

Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

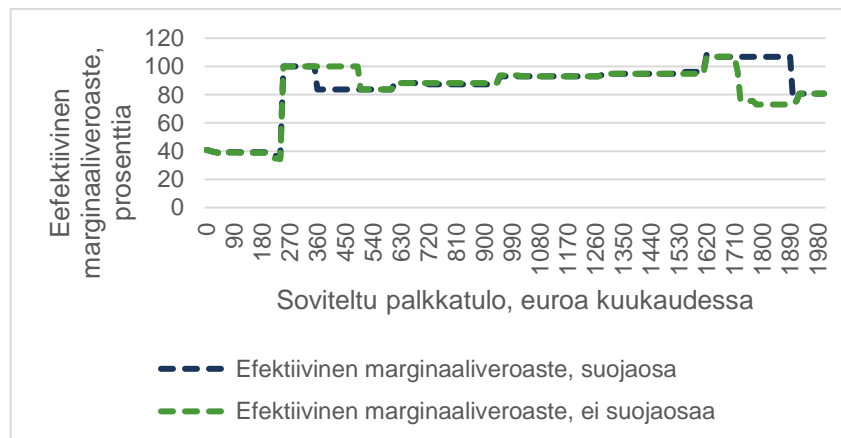
Työttömyysturvan suojaosien työllisyysvaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (lausuntopyynnön diaarinumero VN/20721/2023) ehdotetaan lakkautettavaksi työttömyysturvan ns. suojaosia.

- Työttömyysturvan suojaosien lakkauttamisen vaikutus työllisyyteen kokonaisuudessaan on todennäköisesti vähäinen.
- Asiaan liittyy eri suuntaisia vaikutuksia: toisaalta suojaosat tekevät pienten työmäärien tekemisen työn ohella kannattavammaksi, mutta toisaalta suojaosat kannustavat myös vähentämään työn teon määrää korkeammilla ansiotasolla tai korvaamaan kokoaikatyötä osa-aikatyöllä.

Suojaosien vaikutuskanavat

Työttömyysturvan suojaosista (työttömyysturvalain 2002/1290 4 luvun 5§) seuraa, että henkilö voi ansaita suojaosan (300 euroa) allittavia tuloja ilman, että nämä vaikuttavat hänen työttömyysetuutensa saamiseen. Tämä seikka kannustaa työttömiä pienimuotoisiin töihin, sillä se kasvattaa näistä töistä käteen jäävien tulojen määrää. Toisaalta, ansiosidonnaisen työttömyysturvan näkökulmasta, soviteltua ansiopäivärahaa koskee rajoite, jonka mukaan päivärahan määrä lapsikorotuksineen ja tulo sovittelujakson aikana yhteensä ovat enintään päivärahan perusteena olevan palkan suuruisia (kuitenkin vähintään niin paljon, kuin henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahaa). Tämä ns. kattosääntö muodostaa päinvastaisen kannustinvaikutuksen, ja suojaosat itse asiassa kasvattavat tämän kattosäännön vaikutusta (asiaa kuvattu tarkemmin liitteessä).



Kuva 1: Efektiiviset marginaaliveroasteet työttömyysturvan saajalle suojaosalla ja ilman suojaosaa.

Yllä olevassa kuvaajassa (kuva 1) näitä vaikutuskanavia havainnollistetaan ns. efektiivisen marginaaliveroasteen avulla. Tällä mitataan työnteon kannustimia¹: korkeampi efektiivinen marginaaliveroaste tarkoittaa, että lisätyöpanoksen palkasta jää vähemmän rahaa käteen verojen ja sosiaaliturvan muutosten jälkeen. Sadan prosentin efektiivinen marginaaliveroaste tarkoittaisi, ettei lisää käytettävissä olevia tuloja

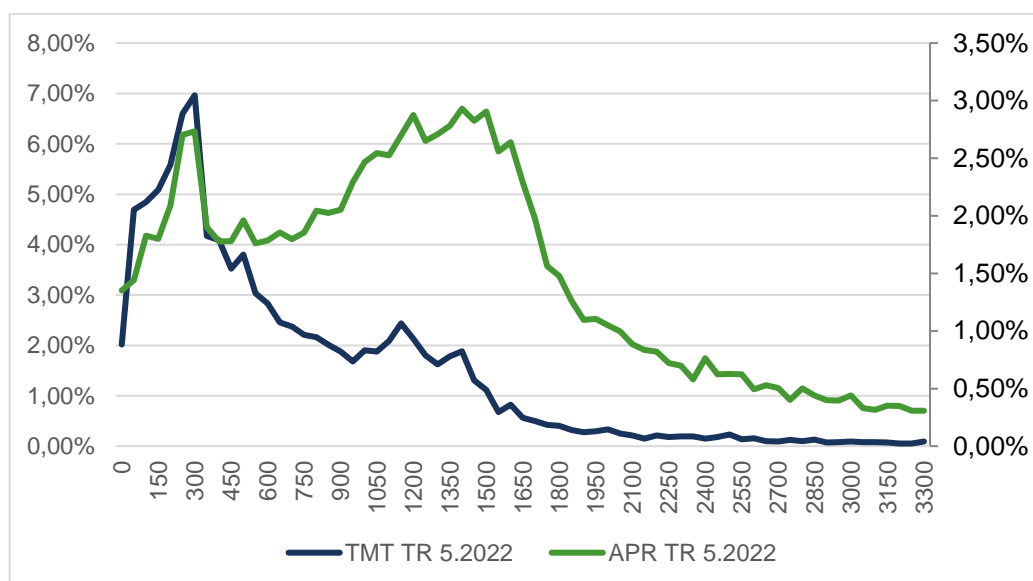
¹ Esimerkkilaskelman tapaus on 1800 euron palkalta ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle jäänyt henkilö.

kertyisi lainkaan. Kuvaajasta keskeistä on huomata, että kuvaajan vasemmalla reunalla työttömyysturvan suojaosa parantaa työnannon kannustimia poistaen kannustinloukkuja. Kuvaajan oikealla reunalla taas tilanne heikkenee. Sovittelun sääntöjen kokonaisuuden johdosta ratkaisevaa parannusta tilanteeseen ei siis suojaosilla saada.

Suorien kannustinvaikutusten lisäksi on periaatteessa mahdollista, että suojaosa saisi useamman ihmisen tekemään edes jotain töitä työttömänä ollessaan, ja tämä työnteke taas vahvistaisi näiden ihmisten työuria pidemmällä aikavälillä.

Kuvaileva ja tutkimustieto suojaosasta

Työttömyysturvan suojaosan vaikutuksia voidaan kuvata karkealla tasolla esimerkiksi tulorekisteriaineiston avulla. Alla olevassa kuvassa (kuva 2) on kuvattu tulorekisteristä arvioituja työttömyysturvan saannin aikaisia sivutulujen jakaumaa toukokuussa 2023. Pystyakselit (vasen akseli työmarkkinatuella, oikea ansiopäivärahalle) ilmaisevat kunkin tuloluokan suhteellista osuutta kaikista työttömyysturvan saannin aikaisista palkkatuloista. Käytännössä kuvasta havaitaan, että työmarkkinatuen saajien sivutulot ovat varsin harvinaisia, ja keskittyvät pieniin palkkatuloihin. Suojaosan kohdalla on merkittävä kasauma. Vastaava kasauma, joskin suhteellisesti pienempi, löytyy myös ansioturvan osalta (oikea akseli).



Kuva 2: Työttömyysetuuden saannin aikaiset palkkatulot työmarkkinatuessa ja ansiopäivärahassa toukokuussa 2022. Laskelma: VM/tulorekisterin perusteella.

Kasaumasta ei voida päätellä, miten paljon suojaosat vaikuttavat käytännössä työnannon kannustimiin, mutta kasauman olemassaolo antaa aiheita ajatella, että vaikutus on olemassa. Kasauman mittaluokka on kuitenkin vaatimaton. Ansioturvalle kuitenkin myös suuremmat sovitteletulot, 1200-1800 euron tienoolla olevat, ovat merkittävästi yleisempiä; myös määrällisesti sovitteletulo on ansioturvalle merkittävää ([peruspäivärahassa ja työmarkkinatuessa oli vastaavasti 2,5 ja 4 miljoonaa korvattua sovitteletuloa vuonna 2022, ja ansiopäivärahassa 7,8 miljoonaa](#)).

Varsinaista julkaistua tutkimusnäyttöä suojaosan suorista vaikutuksista tai epäsuorista vaikutuksista työllisyyteen kuitenkin ei ole. Esimerkiksi [Kyyrä ym. \(2018\)²](#) että sovitellun päivärahan anteliaisuus tuotti varsin hyvät työllistymisen kannustimet jo ennen suojaosaa; ja että työttömyysturvan varassa työskentely on yleistynyt koko 2010-luvun ja sen kasvu on jatkunut tasaisena suojaosan käyttöönoton jälkeen. Tavanomaisella SISU-mikrosimulointimallin työllisyysvaikutusarviolla ei myöskään voida arvioida suojaosia kovin mielekkäästi, sillä perusratkaisussa ei ole mukana ns. intensiivistä marginaalia eli vaikutusta työtunteihin; työllistymislaskelmat ovat käsitelleet ekstensiivistä marginaalia eli työllisyyttä tai työttömyyttä³. THL:n Tervolan ja Ollonqvistin⁴ hallitusohjelmaneuvoitteluiden yhteydessä laatiman rikkaampaa simulaatiota hyödyntävän simulaation avulla saatiin lopulta hyvin vaatimaton työtulojen nettovahvistuminen suojaosan poistamisesta. Käytetyn aineiston rajoitteet kuitenkin tekevät tuloksista epävarmoja.

² Tutkimuksessa havaitaan myös, että pieniä työtuloja oli melko runsaasti työttömyysturvan saajilla jo ennen suojaosan käyttöönottoa. Suojaosan käyttöönoton aiheuttama muutos ei vaikuttaisi tutkimuksen graafisten tulosten perusteella olevan kovin suuri, vaikka syy-yhteyspäätelmiä kuvaajien perusteella ei voidakaan tehdä (ks. 29 tutkimuksessa).

³ Taloustieteessä työn tarjonnan suhteen puhutaan ns. intensiivisestä ja ekstensiivisestä marginaalista. Ekstensiivisellä marginaalilla viitataan kysymykseen siitä, tartutaanko töihin ylipäänsä, ja intensiivisellä marginaalilla viitataan kysymykseen siitä, minkä verran työtunteja valitaan.

⁴ Työttömyysturvan suojaosan poiston työllisyysvaikutukset. Joonas Ollonqvist ja Jussi Tervola, THL, 17.5.2023.

Liite 1: Sovittelun, osa-aikatyön, ja kokoaikatyön problematiikka

Työttömyysturvaetuuden sovittelusta seuraa eräitä perustavaa laatua olevia haasteita, joita on todennäköisesti viime kädessä mahdoton yksiselitteisesti ratkaista. Problematiikan perusluonteessa on muutama tekijä: etuuden lähtökohtainen taso, sovittelu, sekä täysiaikaisen työn palkka.

Perusongelma: sovittelu on palkkatukea

Nykytilassa esimerkiksi 1800 euron palkalla saa tätä nykyä noin 1200 euroa ansiopäivärahaa. Mikäli unohtamme hetkeksi suojaosan, euro, jonka ansaitsee työttömänä, pienentää ansiopäivärahan määrää 50 sentillä. Tästä seuraa, että esimerkiksi 1200 euron sivutuloilla päiväraha on yhä 600 euroa. Kun tämän 600 yhdistämme 1200 euroon, saamme bruttotuloksi yhteensä 1800 euroa – alkuperäisen vakuutuslaskun verran.

1200 euroa on kaksi kolmasosaa alkuperäisestä palkasta. Mikäli oletamme, että henkilön palkka per työtunti säilyy samana, tarkoittaa tämä, että sovittelun etuuden saaja saa käytännössä kahdella kolmasosalla työpanoksesta saa saman bruttotulon kuin täysipäiväisestä työstä sai!

1400 euron sivutulot vähentäisivät tällä perusteella etuutta 700 eurolla; etuudesta jäisi jäljelle 500 euroa. Kun tämän laskisi yhteen sivutulon kanssa, saataisiin 1900 euron bruttotulot. Nyt itse asiassa n. 78 %:n työpanoksella saisi enemmän rahaa, kuin täysipäiväisesti töitä tehdessään! Käytännössä näin ei kuitenkaan voi tapahtua, sillä ns. kattosääntö rajoittaa etuuden määrää. Kattosääntö sanoo, että etuuden määrä yhdessä sivutulon määrän kanssa ei voi kasvaa suuremmaksi, kuin perustepalkka.

Tässä tapauksessa kattosäännöstä seuraa, että etuuden määrä leikkaantuu tavallista sovittelua enemmän. Jos sivutulot ovat 1400 euroa, voi etuus olla korkeintaan 600 euroa. Kattosääntö muodostaa tilanteen, jossa on samantekevää, onko palkkatulo 1200 vai 1400 euroa – bruttotulo on yhtä suuri. Esimerkissä 1200 euroa ylittäviä tuloja verotetaan siis 100 %:n ”efektiivisellä marginaaliveroasteella”, eli jokainen ansaittu euro vähentää työttömyysturvaa eurolla. Tätä voitaisiin luonnehtia jonkinlaiseksi kannustinloukuksi.

Kattosääntö ei kuitenkaan ole tarpeeton. Se on kankea mekanismi, mutta sen on tarkoitus varmistaa, ettei sovittelu etuus yhdessä sivutulon kanssa voi muodostaa tilannetta, jossa se ylittäisi alkuperäisen perustepalkan määrän. Kattosääntö siis tietyssä määrin suojaa täysipäiväisen työnteon kannustimia suhteessa osa-aikaiseen työntekoon, mutta hinta siitä on kannustinloukku kattosäännön alueella.

Ongelman kärjistämistä: lapsikorotukset ja suojaosat

Edellisessä esimerkissä keskeisessä roolissa olivat oikeastaan sovitteluprosentti sekä etuuden taso suhteessa alkuperäiseen palkkaan. Näiden yhdistelmä – siis katsontakulmasta riippuen joko liian kevyt sovitteluprosentti tai liian korkea etuuden taso suhteessa alkuperäiseen palkkaan – kannustinloukkuja.

300 euron suojaosan sisällyttäminen laskelmaan kärjistää ongelmaa entisestään. Nimittäin tällöin esimerkiksi 1000 euron sivutuloista seuraa 350 euron (1000-300 on 700 ja 50 % sovittelulla 350) lasku etuudessa. Etuus olisi tällöin 850 euroa, joka 1000 euron sivutulojen kanssa on 50 euroa enemmän, kuin perusteena oleva palkka. Suojaosan tuominen järjestelmään siis itse asiassa pahentaa kattosäännön luomaa kannustinloukkua!

On kuitenkin syytä huomata, että kattosäännön luoma kannustinloukku pahenee siksi, että työtunnista saatava bruttoansio kasvaa suojaosan myötä. Sikäli, kuin ennen suojaosaa 1200 euron sivutuloilla eli kahden kolmasosan työpanoksella sai saman bruttotulon, kuin perustepalkka oli, riittää nyt 1000 euron sivutulot eli noin 55 %:in työpanos. Suojaosa on siis voimakas osa-aikatyön taloudellinen tuki.

Työttömyysturvan lapsikorotuksilla on itse asiassa hieman vastaava vaikutus. Kahden lapsen vanhempi saa nimittäin 1800 euron perustepalkalla lapsikorotusten johdosta hieman yli 1400 euroa työttömyysetuutta. Tämä on reilu 200 euroa enemmän, kuin lapseton henkilö saisi. Tällä on merkitystä, sillä tämä vaikuttaa perustepalkan ja etuuden eroon, joka nyt on pienempi. Jos suojaosaa ei olisi, esimerkiksi 1200 euron sivutulot vähentäisivät etuutta 600 eurolla; tällöin etuutta jäisi jäljelle 800 euroa, ja bruttotulot olisivat 2000 euroa! Jos tähän yhdistettäisiin 300 euron suojaosa, jäisi etuutta jäljelle 950 euroa, ja bruttotulot olisivat 2150 euroa. Tällöin kahdella kolmasosalla työpanoksesta saisi 120 %:n bruttotulot.

Kattosäännön johdosta tämäkään ei tietenkään käytännössä ole mahdollista. Mutta lapsikorotusten kanssa kattosäännön luoma alue, jossa etuus vähenee eurolla jokaista ansaittua euroa kohti, kasvaa. Kun suojaosan osalta osa-aikatyön tuki kumpuaa sovittelun muuttumisesta anteliaammaksi, lapsikorotusten kohdalla se kumpuaa etuuden perustason noususta perustepalkkaan verrattuna. Etuudessa kun maksetaan lapsikorotuksia, joita palkassa ei tyypillisesti makseta (ainakaan yleensä).

Kattosääntö ei kuitenkaan ole perusteeton pykälä

Ongelman voisi ratkaista luopumalla kattosäännöstä⁵. Tällöin tulisimme todenneeksi, että osa-aikatyön palkka ja etuus yhdessä saavat ylittää perustepalkan. Tällöin kannustinloukut periaatteessa katoaisivat. Mutta ainoastaan yksinkertaisessa ajattelussa. Käytännössä tästä nimittäin seuraisi etuusmenojen kasvua; osin staattisesti siksi, että etuutta maksettaisiin yhä useammalle, ja osin siksi, että työpanosta kohti syntyvän subvention kasvaessa osa-aikatyö todennäköisesti yleistyisi. Yhteiskunnallisesti työpanoksen määrä laskisi. Tämä kokonaisuus vaikuttaisi negatiivisesti julkisen talouden rahoitusasemaan.

Julkisen talouden rahoitusaseman negatiivisesta vaikutuksesta seuraisi tarve korottaa ennen pitkää veroja. Jos yksinkertaistaisimme mallin tilanteeseen, jossa kiristäisimme tuloverotusta tasaisesti kaikilta, heikentäisimme kokoaikatyön kannustimia entisestään – tämä siksi, että poistamalla kattosäännön tuimme osa-aikatyötä, mutta emme kokoaikatyötä: kokoaikatyön tekijät joutuisivat siis kiristyneiden veroasteiden kohteeksi. Ratkaisun muuttaminen esimerkiksi perustuloksi ei muuta tätä perusseikkaa mihinkään: vaikka perustulo periaatteessa poistaa tässä kuvatut työttömyysturvan kannustinloukut, tekee se sen lähtökohtaisesti tavalla, johon – ainakin samalla etuuden perustasolla – liittyy kustannuksia. Nämä kustannukset on katettava kiristyvällä verotuksella muualla. Palkkatason nousun lisäksi etuuksien tasosta ja sovittelun anteliaisuudesta tinkiminen ovat lähes ainoita keinoja näiden ongelmien lieventämiseksi.

On kuitenkin todettava, että myös etuudensaajan velvoitteilla on merkitystä. Suomessa ei kuitenkaan ole perinteisesti haluttu velvoittaa osa-aikatyöllisiä työttömyysetuudensaajia kovinkaan ahkeraan työnhakuun. Laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 916/2012 nimittäin sovelletaan osa-aikaista työtä tekeväälle etuudensaajalle kevennettyä työnhakuvelvoitetta. Neljän kuukausittaisen työnhaun sijaan tällaisen henkilön tulee hakea yhtä työpaikkaa kolmessa kuukaudessa. Osa-aikatyö määritellään tässä yhteydessä säännölliseksi yli neljä viikkotyötuntia sisältäväksi työksi.

Käytännössä suojaosat, antelias sovittelu, sekä hyvin lievät velvoitteet ovat johtaneet siis tilanteeseen, jossa työttömyysturva kasvavassa määrin toimii palkkatukena.

⁵ Kattosäännön lisäksi työttömyysturvassa on olemassa toinenkin rajoitin, ns. 80 % raja, työttömyysturvalain 2002/1290 4 luvun 3§. Sen tarkoitus on estää työttömyysturvaetuuden maksaminen henkilöille, jotka eivät ole työttömiä, ts. jotka ovat lähes täysipäiväisesti töissä. Myös tästä seuraa eräänlaisia kannustinvaikutuksia, joita tässä ei ole käsitelty.