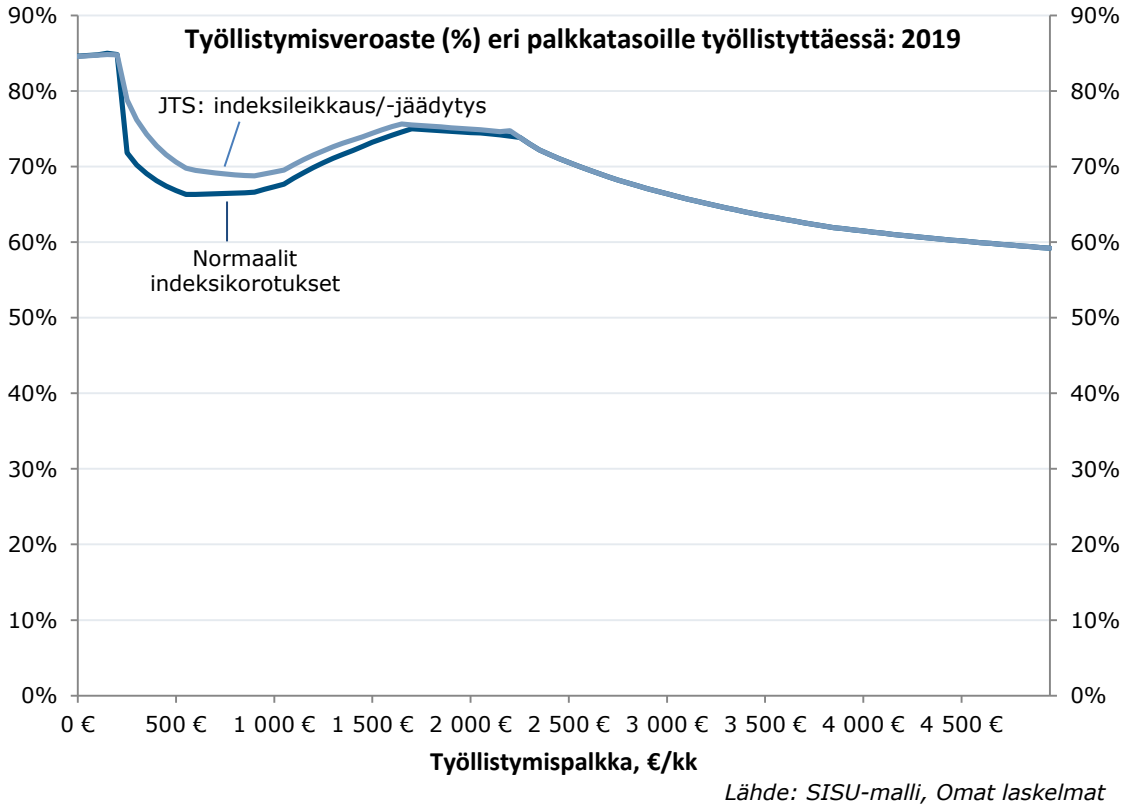


Lähde: SISU-malli, Omat laskelmat

[2] Esimerkkihenkilön oletukset:
Kuvio 1: Yleisen asumistuen kuntaryhmä 3, vuokra 400 €/kk. Muut oletukset samat kuin THL (2015): Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Kuviossa keskitytään sosiaaliturvamuutosten vaikutuksiin, jonka vuoksi verojärjestelmä on molemmissa vertailukohdissa sama.

Toisessa esimerkkitapauksessa peruspäivärahaa saavan työttömän vuokra on niin korkea, että hän on oikeutettu myös toimeentulotukeen.[3] Koska toimeentulotuki kompensoi peruspäivärahan ja asumistuen pienenemisen, pysyvät työttömän tulot ennallaan. Jos työtön työllistyy pienipalkkaiseen osa-aikatyöhön, oikeus toimeentulotukeen poistuu työtulojen kasvaessa. Pienipalkkaisessa osa-aikatyössä työtön saa kuitenkin edelleen soviteltua peruspäivärahaa ja asumistukea, joiden tasoa indeksijäädytys leikkaa. Indeksijäädytys ei siis vaikuta toimeentulotukea saavan työttömän tuloihin kokopäivätyöttömänä, mutta pienentää työttömän tuloja pienipalkkaisessa osa-aikatyössä. Tämän takia toimeentulotukea saavan työttömän kannustimet työllistyä pienipalkkaiseen soviteltuun osa-aikatyöhön heikentyvät indeksijäädytyksen myötä. Tämä näkyy kuviossa 2, jossa työllistymisveroasteet pienipalkkaisen osa-aikatyön tapauksessa nousevat. Työllistymisveroasteet kokopäivätyöhön pysyvät ennallaan, eli toimeentulotukea saavien työttömien kannustimet työllistyä kokopäivätyöhön eivät muutu.

Kuvio 2: Työllistymisveroaste: työtön saa toimeentulotukea



Lähde: SISU-malli, Omat laskelmat

[3] Esimerkkihenkilön oletukset:
Kuvio 2: Yleisen asumistuen kuntaryhmä 1, vuokra 684 €/kk. Muut oletukset samat kuin THL (2015): Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Kuviossa keskitytään sosiaaliturvamuutosten vaikutuksiin, jonka vuoksi verojärjestelmä on molemmissa vertailukohdissa sama.

Toimeentulotuen maksatuksen siirto Kansaneläkelaitokselle

Julkisen talouden suunnitelmassa arvioidaan, että perustoimeentulotuen laskennan ja maksatuksen siirtäminen Kansaneläkelaitokselle vähentäisi toimeentulotuen alikäyttöä ja kasvattaisi kokonaismenoja vajaalla 90 milj. eurolla. Toimeentulotuen alikäytön väheneminen on parannus perusturvan riittävyyden kannalta, mutta taloudellisten kannustinloukkujen kannalta se on heikennys. Toimeentulotuen käytön lisääntyminen kasvattaa työttömien käytettävissä olevia tuloja ja siten määritelmällisesti heikentää työllistymisen kannustimia.

Kohtuuhintaisen asuntorakentamisen tukeminen

Asumiskustannukset ovat merkittävä tekijä kannustinloukuissa etenkin pääkaupunkiseudulla. Korkeat vuokrat lisäävät toimeentuloriippuvuutta ja heikentävät työllistymisen kannustimia. Jos ympäristöministeriön hallinnonalan kohdalla mainitut toimet kohtuuhintaisen asuntorakentamisen tukemiseksi hidastavat vuokrien nousua ja lisäävät kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa, voivat kyseiset toimet välillisesti parantaa myös työllistymisen kannustimia.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan uudistaminen (säästö 150 milj. €)

Työttömyysturvauudistukset parantavat työnteon kannustimia, jos ne pienentävät työttömien tuloja tai kasvattavat pienipalkkaisten (soviteltua päivärahaa saavien) työntekijöiden tuloja. Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan uudistaminen parantaa työllistymisen kannustimia siltä osin kun se laskee ansiosidonnaisen päivärahan tasoa.

Toisaalta taas ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentäminen ei ole ensisijaisesti työllistymisveroasteita pienentävä toimi. Keston lyhentämisen ensisijaisena tarkoituksena on saada ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavat työttömät työllistymään ennen kuin työtön siirtyy työmarkkinatuelle. Jos työtön ei kuitenkaan työllisty ennen työmarkkinatuelle siirtymistä, paranevat työllistymisen kannustimet siltä osin kuin työmarkkinatuki on ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa pienempi.

Päivähoitomaksujen korotus

Päivähoidon enimmäismaksun korotus voi heikentää työllistymisen kannustimia etenkin niissä perheissä, joissa toinen puoliso on töissä ja kotihoidontuella oleva puoliso pohtii pienipalkkaisen palkkatyön vastaanottamista. Tässä tapauksessa kannustinvaikutuksilla voi olla myös merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Tuomas Kososen kotihoidontuen vaikutuksia tarkastelevassa tutkimuksessa[4] nimittäin havaittiin että taloudellisilla kannustimilla on merkittävä vaikutus pienten lasten äitien työllisyyteen.

Byrokratialoukut

Taloudellisten kannustinloukkujen lisäksi myös niin sanotut byrokratialoukut voivat toimia työllistymisen esteenä. Byrokratialoukuilla tarkoitetaan työllistymiseen liittyvää byrokratiaa ja epävarmuutta sosiaalietuuksien katkeamisesta tai takaisinperinnästä. Näiden tekijöiden takia lyhytaikaista työtä ei välttämättä oteta vastaan, vaikka se olisikin taloudellisesti kannattavaa.

Byrokratialoukkuja voidaan poistaa esimerkiksi yksinkertaistamalla tai automatisoimalla sosiaaliturvajärjestelmää. Jos sosiaalietuudet sopeutuisivat automaattisesti tulojen muutoksiin, voisi työtön vastaanottaa lyhytaikaistakin työtä ilman huolta etuuksien katkeamisesta. Julkisen talouden suunnitelmasta ei ole selkeästi tunnistettavissa toimia byrokratialoukkujen purkamiseksi. Yksi potentiaalinen toimi on valmisteilla oleva kansallinen tulorekisteri, joka voi mahdollistaa sosiaaliturvajärjestelmän nykyistä laajemman automatisaation ja byrokratialoukkujen purkamisen.

Muita työhön motivointiin vaikuttavia toimia

Työllistymispäätökseen vaikuttavat taloudellisten kannustinloukkujen ja byrokratialoukkujen lisäksi myös työttömyysturvan saamiseen liittyvät ehdot. Esimerkiksi työttömyysturvan aktivoinnin lisääminen tai työstä kieltäytymisestä seuraavien sanktioiden uhka voivat saada työttömän työllistymään taloudellisista kannustinloukuista huolimatta.

Kannustinlaskelmat tarkastelevat usein työllistymisen kannustimia lyhyellä aikavälillä, esimerkiksi yhden kuukauden tai vuoden tasolla. Pidemmällä aikavälillä työllistymisen kannustimet ovat lyhyttä aikaväliä paremmat, jos laskelmissa huomioidaan esimerkiksi eläkekertymä tai työkokemuksen vaikutus tulevaan palkkatasoon.

[4] Kosonen, Tuomas. To work or not to work? The effect of child-care subsidies on the labour supply of parents, The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy, 14(3), 2014.

Lausunto

2.5.2016
Olli Kärkkäinen, Nordea

Yhteenveto

Tässä lausunnossa on tarkasteltu julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvien toimien vaikutuksia kannustinloukkuihin ja työhön motivointiin. Kannustinloukuilla tarkoitetaan useimmiten tilanteita, joissa työllistyminen tai työnteon lisääminen kasvattaisi henkilön käteen jääviä tuloja hyvin vähän tai ei ollenkaan. Taloudellisten kannustinloukkujen lisäksi myös byrokratialoukut voivat toimia työllistymisen esteenä.

Julkisen talouden suunnitelmasta on tunnistettavissa joukko toimia, jotka vaikuttavat työnteon taloudellisiin kannustimiin. Veroperustemuutosten osalta tuloverotuksen ansiotasotarkistukset parantavat hieman työllistymisen kannustimia, mutta niiden kannustinvaikutus jää vähäiseksi.

Kansaneläkeindeksiin sidottujen sosiaalietuuksien indeksijäädytys ja ylimääräinen 0,85 prosentin leikkaus parantaa hieman työllistymisen kannustimia niillä työttömillä, jotka eivät ole oikeutettuja toimeentulotukeen. Toimeentulotukea saavilla työttömillä ensisijaisten etuuksien leikkaus sen sijaan lisää toimeentulotukiriippuvuutta ja heikentää kannustimia vastaanottaa pienipalkkaista osa-aikatyötä.

Julkisen talouden suunnitelmaa on tarkasteltu tässä lausunnossa ainoastaan kannustinnäkökulmasta. On kuitenkin syytä huomioida, että monessa tapauksissa perusturvan riittävyys ja työnteon kannustinten parantaminen ovat keskenään ristiriidassa. Julkisen talouden suunnitelman osalta tämä näkyy selkeimmin toimeentulotuen maksatuksen siirtämisessä Kansaneläkelaitokselle, mikä vähentää toimeentulotuen alikäyttöä. Tämä parantaa perusturvan riittävyyttä, mutta heikentää työnteon kannustimia.

Lausunnossa on keskitytty lausuntopyynnön johdosta ainoastaan työn tarjonnan näkökulmaan. Tämän takia lausunnossa ei ole käsitelty työn kysyntään vaikuttavia toimia, esimerkiksi palkkatukea.

Julkisen talouden suunnitelmassa esitettyjen toimien kokonaisvaikutus kannustinloukkuihin ja työhön motivointiin jäänee vähäiseksi. Jos työttömyysloukkuja haluttaisiin merkittävästi poistaa, tulisi joko laskea työttömien sosiaaliturvan tasoa tai kasvattaa pienituloisten työntekijöiden tuloja. Näistä molempiin liittyy omat ongelmansa. Byrokratialoukkujen poistaminen voi kuitenkin olla taloudellisia kannustinloukkuja helpompaa esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmää yksinkertaistamalla tai automatisoimalla.

Helsingissä 2.5.2016



Olli Kärkkäinen
Yksityistalouden ekonomisti
Nordea