

## **Puheenjohtajiston ehdotus komitean linjaukseksi välimietinnön lukuun 4 kannustin- ja informaatioloukuista**

*Ehdotus koskee komitean 29.11.2022 hyväksymän kannanoton kohtaa 2.3. sosiaaliturvan kannustin- ja informaatioloukuista, ja ehdotus käsittelee kannanoton rajauksen mukaisesti vain etuuksiin ja asiakasmaksujen liittyviä taloudellisia kannustin- ja informaatioloukkuja. Palveluihin ja niiden yhteensovitukseen etuuksien kanssa liittyviä kannustinkysymyksiä käsitellään toimeenpanon monimutkaisuutta (kannanotot 4.4 ja 4.5), palveluihin osallistuminen ei ole etuudensaajille motivoivaa (kannanotto 4.2), toimeentulotuki perusturvan täydentäjänä (kannanotto 3.1.) ja toimeentulotuki perusturvan sijasta (kannanotto 3.2.) koskevilla linjausehdotuksissa.*

### **Näkemyksiä asiakokonaisuudesta / ongelmasta / asiantilasta**

Työnteon taloudelliset kannustimet riippuvat siitä, kuinka paljon henkilön käytettävissä olevat tulot kasvavat työnteon lisäämisen myötä. Siten työnteon kannustimiin ja heikoista kannustimista aiheutuviin niin sanotut kannustinloukkuihin vaikuttaa palkkatason lisäksi myös sosiaaliturva- ja verojärjestelmä sekä asiakasmaksut (mm. varhaiskasvatusmaksut). Heikoista taloudellisista kannustimista aiheutuvat kannustinloukut voidaan jakaa työttömyysloukkuihin ja tuloloukkuihin. Työttömyysloukuilla tarkoitetaan tilanteita, jossa henkilön käytettävissä olevat tulot kasvavat työllistymisen johdosta vain hyvin vähän tai eivät ollenkaan. Tuloloukuilla puolestaan tarkoitetaan tilanteita, joissa työnteon lisääminen ei ole esimerkiksi osa-aikatyöntekijöillä kannattavaa verotuksen ja sosiaalietuuksien vähenemisen takia. Taloudellisten kannustinloukkujen lisäksi voidaan tarkastella niin sanottuja informaatio- ja byrokraloukkuja, joiden mukaan informaation puutteen tai etuuksien hakemiseen liittyvän byrokratian takia henkilö ei ota vastaan työtä, vaikka se olisi taloudellisesti kannattavaa.

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen helpottamisesta on puhuttu Suomessa pitkään. Jo 1990-luvun kannustinloukkutyöryhmästä lähtien sosiaaliturvaan ja verotukseen on tehty useita muutoksia työnteon kannustimien parantamiseksi. Työllistymisveroasteella mitattuna työllistymisen kannustimet ovatkin parantuneet merkittävästi 1990-lukuun verrattuna. Merkittävin selittäjä työnteon kannustimien paranemiselle on tulojen verotuksen merkittävä keventäminen. Myös sosiaaliturvaan tehdyt muutokset ja varhaiskasvatusmaksujen alentaminen ovat parantaneet työnteon kannustimia, ja nykyisin työttömyysloukut eivät ole enää yhtä yleisiä kuin 1990-luvun alussa.

Vaikka työnteon kannustimet ovat merkittävästi parantuneet, on kannustinloukkuja Suomen vero- ja sosiaaliturvajärjestelmässä edelleen jäljellä etenkin tilanteissa, joissa yksilö tai kotitalous saa useita päällekkäisiä etuuksia, ja erityisesti, jos yksilö tai kotitalous saa toimeentulotukea. Työllistymisen kannustimia tarkastellessa keskimääräinen työllistymisveroaste on noin 66 prosenttia, mikä tarkoittaa sitä, että työllistymisen yhteydessä henkilön käytettävissä olevat tulot kasvavat noin kolmasosalla hänen bruttopalkastaan. Kannustinloukkututkimuksissa työttömyysloukuksi määritellään yleensä tilanne, jossa henkilön työllistymisveroaste on yli 80 prosenttia. Näin määriteltynä noin joka kymmenes työtön on työttömyysloukussa. Ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavilla työllistymisveroasteet ovat keskimääräistä korkeampia ja työttömyysloukut hieman keskimääräistä yleisempiä.

Komitean selvitystyön mukaan kansainvälisesti vertailtuna työllistymisen kannustimet eivät lyhytkestoisen työttömyyden tapauksessa ole Suomessa merkittävästi keskimääräistä heikommat. Sen sijaan pitkittävän työttömyyden tapauksessa työllistymisen kannustimet ovat Suomessa heikot muihin maihin verrattuna. Selvitystyössä käsiteltiin myös osa-aikatyön vastaanottamisen kannustimia. Selvityksen mukaan työttömän

kannustimet vastaan ottaa osa-aikatyötä sovitellun päivärahan tukemana ovat Suomessa varsin hyvät. Sen sijaan useimpiin muihin maihin verrattuna sovitellun työttömyyspäivärahan saajalla näyttäisi Suomessa olevan melko heikot taloudelliset kannustimet siirtyä kokoaikatyöhön.

Työllisyyden näkökulmasta olennaista on, miten ihmiset reagoivat työnteon kannustimiin ja byrokratia-/informaatioloukkuihin. Komitealle tehdyn tutkimuskoosteen mukaan työttömyyspäivärahan tasolla ja työttömyyspäivärahakauden enimmäiskestolla on vaikutuksia työttömyysjaksojen keston ja siten työllisyyteen. Etuuden tason korottaminen tai keston pidentäminen yleensä kasvattavat työttömyysjaksojen kestoja ja siten todennäköisesti alentavat työllisyyttä. Kun huomioidaan työttömyysturvan lisäksi myös muu sosiaaliturva (mm. asumistuki & toimeentulotuki) ja verotuksen vaikutus, työnteon taloudellisilla kannustimilla on havaittu tutkimuksissa vaikutuksia työllistymispäätökseen, mutta keskimäärin vaikutukset ovat pieniä tai maltillisia. Vaikutukset kuitenkin vaihtelevat ryhmien välillä ja esimerkiksi pienten lasten äitien on havaittu reagoivat muita herkemmin taloudellisiin kannustimiin sekä kansainvälisissä että kotimaisissa tutkimuksissa. Lisäksi kotimaisen tutkimuskirjallisuuden perusteella ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavat reagoivat kannustimiin herkemmin kuin työmarkkinatukea saavat.

Tutkimustulokset työttömyysturvan sovittelun ja suojaosan vaikutuksista ovat osin ristiriitaisia. Sovittelu ja suojaosa kannustavat hakemaan ja vastaanottamaan osa-aikaista ja väliaikaista työtä, mutta on epäselvää, kasvattavatko vai vähentävätkö ne työttömien siirtymiä vakituisempaan kokoaikatyöhön. Byrokratia- ja informaatioloukkujen osalta kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu etuusbyrokratialla sekä puutteellisella informaatiolla olevan vaikutuksia etuuskien käyttöön. On kuitenkin myös tuloksia, joissa esimerkiksi informaation lisäämisellä ei ole havaittu vaikutuksia. Kotimaista tutkimustietoa byrokratia- ja informaatioloukkujen vaikutuksista työllisyyteen ei kuitenkaan ole.

Työttömyysturvan sovittelua ja suojaosia tarkastellessa tulee muistaa myös työttömyysturvan tarkoitus. Työttömyysturvaetuuskien, eli sekä työttömyyspäivärahan että työmarkkinatuen, tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työttömyysturvaa maksetaan vain henkilölle, jonka tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.

Työllistymisen taloudelliset kannustimet riippuvat siitä, kuinka paljon käytettävissä olevat tulot kasvavat henkilön siirtyessä työttömästä työlliseksi. Kannustimia voidaan parantaa joko pienentämällä työttömien käytettävissä olevia tuloja esimerkiksi etuustasoja laskemalla tai kasvattamalla työllisten käytettävissä olevia tuloja työn verotusta keventämällä tai ulottamalla sosiaalietuuksia nykyistä enemmän myös työllisille. Työttömien käytettävissä olevien tulojen pienentäminen voisi olla haitallista sosiaaliturvan riittävyyden tai tuloerojen näkökulmasta. Verotuksen keventäminen tai sosiaalietuuksien nykyistä laajempi ulottaminen myös työllisille olisi puolestaan haitallista julkisen talouden tasapainon näkökulmasta. Kannustinloukkujen purkamisessa joudutaan siten väistämättä tasapainottelemaan työnteon kannustimien, sosiaaliturvan riittävyyden ja julkisen talouden kestävyysvälin.

Työllisyyden näkökulmasta kannustinloukkujen haitallisia työllisyysvaikutuksia voidaan vähentää myös etuuskien saamiseen liittyvien velvollisuuksien ja palveluiden avulla.

### ***Linjaus jatkoimenpiteistä / uudistusehdotuksista***

Puheenjohtajiston ehdotus:

Komitea katsoo, että sosiaaliturvajärjestelmän tulisi olla kokonaisuutena työkykyisille henkilöille työntekoon kannustava. Työnteon kannustimiin ja kannustinloukkuihin tulee kiinnittää huomiota myös työllisyyden edistämisen näkökulmasta.

Komitea näkee, että kannustinloukuista ei voida päästä kokonaan eroon niin kauan kuin halutaan säilyttää pohjoismaisen hyvinvointivaltion tasoinen toimeentulo työttömille ja työvoiman ulkopuolella oleville. Myöskään sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat, kuten perustulo, eivät poista kannustinloukkuja. Työnteon kannustimien, sosiaaliturvan riittävyyden ja julkisen talouden kestävyysvälinen yhteys aiheuttaa kuitenkin sen, että työnteon taloudellisten kannustimien parantaminen vaatii käytännössä joko sosiaaliturvan tason alentamista tai julkisen talouden heikentämistä.

Komitea katsoo, että vaikka kannustinloukkuja ei voida kokonaan poistaa, voidaan vaikuttaa siihen missä kohtaa kannustinloukut sijaitsevat.

- Työllisyyden näkökulmasta taloudellisten kannustinloukkujen purkaminen kannattaa kohdistaa etuuksiin, tuloluokkiin ja henkilöihin, joiden kohdalla kannustimien työllisyysvaikutus on keskimääräistä suurempi. Tämän perusteella kannustintarkastelu tulisi työllisyysvaikutusten näkökulmasta kohdistaa erityisesti pienten lasten äiteihin ja ansiosidonnaisiin työttömyysturvaetuuksiin.

Sekä taloudelliset kannustinloukut että byrokratia- ja informaatioloukut ovat osittain seurausta useiden päällekkäisten etuuksien saamisesta, joissa ansiotyöstä saatuja tuloja huomioidaan toisistaan eroavalla tavalla.

- Komitea esittää, että sosiaaliturvan monimutkaisuutta tarkasteltaessa tulee pyrkiä yhdenmukaistamaan myös ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamissääntöjä eri etuuksissa soveltuvien osin.
- Sosiaaliturvan toimeenpanosta aiheutuvan monimutkaisuuden vähentäminen voi purkaa myös byrokratialoukkuja ja siten edistää työllisyyttä.

Palveluja ei käsitellä tässä ehdotuksessa, mutta komitea näkee, että kannustinloukkujen haitallisia työllisyysvaikutuksia voidaan vähentää etuuksiin liittyvien palvelujen velvoittavuuden ja tarjonnan lisäämisen kautta.