

Työttömyysturvan suojaosan poiston työllisyysvaikutukset

Tiivistelmä

Työttömyysturvan suojaosan poisto sekä heikentää että vahvistaa työnteon kannustimia riippuen osa-aikatyön palkan tasosta. Siten sillä on kaksisuuntaisia työllisyysvaikutuksia. Huomioiden kaksisuuntaiset vaikutukset simulointiarvion mukaan suojaosan poiston voisi lisätä työtulojen määrää bruttona noin kahdeksan miljoonaa euroa, ja julkistaloudelliset säästöt työllisyysvaikutuksista olisi noin neljä miljoonaa euroa. Tietopohjan puutteiden takia työtulojen lisäykset on yliarvioitu ja työtulojen vähenemiset on aliarvioitu. Suojaosan poiston työllisyysvaikutukset olisivat joka tapauksessa hyvin pienet suuntaan tai toiseen.

Arvioon liittyy paljon epävarmuutta johtuen sekä aineiston että arviointimenetelmän epätarkkuuksista. Tarkempi arvio voidaan tehdä esimerkiksi tulorekisterin ja työttömyysturvan jaksoaineiston avulla, josta löytyy myös pienet kuukausittaiset palkkatulot.

Johdanto

Tässä muistiossa kuvataan työttömyysturvan suojaosan poiston työllisyysvaikutuksia. Nykyisenkaltainen työttömyysturvan suojaosa tuli voimaan vuonna 2014, tarkoituksenaan lisätä osa-aikatyön kannustimia. Työtön saisi tienata 300 euroa kuukaudessa ilman että sillä on vaikutusta työttömyyspäivärahan määrään. Ylittävältä osalta jokainen tienattu euro vähentää työttömyystukea 50 senttiä. Suojaosa on pysynyt nimellisesti samansuuruisena vuodesta 2014 lähtien, eli sen reaaliarvo on pienentynyt huomattavasti.

Työttömyysturvan suojaosan käyttöönoton työllisyysvaikutuksista ei ole tarkkaa tietoa. Kyyrä ym. (2018) ovat seuranneet työttömyyden aikaisen työnteon muutoksia ennen suojaosan käyttöönottoa ja sen jälkeen. Osa-aikatyön tekeminen oli yleistynyt jo ennen uudistusta, mutta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajien keskuudessa soviteltujen etuuspäivien osuus on kasvanut ripeämmin suojaosan käyttöönoton jälkeisinä vuosina, mikä viittaa jonkinnäköiseen työllisyysvaikutukseen. Työtulojen määrä keskittyy selvästi myös 300 euroon, mikä kertoo siitä, että työttömät optimoivat tulojensa määrän. (Kyyrä ym. 2018.)

Tässä muistiossa arvioidaan työttömyysturvan suojaosan poiston vaikutuksia simulointimenetelmällä. Käytämme arviointiin SISU-mallia (22.55) ja vuoden 2019 SISU-rekisteriä, jossa palkkatiedot ovat vuositasolla. Arviossa keskitytään intensiivisen marginaalin (työn määrän päätös) vaikutuksiin, koska suojaosan poisto ei vaikuta kannustimiin siirtyä kokoaikatyöttömästä kokoaikatyölliseksi.

Henkilöiden reagoitiherkkyttä työnteon kannustimiin kuvataan verotettavan tulon jouston avulla (ks. esim. Saez ym. 2012). Pohjautuen aiempaan tutkimuskirjallisuuteen (Matikka 2018) käytämme jouston arvoa 0,2. Toisin sanoen työllisyysvaikutuksia arvioidaan työtulojen muutoksen kautta. Tämän tavan etuna on se, että se ei keskity pelkästään työtunteihin vaan siinä on laajemmin huomioitu erilaiset tavat reagoida kannustin muutoksiin (esim. työtehon muutos).

Arviointiaineisto

Arvioinnissa käytettävä SISU-rekisterin tietopohja on puutteellinen suojaosan arviointiin kolmella tapaa:

- 1) Aineisto ei sisällä niitä osa-aikatyön palkkoja (ns. sovittelupalkka), jotka ovat alle nykyisen suojaosan (300 €/kk).

- 2) Työttömille rekisteröidään vain yksi sovittelupalkka vuoden aikana, vaikka todennäköisesti palkan taso monella vaihtelee.
- 3) Aineistossa ei ole henkilöiden viikkotyöaika, joten emme voi huomioida 80 prosentin työaikakattoa.

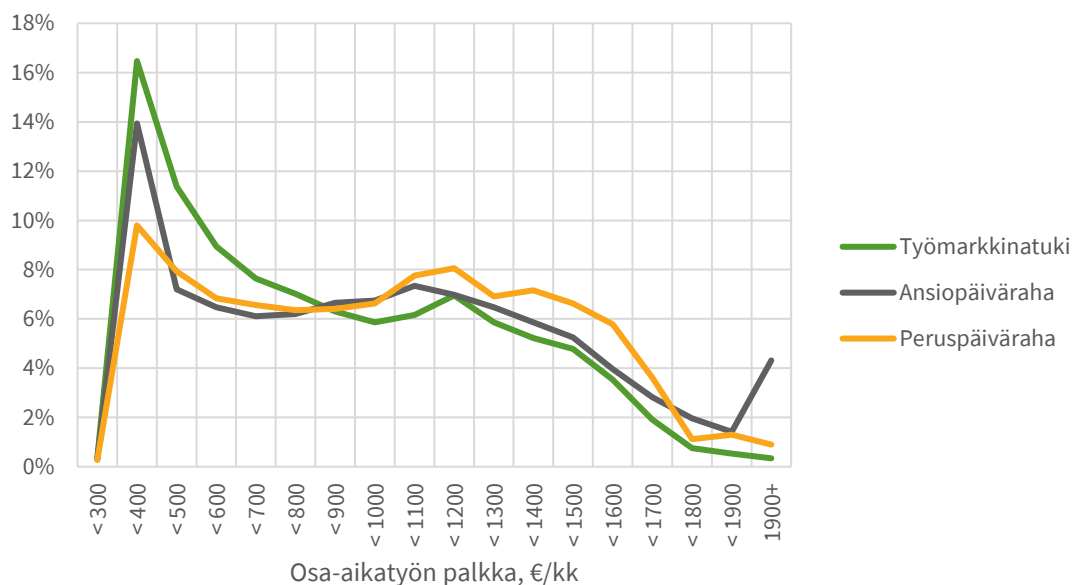
Eryisesti alimpien palkkojen puuttuminen on ongelma, koska suojaosan poisto heikentää erityisesti pieniä palkkoja saaneiden kannustimia. Olemme kuitenkin tehneet arvioinnin SISU-rekisterillä tästä puutteesta huolimatta. Aineisto sisältää paljon palkkoja, jotka ovat noin 300 euroa. Olemme laskeneet heidän kannustimiaan käyttäen hypoteettista 100 euron kuukausittaisen palkkatulon vähenemistä, jolloin suojaosan poiston vaikutukset tulevat jossain määrin huomioitua. Kyyrän ym. (2018) perusteella myös alle 300 euron osa-aikapalkkoja on verrattain paljon. Siksi nyt tehtävä arvio antaa ylipositiivisen kuvan suojaosan poiston työllisyysvaikutuksista, ja toisaalta liian pienen kuvan suojaosan poiston julkistaloudellisista vaikutuksista.

Toinen ongelma on, että aineisto sisältää vain yhden osa-aikapalkan vuoden aikana, vaikka tosiasiasa osa-aikapalkka todennäköisesti vaihtelee vuoden aikana. Tämän takia SISUssa käytetään oletusarvoisesti laskennallista osa-aikatyön palkkaa, joka on päätelty saadun päivärahan määrästä.

Laskennallinen palkka muodostaa ainakin teoriassa keskiarvon vuodenaikaisista osa-aikapalkoista. Aineistossa on myös todellinen osa-aikatyön palkka (vuoden viimeinen havainto?). Tietoja vertailemalla havaitsimme, että työmarkkinatuen ja peruspäivärahan laskennallinen sovittelupalkka on jakautunut paljon tasaisemmin kuin todellinen osa-aikapalkka. Todellisen sovittelupalkan jakaumassa on selvä keskittyminen suojaosan kohdalla, kuten myös Kyyrän ym. (2018) tiedoissa. Siksi päädyimme käyttämään arvioissa oikeita palkkoja (valinta TTDATATULO=1). Ansiopäivärahan kohdalla oikeiden sovittelupalkkojen tiedot ovat hyvin puutteellisia. Oikea sovittelupalkka löytyy vain alle puolelle niistä työttömistä, joilla on soviteltuja työttömyyspäiviä. Siksi SISUssa ei sovelleta koskaan ansiopäivärahan kohdalla oikeita sovittelupalkkoja, vaan aina laskennallisia. Siksi mekin sovellamme ansiopäivärahan kohdalla laskennallisia palkkoja.

Sekä oikean että laskennallisen palkan ongelma on, ettemme havaitse 300 euron alittavia palkkoja. Ansiopäivärahan laskennallisen palkan tiedoissa on paljon havaintoja, jotka ovat tasan 300 euroa. Näihin havaintoihin pitää kuitenkin suhtautua varauksella, sillä 300 euron palkkaa ei ole mahdollista päätellä laskennallisesti. Joka tapauksessa 300 euron palkkojen piikki vastaa myös Kyyrän ym. (2018) havaintoa.

Kuviosta 1 nähdään, että suojaosan kohdalla on selvä keskittyminen. Noin 14 prosenttia sovittelun tukea saavista tienaa 300–400 euroa. Heidän kannustimensa vähentää työntekoa kasvavat, jos suojaosa poistetaan. Suurilla osa-aikatyön palkoilla kannustimet voivat kasvaa. Yli 1400 €/kk osa-aikapalkkoja tienavia on noin 10 prosenttia. Tosin osa heistä voi olla hyvin saavuttanut jo 80-prosentin työaikakaton, jolloin suojaosan poisto ei paranna heidän kannustimiaansa. Emme kuitenkaan havaitse aineistosta heidän viikkotyöaikaansa.



Kuvio 1. Osa-aikatyön palkkojen jakauma. Lähde: SISU-rekisteri.

Huom. Ansiopäivärahan kohdalla tieto on laskennallinen eli päätelty päivärahan tasosta.

Simulointimenetelmän kuvaus

Emme havaitse aineistossa alle 300 €/kk työtuloja, mikä on puute ja työllisyysvaikutusten positiivinen nettovaikutus tulee siksi todennäköisesti yliarvioitua. Laskemme marginaaliveroasteen negatiivisella askeleella, jotta suojaosan (poiston) vaikutus kannustimiin tulee huomioitua edes heillä, jotka tienaa vain suojaosan verran.

Emme pysty myöskään huomioimaan ”aikakattoa” eli emme havaitse niitä, jotka jo tekevät 80-prosenttista työaika, ja lisäämällä työtä, menettäisivät työttömyysturvaetuuden. Tämä ongelma voidaan kannustimia laskettaessa kiertää käyttämällä negatiivista askelta, mutta harha kuitenkin säilyy työllisyysvaikutuksia arvioitaessa.

Laskelma on tehty karkeasti lisäämällä/vähentämällä työtätekevien tuloja 1200 €/v riippumatta työttömyyden pituudesta vuoden aikana. Vuositulojen käyttö tuo jonkin verran epätarkkuutta kannustinvaikutusten laskemiseen verotuksen, asumistuen ja toimeentulotuen kautta.

Käytämme datavuoden lainsäädäntöä (2019), jotta ei tarvitse tehdä lainsäädännön parametrimuunnoksia ja suojaosa tulee huomioitua oikeantasoisena (300 €). Olemme tehneet laskelmat myös 2024 lainsäädäntövuodelle.

Kaikkien oikeutettujen oletetaan käyttävän toimeentulotukea ja asumistukea.

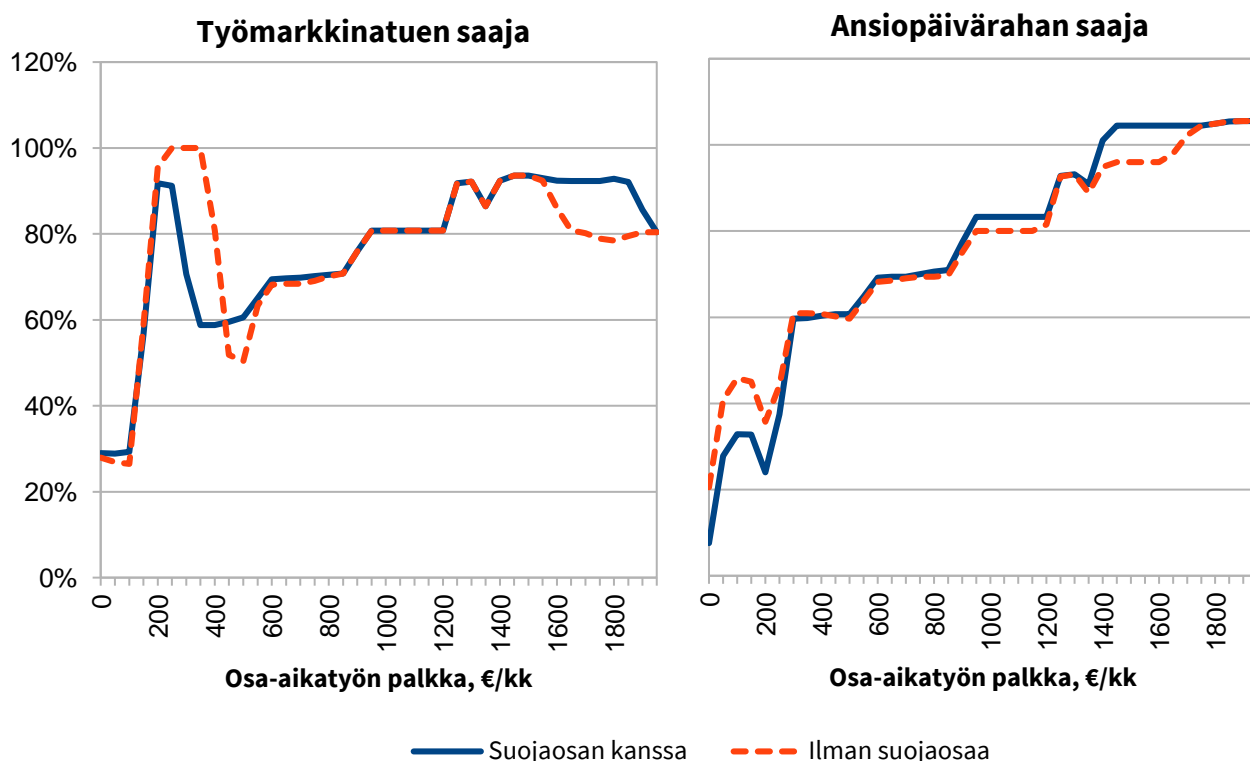
Verotettavan tulon joustoestimaattina on 0,2. Muutokset verotettavissa tuloissa ovat lineaarisia joustoestimaatin suhteen, joten joustolla 0,1 työllisyysvaikutukset olisivat puolet estimoidusta ja vastaavasti joustolla 0,3 vaikutus olisi 1,5-kertainen.

Kannustimien muutokset

Työttömyysturvan suojaosan poistaminen vähentää työttömyysetuuden määrää kaikilta niiltä, jotka tekevät osa-aikatyötä ja saavat soviteltua työttömyysetuutta. Se siis vähentää työttömyysturvan etuusmenoja osa-aikatyötä

tekevillä. Sen lisäksi työnteon taloudelliset kannustimet muuttuvat. Muutokset efektiivisiin marginaaliveroasteisiin (EMTR) ovat kaksisuuntaisia, mitä on kuvattu alla olevissa kuvioissa esimerkkilaskelmien avulla¹.

Vaikutus kannustimiin riippuu paljon osa-aikatyön palkasta. Pienten lisäansioiden (n. 300 €/kk) hankkimisen kannustimet pienenevät, koska lisäpalkka leikkaa työttömyysturvan tasoa aiempaa enemmän. Lisäksi suojaosan poisto voi kasvattaa myös oikeutta toimeentulotukeen erityisesti työmarkkinatuen saajilla, mikä heikentää kannustimia edelleen.



Kuvio 2a-b. Työttömyysturvan suojaosan vaikutus efektiiviseen marginaaliveroasteeseen esimerkkitapauksissa vuonna 2024. Oletukset: yksinasuva Helsingissä, vuokra 650 €/kk. Ansiopäiväraha perustuu 2500 €/kk palkkaan. Marginaaliveron laskennassa käytetty 100 €/kk lisäpalkkaa.

Toisaalta jos henkilön työtulot ylittävät suojaosan eikä hän ole oikeutettu toimeentulotukeen, lisätöiden tekemisen kannustimet eivät juurikaan muutu (esim. 500 €/kk -> 600 €/kk). Korkeammilla osa-aikatyön tulotasoilla kannustimet vahvistuvat, koska työttömyysturvan taso ja sen kannustimia heikentävä vaikutus pienenee. Ansiopäivärahan sovittelussa asiaan vaikuttaa ns. eurokatto, jonka mukaan työttömyystuki ja osa-aikapalkka eivät saa yhdessä ylittää ansiopäivärahan perusteena olevaa palkan tasoa. Koska työttömyystuki pienenee, kattosääntö alkaa ”puremaan” vasta myöhemmin ja osa-aikatyön kannustimet hieman vahvistuvat. Oikeanpuoleisen kuvion 2b esimerkissä osa-aikatyön katto tuli aiemmin vastaan 1450 euron osa-aikatöillä, mutta suojaosan poiston jälkeen katto tulee vastaan 300 euroa myöhemmin.

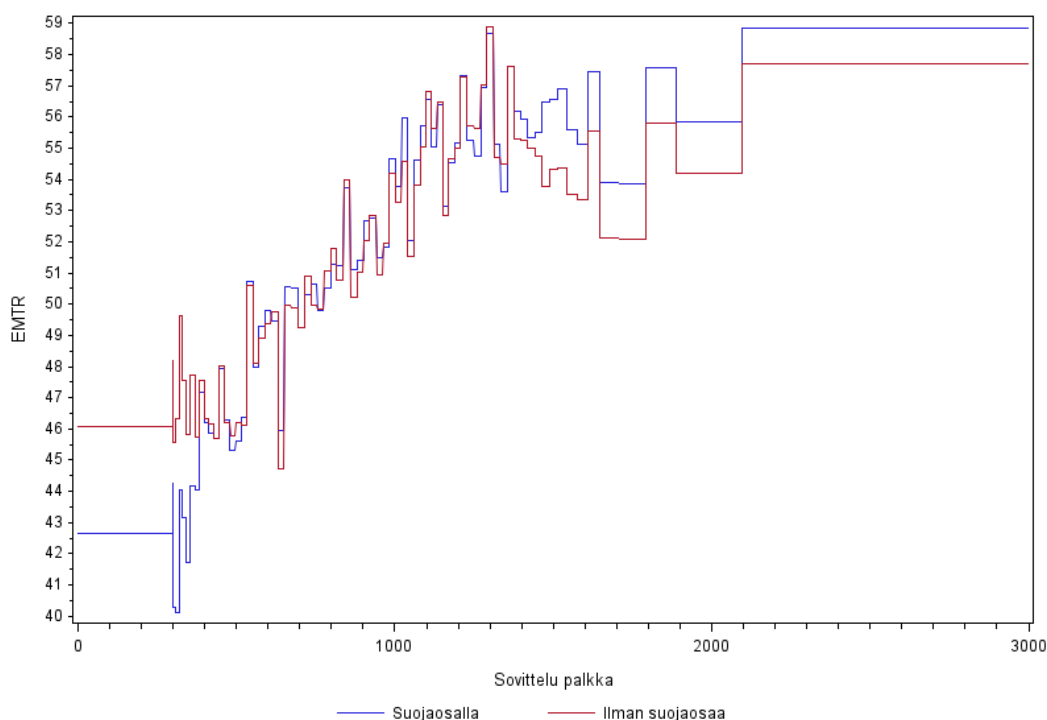
On myös huomioitava, että työttömyysturvan sovittelussa on eurokaton lisäksi myös aikakatto: Soviteltua työttömyysturvaa voi saada, jos tekee enintään 80-prosenttista työaikaa. Tämä aikakatto on riippumaton suojaosan suuruudesta.

¹ Tässä efektiivinen marginaaliveroaste kertoo, kuinka paljon kotitaloudelle jää käteen 100 €/kk bruttotyötulosta, kun otetaan huomioon vaikutus verotukseen, työttömyysturvaan, asumistukeen ja toimeentulotukeen.

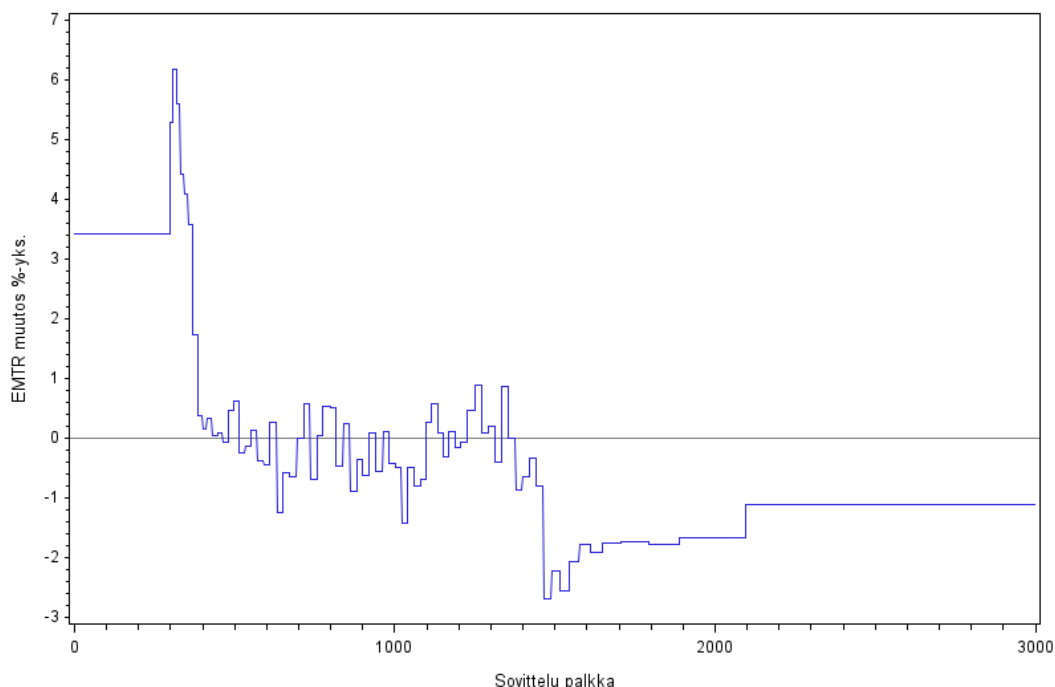
Kuvioissa 3 ja 4 on arvioitu kannustimien muutosten vaikutuksia koko väestössä eri sovittelupalkan tasoilla. Laskelmat ovat toteutettu aineistovuoden 2019 lainsäädännöllä, jotta suojaosa sekä aineiston palkat ovat yhteensopivia. Kaikkien oikeutettujen oletetaan käyttävän toimeentulotukea ja asumistukea, mikä korostaa niiden vaikutusta marginaaliveroasteisiin.

Aineistosta lasketut marginaaliveroasteet muistuttavat jokseenkin yllä olevaa esimerkkiä ansiopäivärahan saajasta (kuvio 2b): suojaosan poisto heikentää kannustimia pienillä osa-aikatyön tuloilla, mutta suurilla ne kasvavat. Jälkimmäinen johtuu työttömän perusturvan saajilla siitä, että suojaosan poisto poistaa myös oikeuden työttömyystukeen korkeilla palkoilla. Ansiopäivärahan kannustimien vahvistuminen johtuu siitä, että eurokatto ei tule niin nopeasti vastaan. Työttömyysetuuden pienentymisen johdosta myös verotus on hieman kevyempää, mikä hieman vahvistaa työnteon kannustimia.

Koska emme havaitse alle 300 euron sovittelupalkkoja, veroasteet on laskettu negatiivisella 100 euroa/kk tulomuutoksella. Yleensä EMTR-laskelmat tuotetaan eteenpäin katsovasti eli positiivisella tulolisäyksellä, mutta tekemällä toisinpäin saamme osittain arvioitua suojaosan poiston vaikutuksia henkilöihin, joiden tulot ovat lähellä suojaosaa.



Kuvio 3. Työttömyysturvan suojaosan vaikutus efektiiviseen marginaaliveroasteeseen vuoden 2019 lainsäädännöllä ja aineistolla. EMTR on laskettu 100 €/kk tulovähennyksellä. HUOM: Emme juuri havaitse alle 300 euron sovittelupalkkoja. Tämän vuoksi alle 300 euron sovittelupalkan EMTR:iin on suhtauduttava hyvin varauksella.



Kuvio 4. Työttömyysturvan suojaosan poiston vaikutus efektiiviseen marginaaliveroasteeseen vuoden 2019 lainsäädännöllä ja aineistolla. EMTR on laskettu 100 €/kk tulovähennyksellä. HUOM: Emme juuri havaitse alle 300 euron sovittelupalkkoja. Tämän vuoksi alle 300 euron sovittelupalkan EMTR:iin on suhtauduttava hyvin varauksella.

Tulokset

Seuraavassa on esitetty arviot muutoksen työllisyysvaikutuksista. Verotettavan tulon joustoestimaattina on 0,2 Matikan (2018) tutkimukseen perustuen. Muutokset verotettavissa tuloissa ovat lineaarisia joustoestimaatin suhteen, joten joustolla 0,1 työllisyysvaikutukset olisivat puolet estimoidusta ja vastaavasti joustolla 0,3 vaikutus olisi 1,5-kertainen.

Taulukossa 1 on esitetty suojaosan poiston työllisyysvaikutukset kolmella eri tapaa: 1) 2019 lainsäädäntö, negatiivinen tulolisäys EMTR-laskennassa, 2) 2024 lainsäädäntö, negatiivinen tulolisäys EMTR-laskennassa ja 3) 2024 lainsäädäntö, positiivinen tulolisäys EMTR-laskennassa. Taulukossa on esitetty muutokset erikseen henkilöille, joiden kannustimet vahvistuivat (EMTR pienentynyt) ja henkilöille, joiden kannustimet heikentyivät (EMTR kasvanut). Lisäksi taulukossa on kuvattu netto työllisyysvaikutus, eli nettona bruttotyötulojen muutos.

Taulukko 1. Suojaosan poiston arvioidut työllisyysvaikutukset

Lainsäädäntö	Marg. tulomuutos	Ne, joilla EMTR laskee			Ne, joilla EMTR nousee			(Brutto)työtulon nettomuutos, M€
		Henkilöt	EMTR muutos %-yks.	Työtulot lisäys M€	Henkilöt	EMTR muutos %-yks.	Työtulot vähennys M€	
2019	-100 €/kk	59 229	-3,7	22,7	61 579	+4	-15,1	+7,6
2024	-100 €/kk	60 384	-3,1	20,8	56 506	+3,2	-12,8	+7,9
2024	+100 €/kk	63 221	-3,4	23,1	49 298	+3,1	-11,3	+11,8

Vuoden 2024 lainsäädäntöä käytettäessä lakiparametrit on deflatoitu aineistovuoden tasolle, jolloin suojaosaparametri on noin 270 euroa. Siksi näistä luotettavin arvio lienee aineistovuoden 2019 lainsäädännöllä ja

negatiivisella askeleella laskettu arvio (+7,6 M€), koska silloin suojaosaparametri (300 €) on yhteensopiva palkkatietojen kanssa. Tämäkin arvio on yliarvio kahdesta syystä: 1) Emme havaitse alle 300 €/kk palkkoja ja näillä henkilöillä kannustimet heikkenevät eniten. 2) Emme havaitse 80 % aikakattoa. Tämän johdosta työtulojen lisäys tulee yliarvioitua. **Arvion perusteella voidaan sanoa, että suojaosan työllisyysvaikutus työtuloilla mitattuna ei todennäköisesti olisi negatiivinen.**

Taulukossa 2 on esitetty työttömyysturvan suojaosan poiston vaikutus eri etuuksiin ja veroihin käyttäen sekä vuoden 2019 että 2024 lainsäädäntöä sekä negatiivista että positiivista tuloaskelta. Taulukossa on esitetty lähtötilanne suojaosan kanssa, suojaosan poiston pelkät suorat vaikutukset ilman käyttäytymisvaikutuksia sekä suojaosan poiston työllisyysvaikutukset.

Taulukoiden perusteella muutoksen suorat vaikutukset selvästi ajavat muutosta ja työllisyysvaikutukset ovat suhteessa varsin pieniä. Vuoden 2024 lainsäädännöllä suojaosan poisto vahvistaa staattisen laskelman perusteella julkista taloutta 38 M€ ja intensiivisen marginaalin muutokset huomioiden tämä vaikutus kasvaa 42 M€:n. Huomionarvoista on, että vaikka arvioitu vaikutus työtuloihin on makrotasolla positiivinen, työllisyysvaikutusten yhteydessä myös toimeentulotuen tarve kasvaa. Tämä johtuu kaksisuuntaisesta työllisyysvaikutuksesta ja siitä, että pienituloisemmat vähentäisivät arvion mukaan työntekoaan.

Laskelmamme esittää potentiaalisten työllisyysvaikutusten ylärajan. Julkisen talouden vahvistuminen aiheutuu pitkälti työttömyysturvaetuuksien pienentymisestä. Tätä vaikutusta osittain kompensoivat kasvaneet asumis- ja toimeentulotuen menot sekä verokertymän muutokset.

Taulukko 2. Työttömyysturvan suojaosan poiston vaikutukset eri vuosien lainsäädännöllä, milj. €.

	2024 lainsäädäntö				2019 lainsäädäntö			
	Lähtö-tilanne	Suora vaikutus	Työllisyysvaikutus	Yhteisvaikutus	Lähtö-tilanne	Suora vaikutus	Työllisyysvaikutus	Yhteisvaikutus
Työttömyysturva	3 601	-72	-4	-76	3 589	-84	-4	-88
Yleinen asumistuki	1 401	+8	0	+8	1 434	+9	0	+9
Toimeentulotuki	1 022	+4	+2	6	1 036	+6	+3	+9
Etuudet yht.	12 851	-60	-1	-61	12 974	-69	-1	-70
Työtulot			+8	+8			+8	+8
Verot yht.	39 374	-22	+3	-19	38 345	-25	+2	-23
Kotitaloudet yht.		-38	+5	-28		-44	+5	-39
Julkistalous yht.		+38	+4	42		+44	+3	+47

Lähteet

Kyyrä, T., Matikka, T., & Pesola, H. (2018). Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018

Matikka, T. (2018), Elasticity of Taxable Income: Evidence from Changes in Municipal Income Tax Rates in Finland. Scand. J. of Economics, 120: 943-973. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12236>

Saez, E., Slemrod, J., and 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.