

## Yhteenveto jaostojen toimittamista vastauksista: ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen

1.	Yleistä -----	2
1.1.	Kehikko-----	2
1.2.	Rajaukset -----	2
2.	Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisesta -----	3
2.1.	Mitä ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisella tarkoitetaan? -----	3
2.2.	Yhteensovittamisen taustalla olevat peruseriaatteet -----	4
2.2.1.	Etuuksien syyperusteisuus ja vastikkeellisuus -----	4
2.2.2.	Kannustimista, oikeuksista ja velvoitteista sekä niiden tasapainosta-----	7
2.3.	Ongelmien ilmenemisestä-----	10
3.	Ongelmien konkretisointi-----	13
3.1	Taloudelliset kannustinloukut-----	13
3.2	Byrokratialoukut -----	14

## 1. Yleistä

### 1.1. Kehikko

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen haasteet voidaan jaotella työttömyysloukkuihin, tuloloukkuihin ja byrokraloukkuihin.<sup>1</sup> Työttömyysloukuilla tarkoitetaan tilanteita, jossa henkilön käytettävissä olevat tulot kasvavat hyvin vähän työllistymisen johdosta. Tuloloukuilla puolestaan tarkoitetaan tilanteita, joissa työnteon lisääminen ei ole esimerkiksi osa-aikatyöntekijöillä kannattavaa verotuksen ja sosiaalietuuksien vähenemisen takia. Byrokraloukut viittaavat tilanteisiin, jossa etuuksien hakemiseen liittyvän byrokratian ja tukien katkeamiseen liittyvän epävarmuuden takia ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen koetaan haastavaksi, vaikka se olisikin pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna taloudellisesti kannattavaa.

Taloudellisilla kannustimilla mitattuna ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista on helpotettu 1990-luvulta lähtien tehtyjen vero- ja sosiaaliturvamuuutosten avulla. Nykyisin työttömyysloukut eivät ole enää yhtä yleisiä kuin 1990-luvun alussa, mutta kannustinloukkuja esiintyy edelleen mm. tilanteissa, joissa henkilö saa useita päällekkäisiä sosiaalietuuksia. Lisäksi lyhyellä aikavälillä tukien maksatukseen liittyvät tekijät voivat johtaa käytettävissä olevien tulojen väliaikaiseen vähenemiseen työllistymisen myötä, vaikka pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna työnteko olisikin kannattavaa.

Ansiotyön ja sosiaaliturvaan yhteensovittamiseen liittyvät kysymykset ovat tasapainottelua sosiaaliturvan riittävyden, työnteon kannustimien ja julkisen talouden kestävyden välillä. Työllistymisen kannustimia voidaan parantaa joko heikentämällä sosiaaliturvan tasoa tai kasvattamalla pienipalkkaisten työntekijöiden tuloja esimerkiksi verotusta keventämällä. Näistä ensimmäinen vaihtoehto heikentäisi sosiaaliturvan riittävyttä ja toinen vaihtoehto heikentäisi julkista taloutta. Onkin todennäköistä, että niin kauan, kun halutaan pitää kiinni pohjoismaisen hyvinvointivaltion tasoisesta sosiaaliturvasta, ei kannustinloukuista päästä kokonaan eroon. Tällöin olennaista on pohtia, missä kohdissa kannustinloukuista on vähiten haittaa. Lisäksi ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista voidaan pyrkiä helpottamaan byrokraloukkuja purkamalla.

### 1.2. Rajaukset

Tässä muistiossa käsitellään ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista. Kohdassa 2.1 on tarkemmin kuvattu niitä valintoja, joiden perusteella yhteenvetomuistio on koottu. Työssä on hyödynnetty komitean jaostojen kokoamia taustamuistioita. Taustamuistiot ja tämä muistio edustavat monialaiseen asiantuntemukseen perustuvia näkemyksiä siitä, miten komitean esiin nostamia ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmia on mahdollisia konkretisoida. Taustamuistiot tai tämä yhteenvedo eivät edusta yksimielistä näkemystä ongelmien konkretisoinneista.

<sup>1</sup> Kannustinloukut voidaan jakaa seuraavasti:

- taloudelliset kannustinloukut
  - o työttömyysloukut
  - o tuloloukut
- byrokraloukut

Yhteenvetomuistiota työstettäessä havaittiin, että taustamuistioissa nostettiin esiin sellaisia ongelmien konkretisointeja, joita on jo aiemmin tuotu esiin monimutkaisuuden ongelmaa käsiteltäessä. Jo aiemmin käsiteltyjä ongelmakuvauksia ei käsitellä tässä yhteenvetomuistiossa. Lisäksi jaostojen muistioissa nousi esiin uusia monimutkaisuuden teemaan liittyviä ongelmien konkretisointeja. Nämä ongelmien konkretisoinnit tulisi käsitellä monimutkaisuuden ongelmaa koskevassa työssä.

## 2. Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisesta

### 2.1. Mitä ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisella tarkoitetaan?

Komitean ongelmien koonnissa yhden ongelmakokonaisuuden muodostaa ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen. Tuloverolain määritelmän mukaan ansiotuloa ovat muun muassa palkkatulo, eläketulo ja veronalaiset sosiaalietuudet, esimerkiksi työttömyys- ja vanhempainpäivärahat ja opintotuki. Tässä yhteenvetomuistiossa ja sen taustalla olevissa jaostojen muistioissa käsitellään erityisesti ansiotyön ja siitä saadun tulon ja toisaalta sosiaaliturvan yhteensovittamista. Ansiotyötä voidaan harjoittaa ja siitä saatava tulo voidaan ansaita palkansaajana tai yrittäjänä. Jaostot eivät esittäneet erilaisia näkemyksiä siitä, mitä ansiotyöllä ja siitä saatavalla tulolla tämän yhteenvetomuistion yhteydessä tarkoitetaan.

Sosiaaliturvalla tarkoitetaan sitä palveluiden ja etuuksien kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on turvata ihmisille riittävä toimeentulo ja huolenpito kaikissa elämäntilanteissa. Tässä yhteenvetomuistiossa sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteensovittamista tarkastellaan ensisijaisesti etuuksien kautta, mutta palvelut ja esimerkiksi asiakasmaksut on osittain otettu huomioon. Jaostot eivät esittäneet erilaisia näkemyksiä siitä, mitä sosiaaliturvalla tämän yhteenvetomuistion yhteydessä tarkoitetaan.<sup>2</sup>

Jaostoilla ja jaostoissa oli erilaisia näkökulmia siihen, mitä yhteensovittamisella tarkoitetaan. Yhtäältä katsottiin, että yhteensovittamisella tarkoitetaan vain niitä laskukaavoja ja säännöksiä, joita soveltamalla palkkatulosta tai yritystoiminnan tulosta ja sosiaaliturvasta muodostuu toimeentulon kokonaisuus. Kyse on rinnakkain toteutuvasta työtulon ansainnasta ja sosiaaliturvan tarpeesta tai vaihtoehtoisesti nopealla aikavälillä (esimerkiksi kuukauden hakujakson sisällä) vaihtelevasta työllisyydestä ja sosiaaliturvan saannista.<sup>3</sup>

Toisaalta esitettiin, että yhteensovittamisella voidaan tarkoittaa myös sitä, miten syyperusteista etuutta edeltävät tulot, esimerkiksi työttömyysturvassa ansiopäivärahaoikeutta edeltävät tulot, vaikuttavat täyden etuuden määrään.

Kolmas näkökulma yhteensovittamiseen on, miten edellä todetut laskukaavat ja säännökset toimivat suhteessa syyperusteisen etuuden mahdollisiin tavoitteisiin tai kannustinkysymykseen. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna yhteensovittaminen voi tarkoittaa myös etuuksien takaaman tulotason ja potentiaalisten ansiotulojen suhdetta.

<sup>2</sup> Komitean toimeksianto sisältää myös palveluiden ja etuuksien yhteensovittamista koskevan toimeksianton, ja tämä teema käsitellään erikseen omana kokonaisuutena.

<sup>3</sup> Tämän vuoksi muistiossa ei tarkastella esimerkiksi työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua työsäoloa ja sen täyttymistä koskevia säännöksiä tai sitä, miten täysi ansiopäiväraha määritellään työttömyyttä edeltävien tulojen perusteella.

Tässä yhteenvetomuistiossa yhteensovittamista on käsitelty laskukaavana ja näitä laskukaavoja koskevinä säännöksinä, ja tämän lisäksi myös suhteessa sosiaaliturvan kannustinkysymykseen.

Yhteensovittamisena ei tässä muistiossa pidetä syyperusteisten etuuksien ensisijaisuusjärjestyksen mukaista etuusoikeuden ratkaisemista. Tämän vuoksi muistiossa ei käsitellä sitä, miten sosiaaliturvan yhteensovittaminen tapahtuu siirryttäessä yhdeltä etuudelta toiselle, esimerkiksi osittain työllistyvän työmarkkina-tuen saajan siirtyessä työkyvyttömyyden vuoksi sairauspäivärahalle.<sup>4</sup>

## 2.2. Yhteensovittamisen taustalla olevat peruseriaatteet

Jaostoissa on tunnistettu sosiaaliturvan tarkoitukseen ja tavoitteisiin liittyviä nykymuotoisen ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan sääntelyn taustalla olevia peruseriaatteita, jotka liittyvät komitean esiin nostamiin ja nyt konkretisoituihin ongelmiin:

1. etuuksien syyperusteisuus ja vastikkeellisuus
2. kannustinkysymykset sekä oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino

### 2.2.1. Etuuksien syyperusteisuus ja vastikkeellisuus

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla on taattava jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Työttömyysturvalaissa tarkoitettu työttömyyspäiväraha, sairausvakuutuslaissa tarkoitettu sairauspäiväraha ja vanhempainrahat, eläkelaeissa tarkoitettut vanhuuden ja työkyvyttömyyden perusteella maksettavat etuudet ja vanhemman menettämisen perusteella maksettavat eläkkeet ovat tällaista turvaa.

Perustuslain 16 §:ssä kohdennetaan julkiselle vallalle velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Velvollisuus kattaa myös opintotuen. Yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Opiskelua ei ole mainittu perustuslain 19 §:n 2 momentissa perusteena taata perustoimeentulo, ja opintotuki ei siten ole sosiaaliturvaa perustuslain näkökulmasta.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen mukaisessa toimeentulon turvassa on kyse viimesijaisesta turvasta. Välttämättömän toimeentulon turvan järjestämiseen liittyy tarveharkintaa, joka kohdentaa tuen sitä tarvitseville. Toimeentulotuki on rahaetuutena momentissa tarkoitettua viimesijaista turvaa, mutta samaan aikaan se on huolenpitoa, osa sosiaalipalveluiden kokonaisuutta.

<sup>4</sup> Useassa jaostossa näitä tilanteita oli käsitelty myös yhteensovittamiskysymyksinä. Yhteenvetomuistiota valmisteltaessa katsottiin, että etuudelta toiselle siirtyvien tilanteita tulisi tarkastella erikseen monimutkaisuutta koskevan teeman yhteydessä myös silloin, jos kyse on ansiotyöstä tuloja saavasta etuudensajasta.

Sekä ensisijaisten että viimesijaisten etuuksien maksaminen perustuu tulottomuuteen tai siihen, että tulot eivät riitä toimeentulon turvaamiseen. Ensisijaisten ja viimesijaisten etuuksien kohdalla on kuitenkin eroa siinä, huomioidaanko etuutta maksettaessa ansiotulojen lisäksi myös toimeentuloa turvaavaa varallisuutta. Perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettujen etuuksien myöntämisessä huomioidaan ansiotulot. 1 momentin tilanteissa huomioidaan myös varallisuus, pääomatulot ja useat sellaiset etuudet, joita ei huomioida 2 momentin mukaisia etuuksia maksettaessa tai jotka, momentissa tarkoitettuun muuhun etuuteen verrattuna ensisijaisina, estävät kyseisen etuuden maksamisen. Osassa tilanteita etuus voidaan vähentää ensisijaisesta etuudesta.

Kullakin syyperusteisella etuudella on oma tarkoituksensa, ja etuuden rooli on turvata toimeentuloa aikana, jona syy on olemassa. Vastikkeellisuudella puolestaan voidaan ajatella haluttavan vaikuttaa etuudensaajan toimintaan, edistää tavoitteen saavuttamista. Etuuden yhteiskuntapoliittisesta tavoitteesta riippuu esimerkiksi se, halutaanko syyperusteista etuutta saavaa henkilöä kannustaa työn tekoon etuuden rinnalla vai ainoastaan etuuden sijasta (eli täysi poistuminen etuudelta), vai pyritäänkö työn tekoa lyhyellä aikavälillä tai etuuden saannin kanssa samanaikaisesti pikemminkin rajoittamaan. Eräiden etuuksien kohdalla nämä tavoitteet voivat esiintyä rinnan.

Jaostoissa on käsitelty vastikkeellisuuden käsitettä erityisesti työttömyysturvan ja opintotuen kautta. Näiden kahden etuuden vastikkeet eroavat toisistaan. Työttömyysturvan ja opintotuen lyhyen tarkastelun kautta käy myös ilmi se, että ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa nyt oleville eroille on olemassa peruste, tarkoitus, politiikkatavoite, johon erot perustuvat.

Työttömyysturvaetuuksien, eli sekä työttömyyspäivärahan että työmarkkinatuen, tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille.<sup>5</sup> Työttömyysturvaa maksetaan vain henkilölle, jonka tavoitteena on kokoaikatyössä työllistyminen<sup>6</sup>, ja aktiivinen työnhaku sekä omien työllistymismahdollisuuksien parantaminen (eli työmarkkinoiden käytettävissä oleminen, aktiivinen työn hakeminen ja valmius omien työllistymismahdollisuuksien parantamiseen) ovat edellytyksiä, vastike, työttömyysturvan maksamiselle. Jos työnhaku tai omien työllistymismahdollisuuksien edistäminen eivät toteudu, työttömyysturva voidaan evätä kokonaan joko määräajalta tai toistaiseksi (seuraamusjärjestelmä), sillä henkilön katsotaan itse myötävaikuttaneen siihen, että hänellä on sosiaaliturvan tarve. Osittainen työllistyminen on järjestelmässämme arvotettu paremmaksi vaihtoehdoksi kuin täysi työttömyys. Tämä ilmenee työttömyysturvan ja ansiotulojen yhteensovittamisen mekanismeissa, mikä kansainvälisesti vertailtunakin on todettu anteliaaksi.<sup>7</sup>

Työttömyysturvajärjestelmän tavoite on työttömyysturvan saajan työllistyminen. Poliittista valintaa puolestaan tehdään sen suhteen, asetetaanko tavoitteeksi mahdollisimman nopea työllistyminen (työttömyysjaksojen lyhyys), painottuuko tavoitteessa työllistymisen laatu (esimerkiksi työttömän osaamisen parhaalla

<sup>5</sup> Työttömyysturvalaki (1290/2002) 1 luku 1 §

<sup>6</sup> Ainoa poikkeus tähän ehtoon koskee osatyökyvyttömyyseläkkeen saajia, joilla riittää osa-aikaisen työn hakeminen.

<sup>7</sup> Kyyrä et al. 2018: [Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely](#).

mahdollisella tavalla huomioiva työ, tai sellaiset tekijät kuten palkka ja työsuhteen kesto), vai painotetaanko molempia vaihtoehtoja rinnan. Nämä poliittiset valinnat heijastuvat etuuden saannin ehtoihin.

Opintotuen myöntämisen yleisinä edellytyksinä on oppilaitokseen hyväksyminen, opintojen päätoiminen harjoittaminen ja opinnoissa edistyminen sekä taloudellisen tuen tarve.<sup>8</sup> Opinnoissa eteneminen laissa edellytetyllä tavalla on vastike opintotuesta. Edellytys on päätoiminen opintojen harjoittaminen ja tavoite on ripeä valmistuminen. Myös järjestelmään sisältyvä opintolainahyvyitys kannustaa nopeaan valmistumiseen, mitä tavoitellaan myös korkeakouluopintoihin myönnettävän opintotuen enimmäiskestolla. Opintotukijärjestelmän perustana on koulutuspoliittiset tavoitteet mutta kannustaessaan nopeaan valmistumiseen ja työmarkkinoille siirtymiseen järjestelmällä on myös selkeitä työvoimapolitiittisia tavoitteita.

Opiskelijan omienkin tulojen tuloarajojen tarkoitus on kohdentaa tuki sitä eniten tarvitseville (taloudellisen tuen tarve) ja vaikuttaa opinnoissa edistymisen toteutumiseen. Tämän vuoksi opintojen rinnalla tapahtuva ansiotyön tuloarajat on asetettu sellaiselle tasolle, että ne tukisivat tarkoitusta päätoimisesta opiskelusta ja tavoitetta ripeästä valmistumisesta. Jos opinnoissa edistyminen ei ole riittävää, jo myönnetty tuki voidaan periä takaisin. Toisaalta esimerkiksi vuonna 2008 toteutetussa opintotuen tuloarajan korotuksessa tavoitteena oli mahdollistaa opintojen rinnalla työskentelyä paremmin kuin aiempi tuloaraja mahdollisti.

Perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut etuudet eroavat toisistaan rahoituksen osalta. 2 momentissa tarkoitetut etuudet perustuvat vakuutusajatteluun, ja niille on ominaista, että työssä olevat ja heidän työnantajansa rahoittavat kyseisiä etuuksia yhteisvastuullisesti, kaikille työssä oleville. Tästä eroten 1 momentissa tarkoitetut viimesijaiset etuudet rahoitetaan puhtaasti verovaroista, jolloin myös muut kuin työssä olevat osallistuvat niiden rahoitukseen, ja – koska verotuloa ei korvamerkitä – etuuksien rahoitukseen tarvittavien varojen voidaan katsoa kertyvän myös esimerkiksi arvonlisäveron tuotosta.

Syyperusteisten ja viimesijaisen turvan lisäksi perustuslain 19 §:n 4 momenttiin sisältyy julkisen vallan velvollisuus edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Näitä velvollisuuksia täytetään muun muassa asumistuilla. Niillä on kahtalainen luonne toisaalta osana sosiaaliturvaa ja toisaalta osana asuntopolitiikkaa. Asumistuet ovat tulosidonnaisia, mutta yleiseen asumistukeen lisättiin vuonna 2015 myös nimenomainen ansiotyöhön kannustava elementti, eli ansiotulovähennys. Sen tarkoituksena on tehdä työn tekemisestä tai sen vastaanottamisesta kannattavampaa.

Syyperusteisten etuuksien lisäksi sosiaaliturvajärjestelmään kuuluu etuuksia, joilla on toimeentulon turvaamisen sijasta esimerkiksi tuloriippumattomia kustannusten tasaamiseen liittyviä tavoitteita. Tästä esimerkki on lapsilisä, jonka tarkoitus on tasata lapsista aiheutuneita kustannuksia lapsiperheiden ja muiden kotitalouksien välillä.

<sup>8</sup> Opintotukilaki (65/1994) 5 § 1 mom.

### 2.2.2. Kannustimista, oikeuksista ja velvoitteista sekä niiden tasapainosta

Vuosikymmenten myötä muodostunut sosiaaliturvan kokonaisuus muodostuu nykyisin hyvin tarkkarajaisiin tilanteisiin räätälöidyistä etuuksista, palveluista ja tuista. Tavoitteena on kattava turvan ja palveluiden kokonaisuus. Etuuksien tasoon vaikuttavat sekä perusoikeudet, jotka määrittävät etuuksien tason alarajan, että taloudelliset tekijät, jotka ovat määrittäneet etuuksien tason ylärajan. Keskeisesti etuuksien tasoon ja myös ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen vaikuttaa kuitenkin poliittiset arvovalinnat. Ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen parantaminen on aina tasapainottelua sosiaaliturvan riittävyden, työnteon kannustimien ja julkisen talouden kestävyuden välillä.

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen haasteet liittyvät läheisesti työnteon kannustimia ja niin sanottuja kannustinloukkuja koskevaan keskusteluun. Taloudellisilla kannustinloukuilla tarkoitetaan tilanteita, joissa henkilön käytettävissä olevat tulot kasvavat hyvin vähän työllistymisen tai työnteon lisäämisen myötä. Työllistymisen kannustimia mitataan yleisesti työllistymisveroasteella, joka kertoo kuinka paljon verot kasvavat ja tulonsiirrot vähenevät, kun henkilö työllistyy tietyllä palkalla. Mitä korkeampi työllistymisveroaste, sitä huonommat kannustimet työttömällä on etsiä ja ottaa vastaan työtä.

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen helpottamisesta on puhuttu Suomessa jo 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 työtulojen verotuksen merkittävä keventäminen<sup>9</sup>. 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. Samoin pienten työtulojen voimakas tukeminen sekä verotuksen että etuusjärjestelmän kautta (suojaosat) ovat johtaneet tilanteeseen, jossa ainakin laskennallisesti efektiiviset marginaaliveroasteet ovat tietyillä tuloalueilla korkeita. Yhteenvetona voidaan todeta, että ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen liittyvät työnteon kannustimet ovat keskimääräistä heikompia lapsiperheillä ja kotitalouksilla, jotka saavat ansiosidonnaista työttömyysturvaa, asumistukea tai toimeentulotukea<sup>10</sup>.

Työnteon kannustimia koskevissa laskelmissa tarkastellaan kuitenkin useimmiten tilannetta, joissa vaihtoehtoina on koko vuoden kokopäivätyöllisyys ja kokopäivätyöttömyys. Lyhytkestoisten määräaikaisten työsuhteiden tapauksissa ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen liittyy näkökulmia, jotka eivät näissä vuositaso tarkasteluissa nouse esiin. Esimerkiksi työttömyysturvan sovittelujaksoon ja maksatukseen liittyvistä tekijöistä voi syntyä tilanteita, joissa työttömän käytettävissä olevat tulot ovat väliaikaisesti laskeneet ansiotyön vastaanottamisen takia, vaikka pidemmällä aikavälillä vaikutus tuloihin olisi positiivinen. Jos taloudelliset puskurit puuttuvat, kuten pitkäaikaistyöttömällä ne usein voivat puuttua, tällaiset väli-

<sup>9</sup> Kts. esim. Honkanen et al. 2007: [Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus](#)

<sup>10</sup> Kotamäki, Mauri; Ollonqvist, Joonas: [Financial Incentives to Work Decomposed: The Finnish Case](#)

aikaisetkin negatiiviset vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin tai säännökset erilaisista määräajoista, vaikutuskausista ja erilaisista tavoista määrittää tulon osa, joka ei vaikuta etuuden määrään, voivat aiheuttaa epävarmuutta ja toimia esteenä työllistymiselle.<sup>11</sup> On myös vaikea arvioida, minkä verran taloudelliset kannustimet todellisuudessa vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen eri tilanteissa.

Useissa jaostoissa ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmaa konkretisoitiin toteamalla, että osa nykyisten ratkaisujen taustalla olevista suurista linjoista on luotu aikana, jolloin työelämä nykyistä suuremmassa määrin perustui kokoaikaiseen ja toistaiseksi voimassa olevaan palkkatyöhön. Yhteensovittamisen haasteita konkretisoitiin työelämän muutosten, esimerkiksi osa-aikatyön ja yrittäjyyden muutosten kautta.<sup>12</sup> Voikin olla, että ansiotyöstä saatavien tulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen jo itsessään nähdään ongelmalliseksi. Tästä esimerkkinä on yhdessä jaostossa tehty konkretisointi, joka koskee ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan sovittelun niin kutsuttua kattosääntöä.

Kattosäännön mukaan soviteltu työttömyysetuus ja työtulo eivät voi ylittää täyden ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkatasoa. Konkretisoinnissa katsottiin, että sääntö voi aiheuttaa tilanteen, jossa lisätyön tekeminen ei ole kannattavaa. Toisaalta kattosäännön osalta voidaan esittää kysymys, olisiko tarkoituksenmukaista tukea henkilön työskentelyä maksamalla hänelle työttömyysturvaetuutta tilanteessa, jossa hän saa palkkatyöstä tai yritystoiminnasta enemmän tuloa kuin hän ansaitsi ennen työttömyyttä. Konkretisointi kuvastaa sitä, miten nykyiset sosiaaliturvanjärjestelmän peruseriaatteen kannustimista sekä oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainosta ja toisaalta muuttuneet näkemykset ja odotukset siitä, kenelle, missä tilanteissa ja minkä tasoista turvaa sosiaaliturvan tulisi tarjota, voivat olla keskenään ristiriidassa. Konkretisoinneissa olikin keskenään vastakkaisia näkemyksiä, joissa samaa yhteensovittamisen tilannetta voitiin kuvata liian leikkaavana säännöstönä ja toisaalta liian anteliaana ratkaisuna, ja molempia tarjottiin syyksi, miksi yhteensovittaminen ei tue työllistymistä.

Yhden jaoston muistiossa nostettiin esiin kysymys siitä, mikä on (tai millainen haluttaisiin olevan) sosiaaliturvan ja sen sisällä ansiotyöstä saatavien tulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen tarkoitus taikka merkitys. Tällä tarkoitetaan ensinnäkin sitä, että yhtäältä ansiotyöstä saatavien tulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamista voidaan pitää esimerkiksi itsensä toteuttamisen mahdollistajana (työn ei tarvitse turvata toimeentuloa) ja toisaalta yhteensovittaminen voidaan nähdä keinona turvata tai parantaa toimeentuloa (osa-aikatyö voidaan ottaa vastaan, koska sosiaaliturvaa voidaan myöntää myös osittain työllistyvälle). Toiseksi sosiaaliturvan ja sen sisällä ansiotyöstä saatavien tulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen tarkoitus tai merkitys voidaan kytkeä vakuutusperiaatteeseen ja ajatukseen yhteisen jaetun vastuun kantamisesta. Tällöin sosiaaliturva ja yhteensovittaminen liitetään työhön ja työllistymiseen; turva ansaitaan vakuutusenalaisesta työstä, riskit jaetaan samassa tilanteessa olevien kesken ja ansiotyöstä saatava tulo vähentää sosiaaliturvan tarvetta.

<sup>11</sup> Esimerkiksi Hiilamo, Heikki: [Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet](#)

<sup>12</sup> Vuonna 2019 palkansaajista kolme neljäsosaa (73 %) oli jatkuvassa kokoaikatyössä, joka kymmenes (11 %) määräaikaisessa kokoaikatyössä ja joka kuudes (16 %) jatkuvassa tai määräaikaisessa osa-aikatyössä.



Nämä ja vastaavat näkökulmaerot voivat selittää sitä ongelmien moninaisuutta, joita jaostot ovat konkretisoineet. Kyseinen jaosto katsoi, että samaan keskusteluun liittyviä teemoja ovat ne aiheet, jotka pyrkivät säilyttämään nykyisen kattavan ja auttamaan tarkoitettua järjestelmän samaan aikaan kuin byrokratiaa puretaan. Tällaiset mallit saattavat johtaa ratkaisuun, joka irtautuu työn ensisijaisuudesta toimeentulon lähteenä tai ratkaisuun, joka irtautuu siitä ajatuksesta, että oma ansaintakyky, omat ansiot, vaikuttavat sosiaaliturvan määrään.

Sama jaosto konkretisoidessaan yhteensovittamisen ongelmia totesi, että ratkaisulla voidaan paitsi tarkoituksellisesti myös sivutuotteena vaikuttaa toimintaan, mahdollisuuksiin ja valintoihin työmarkkinoilla sen sijaan, että sosiaaliturvajärjestelmän kehittäminen perustuisi etuuden tarkoitukseen tai työmarkkinoilla muista syistä tapahtuviin muutoksiin. Kysymys on muutoksen käynnistäjästä. Suojaosat ovat tästä esimerkki. Kuten edellä on todettu, työttömyysetuuden sovittelusäännösten on arvioitu muodostavan järjestelmän, jossa osa-aikatyön ja lyhytkestoisen kokoaikatyön vastaanottaminen on lyhyellä aikavälillä kannustavaa.<sup>13</sup> Useassa jaostossa suojaosien katsottiin kuitenkin vain siirtävän kannustinongelmaa paikasta toiseen, sillä puhtaasti taloudellisesta näkökulmasta ne saattavat vaikuttaa siihen, kuinka paljon työtä koetaan kannattavan tehdä. Samoin esimerkiksi opintotuen tulo rajoilla on tutkimusten mukaan merkittäviä vaikutuksia opiskelijoiden tuloihin. Opintotuen tulo rajojen kohdalla on kuitenkin syytä huomioida työnteon opintoja mahdollisesti hidastava vaikutus ja muutosta, kuten muitakin vastaavia uudistuksia, tuleekin punnita suhteessa järjestelmän tarkoitukseen ja tavoitteisiin.

Eräät jaostot nostivat ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmien konkretisoinneissa esiin toimeentulotuen merkityksen. Näissä konkretisoinneissa ongelma liittyi perusturvaetuuksien matalaan tason suhteessa vähimmäisturvaan, mikä vaikuttaa osaltaan yhteensovittamisen monimutkaistumiseen ja kannustimien heikkenemiseen, kun ihmiset joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen. Toisaalta ongelma liittyy siihen, että toimeentulotukea myönnetään usein ensisijaisesti elatusta turvaavien etuuksien käsittelyn ajaksi ja se on tarkoitettu lyhytaikaiseksi tueksi. Näissä tilanteissa ansiotyön ja toimeentulotuen yhteensovittaminen muuttuu ongelmalliseksi silloin, kun ensisijaisia etuuksia joutuu yhteensovitettavien ansiotulojen vuoksi odottamaan tai oikeutta niihin ei muodostu lainkaan. Toimeentulotuessa suojaosaan rinnastettava etuoikeutetun tulon määrä on selkeästi muita etuuksia pienempi ja siten toimeentulotuen saajan kannustimet ottaa vastaan työtä heikoimmat.

Perusturvaetuuksien tason lisäksi pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta lisää asumisen kalleus erityisesti pääkaupunkiseudulla. Myös korkeat sairastamisen kulut johtavat ihmisiä toimeentulotuen piiriin. Yksi jaosto toi esiin sen, että toimeentulotuen myöntäminen ajalta, jolta työttömyysturvaa ei voida maksaa (esimerkiksi seuraamuskaarensitt) voi johtaa siihen, että toimeentulotuki käytännössä ”mahdollistaa” toistuvan kieltäytymisen työvoimaviranomaisen edellyttämistä toimista. Jos toimeentulotuki toimii näin, mekanismi on vastakainen yhteensovittamissäännösten tavoitteen kannalta. Toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n perusteella näissä tilanteissa voi tulla kyseeseen perusosan alentamisharkinta. Perusosaa voidaan alentaa enintään

<sup>13</sup> Etuuden määrää koskevan kaavan lisäksi kannustavutta on parannettu muuttamalla sovittelu ansaintaperusteisuudesta maksuperusteiseksi, millä on pyritty vähentämään tulotietojen odottamisesta syntyviä viipeitä hakemusten käsittelyssä.

20 prosenttia, jos henkilö ilman perusteltua syytä esimerkiksi kieltäytyy julkisesta työvoimapalvelusta. Perusosaa voidaan alentaa enintään 40 prosenttia, jos palvelusta kieltäytyminen on toistuvaa.

Kannustimien ja oikeuksien sekä velvollisuuksien tasapainon osalta ja tässä yhteenvetomuistiossa erityisesti yhteensovittamista koskevan sääntelyn näkökulmasta yhteenvetona voidaan todeta, että sosiaaliturvan (ja ansiotulojen yhteensovittamisen) toimintamekanismeja ja tuottamaa turvaa tulisi peilata etuuksien haluttua tarkoitusta ja tavoitteita vasten. Keskeinen kysymys on, millaiseen toimintaan etuudensaajaa halutaan kannustaa – vai halutaanko turvalta ylipäätään kannustavuutta.<sup>14</sup> Kannustimien, oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon ja tähän kokonaisuuteen vaikuttavien muutosten kohdalla on varauduttava siihen, että yhden yhteiskuntapoliittisesti hyväksyttävän tavoitteen painottaminen voi merkitä muiden politiikkatavoitteiden vastaista ratkaisua.

### 2.3. Ongelmien ilmenemisestä

Useassa jaostossa katsottiin lähtökohtaisesti, että sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteen sovittamisesta on säädetty varsin **kattavasti** syyperusteisia etuuksia ja toisaalta esimerkiksi asumisen tukea koskevassa lainsäädännössä. Kattavuudella tarkoitetaan, että lainsäädännössä ei jää avoimeksi se, missä tilanteissa ja miten ansiotyöstä saatua tuloa ja sosiaaliturvaa kuuluu sovittaa yhteen.

Useassa jaostossa katsottiin, että yhtä syyperusteista etuutta ja etuuden kanssa yhteen sovitettavia tuloja saavalla yhteensovittaminen on **pääasiallisesti selkeää ja ennustettavaa**. Tämä koskee erityisesti niitä tilanteita, joissa sekä työllistyminen että sosiaaliturvan saanti ja lisäksi elämäntilanne muutoin on vakiintunut. Toisaalta esitettiin myös näkemys, että etuuden ja ansiotulon yhdistäminen sujuu suoraviivaisesti työttömyysturvan puolella, mutta muiden etuuksien kohdalla tilanne ei välttämättä ole yhtä toimiva. Kolmatta näkökulmaa edustaa konkretisointi, jonka mukaan yleensäkin työttömyysetuudella tai toimeentulotuen varassa olevien eli vain yhtä etuuttakin ansiotulon lisäksi saavien ihmisten on vaikea hallita yhteensovituksia.

Jaostojen esittämissä ongelmien konkretisoinneissa tuotiin kuitenkin myös esiin, että yhteensovittamista koskevassa sääntelyssä on piirteitä, joista voi aiheutua **haasteita** yksilön toimeentulon kannalta tai järjestelmän tavoitteiden kannalta ja lisäksi sosiaaliturvajärjestelmän ennustettavuuden tai ymmärrettävyyden kannalta.

Usea jaosto totesi, että yhteensovittaminen **muuttuu vaikeammiksi ennustettavaksi ja vähemmän läpinäkyväksi**, jos ensisijaisen syyperusteisen etuuden kuten esimerkiksi työttömyysturvan ja palkka- tai yritystoiminnan tulojen lisäksi toimeentuloa täydennetään myös asumistuella ja/tai toimeentulotuella. Näissä tilanteissa toimeentulon kokonaisuuteen vaikuttaa kaksi tai useampi yhteensovittamisen mekanismi

<sup>14</sup> Esimerkiksi palkansaajan aikuiskoulutuen viimeaikaisessa kehittämisessä on tietoisesti pyritty kannustamaan opintojen ja työn yhteensovittamiseen eli osittaisen opintovapaan käytön lisäämiseen kokoaikaisen työstä poissaolon sijaan. Aikuiskoulutuen ja ansiotulon yhteensovittamissäännöksiin ja tukikuukausien kulumiseen tehdyt muutokset ovat tehneet sovitellusta aikuiskoulutuksesta entistä kannattavamman suhteessa täysimääräiseen aikuiskoulutustukeen eli kokoaikaiseen työstä poissa oloon.

tai laskukaava.<sup>15</sup> Usea jaosto nostikin esille sen, että huono ennakoitavuus ja henkilön kokemus epävarmuus voivat johtaa siihen, että henkilö ei uskalla tai halua ottaa vastaan osa-aikaista tai lyhytkestoista työtä, koska hän ei etukäteen hahmota tai saa riittävästi tietoa siitä, miten työn vastaanottaminen tulee vaikuttamaan hänen saamiensa etuuksien kokonaisuuteen, vaikka työn vastaanottaminen voisi olla taloudellisesti kannattavaa.<sup>16</sup> Yhteensovittamisen tilanteita ei tällöin edes synny.

Yhdestä jaostosta todettiin, että sosiaaliturvajärjestelmä ei tunnista **erilaisia työn tekemisen muotoja**, näiden yhdistelmiä ja uudenlaista tarvetta yhteensovittamiselle sosiaaliturvan kanssa. Ongelman konkreettisoija katsoi, että ”perussyy tähän lienee se, että koko järjestelmä on luotu ’olet joko työssä tai työn ulkopuolella’ -olemisen maailmaan”, ja totesi, että tosiasiallisesti on paljon ihmisiä, joiden tilanne vaihtelee kuu-kaudesta toiseen ja tällaisiin tilanteisiin järjestelmä ei pysty vastaamaan joustavasti, nopeasti ja ennakoitavissa olevasti. Erilaisten työn tekemisen muotojen vaikutusta tulisi tarkastella yhteensovittamisen tarkastelun lisäksi monimutkaisuuden ongelmia koskevassa työssä.

Lisäksi saman jaoston konkretisoinneissa esitettiin näkemys, että ”Etuusjärjestelmään ei ole alun perin luotu sellaisia kannustimia, jotka mahdollistaisivat esimerkiksi sellaisen osa-aikaisen työn tekemisen, joka vain osin kattaa ihmisen toimeentulon. Tällaisia tilanteita on kuitenkin yhä enemmän.” Konkretisoinnin esittäjä toisin sanoen katsoo, että esimerkiksi työttömyysturvajärjestelmään jo 1990-luvulla lisätyt osittaisen työn ja työttömyysturvan yhdistämisen perusrakenteet (sovittelu) eivät mahdollista osittaisen ansiotyön ja työttömyysturvan yhteensovittamista kannustavalla tavalla.

**Siirtymät ja vuorottelu työn ja sosiaaliturvan välillä** ja niiden koettu jäykkyys ja kankeus tuotiin esiin yhteensovittamisen ongelman konkretisointina. Tulojen epävarmuus saattaa estää työn vastaanottamisen. Esimerkiksi osatyökykyisen henkilön työkyky voisi riittää osa-aikatyöhön, mutta osa-aikatyön aloittaminen aiheuttaa epävarmuutta, viiveitä tai ennakoimattomia seurauksia yksilön/perhekunnan toimeentuloon.

Yhteensovittamisen ongelmien konkretisoinneissa kommentointiin myös sitä, mikä osuus ansiotulosta saa vaikuttaa etuuden määrään niin, että yhteensovittaminen koetaan vielä **oikeudenmukaiseksi**. Tässä yhteydessä ongelmaa konkretisoitiin myös siitä näkökulmasta, miten yksilön odotukset ja käsitykset, myös virhekäsitykset, vaikuttavat näkemyksiin ansiotyöstä saatavien tulojen ja etuuksien yhteensovittamisesta.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Tilannetta voidaan kuvata ketjureaktioksi, jossa palkkatulo tai yritystoiminnan ansiotulo vaikuttaa ensimmäisessä vaiheessa kulloiseenkin ensisijaiseen syyperusteiseen etuuteen. Tämän jälkeen ansiotuloissa ja ensisijaisessa syyperusteisessa etuudessa tapahtuva muutos voi käynnistää muiden tukien määrän tutkimisen. Esimerkiksi tilanteessa, jossa uuden palkkatulon myötä täysi työmarkkinatuki muuttuu sovitelluksi työmarkkinatueksi ja muutosten myötä asumistukea ja toimeentulotukea tarkastellaan uudelleen, syntyy tällainen ketjureaktio.

<sup>16</sup> THL:n ja Me-säätiön kehittämän tulolaskurin avulla voi tarkastella sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteensovittamista eli sitä, miten saatujen tulonsiirtojen määrä muuttuu ansiotulojen vähentyessä tai kasvaessa: [Tulolaskuri](#).

<sup>17</sup> Yhteensovittamista koskevissa kommentoissa nostettiin esiin nykyistä lineaarisempi tulojen huomioimisen malli sovitettaessa yhteen ansiotuloja ja sosiaaliturvaa. Tämä esitettiin ongelman ilmenemisen kuvauksessa vaihtoehtona nykyiselle järjestelmälle, jossa esimerkiksi työttömyysturvassa, asumistuessa ja toimeentulotuessa on käytössä suojaosa ja erilaiset laskukaavat ylittävän osan huomiointiin tukea myönnettäessä. Tätä näkemystä on mahdollista täydentää huomiolla siitä, että osassa etuuksista mikä tahansa

Useissa ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmien konkretisoinneissa tuotiin esiin, että eroja on myös siinä, miten perheen tai ruokakunnan käsite voi vaikuttaa yhteensovittamiseen, ja että yksinhuoltajien kohdalla yhteensovittamiseen liittyy vielä omia erityispiirteitä. Kannustinongelmien on nähty korostuvan pienten lasten vanhemmilla kotihoidon tuen sekä varhaiskasvatusmaksujen osalta, joiden määräytyminen erityisesti yhden huoltajan taloudessa on koettu ongelmalliseksi. Myös toimeentulotuen osuus yhteensovittamisessa nousi konkretisoinneissa esiin.

Eryteisesti huomiota kiinnitettiin siihen, että toimeentulotuessa huomioidaan talouden erityisiä kustannuksia kuten korkeat asumis- tai lääkekustannukset. Samoin eräs jaosto totesi, että vaihtelevat tulot vaikuttavat paitsi varhaiskasvatusmaksuihin myös muihin asiakasmaksuihin ja sitä kautta kannustimiin, ja sama jaosto totesi myös, että asiakasmaksulainsäädäntö ja toimeentulokijärjestelmä samoin kuin muut maksukattojärjestelmät ovat yhteen sovittamattomia paljon sairastavien kohdalla. Jos nämä ongelmat johtavat siihen, että ansiotyötä ei rohjeta aloittaa, yhteensovittamista ei edes synny. Yhteensovittamisen lisäksi konkreettointi koskee erilaisten maksujen, maksukattojen sekä perhe- ja ruokakuntakäsitteiden eroja eri etuuslaissa. Näitä eroja tulisi käsitellä lähinnä monimutkaisuutta koskevan työn yhteydessä.

Jaostojen vastauksissa nousi esiin myös kansainvälisestä liikkuvuudesta syntyvät yhteensovittamistilanteet. Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen on monimutkaista tilanteissa, joissa henkilö esimerkiksi saa etuuksia useammasta eri maasta ja/tai joissa työskentelyä on useammassa maassa. Myös tämän teeman käsittely soveltunee parhaiten sosiaaliturvan monimutkaisuutta käsittelevään työhön.

Näistä konkretisoinneista voidaan havaita, että ansiotyöstä saatavien tulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmilla on yhteys aiemmin käsiteltyihin monimutkaisuuden ongelmiin. Osassa tilanteita näitä kahta ongelmakokonaisuutta on vaikea erottaa toisistaan. Ongelmien konkretisoinneissa esitettiin näkemyksiä informaatioloukuista (tiedon puute tai virheellinen taikka vanhentunut tieto) ja byrokraatialoukuista (esimerkiksi aika, joka hakemuksen käsittelyyn kuluu, kun etuuden myöntämisen perusteet muuttuvat). Nämä taustatekijät voivat osaltaan selittää yhteensovittamisessa koettuja ongelmia.

Melko yhtenevää näkemystä vaikuttaisi olevan siitä, että syyperusteisuus ja yhteensovittamisen näkökulmasta olennainen elementti eli taloudellisen tuen tarve tulisi kuitenkin edelleen huomioida etuusjärjestelmässä, vaikka tästä seuraakin se, että yhteensovittamista on ensinnäkin tehtävä ja toiseksi se, että yhteensovittaminen ei – jälleen erityisesti useita etuuksia saavien kohdalla – välttämättä muodostu niin yksinkertaiseksi kuin se yksinkertaisimmillaan voisi olla. Lisäksi jaostojen työssä tuli esiin, että etuuslainsäädäntöön tehtävillä muutoksilla ei yksinään voida vaikuttaa henkilöiden työmarkkina-asemaan. Esimerkiksi terveydeliset ongelmat sekä työn vaatimusten ja henkilöstön ammatillisen osaamisen kohtaanto-ongelmat nousivat esille osatyökykyisten työhön osallistumiseen liittyvinä esteinä.

---

ansiotulo pudottaa etuuden suuruuden vähimmäismääräiseksi, ja osassa etuuksista on euromääräinen ansaintaraja, jonka ylittävät tulot estävät etuuden maksamisen kokonaan.

### 3. Ongelmien konkretisointi

#### 3.1 Taloudelliset kannustinloukut

Seuraavien sosiaaliturvakomitean jaostojen nostamien eräiden esimerkkien kautta on tarkoitus kuvata niitä (arvo)valintoja, joita ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen yhteydessä ongelmiksi kuvattuihin nykyjärjestelmän ominaisuuksiin reagointi edellyttäisi. Valintatilanteet liittyvät edellä käsiteltyyn etuuksien syyperusteisuuden ja vastikkeellisuuden teemaan ja kannustinkysymyksiin. Työllistymisen kannustimia voidaan parantaa vastikkeellisuutta lieventämällä tai lieventämällä yhteensovittamista. Kannustinloukkujen purkamisella on kustannusvaikutus ja purkaminen on tasapainottelua sosiaaliturvan riittävyyden, työnteon kannustimien ja julkisen talouden kestävyuden välillä.

#### **Esimerkki 1**

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuhhteessa tai virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimosuhteessa. Päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyvällä työnhakijalla ei pääsääntöisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen. Sivutoimisesti työllistyvälle sen sijaan voidaan maksaa soviteltua työttömyysetuutta, eli ansiotyöstä saatava tulo ja työttömyysturva yhteensovitetään. Päätoimisena pidetään yritystoimintaa, joka on työmääränsä takia esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Työttömyysturvalaissa ei ole tarkemmin säädetty siitä, millainen työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Yritystoiminnan vaikutus oikeuteen saada työttömyysetuutta voi olla työnhakijan kannalta vaikeasti ennustettavissa, eikä TE-toimisto lähtökohtaisesti tee ennakkopäätöksiä. Esimerkiksi tulojen vähäisyydellä ei ole merkitystä työmäärän arvioinnissa. Yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuuden vaikutus on ratkaiseva: päätoimiselle yrittäjälle ei yksinomaan tämän statuksen vaikutuksen vuoksi voida maksaa työttömyysetuutta, vaikka tulot sen mahdollistaisivatkin. Koska työttömyysetuutta ei makseta, päätoimista yrittäjää ei koske myöskään esimerkiksi aktiivinen velvoite hakea kokoaikatyötä.

Jos tavoite olisi, että työttömyysetuutta maksettaisiin myös päätoimiselle yrittäjälle, tulisiko päätoimisen yrittäjän edelleen hakea kokoaikatyötä, vai vapautettaisiinko hänet työttömyysturvan vastikkeellisuudesta? Jos vastikkeellisuudesta luovuttaisiin, tavoiteltaisiinko muutoksella vain sitä, että yrittäjyys olisi yksilön kannalta turvalliseksi koettu vaihtoehto, vai olisiko muutoksella muitakin perusteita? Koskisiko vastikkeesta luopuminen vain yrittäjiä, vai seuraisiko tästä vastaava muutos myös palkansaaajia, jotka ovat kokoaikatyössä? Muutos voisi lisätä työttömyysturvan etuusmenoa ja sillä olisi siis vaikutusta julkiseen talouteen. Kyse on poliittisesta valinnasta tavoitteiden ja kustannusten välillä.

#### **Esimerkki 2**

Osatyökykyisillä työkyvyttömyyseläkettä saavilla ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen haasteet liittyvät mm. työkyvyttömyyseläkkeen ansaintarajoihin. Jos henkilö saa työkyvyttömyyseläkettä sekä työeläkkeenä että kansaneläkkeenä, voi eri eläkkeissä olla erilaiset ansaintarajat. Osatyökyvyttömyyseläkkeensaaja on tyypillisesti mitoittanut työnsä siten, että työansiot eivät ylittäisi ansaintarajaa, jotta työkyvyttömyyseläke ei jäisi lepäämään eli sen maksu keskeytyisi.

Jos tavoite olisi edistää sitä, että osatyökyvyttömyyseläkkeen saajat työskentelisivät nykyistä enemmän, mahdollisuuksia ja taloudellisia kannustimia voitaisiin parantaa esimerkiksi ansaintarajoja nostamalla tai maksamalla työkyvyttömyyseläkettä osittain ansaintarajan ylittämisen jälkeen. Tällainen muutos lisäisi kuitenkin eläkemenoa, ja sillä olisi siis vaikutusta julkiseen talouteen. Kyse on poliittisesta valinnasta tavoitteiden ja kustannusten välillä.

### **Esimerkki 3**

Työttömyysturvajärjestelmässä kokoaikatyöllä tarkoitetaan työsuhteessa tehtyä työtä, jossa työaika on enemmän kuin 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Osa-aikatyöllä tarkoitetaan työtä, jossa työaika on enintään 80 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta. Jos etuudensaajan työtunnit ylittävät 80 prosentin rajan, soviteltua etuutta ei voida maksaa, vaikka tulojen puolesta sovitellun työttömyysetuuden maksaminen olisi yhä mahdollista. Työaika-rajaa voi joissakin tilanteissa toimia lisätyön vastaanottamista lannistavana järjestelmän ominaisuutena.

Jos tavoite olisi mahdollistaa sovitellun etuuden maksaminen esimerkin tilanteissa, tämä todennäköisesti lisäisi taloudellisia kannustimia osittaiseen työllistymiseen. Työaika-rajasta luopuminen merkitsisi kuitenkin muutosta, jossa soviteltua työttömyysturvaa saatettaisiin maksaa myös kokoaikatyössä työllistyvälle. Jälleen keskeinen arvovalinta koskisi kysymystä työttömyysturvan vastikkeellisuudesta. Tällainen muutos myös lisäisi työttömyysturvamenoa, ja sillä olisi siis vaikutusta julkiseen talouteen. Kyse on poliittisesta valinnasta tavoitteiden ja kustannusten välillä.

## **3.2 Byrokratialoukut**

Toimeenpanoon liittyviä byrokraatia- ja informaatioloukkuja on käsitelty sosiaaliturvan monimutkaisuuden ongelmaa käsittelevässä muistiossa. Monet näistä aiemmassa käsitellyistä ongelmista liittyvät ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen tilanteisiin, ja eräitä konkretisoiteja on tuotu esiin jo aiemmin osiossa 2.2.2. ja 2.3. Kuten sosiaaliturvan monimutkaisuutta käsittelevässä muistiossa on tuotu esiin, monet etuuskien määräytymisperusteiden muutokset voivat olla sellaisia, että niillä on vaikutuksia etuuskien kohdentumiseen ja viime kädessä siten myös syyperusteisuuteen ja tarveharkintaan sekä oikeuksien ja velvollisuuksien sekä julkisen talouden tasapainoon.

### **Esimerkki 1**

Työttömyysetuutta haetaan jälkikäteen joko kuukauden tai neljän kalenteriviikon jaksoissa. Jos hakujaksolla on soviteltavia ansiotuloja, sovitellaan ne yhteen etuuden kanssa sinä kuukautena, jolla tulo on maksettu (maksuperusteinen sovittelu). Kun tuloja sovitellaan maksuperusteisesti, on tulotiedot yleensä käytettävissä jo etuutta hakiessa, joka vähentää etuuskäsittelyyn liittyviä viipeitä. Sovitellusta etuudesta annetaan aina valituskelppoinen päätös ja sovitteluun liittyy aina käsityötä, kun taas kokonaan työttömien henkilöiden jatkohakemusten käsittely on pitkälti automatisoitu. Sovitellun työttömyysetuushakemuksen käsittely saattaa sisältää myös melko työläitä työvaiheita. Tämä saattaa johtaa edelleen viivästyksiin etuuden maksamisessa lyhytkestoista tai osa-aikaista työtä vastaanottaessa. Hyvään hallintoon, kansalaisten oikeusturvaan

ja perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät tekijät asettavat kuitenkin reunaehdoja digitalisaation hyödyntämiseen päätöksenteossa.

### **Esimerkki 2**

Yleisen asumistuen toimeenpanossa on esiintynyt haasteita selvittää ruokakunnassa tapahtuneiden tulojen muutoksia ja niiden ajankohtaa. Haasteet johtuvat yleisen asumistuen tarkistusperusteista ja erilaisista tarkistusajankohdista. Lisäksi yleisen asumistuen keskiarvotulon käsite luo tilanteita, joissa voi olla haastavaa tietää onko asumistuen tarkistamiselle tarvetta. Esiintyneet haasteet liittyvät asumistuen määräytymisperusteisiin ja mahdollisilla muutoksilla on vaikutusta asumistuen kohdentumiseen. Lisäksi asumistuen tarkistaminen liittyy usein kahden tai useamman etuuden kokonaisuuteen, jolloin yhteensovitus muuttuu vaikeammin ennustettavammaksi ja voi aiheuttaa edellä luvussa 2.3. kuvatun ketjureaktion.