Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 21/2022 vp Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle 2022: Kannustinloukut

Asiantuntijalausunto- ja kuulemispyyntö 9.11.2022 tarkastusvaliokunnan kokoukseen 15.11.2022

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano -tarkastuksesta (tarkastuskertomus 14/2021)

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa ja asiantuntijaa kuultavaksi 15.11.2022 kokoukseensa koskien Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano -tarkastuksesta osana tarkastusviraston vuosikertomuksen käsittelyä.

Tarkastusvirasto toteaa yhteenvetona seuraavaa:

Kannustimet ja kannustinloukut muodostavat yhden työllistymiseen vaikuttavan kokonaisuuden. Kannustinloukkujen purkaminen tekee työllistymisestä tai yritystoiminnan aloittamisesta houkuttelevampaa ja helpompaa, mutta ei yksistään riitä selittämään henkilön valintoja. Kannustinloukkujen purkaminen ei automaattisesti johda työllisyyden lisääntymiseen.

Soviteltujen työttömyysetuuksien maksuviiveet ovat lyhentyneet. Lisäksi ansiotulojen ja työttömyysturvan yhteensovittamisen aiheuttama epävarmuus on vähentynyt eli objektiivinen byrokratialoukku on pienentynyt. Työttömyysetuuden hakijoiden tiedonpuute sovittelun ehdoista voi kuitenkin muodostaa informaatioloukun ja ylläpitää subjektiivista byrokratialoukkua eli hakijoiden käsityksiä ja kokemuksia ansiotulojen ja työttömyysturvan yhteensovittamisen aiheuttamasta epävarmuudesta.

Työttömyysetuudella aloitetun yritystoiminnan kannusteet vaikuttaisivat parantuneen yritystoimintaa koskevien työvoimapoliittisten lausuntojen ja yritystoiminnan starttirahojen määrän perusteella arvioiden. On mahdollista, että pää- tai sivutoimisuuden arvioinnin epäselvyys on byrokratialoukku, mikä voi vähentää halukkuutta aloittaa yritystoiminta.

Tulorajamittauksen piiriin työllistyville pitkäaikaistyöttömille luotu oikeus lykätä palkan ulosmittausta ei vaikuta lisäävän työnteon kannusteita merkittävästi edes väliaikaisesti. Ulosmittauksen lykkäysoikeus on osoittautunut käytännössä vaikeaksi, ja merkittävä osa lykkäyshakemuksista hylätään.

Verovelvolliset eivät tunne työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen eroja kovin hyvin, ja verotuksen kannusteet tai etuuksien pieneneminen eivät välttämättä vaikuta merkittävästi työllistymisvalintoihin. Työtulojen verotuksen keventäminen on kannusteita lisäävänä toimena valtiontalouden näkökulmasta kallis, ja työttömyysturvan kireä verotus voi puolestaan kasvattaa toimeentulotuen tarvetta.

Tarkastusvirasto suosittaa tarkastuksessaan, että sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa kiinnitettäisiin erityistä huomiota työttömyys- ja tuloloukkujen lisäksi byrokratia- ja informaatioloukkuihin ja erilaisten kannustinloukkujen mahdollisiin päällekkäisyyksiin. Sosiaaliturvan ja verotuksen kannustumiin liittyvien uudistusten vaikutuksista tulisi tiedottaa riittävästi keskeisille kohderyhmille. Lainsäädäntöjen toimeenpanoprosesseihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja hyödyntää toimeenpanon asiantuntemusta kattavasti lainvalmistelussa, mikä voisi vähentää byrokratia- ja informaatioloukkujen riskiä toimeenpanovaiheessa.

Yleistä kannustinloukuista

Kannustinloukut jaetaan työttömyys-, tulo-, byrokratia- ja informaatioloukkuihin.

Työttömyys- ja tuloloukku johtuvat verotukseen ja etuuspäätöksiin liittyvistä säännöistä. Työttömyysloukku tarkoittaa sitä, että siirtyminen työlliseksi synnyttää henkilölle taloudellista hyötyä vain vähän tai ei ollenkaan tai se heikentää taloudellista tilannetta. Työttömyysloukun syvyyttä kuvaa työllistymisveroaste, joka tarkoittaa työttömästä työlliseksi siirtymisen vaikutusta verotukseen, kotitalouden sosiaaliturvaetuuksiin ja tulosidonnaisiin asiakasmaksuihin. Henkilön on yleensä arvioitu olevan työttömyysloukussa, kun työllistymisveroaste on yli 80 prosenttia. Tuloloukun syvyyttä arvioidaan laskemalla henkilön efektiivinen marginaaliveroaste. Sillä tarkoitetaan osuutta, joka henkilöllä jää saamatta bruttopalkan lisäyksestä. Laskelmassa huomioidaan bruttopalkan lisäyksen vaikutus myös saatuihin sosiaaliturvaetuuksiin ja tulosidonnaisiin palvelumaksuihin.

Informaatio- ja byrokratialoukkuja synnyttää esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän sekä verotuksen monimutkaisuus, kokonaisuuden toimeenpanosta vastaavien instituutioiden määrä ja viranomaisissa asioinnin hankaluus. Informaatioloukku on usein yhteydessä taloudellisiin kannusteisiin. Sillä tarkoitetaan tilannetta, jossa työn vastaanottamista ehkäisee henkilön epätäydellinen informaatio, esimerkiksi tietämättömyys työttömyysetuuksien ja työtulojen verotuksen eroista. Byrokratialoukulla tarkoitetaan etuuksiin liittyvää paperityötä ja asiointipakkoa, joka voi syntyä esimerkiksi lyhytkestoisen työn vastaanottamisesta. Työtulojen ja etuuksien yhteensovittaminen voi aiheuttaa myös viivästyksiä tukien maksatukseen tai jopa katkaista ne. Informaatioloukut ovat subjektiivisia, koska niihin vaikuttaa henkilön tietämys järjestelmän toiminnasta ja siihen kytkeytyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Byrokratialoukut voivat olla subjektiivisia tai objektiivisia. Etuuksien hakemisen ja käsittelyn vaatima aika tai epävarmuus etuuden maksuaikataulun muutoksista voi olla objektiivinen tosiasia. Toisaalta käsitykset etuusbyrokratian ongelmista voivat olla myös hyvin subjektiivisia.

Käytännössä kannustinloukkuja ovat esimerkiksi tilanteet, joissa työstä saatava tulo ei kasvata merkittävissä määrin käyttöön jääviä tuloja tai työ- ja etuustulon yhdistäminen vaatii henkilöltä erityistä vaivaa ja aiheuttaa mahdollisia katkoksia tuloihin. Henkilöllä ei myöskään välttämättä ole tietoa siitä, miten työ- ja etuustuloja voi yhdistää tai miten yhdistäminen vaikuttaa käytettävissä oleviin tuloihin. Kannustinloukkujen purkaminen ei automaattisesti johda työllisyyden lisääntymiseen. Henkilöiden työllisyyteen ja työmarkkinoille kiinnittymiseen vaikuttavat monet eri rakenteelliset, ajalliset, institutionaaliset ja yksilölliset tekijät. Kannustimet ja kannustinloukut muodostavat yhden työllistymiseen vaikuttavan kokonaisuuden. Kannustinloukkujen purkaminen tekee työllistymisestä tai yritystoiminnan aloittamisesta houkuttelevampaa ja helpompaa, mutta ei yksistään riitä selittämään henkilön valintoja.

Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano -tarkastuksen päähavainnot ja johtopäätökset

Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano -tarkastuksessa (14/2021)[i] selvitettiin, miten erilaisilla lainsäädäntötoimilla on onnistuttu purkamaan sosiaaliturvaan, ulosottoon ja verotukseen liitettyjä kannustinloukkuja. Tarkastuksessa käsiteltiin työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen eroja sekä verotuksen ja sosiaaliturvan muodostamaa kokonaisuutta työnteon kannustimina. Lisäksi kerättiin tietoa siitä, missä määrin ihmiset tuntevat työtulojen verotuksen kannustimet ja kokevatko työttömyysturvan saajat, että niillä on vaikutusta halukkuuteen vastaanottaa työtä.

Tarkastuksessa keskityttiin seuraavaan neljään lainsäädännölliseen toimeen, joilla on pyritty lisäämään työnteon tai yritystoiminnan aloittamisen kannusteita:

- työttömyysturvalain (1290/2002) muutokseen osa-aikaisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistämiseksi (HE 220/2018 vp)

- työttömyysturvalain muutokseen työttömien työnhakijoiden yritystoiminnan aloittamisen kannusteiden lisäämiseksi (HE 121/2017 vp)
- ulosottokaaren (705/2007) palkan ulosmittauksen lykkäysuudistukseen
- tuloverolaissa (1535/1992) säädettyyn työtulovähennykseen

Kaikkia tarkastukseen valikoitua lainsäädännöllisiä toimia ei ole suoraan kohdistettu tunnistettujen kannustin-, byrokratia- tai informaatioloukkujen purkamiseen, mutta kaikilla on pyritty lisäämään erilaisia kannusteita.

Osa-aikaisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistämiseksi tehdyn työttömyysturvalain muutoksen (HE 220/2018 vp) keskeisin tavoite oli lyhentää soviteltujen työttömyysetuuksien maksuviiveitä muuttamalla työttömyysetuuksien sovittelu ansaintaperusteisesta maksuperusteiseksi. Ansaintaperusteisessa sovittelussa palkkatietoja täytyi odottaa, koska työttömyysetuuden sovittelu kohdistui sille jaksolle, jonka aikana työ tehtiin. Maksuperusteisessa järjestelmässä työntekokuukaudelta saa täyden etuuden ja soviteltu etuus kohdistuu jaksolle, jonka aikana palkka maksetaan. Muutoksen ajateltiin helpottavan työtulojen ja työttömyysetuuksien yhteensovittamista ja lisäävän lyhytkestoisen tai osa-aikaisen työn vastaanottamista. Tarkastuksen perusteella soviteltujen työttömyysetuuksien maksuviiveet ovat lyhentyneet. Ansiotulojen ja työttömyysturvan yhteensovittamisen aiheuttama epävarmuus on vähentynyt eli objektiivinen byrokratialoukku on pienentynyt. Työttömyyskassojen saamien yhteydenottojen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että hakijat eivät ole kovin hyvin tietoisia työttömyysetuuden sovittelun säännöistä ja käytänteistä. Tiedonpuute sovittelun ehdoista voi olla informaatioloukku. Se voi myös ylläpitää subjektiivista byrokratialoukkua eli hakijoiden käsityksiä ja kokemuksia ansiotulojen ja työttömyysturvan yhteensovittamisen aiheuttamasta epävarmuudesta.

Työttömien työnhakijoiden kannusteita yritystoiminnan aloittamiseen pyrittiin lisäämään vuoden 2018 alussa voimaantulleella työttömyysturvalainsäädännön muutoksella (HE 121/2017 vp). Työttömyysturvalakia muutettiin siten, että aloitetun yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuutta ei arvioida ensimmäisen neljän kuukauden aikana, ja oikeus työttömyysetuuteen säilyy tämän ajan. Oikeus työttömyysetuuteen säilyy siis ensimmäisen neljän kuukauden ajan, vaikka yritystoiminta olisi päätoimista. Tarkastuksen perusteella uudistus on onnistunut tavoitteissaan ainakin jossain määrin, ja työvoimahallinnon toimeenpanijat suhtautuvat siihen pääasiassa myönteisesti. Yritystoimintaa koskevien työvoimapoliittisten lausuntojen määrä on lisääntynyt hienoisesti uudistuksen voimaantulon jälkeen vuosina 2018 ja 2019, mutta samalla työttömien saamien yritystoiminnan starttirahojen määrä on vähentynyt. Starttirahojen määrän laskua voi selittää se, että yhä useampi on aloittanut yritystoiminnan työttömyysetuuden turvin. Työttömyysetuudella aloitetun yritystoiminnan kannusteet vaikuttaisivat parantuneen. Pää- tai sivutoimisuuden arviointi itsessään ei muuttunut ja se koetaan työ- ja elinkeinotoimistoissa edelleen epäselväksi. Arvion tekemiselle ei ole yksiselitteisiä kriteerejä, mikä voi aiheuttaa yritystoimintaa harkitsevissa epävarmuutta yritystoiminnan vaikutuksista työttömyysturvaoikeuteen. On mahdollista, että pää- tai sivutoimisuuden arvioinnin epäselvyys on byrokratialoukku ja että se voi vähentää halukkuutta aloittaa yritystoiminta.

Ulosottokaaren palkan ulosmittauksen lykkäysoikeudella (HE 150/2017 vp) pyrittiin lisäämään ulosottovelallisten työnteon kannusteita säätämällä vähintään vuoden työttömyysetuutta saaneille velallisille oikeus lykätä palkan ulosmittauksen aloittamista. Tulorajamittauksen piiriin työllistyville pitkäaikaistyöttömille luotu oikeus lykätä palkan ulosmittausta lisää kuukausittain käytettävissä olevan tulon määrää hetkellisesti, kun ulosmittaus siirtyy ajallisesti eteenpäin. Velka kasvaa kuitenkin korkoa lykkäyksen ajalta ja täten lykkäys kasvattaa ulosottovelallisuuden kestoa ja maksettava kokonaissummaa. Ulosmittauksen lykkäysoikeus on osoittautunut käytännössä vaikeaksi, ja merkittävä osa lykkäyshakemuksista hylätään. Tarkastuksen perusteella lykkäysoikeus ei vaikuta lisäävän työnteon kannusteita merkittävästi edes väliaikaisesti.

Valtion tuloverotuksen työtulovähennys tuli voimaan vuonna 2009, ja sillä korvattiin valtionverotuksen ansiotulovähennys (HE 112/2008 vp). Työtulovähennys tekee työtulojen verotuksesta huomattavasti

kevyempää työttömyysturvan verotukseen verrattuna. Työtulovähennyksen odotetaan lisäävän työntekohalukkuutta ja kerryttävän työtuntien määrää. Tarkastuksessa osana Tilastokeskuksen työvoimatutkimusta kerätyn kyselyaineiston perusteella verovelvolliset eivät tunne työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen eroja kovin hyvin, ja valtaosalle verovelvollisista verotuksen kannusteet tai etuuksien pieneneminen eivät vaikuta merkittävästi työllistymisvalintoihin. Työttömyysturvan saajat kuitenkin kokevat pystyvänsä arvioimaan melko hyvin erilaisten valintojen vaikutuksia käytettävissä oleviin tuloihin. Olisi tärkeää saada tarkempaa tutkimustietoa siitä, millaisia tosiasiallisia käyttäytymisvaikutuksia työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen erolla on. Työtulojen verotuksen keventäminen on kannusteita lisäävänä toimena valtiontalouden näkökulmasta kallis, ja työttömyysturvan kireä verotus voi puolestaan kasvattaa toimeentulotuen tarvetta. Tarkastuksen havainnot tukevat käsitystä, että verotus ja sosiaaliturva muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden.

Kannustinloukut ovat sosiaaliturvakomitean tarkastelussa

Parhaillaan välimietintöään laativa parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea on myös kiinnittänyt huomiota erilaisiin kannustinloukkuihin. Komitean näkemyksen mukaan nykyjärjestelmä ei kannusta parhaimmalla mahdollisella tavalla työllistymään tai parantamaan työllistymisen edellytyksiä. Välimietintönsä luonnoksessa komitea toteaa, että työllisyyden näkökulmasta olennaista on, miten ihmiset reagoivat työnteon taloudellisiin kannustimiin sekä byrokratia- ja informaatioloukkuihin.[ii] Tarkastusvirasto suosittaa, että sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa kiinnitettäisiin erityistä huomiota työttömyys- ja tuloloukkujen lisäksi byrokratia- ja informaatioloukkuihin ja erilaisten kannustinloukkujen mahdollisiin päällekkäisyyksiin. Informaatioloukkujen riskien vähentämiseksi tulisi varmistaa, että sosiaaliturvan ja verotuksen kannustumiin liittyvien uudistusten vaikutuksista tiedotetaan riittävästi keskeisille kohderyhmille. Lainsäädäntöjen toimeenpanoprosesseihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota ja hyödyntää toimeenpanon asiantuntemusta kattavasti lainvalmistelussa. Näin sujuvoitettaisiin lainsäädännön toimeenpanoa, mikä voisi vähentää byrokratia- ja informaatioloukkujen riskiä.

Lisätiedot:

Johtaja Anna-Liisa Pasanen, anna-liisa.pasanen@vtv.fi, 040 733 2503

Ylitarkastaja Antti Halmetoja, antti.halmetoja@vtv.fi, 040 731 2613

[i] Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano. Tarkastuskertomus 14/2021. https://www.vtv.fi/julkaisut/kannustinloukkujen-purkamisen-valmistelu-ja-toimeenpano/

[ii] Sosiaaliturvakomitea. Välimietinnön 2. luonnos, 1.11.2022. Luku 4. Ehdotukset nykyjärjestelmän uudistuksista. https://stm.fi/documents/1271139/138699598/Liite+4+V%C3%A4limietinn%C3%B6n+luvun+4+luonnos.pdf/119224d0-9470-e2d0-f053-f1e44e288edc?t=1667308883054