Kannustinloukkujen purkamisessa tulee tarkastella työttömyys-, tulo-, byrokratia- ja informaatioloukkuja kokonaisuutena

Antti Halmetoja
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano

- VTV:n tarkastuksen aiheena oli erilaisten sosiaaliturvajärjestelmään, verotukseen ja ulosottoon liittyvien kannustin-, byrokratia- ja informaatioloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano.
- Tarkastuksessa keskityttiin neljään lainsäädäntötoimeen, joilla on pyritty lisäämään työnteon tai yritystoiminnan aloittamisen kannusteita.
- Tarkastus tehtiin, koska työnteon kannusteiden lisääminen verotuksen, sosiaaliturvan ja ulosoton keinoin on ollut useiden hallituksien tavoitteena kun valtiontaloutta ja julkista taloutta on pyritty tasapainottamaan.
- Erilaiset kannustimet ja kannustinloukut ovat myös sosiaaliturvauudistusta valmistelevan työn keskiössä.

Onko työttömyysetuuden sovittelun uudistus helpottanut ansiotulojen ja työttömyysetuuden yhteensovittamista?

Mitä tarkastettiin:

- Työttömyysturvalain muutos (HE 220/2018 vp) osa-aikaisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistämiseksi
- Muutettiin sovittelu ansaintaperusteisesta maksuperusteiseksi, jolloin etuuden sovittelu kohdistetaan sille jaksolle, jolla palkka maksetaan.
- Keskeisin tavoite oli lyhentää soviteltujen työttömyysetuuksien maksuviiveitä ja edistää tulorekisterin hyödynnettävyyttä

Tarkastushavainnot:

- Työttömyysetuuksien sovittelun uudistamisella ansaintaperusteisesta maksuperusteiseksi on onnistuttu vähentämään ja lyhentämään soviteltujen työttömyysetuuksien maksuviiveitä etenkin työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta
- Sovittelu on muuttunut myös sujuvammaksi Kelan ja työttömyyskassojen näkökulmasta
- Lomautustilanteet, työaikaseuranta, työssäoloehdon täyttymisen seuranta ja erityinen sovittelujakso aiheuttavat kuitenkin jonkin verran ongelmia toimeenpanossa
- Maksuperusteisuudella onnistuttiin purkamaan sovitteluun liittyvää byrokratialoukkua, mutta sen yhteyttä työn tarjontaan ei voida tarkastuksessa selvittää

Onko kannusteiden lisäämiseen tähdännyt uudistus edistänyt työttömien työnhakijoiden yritystoiminnan aloittamista?

Mitä tarkastettiin:

- Työttömien työnhakijoiden kannusteita yritystoiminnan aloittamiseen pyrittiin lisäämään työttömyysturvalainsäädännön muutoksella (HE 121/2017 vp)
- Aloitetun yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuutta ei arvioida ensimmäisen neljän kuukauden aikana, ja oikeus työttömyysetuuteen säilyy tämän ajan
- Tarkastuksessa arvioitiin, miten muutoksen toimeenpano on onnistunut ja onko uudistus edistänyt yritystoiminnan aloittamista työttömänä työnhakijana

Tarkastushavainnot:

- Työttömyysetuudella yritystoiminnan aloittamisesta on tullut aiempaa sujuvampaa, koska pää- tai sivutoimisuus arvioidaan vasta 4 kuukauden jälkeen toiminnan aloittamisesta
- Yksiselitteisiä kriteerejä yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuuden arviointiin ei kuitenkaan ole edelleenkään. Pää- ja sivutoimisuuden arviointi vaihtelee merkittävästi TE-toimistojen välillä
- Lainsäädäntömuutos ei poistanut epävarmuutta, miten aloitettu yritystoiminta vaikuttaa työttömyysetuusoikeuteen vaan siirsi asian ratkeamista ajallisesti eteenpäin

Onko lykkäysoikeudella edellytyksiä toimia välineenä ulosoton kannustinloukkujen purkamisessa?

Mitä tarkastettiin:

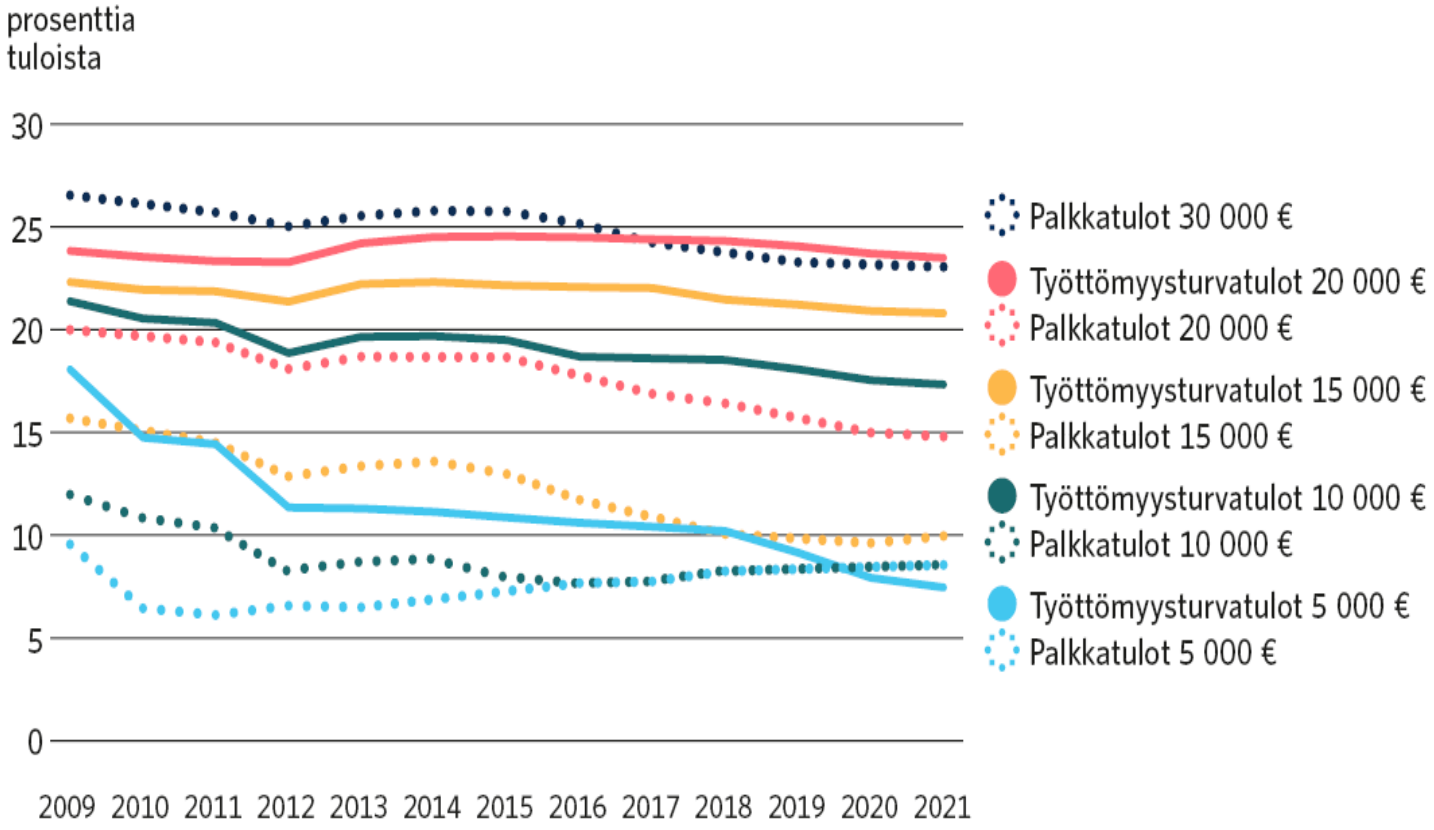
- Ulosottokaaren palkan ulosmittauksen lykkäysoikeudella (HE 150/2017 vp) pyrittiin lisäämään ulosottovelallisten työnteon kannusteita
- Vähintään vuoden työttömyysetuutta saaneille velallisille oikeus lykätä palkan ulosmittauksen aloittamista puolet työsuhteen kestosta mutta enintään kuudella kuukaudella työllistymisestä
- Lykkäysoikeus kohdistettiin tulorajaulosmittauksen piiriin työllistyville velallisille

Tarkastushavainnot:

- Lykkäysoikeus ei pienennä kannustinloukkua vaan siirtää sitä ajallisesti eteenpäin
- Valmisteluvaiheessa kohderyhmän rajaus ja vaikutusarvioinnit perustuivat vajavaiseen tietopohjaan, ja ulosoton kannustinloukuista oli vain vähän tutkimusta
- Ulosmittauksen lykkäysoikeutta on haettu suunnilleen sen verran, mitä valmisteluvaiheessa arviointiin. Suuri osa hakemuksista kuitenkin hylätään
- Velallisten tietämys lykkäysoikeuden kriteereistä on puutteellista ja lykkäysoikeuden kriteerit jäävät eri syistä täyttymättä. Hylättyjen hakemusten suuren määrän perusteella säädännöllä on saavutettu sille asetetut tavoitteet vain osittain

Työttömyysturvan verotus on työtulojen verotusta kireämpää

- Työtulovähennys on yksi suurimmista verotuista (lähes 3,5 mrd. euroa / vuosi) ja sitä on kasvatettu lähes joka vuosi sen käyttöönotosta (2009) lähtien. Kannustimena työtulovähennys on valtion tulopohjan näkökulmasta kallis
- Olisi tärkeää saada tarkempaa tutkimustietoa siitä, millaisia tosiasiallisia käyttäytymisvaikutuksia työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen erolla on



Verojen ja maksujen prosenttiosuus tuloista eri tulolajeista eri tulotasoilla, kun kunnallisvero on 21 %. Lähde: SISU-malli

Onko työttömyysturvan ja työtulon verotuksen erolla edellytykset toimia tehokkaan työnteon kannustimena?

Mitä tarkastettiin:

- Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen yhteydessä kerättiin vuoden 2021 toisella vuosineljänneksellä aineistoa työtulojen verotuksen kannustimista. Vastauksia voitiin aikataulusyistä hyödyntää tarkastuksessa vain suorina jakaumina työmarkkina-aseman mukaan
- Työtulovähennyksen lisäksi tarkastuksessa arvioitiin yleisemminkin, millaisen kokonaisuuden verotus ja sosiaaliturva muodostavat työnteon kannusteiden näkökulmasta

Tarkastushavaintoja:

- Työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen eroa ei tunneta kovin hyvin. Työttömyysturvaa saavat vastaajat eivät koe, että verokannusteilla tai etuuksien pienenemisellä olisi vaikutusta halukkuuteen vastaanottaa työtä
- Työttömistä ja työvoiman ulkopuolisista vastaajista noin puolet kokivat, että pystyvät arvioimaan työllistymisen vaikutukset kuitenkin tarkasti tai melko tarkasti käytettävissä oleviin tuloihin
- Ansiotuloverotus ja sosiaaliturva muodostavat yhdessä monimutkaisen kokonaisuuden, joka vaikuttaa verovelvollisen käteen jääviin tuloihin ja siten työllistymisen taloudellisiin kannustimiin

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön toimeenpanon prosesseihin sekä hyödyntää kattavasti toimeenpanon asiantuntemusta valmistellessaan työttömyysturvalainsäädännön uudistuksia, joilla pyritään edistämään työnteon ja yritystoiminnan aloittamisen kannusteita. Näin sujuvoitettaisiin lainsäädännön toimeenpanoa, mikä voisi vähentää byrokratia- ja informaatioloukkujen riskiä.

Oikeusministeriön tulisi ulosottovelan kannustinloukkujen purkamisessa kehittää ratkaisuja, jotka nopeuttavat velasta eroon pääsyä. Lisäksi tulisi huomioida kattavasti ulosmittauksen toimeenpanon käytännöt valmistellessaan toistuvaistulon ulosmittaukseen vaikuttavia uudistuksia ja pyrkiä näin varmistamaan, että ulosotto olisi velallisen näkökulmasta mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä.

Valtioneuvoston tulisi sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa kiinnittää erityistä huomiota työttömyys ja tuloloukkujen lisäksi byrokratia- ja informaatioloukkuihin ja erilaisten kannustinloukkujen mahdollisiin päällekkäisyyksiin. Lisäksi tulisi varmistaa, että sosiaaliturvan ja verotuksen kannustimiin liittyvistä uudistuksissa vastuuministeriöt ja niiden alaiset virastot huolehtivat siitä, että uudistusten vaikutuksista tiedotetaan riittävästi keskeisille kohderyhmille.

Kiitos!

Antti Halmetoja
antti.halmetoja@vtv.fi
+358 40 731 2613

Tarkastuskertomus 14/2021: Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano
https://www.vtv.fi/app/uploads/2021/11/VTV-Tarkastus-14-2021-Kannustinloukkujen-purkamisen-valmistelu-ja-toimeenpano.pdf

