

TO-jaoston raportti: ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen

1.	Johdanto-----	3
2.	Käsitelmäritelmät -----	4
2.1.	Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen-----	4
2.2.	Etuuksien syyperusteisuus-----	6
2.3.	Vastikkeellisuus-----	7
2.4.	Kannustimet ja kannustinloukut-----	10
2.5.	Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino -----	12
3.	Ongelma tutkimuksessa ja kansainvälisessä vertailussa -----	14
3.1.	Työnteon taloudelliset kannustimet eri etuuksilla -----	14
3.1.1.	Työttömyysturva ja osittainen työllistyminen -----	14
3.1.2.	Työkyvyttömyys ja siihen liittyvä toimeentuloturva -----	24
3.1.3.	Opintoraha -----	29
3.1.4.	Byrokrania- ja informaatioloukut -----	29
3.2.	Työttömän työllistymisen taloudelliset kannustimet kansainvälisesti verrattuna-----	33
4.	Ongelmien konkretisointi ja nykytilan kuvaus-----	44
4.1.	Yleistä-----	44
4.2.	Työelämän muutos-----	48
4.3.	Yrittäjyys ja sosiaaliturva -----	51
4.4.	Sosiaaliturvajärjestelmän kannustavuus-----	53
4.5.	Opiskelu opintotuella -----	54
4.6.	Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ja pirstaleisuus -----	55
4.7.	Työkyvyttömyyden perusteella maksettavat etuudet ja osittainen työskentely -----	57

4.8.	Muita kannustinloukkuteemoja -----	59
5.	Ongelma tilastojen ja ihmisten elämäntilanteiden valossa-----	62
5.1.	Työttömyysturva ja ansiotulot-----	62
5.1.1.	Työttömyysturvan ja muiden etuuksien päällekkäinen saanti-----	62
5.1.2.	Sovitellun työttömyysetuuden saanti-----	65
5.1.3.	Työttömyysetuushakemusten hylkäykset ja käsittelyajat -----	67
5.1.4.	Työttömyysturva ja yrittäjätilanteet -----	71
5.2.	Opiskelun aikaisten etuuksien ja muiden tulojen yhteensovittaminen -----	75
6.	Yhteenveto-----	78
7.	Komitean kannanotto-----	78
Lähteet	-----	79

1. Johdanto

Sosiaaliturvajärjestelmän tarkoitus on turvata ihmisten perustoimeentulo ja riittävä huolenpito erilaisten sosiaalisten riskien kohdatessa. Näitä riskejä ovat esimerkiksi työttömyys, sairastuminen ja työkyvyttömyys. Sosiaaliturva koostuu erilaisten etuuksien ja palveluiden kokonaisuudesta. Perustoimeentulon turvaamisen lisäksi sosiaaliturvalla on myös muita tavoitteita. Yksi tavoitteista on luoda ihmisille kannusteita ottaa vastaan työtä. Kun ihmiset työskentelevät saadesaan samanaikaisesti sosiaaliturvaa, muodostuu tilanne, jossa ansiotyötä ja sosiaaliturvaa tulee sovittaa yhteen. Ansioiden ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ehdoissa on eroja eri etuuksien kohdalla. Tästä voi syntyä ongelmaksi koettuja tilanteita erityisesti, jos henkilö työskentelee ja saa useampaa etuutta samanaikaisesti. Ansioiden ja etuuksien yhteensovittamistilanteisiin vaikuttavat lisäksi verotus sekä julkisen talouden ja työmarkkinoiden kokonaisuus. Tässä ongelma-raportissa tarkastellaan komiteassa ongelmiksi koettujen tilanteiden pohjalta nimenomaan ansiotyöstä saatavien tulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen kokonaisuutta.

Osa komitean toimesta esiin nostetuista ongelmista koskee sekä ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmia että sosiaaliturvan koettua monimutkaisuutta ja monimutkaisuudesta syntyviä ongelmia. Yhteistyössä hallintojaoston kanssa on lähtökohtaisesti linjattu, että tässä raportissa käsitellään niitä monimutkaisuuden ongelmia, joita syntyy, kun kokonaistilanteessa pitää huomioida myös ansiotyöstä saatava tulo. Muilta osin monimutkaisuuden ongelmia käsitellään erillisessä, tätä kysymystä koskevassa raportissa.

Vaikka sosiaaliturvalla tarkoitetaan sitä palveluiden ja etuuksien kokonaisuutta, jonka tarkoituksena on turvata ihmisille riittävä toimeentulo ja huolenpito kaikissa elämäntilanteissa, tässä raportissa sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteensovittamista tarkastellaan ensisijaisesti etuuksien kautta. Palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisen ongelmia ei tässä raportissa käsitellä, sillä niitä käsitellään erillisessä, tähän teemaan keskittyvässä raportissa.

Kansainväliset ja rajat ylittävät tilanteet ovat lisääntyneet liikkuvuuden ja kansainvälistymisen myötä. Tässä raportissa tehdään kansainvälistä vertailua työttömän työllistymisen taloudellisista kannustimista, mutta etuuksien yhteensovittamista rajat ylittävissä tilanteissa ei käsitellä tässä raportissa.

Ansiotyön ja työkyvyttömyysetuuksien yhteensovittamisen ongelmien kuvaamisen ja konkretisoinnin tehtävänjakoa on tarkasteltu yhteistyössä työ- ja toimintakykyjaoston kanssa. Tässä raportissa kuvataan ansiotyön ja työkyvyttömyysetuuksien yhteensovittamisen tilanteita siltä osin, kun kyse on ansiotyöstä saatavista tuloja. Työkyvyttömiä henkilöiden palvelukokonaisuutta ja palveluiden ja etuuksien yhteyttä kuvataan edellä todetussa palveluiden ja etuuksien yhteensovittamista koskevassa raportissa.

Ansiotyötä voidaan harjoittaa ja siitä saatava tulo voidaan ansaita palkansaajana tai yrittäjänä, ja näiden eri tulonlähteistä saatujen tulojen huomioimista sosiaaliturvaetuuksien perusteessa tai niiden sovittamista yhteen sosiaaliturvan kanssa tarkastellaan tässä raportissa. Komitean havaitsemissa sosiaaliturvan ongelmatilanteissa on kuvattu myös eräitä erityistilanteita kuten omais- ja perhehoitajien tilannetta. Näille ongelmatilanteille on yhteistä se, että kyse ei välttämättä ole palkansaajana tai yrittäjänä työskentelystä. Lisäksi ongelman ja sen taustasyiden konkretisointi tehdään tekijänoikeuskorvauksista.

Raportti edustaa monialaiseen asiantuntemukseen perustuvia näkemyksiä siitä, miten komitean esiin nostamia ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmia on mahdollisia konkretisoida. Raportin lähtökohta on ongelmalähtöinen, joten raportti ei käsittele nykyjärjestelmän hyviä ja toimivia puolia samalla tarkkuustasolla kuin ongelmia. Raportti ei edusta työllisyyden ja osaamisen jaoston yksimielistä näkemystä ongelmista tai niiden konkretisoinneista. Raportin sisältö ja siinä esitetyt tiedot täsmentyvät vielä jatkotyöskentelyn aikana.

2. Käsitelmääritelmät

2.1. *Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen*

Komitean esiin nostamissa sosiaaliturvan ongelmien koonnissa¹ yhden ongelmakokonaisuuden muodostaa ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen ja siihen liittyvät ongelmat. Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisella voidaan tarkoittaa 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.

Yhteensovittamisena, erityisesti yhdistettynä kannustimien tarkasteluun, voidaan pitää myös sitä, miten syyperusteista etuutta edeltävät tulot, esimerkiksi työttömyysturvassa ansiopäivärahoikeutta edeltävät tulot, vaikuttavat täyden etuuden määrään. Jaoston toimeksiannon ja toisaalta komitean esiin nostamien sosiaaliturvan ongelmien kannalta tämä tarkastelu pitää sisällään erityisesti työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua työssäolohtoa ja sen täyttymistä koskevat säännökset ja sen, miten täysi ansiopäiväraha määritellään työttömyyttä edeltävien tulojen perusteella, jos työttömyyden alkamista edeltävä työskentely on perustunut sekä yrittäjänä että palkansaajana työllistymiseen. Oikeus työttömyysturvan ansiopäivärahaan edellyttää

¹ [Komitean jäsenten ja pysyvien asiantuntijoiden vastaukset sosiaaliturvassa tunnistetuista ongelmista](#), 2.6.2020.

lisäksi jäsenyyttä työttömyyskassassa ja työssäoloheitoa koskevan edellytyksen täyttämistä työttömyyskassan jäsenyysaikana.

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. Sosiaaliturvan ja yhteensovituksen etuuskohdattaiset ehdot myös itsessään vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen ja valintoihin.

Komitean esiin nostamia ongelmia pyritään konkretisoimaan nämä edellä todetut mahdolliset yhteensovittamisen näkökulmat huomioiden.

Yhteensovittamisena ei tässä raportissa pidetä syyperusteisten etuuksien keskinäisen ensisijaisuusjärjestyksen mukaista etuusoikeuden ratkaisemista. Tämän vuoksi muistiossa ei käsitellä sitä, miten sosiaaliturvan yhteensovittaminen tapahtuu siirryttäessä yhdeltä etuudelta toiselle, esimerkiksi osittain työllistyvän työmarkkinatuen saajan siirtyessä työkyvyttömyyden vuoksi sairauspäivärahalle.²

Komiteasta esiin nostetut ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmat jakautuvat edellä todettujen yhteensovittamistilanteiden välillä. Kun ongelmien konkretisointia on tehty, on havaittu, että niiden taustalta on mahdollista tunnistaa eräitä voimassa olevan lainsäädännön pohjalla olevia lähtökohtia ja valintoja. Näitä lähtökohtia ja valintoja on mahdollista kuvata ainakin näiden neljän kokonaisuuden kautta:

1. etuuksien syyperusteisuus
2. etuuksien vastikkeellisuus
3. kannustimet ja kannustinloukut
4. oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino

Jaostojen valmistelemien raporttien keskinäiset rajanvetokysymykset ovat pohdinnassa. Tämän vuoksi etuuksien syyperusteisuutta, vastikkeellisuutta ja rahoitusta koskevat tekstiosuudet saatetaan siirtää ja käsitellä tarkemmin tutkimus- ja arviointijaoston raportissa.

² Useassa jaostossa näitä tilanteita oli käsitelty myös yhteensovittamiskysymyksinä. Yhteenvevotomuiutiota valmisteltaessa katsottiin, että etuudelta toiselle siirtyvien tilanteita tulisi tarkastella erikseen monimutkaisuutta koskevan teeman yhteydessä myös silloin, jos kyse on ansiotyöstä tuloja saavasta etuudensaajasta.

2.2. Etuuksien syyperusteisuus

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. Kyse on sosiaalisista riskeistä eli syistä, joiden perusteella etuuksia maksetaan. Työttömyyspäiväraha, sairauspäiväraha ja vanhempainrahat, vanhuuden ja työkyvyttömyyden perusteella maksettavat etuudet ja vanhemman menettämisen perusteella maksettavat eläkkeet ovat tällaista turvaa, ja jokaisesta etuudesta ja etuuden saannin edellytyksistä säädetään omassa erityislaissaan.

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. Opintotukilaisissa säädetään tarkemmin opiskelun perusteella saatavasta taloudellisesta tuesta ja etuuksien ja tuen saamisen edellytyksistä.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Verrattuna esimerkiksi työttömyyden tai opiskelun perusteella maksettavaan toimeentulon turvaan, tässä säännöksessä tarkoitettu toimeentulon turva on viimesijaista. Tämä viimesijaisen turvan taloudellinen, rahamääräinen osa toteutetaan nykyisessä järjestelmässämme viimeistään toimeentulotuella, jonka saannin ehtoihin sisältyy tarveharkintaa, joka kohdentaa tuen sitä tarvitseville. Viimesijaiseen turvaan sisältyy kuitenkin myös tarpeen mukainen huolenpito, jolloin kyse on osasta sosiaalipalveluiden kokonaisuutta.

Kaikissa edellä kuvatuissa tilanteissa etuuden tai tuen maksaminen perustuu saajansa tulottomuuteen tai siihen, että tulot eivät riitä toimeentulon turvaamiseen. Tämä jälkimmäinen tilanne, jossa ihmisen tulot eivät riitä toimeentulon turvaamiseen, on peruste sille, että ansiotyöstä saatavaa tuloa ja sosiaaliturvaa sovitetaan keskenään yhteen.

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. Asumistuilla on kahtalainen luonne toisaalta osana sosiaaliturvaa ja toisaalta osana asuntopolitiikkaa. Asumistuet ovat tulo-sidonnaisia, 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.

2.3. Vastikkeellisuus

Kullakin syyperusteisella etuudella on siis oma tilanneperuste eli syy ja etuutta maksetaan, kun tämä tilanne on olemassa. Työttömyysturvaa maksetaan työttömälle työnhakijalle, opintotukea maksetaan päätoimiselle opiskelijalle. Joidenkin syyperusteisten etuuksien maksamiseen liittyy kuitenkin toimeentulon turvaamista koskevan yhteiskuntapoliittisen tavoitteen lisäksi muita niin ikään yhteiskuntapoliittisia tavoitteita, joista – ennen kaikkea joiden saavuttamiseen tähtäävistä etuuden saannin edellytyksistä - säädetään kyseistä etuutta koskevassa erityislaissa. Sitä, miten ihmisen halutaan toimivan etuutta saadakseen tai etuuden kulloisenkin tavoitteen eteen, voidaan kutsua vastikkeellisuudeksi. Esimerkiksi työttömyysturvan ja opintotuen vastikkeet eroavat toisistaan.

Vastikkeellisuutta koskevilla etuuden saannin ehdoilla halutaan edistää jonkin yhteiskuntapoliittisen tarkoituksen toteutumista. Kun tarkastellaan komitean esiin nostamia ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmia, havaittujen ongelmien taustalta voidaan tunnistaa eroavia näkemyksiä yksittäisen etuuden yhteiskuntapoliittisesta tavoitteesta ja toisaalta eri etuuksia koskevien erilaisten tavoitteiden yhteen sovittamisesta. Käytännön esimerkki – ja tämän raportin ongelmankuvaukset - tästä tavoitteiden ristiriidasta liittyvät juuri ansiotyöstä saadun tulon ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen.

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevan kysymyksen ytimessä, kunkin etuuden tai tuen kohdalla, on se, halutaanko kyseistä syyperusteista etuutta saavaa henkilöä kannustaa työhön etuuden rinnalla (eli onko työllistyminen tai sen edistäminen kyseisen etuuden vastike), vai ainoastaan etuuden sijasta (jolloin tavoitteena on täysi poistuminen etuudelta) ja – jos kyse on jälkimmäisestä tilanteesta – pyritäänkö yhteensovittamista koskevien säännösten kautta, lyhyellä aikavälillä, mahdollisesti jopa rajoittamaan ansiotyön ja sosiaaliturvan rinnakkaisuutta. Työttömyysturvan, aikuiskoulutustuen ja opintotuen tarkastelusta voidaan myös havaita, että ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa nyt oleville eroille on olemassa peruste, tarkoitus, poliittikatavoite, eli että eroja on yhteensovittamisesta säädetäessä aktiivisesti tavoiteltukin.

Opintotuki ja aikuiskoulutustuki

Työelämä ja sen osaamisvaatimukset muuttuvat nopeasti, joten osaamisen täydentäminen ja uudistaminen myös työuran aikana on välttämätöntä yhä useammalle. Etuusjärjestelmien tulisi siis tukea opiskelua eri tilanteissa ensimmäisen tutkinnon suorittamisesta osaamisen täydentämiseen työuran aikana.³

Opintotuen myöntämisen yleisinä edellytyksinä on oppilaitokseen hyväksyminen, opintojen päätoiminen harjoittaminen ja opinnoissa edistyminen sekä taloudellisen tuen tarve.⁴ Opinnoissa eteneminen laissa edellytetyllä tavalla on vastike opintotuesta. Jos opinnoissa edistyminen ei ole riittävää, jo myönnetty tuki voidaan periä takaisin. Tuen ehdoilla kannustetaan ripeään valmistumiseen. Myös järjestelmään sisältyvä opintolainahyvitys kannustaa nopeaan valmistumiseen, mitä tavoitellaan myös korkeakouluopintoihin myönnettävän opintotuen enimmäiskestolla. Opintotukijärjestelmän perustana on koulutuspoliittiset tavoitteet, mutta kannustaessaan nopeaan valmistumiseen ja valmistumista seuraavaan 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 ripeästi valmistumisesta. Toisaalta esimerkiksi vuonna 2008 toteutetussa opintotuen tuloarajan korotuksessa tavoitteena oli mahdollistaa opintojen rinnalla työskentelyä paremmin kuin aiempi tuloaraja mahdollisti.

³ Koulutuksen merkitys taloudellisen ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistäjinä tunnustetaan maailmanlaajuisesti. Koulutuksella ja tutkimuksella on luotu ja luodaan yhteiskuntaa vahvistavaa ja uudistavaa sivistysperustaa. Koulutuksella luodaan myös taloudellista hyvinvointia ja kasvua. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa keskeisenä tavoitteena on, että koulutus- ja osaamistaso nousevat kaikilla koulutusasteilla, oppimiserot kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy. Työelämässä on tulevaisuudessa yhä vaikeampi pärjätä ilman peruskoulutuksen jälkeistä tutkintoa, joten tavoitteena on, että koko nuorten ikäluokka suorittaa toisen asteen tutkinnon ja vähintään 50 prosenttia nuorista aikuisista suorittaa korkeakoulututkinnon.

⁴ Opintotukilaki (65/1994) 5 § 1 mom.

Aikuiskoulutustuen⁵ tarkoituksena on korvata opiskelun aikaista ansionmenetystä ja näin edistää palkansaajien ja yrittäjien ammattitaidon kehittämistä ja ylläpitoa. Tuen saannin edellytyksenä on julkisen valvonnan alaisessa oppilaitoksessa järjestettyjen opintojen suorittaminen ja näissä opinnoissa eteneminen. Nämä ovat aikuiskoulutustuen koulutuspoliittisia tavoitteita ja edellytyksiä, ja opintojen suorittaminen on vastike aikuiskoulutustuesta. Aikuiskoulutustuen saannille on myös muita edellytyksiä, jotka koskevat palkansaajan kohdalla opintovapaavaatimusta, palkansaajan tai yrittäjän työhistoriaa ja opiskelusta johtuvaa tulojen vähentymistä. Nämä ovat tuen kohdentamiseen liittyviä edellytyksiä, joiden tavoitteena on, että tuki kohdentuu sitä tarvitseville aikuisopiskelijoille.

Ansiotyöstä saatavien tulojen ja aikuiskoulutustuen yhteensovittamista koskevat säännökset uudistettiin vuonna 2020. Näiden muutosten tavoitteena oli pienentää sitä aikuiskoulutustuen saajien joukkoa, jotka ovat kokoaikaisella opintovapaalla omasta työstään, ja lisätä osa-aikatyön ja opiskelun yhdistävien aikuiskoulutustuen saajien määrää. Aikuiskoulutustuen ansiotyön ja etuuden yhteensovittamista koskevien muutettujen säännösten tavoitteena on lisätä työllisyyttä myös opiskeluaikaisen työn tekemisen kautta. Lisäksi tavoitteena on lisätä koulutuksessa ali-edustettujen ryhmien osallistumista jatkuvaan oppimiseen, eli muutoksella on myös koulutuspoliittinen tavoite.

Työttömyysturva

Työttömyysturvaetuuksien, eli sekä työttömyyspäivärahan että työmarkkinatuen, tarkoitus on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille.⁶ Työttömyysturvaa maksetaan vain henkilölle, jonka tavoitteena on kokoaikatyössä työllistyminen⁷, 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

⁵ Laki aikuiskoulutusetuuksista (1276/2000) 1 ja 2 §

⁶ Työttömyysturvalaki (1290/2002) 1 luku 1 §

⁷ Ainoa poikkeus tähän ehtoon koskee osatyökyvyttömyyseläkkeen saajia, joilla riittää osa-aikaisen työn hakeminen.

(seuraamusjärjestelmä), sillä henkilön katsotaan itse myötävaikuttaneen siihen, että hänellä on sosiaaliturvan tarve.

Työttömyysturvajärjestelmän yksi tavoite on työttömyysturvan saajan työllistyminen. Poliittista valintaa puolestaan tehdään sen suhteen, asetetaanko tavoitteeksi mahdollisimman nopea työllistyminen (työttömyysjaksojen lyhyys), painottuuko tavoitteessa työllistymisen laatu tai työllistymisedellytysten vahvistaminen pidemmällä aikavälillä (esimerkiksi työttömän osaamisen parhaalla mahdollisella tavalla huomioiva työ, tai sellaiset tekijät kuten palkka ja työsuhteen kesto tai maahanmuuttajien perustaitojen ja kielitaidon vahvistaminen), vai painotetaanko molempia vaihtoehtoja rinnan. Nämä poliittiset valinnat heijastuvat etuuden saannin ehtoihin. Osittainen työllistyminen on järjestelmässämme arvotettu paremmaksi vaihtoehdoksi kuin täysi työttömyys. Tämä ilmenee työttömyysturvan ja ansiotyöstä saadun tulon yhteensovittamisen mekanismeissa, mikä kansainvälisesti vertailtunakin on todettu anteliaaksi.⁸

2.4. Kannustimet ja kannustinloukut

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen haasteet liittyvät läheisesti työnteon kannustimia ja niin sanottuja kannustinloukkuja koskevaan keskusteluun. Kannustinloukut voidaan jaotella työttömyysloukkuihin, tuloloukkuihin ja byrokratia- sekä informaatioloukkuihin.

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.

Raportin 3 luvussa tehdään yleiskatsaus ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisongelmien ja eri etuuksilla olevien työnteon kannustimia käsittelevään tutkimukseen. Luvussa 3 keskeisiä termejä ovat työllistymisveroaste ja efektiivinen rajaveroaste. *Työllistymis- tai osallistumisveroaste* kuvaa sitä, kuinka paljon henkilön verot kasvavat ja tulonsiirrot vähenevät, mikäli hän työllistyy tietyllä palkalla. Jos osallistumisveroaste on esimerkiksi 0,7 (eli 70 prosenttia), saadusta bruttopalkkatulosta jää verojen ja sosiaalietuuksien vähenemisen myötä käteen 30 prosenttia. Mitä korkeampi työllistymisveroaste, sitä huonommat kannustimet työttömällä on etsiä ja ottaa vastaan työtä. *Efektiivinen rajaveroaste* kuvaa puolestaan sitä, kuinka paljon henkilön verot lisääntyvät ja tulonsiirrot pienenevät, kun hänen bruttopalkkansa kasvaa. Esimerkiksi efektiivisen rajaveroasteen ollessa 0,5, henkilön käteen jäävät tulot kasvavat 50 euroa hänen saadessaan 100 euroa lisää palkkaa.

⁸ Kyyrä et al. 2018: [Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely.](#)

Byrokratialoukut 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. *Informaatioloukulla* tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö ei ota vastaan työtä tai työskentelee vähemmän, koska hänen tietämyksensä taloudellisista kannustimista, hallinnollisista käytännöistä tai etuusbyrokratiasta on puutteellinen.

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 työtulojen verotuksen merkittävä keventäminen (esim. Honkanen ym. 2007). Myös sosiaaliturvaan tehdyt muutokset ovat parantaneet työnteon kannustimia, ja nykyisin työttömyysloukut eivät ole enää yhtä yleisiä kuin 1990-luvun alussa. Taloudellisten kannustimien vaikutusten suhteen oleellista on, kuinka kannustimet vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen eri elämäntilanteissa. Tutkimustuloksia taloudellisten kannustimien vaikutuksista esitellään tarkemmin luvussa 3.

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.

Yksilön näkökulmasta työnteon kannustimia koskeviin laskelmiin sisältyy myös seuraava ongelma. Kannustimia koskevissa laskelmissa tarkastellaan useimmiten tilannetta, jossa 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 esimerkiksi pitkäaikaistyöttömillä ne usein voivat puuttua, tällaiset väliaikaisetkin 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 (esim. Hiilamo 2003).

Toimeentulotukeen ja ansiotyön ja toimeentulotuen yhteensovittamiseen liittyy toimeentulotukea koskevia periaatteellisia kysymyksiä, jotka koskevat myös kannustimia. Näitä tarkastellaan lyhyesti oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa koskevassa osiossa ja erityisesti viimesijaista turvaa, perusturvaa ja asumista koskevassa erillisessä raportissa. Muutoin, yhteenvetona, kannustimista voidaan todeta, että ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen liittyvät työnteon kannustimet ovat keskimääräistä heikompia lapsiperheillä ja kotitalouksilla, jotka saavat ansiosidonnaista työttömyysturvaa, asumistukea tai toimeentulotukea (Kotamäki ym. 2018).

2.5. Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmaa selitetään usein 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 ongelmien katsotaan johtuvan työelämän muutoksesta, eli esimerkiksi osa-aikatyön tai yrittäjänä työllistymisen lisääntymisestä.⁹ Voi myös olla, että ansiotyöstä saatavien tulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen jo itsessään nähdään ongelmalliseksi, ja ajatellaan, että työstä saatavan tulon ei lainkaan pitäisi vaikuttaa sosiaaliturvaan. Edellä vastikkeellisuutta koskevassa osiossa on todettu, että ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa nyt oleville eroille on olemassa peruste, tarkoitus, politiikkatavoite, johon erot liittyvät. Voi kuitenkin olla, että nykyisten yhteensovittamista koskevien säännösten taustalla olevat lähtökohdat (syyperusteisuus, vastikkeellisuus, kannustimet, oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino) ja sosiaaliturvaan nykyisin kohdistuvat odotukset (kenelle, missä tilanteissa ja minkä tasoisen turva) eivät enää kohtaa toisiaan, ja tästä syntyy ristiriita, josta ongelmat ovat käytännön tason osoituksia.

Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon liittyy kysymys sosiaaliturvan rahoituksesta sekä järjestelmän että yksilöiden näkökulmasta. Tämä koskee erityisesti ansioturvaa, joka kertyy ansiotyöstä. Ansioperusteinen sosiaaliturva rahoitetaan työntajien ja palkansaajien tai yrittäjien lakisääteisillä vakuutusmaksuilla, ja työttömyysturvan kohdalla lisäksi työttömyyskassan jäsenmaksulla. Palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuja käytetään ansiopäivärahan lisäksi peruspäivärahan rahoittamiseen. Turva ja sen rahoitus, sekä järjestelmän että yksilöiden tasolla, kertyy vain vakuutusperiaatteesta työstä. Kyse on vakuutusperiaatteesta, jonka taustalla on ajatus jaetusta vastuusta, jossa riskit ja rahoitusvastuu jaetaan samassa tilanteessa/asemassa olevien

⁹ Vuonna 2019 palkansaajista kolme neljäsosaa (73 %) oli jatkuvassa kokoaikatyössä, joka kymmenes (11 %) määräaikaisessa kokoaikatyössä ja joka kuudes (16 %) jatkuvassa tai määräaikaisessa osa-aikatyössä.

kesken. Sosiaaliturvan rinnalla tehdystä ansiotyöstä saatava tulo puolestaan vähentää sosiaalisesta riskistä johtuvaa tulottomuutta ja tästä seuraa, että ansiotyöstä saatu tulo vähentää sosiaaliturvan eli taloudellisen tuen tarvetta. Tämän vuoksi tulot sovitetään yhteen sosiaaliturvan kanssa.

Viimesijaiset tuet eli toimeentulotuki ja työttömyysturvajärjestelmän osalta työmarkkinatuki, ja sellaiset tuet kuten opintotuki ja asumistuki rahoitetaan verovaroista, jolloin myös muut kuin työssä olevat osallistuvat niiden rahoitukseen. Myös niitä maksetaan siksi, että on olemassa syy ansiotyöstä saatavien tulojen puuttumiselle, ja kuten vakuutukseen perustuvissa etuuksissakin, oma ansainta vähentää sosiaaliturvan tarvetta, minkä vuoksi ansiotyöstä saatava tulo soviteetaan yhteen myös viimesijaisten tukien ja opintotuen ja asumistuen kanssa.

Yhteensovittamisen ongelmat liittyvät usein tilanteeseen, jossa perusturvaetuuksien rinnalla työkäisille maksetaan vähimmäisturvana myös toimeentulotukea. Toimeentulotuen taloudelliset kannustimet ovat heikot johtuen siitä, että toimeentulotuesta maksetaan paljon esimerkiksi asumisen ja terveydenhuollon kustannuksia sekä siitä, että yhteensovittamisessa etuoikeutetun tulon raja on matalampi kuin työttömyysturvassa tai asumistuessa. Syy tähän löytyy toimeentulotuen tarkoituksesta: se on viimesijainen, lyhytaikaisesti tarkoitettu tuki myönnettäväksi tilanteessa, jossa toimeentuloa ei saada ansiotyöstä eikä myöskään ensisijaisten etuuksien kautta. Toisin sanoen toimeentulotuki on tarkoitettu vain tilanteeseen, jossa toimeentuloa *ei ole mahdollista* muusta lähteestä saada, pääomatulot ja säästöt mukaan lukien. Tästä tavoitteesta poiketen, käytännössä, toimeentulotuesta on kuitenkin monille muodostunut ensisijaisia etuuksia täydentävä tai jopa ainoa, pitkäaikainen tuen muoto.

Toimeentulotuen etuoikeutetun tulon käsitteen voi myös nähdä siitä näkökulmasta, että kyse on toisaalta kohtuullisuuden mahdollistavasta harkinnan paikasta ja myös työssäkäynnin kustannusten kompensatiosta. Se, ettei asiakkaalla olisi missään tilanteessa mitään hyötyä työssäkäynnistä vaan päinvastoin kuluja, ei kannustaisi omatoimiseen selviämiseen. Tarkempi toimeentulotukea ja sen tarkoitusta koskeva ongelman konkretisointi tehdään perusturvaa, viimesijaista turvaa ja asumisen tukea koskevassa kokonaisuudessa. Toimeentulotukiasioiden valmistelu ja käsittely komiteassa aikataulutetaan niin, että toimeentulotuki uudistus on valmis.

Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa koskevat valinnat ovat läheisesti yhteydessä kannustimia koskevaan kysymykseen. Myös oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon kohdalla keskeinen kysymys on se, millaiseen toimintaan etuudensaajaa halutaan kannustaa – vai halutaanko

turvalta ylipäättään kannustavuutta – ja millaiset veloitteet käyttää ansiotuloa omaan elatukseen turvaa koskevien oikeuksien vastapainona ihmiseltä voidaan edellyttää.¹⁰

3. Ongelma tutkimuksessa ja kansainvälisessä vertailussa

Tässä luvussa luodaan yleiskatsaus ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisongelmia ja eri etuuksilla olevien työnteon kannustimia käsittelevään tutkimukseen. Tarkastelun keskiössä on työnteon taloudellisia kannustimia koskeva tutkimus, mutta luvussa käydään läpi myös byrokraatia- ja informaatioloukkuihin liittyvää tutkimusta. Luvussa tarkastellaan myös Suomen järjestelmän taloudellisia kannustimia suhteessa muihin OECD-maihin. Tutkimustietoa tarkastellessa on syytä ottaa huomioon se, että sosiaaliturvajärjestelmässä on lukuisia yksityiskohtia, joista ei ole tehty tutkimusta. Osio käsittelee aiheita tämän vuoksi varsin yleisellä tasolla.

3.1. Työnteon taloudelliset kannustimet eri etuuksilla

Tässä osiossa luodaan katsaus tutkimuskirjallisuuteen työttömyysturvan taloudellisten kannustimien vaikutuksista osittaiseen tai tilapäiseen työllistymiseen. Lisäksi osiossa keskustellaan lyhyesti ja yleisemmällä tasolla työttömyysturvan tason ja keston vaikutuksista työllistymiseen, sekä vedetään lyhyesti yhteen nk. osallistumisveroasteiden havaittuja yleisiä vaikutuksia työllistymiseen. Osion pääpaino on viimeaikaisessa kotimaisessa tutkimuskirjallisuudessa, niiltä osin kuin sitä on saatavilla.

3.1.1. Työttömyysturva ja osittainen työllistyminen

Tarkastellaan ensin työttömyysturvajärjestelmän vaikutusta osittaiseen tai tilapäiseen työllistymiseen. Tämä osio pohjautuu suurelta osin aiemmin julkaistuun VN-TEAS-tutkimusraporttiin samasta teemasta (Kyyrä, Matikka ja Pesola 2018). Lisäksi mm. Ek Spector (2015) on koonnut viimeaikaista työttömyysturvaa ja osittaista työllistymistä koskevaa tutkimusta.

¹⁰ 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 sovittelusta aikuiskoulutuksesta entistä kannattavamman suhteessa täysimääräiseen aikuiskoulutustukeen eli kokoaikaiseen työstä poissa oloon.

Sosiaalietuuksien pieneneminen ansiotulojen kasvaessa heikentää kannustimia vastaanottaa työtä tai ansaita lisää palkkatuloja. Haitallisten kannustinvaikutusten lieventämiseksi työttömyysturvajärjestelmien vaikutusta työnteon kannustimiin on pyritty lieventämään erilaisin tavoin monissa maissa.

Suomessa on otettu viime vuosina käyttöön sosiaalietuuksien suojaosia. Työttömyysturvan suojaosa astui voimaan vuoden 2014 alussa. Suojaosan myötä työtön on voinut ansaita enintään 300 euroa kuukaudessa ilman, että työskentely vähentää työttömyysetuuden määrää. Vastavantyyppisiä suojaosia on otettu käyttöön myös harkinnanvaraisissa etuuksissa kuten toimeentulo- ja asumistuessa. Koronapandemian myötä työttömyysturvan suojaosaa korotettiin tilapäisesti 500 euroon kuukaudessa keväällä 2020. Kyseinen tilapäinen korotus on edelleen kirjoitus- hetkellä voimassa.

Suomessa on jo ennen työttömyysturvan suojaosaa ollut tarjolla soviteltu työttömyysetuus. Soviteltuun etuuteen oikeutetuilla työttömyysetuudesta vähennettiin 50 prosenttia kuukauden aikana ansaitusta työtulosta. Vuodesta 2014 lähtien vain suojaosan ylittävät työtulot ovat vähentäneet työttömyysetuutta.

Suojaosia on perusteltu muun muassa sillä, että ne parantavat merkittävästi kannustimia ottaa vastaan pienipalkkaista ja lyhytkestoista työtä. Tämä vaikutus on toteutuessaan hyödyllinen erityisesti silloin, jos tilapäiset työt johtavat pysyvämpään työskentelyyn tulevaisuudessa. Toisaalta suojaosat lisäävät sosiaalietuuksiin oikeutettujen henkilöiden lukumäärä ja maksettujen etuuksien määrää, mikä lisää sosiaaliturvajärjestelmän kustannuksia. Suojaosat saattavat myös johtaa siihen, että työttömät hakeutuvat mieluummin osa-aikaisiin ja lyhyisiin työsuhteisiin kuin pysyvämpiin kokoaikaisiin työpaikkoihin, mikä voi pidentää sosiaalietuuksien saantiaikaa ja vähentää tehtyjä työtunteja.

Soviteltuja työttömyyspäivärahoja maksetaan useissa eri maissa, ja tietynlainen työttömyysturvan suojaosa on käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Itävallassa. Siitä huolimatta näiden tukimuotojen vaikuttavuutta on tutkittu suhteellisen vähän. Osaltaan tämä johtuu siitä, että työtuloja ja työttömyysturvaa samanaikaisesti saavat toimivat jossain työllisyyden ja työttömyyden välimaastossa, ja siksi heitä voi olla vaikea tunnistaa tilastoaineistoista. Useissa maissa tämänkaltaiset henkilöt tilastoidaan joko työllisiksi tai työttömiksi, jolloin heitä ei voida erottaa kokoaikaisista työllisistä tai työttömistä. Niissä maissa, joissa osa-aikaiset työttömät tilastoidaan erikseen, käytetään erilaisia määritelmiä, joten maiden välinen vertailu on hankalaa.

Eri maissa käytössä olevat suojaosat ja suojaosan ylittävien tulojen kohtelu vaihtelevat huomattavasti. Suomen työttömyysturvan suojaosa ennen tilapäistä pandemiakorotusta on samaa suuruusluokkaa kuin Itävallassa, ja työttömyyttä edeltäneistä tuloista riippuen joko yhtä suuri tai pienempi kuin Kanadassa. Saksassa työttömyysturvan suojaosa on 165 euroa kuukaudessa, eli noin puolet Suomen vastaavasta. Toisin kuin Suomessa, jossa suojaosan ylittävät tulot vähentävät työttömyyskorvauksen määrää 50 prosentilla työtulon määrästä, esimerkiksi Saksassa ja Kanadassa suojaosan ylittävät työtulot vähentävät työttömyyskorvauksen määrää täysimääräisesti. Itävallassa työttömyyskorvauksen menettää kokonaan, jos työtulo ylittää suojaosan. Myös Saksassa oikeus työttömyyspäivärahaan häviää, jos työskentelee yli 15 tuntia viikossa. Työttömyyspäivärahan menettäminen kokonaan työtulojen ylittäessä suojaosan voi saada aikaan tilanteita, joissa ei ole järkevää ansaita hieman suojaosan ylittäviä tuloja. Päivärahan hitaampi väheneminen suojaosan ylittävillä tuloilla tekee Suomen järjestelmästä yleisesti ottaen avokätisemmän ja kannustavamman kuin edellä mainituissa maissa. Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa ei ole työttömyysturvan suojaosaa, vaan työttömyyskorvaus vähenee suhteessa tehdyn työajan tai työtulon määrään.

Yhdysvalloissa työttömyysturvan suojaosat vaihtelevat osavaltioittain ja ne määritellään tyypillisesti osuutena tuloista tai työttömyyskorvauksesta (U.S. Department of Labor, 2018). Useimmissa osavaltioissa suojaosan ylittävät ansiot vähentävät työttömyyskorvauksen määrää täysimääräisesti. Suomessa käytössä oleva suojaosan ja sovitellun päivärahan yhdistelmä vaikuttaa suhteellisen anteliaalta erityisesti Yhdysvaltain järjestelmään verrattuna.

Työttömyysturvan suojaosien mahdollisista työllisyysvaikutuksista ei ole vielä olemassa suomalaista tutkimusnäyttöä. Kyyrä, Pesola ja Matikka (2018) ovat kuitenkin koonneet tilastotietoa osittaisen ja tilapäisen työskentelyn kehityksestä ennen ja jälkeen suojaosien käyttöönoton. Kyyrä, Pesola ja Matikka (2018) havaitsivat, että osittain työskentely työttömyysturvan aikana on yleistynyt tasaisesti jo ennen suojaosien käyttöönottoa, mutta suojaosat ovat mahdollisesti saattaneet hieman kiihdyttää tätä vaikutusta. Tästä ei kuitenkaan voida vielä päätellä, että suojaosilla olisi välitön syy-seuraussuhde työttömyysturvan aikaiseen työskentelyyn tai kokoaikaiseen työllistymiseen. Suojaosien ja sovitellun työttömyysetuuksien hyödyllisyyden näkökulmasta olisikin tärkeää tulevassa tutkimustyössä arvioida, mikä on suojaosien vaikutus tilapäiseen työntekoon, ja ennen kaikkea mikä on mahdollisen työttömyysaikaisen työskentelyn lisääntymisen vaikutus myöhempään työllistymiseen kokoaikaisesti.

Kyyrän (2010) tutkimuksessa arvioitiin, missä määrin työskentely sovitellulla päivärahalla edesauttaa kokoaikaisen työn löytymistä Suomessa. Aineistona oli vuosina 1999 ja 2000 työttömäksi tulleet henkilöt. Tulosten mukaan lyhyet, alle kuukauden pituiset työjaksot, joiden ajalta oli mahdollista saada soviteltua päivärahaa, nopeuttivat pidempiaikaisen kokoaikatyön löytymistä. Osa-

aikainen työskentely sovitellulla päivärähalla helpotti miesten, muttei naisten, työllistymistä kokoaikaisesti.

Yhdysvalloissa työttömyysturvan suojaosan on havaittu vaikuttavan työttömien käyttäytymiseen. Munts (1970) ja Holen ja Horowitz (1974) havaitsivat, että työttömät usein hankkivat juuri sen verran ansioita, etteivät ylitä tulorajaa. Osavaltioissa, joissa suojaosa on korkeampi, työttömät työskentelevät enemmän osa-aikaisesti. McCall (1996) osoittaa, että suojaosan korotus lisää siirtymiä kokoaikaisesta työttömyydestä osa-aikaisiin työpaikkoihin ja samalla vähentää siirtymiä kokoaikaisiin työpaikkoihin. Ainut tuore yhdysvaltalainen tutkimus aiheesta on Le Barbanchon (2016). Myös tässä tutkimuksessa havaitaan, että työttömien tulot pyrkivät kasautumaan suojaosan tuntumaan. Le Barbanchon (2016) arvioi, että 100 prosentin päivärähaleikkaus suojaosan ylittävistä tuloista on liian raju, ja että 80 prosentin leikkaus olisi Yhdysvaltain tapauksessa optimaalinen. Näissä yhdysvaltalais tutkimuksissa ei ole tarkasteltu sitä, nopeuttiko osa-aikainen työskentely työttömyyspäivärähalla kokoaikaisen työn löytymistä vai ei.

Kyyrä, Parrotta ja Rosholm (2013) tarkastelivat Tanskan sovitellun työttömyysturvajärjestelmän vaikutuksia. Tulosten mukaan työllistyminen kokoaikaisesti hidastuu sovitellun päivärähakauden aikana (ns. lukitusvaikutus), mutta nopeutuu oleellisesti sovitellun päivärähajakson päätyttyä. Nettovaikutus työllistymiseen voi siis olla joko negatiivinen tai positiivinen. Tutkimuksessa tarkasteltiin vaikutusta myös eri työntekijäryhmissä. Tulosten mukaan sovitellulla päivärähalla oli negatiivinen kokonaisvaikutus työllistymiseen joissakin ryhmissä (mm. naimisissa olevat naiset) mutta positiivinen toisissa (mm. nuoret ja maahanmuuttajat).

Fremigacci ja Terracol (2013) löytävät samanlaisia vaikutuksia Ranskan aineistosta: sovitellun päivärahan aikana on lukitusvaikutus, mutta sovitellun jakson jälkeen työllistyminen kokoaikaiseen työsuhteeseen nopeutuu. Näiden vastakkaisten vaikutusten seurauksena sovitellun päivärahan nettovaikutus on pieni. Godøy ja Røed (2016) eivät puolestaan havaitse lukitusvaikutusta norjalaisella aineistolla, vaan sovitellulla päivärähalla on yksiselitteisen positiivinen vaikutus kokoaikaiseen työllistymiseen. Työllistyminen lisääntyy erityisesti sovitellun päivärähakauden ensimmäisen kuukauden aikana. Noin 80 prosenttia työttömistä, jotka siirtyvät sovitellulta päivärähalta kokopäivätoihin menevät kokoaikaisesti osa-aikaisen työnantajansa palvelukseen. Tämä viittaa siihen, että työnantajat käyttävät soviteltuja jaksoja työttömien koeaikana. Godøy ja Røed (2016) tarkastelevat myös ansioita kolmen vuoden ajalta työttömyyden päättymisen jälkeen selvittääkseen sovitellun päivärahan mahdollisia vaikutuksia työsuhteiden laatuun, mutta eivät havaitse merkittävää vaikutusta.

Saksassa pienipalkkaisen osa-aikatyön ("mini-job") vastaanottava työtön on työttömyysturvan suojaosan lisäksi vapautettu työntekijän sosiaaliturvamaksuista. Tämä parantaa työttömyysturvan ja pienten tulojen yhdistämisen houkuttelevuutta. Myös työnantaja maksaa alennettua sosiaaliturvamaksua näistä työntekijöistä, mikä kannustaa työnantajia tarjoamaan matalapalkkaisia ja osa-aikaisia työpaikkoja. Vuonna 2003 tällaisen työpaikan kuukausitulorajaa nostettiin ja työntajien sosiaaliturvamaksuja nostettiin marginaalisesti. Muutoksen vaikutuksia arvioitiin sekä etukäteen (Steiner ja Wrohlich, 2005) että jälkikäteen (Freier ja Steiner, 2007). Kumpikaan tutkimus ei havainnut merkittäviä työntarjontavaikutuksia. Työttömien osalta tämä ei ole yllättävää, koska työttömyysturvan suojaosa ja 15 tunnin enimmäismäärä työttömyyspäivärahalla työskentelyyn pysyivät ennallaan. Freierin ja Steinerin (2007) mukaan tuetut matalapalkkatyöt eivät vaikuttaneet koko-aikatyön määrään kolmen vuoden seurantajakson aikana, mutta ne vähensivät tulevaa työttömyyttä ja kasvattivat hieman miesten ansiotuloja, joskin vaikutus ikääntyneiden miesten ansiotuloihin oli negatiivinen Länsi-Saksassa.

Caliendo, Künn ja Uhlendorff (2016) korostavat Saksan mini-jobien työllisyysvaikutusten heterogeenisuutta. Heidän tulostensa mukaan nämä työpaikat nopeuttavat työllistymistä koko-aikaisesti pitkäaikaistyöttömillä sekä niillä, jotka asuvat korkean työttömyyden alueilla. Sen sijaan työttömät, jotka ottavat mini-jobin työttömyyden ensimmäisten kuuden kuukauden aikana, pysyttelevät työttömyyskorvausten piirissä tavallista pidempään. Tulosten perusteella mini-jobit myös johtavat pysyvämpiin työsuhteisiin. Tämä havainto koskee erityisesti korkean työttömyyden alueella asuvia. Tulos ei liity vain samalle työnantajalle koko-aikaiseen työhön siirtyviin, vaan työsuhteet ovat pysyvämpiä myös henkilöillä, joiden koko-aikainen työnantaja on eri kuin työttömyyden aikainen.

Caliendo, Künn ja Uhlendorff (2016) tulkitsevat näiden tulosten viittaavan siihen, että toisin kuin Godøyn ja Røedin (2016) Norjan aineistolla tehdyssä tutkimuksessa, mini-jobeja ei käytetä työttömän koeaikana, vaan ne ehkä lievittävät pitkittyneen työttömyyden aiheuttamia ongelmia, kuten osaamisen rapautumista, ja luovat työllistymistä edistyviä verkostoja. Vaikka työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatu paranee pysyvyyden osalta, mini-jobien vaikutus palkkatasoon vaihtelee henkilön ominaisuuksien mukaan. Heikommin koulutetut vaikuttavat hyötyvän mini-jobeista korkeamman palkan muodossa, mutta korkeasti koulutetut ja muut kuin rakennusalalla työskennelleet päätyvät heikommin palkattuihin työsuhteisiin. Työttömän osaamisen ja mini-jobin yhteensopivuudella vaikuttaa olevan merkitystä työllisyysvaikutusten osalta, sillä todennäköisyys siirtyä koko-aikaiseen työhön kasvaa huomattavasti, jos mini-job on samalla toimialalla, jolla työtön työskenteli aiemmin.

Myös Itävallassa on työttömyysturvan suojaosan lisäksi käytössä matalammat sosiaaliturvamaksut matalapalkkaisille työntekijöille. Böheim ja Weber (2011) arvioivat, että suojaosan allittavia

matalapalkkatöitä tekevät työttömät ovat keskimäärin töissä vähemmän ja työttömänä enemmän sekä ansaitsevat alhaisempia palkkoja kolmen vuoden päästä työttömyyden alkamisesta kuin verrokkiryhmä, joka ei tällaisia töitä tehnyt. Heidän tulostensa mukaan työttömien joukosta matalapalkkatöihin valikoituvat tyypillisesti heikommin työmarkkinoilla pärjäävät, kuten nuoret, vähemmän koulutetut ja katkonaisen työhistorian omaavat.

Gerfin ja Lechner (2002) ja Gerfin, Lechner ja Steiger (2005) tarkastelevat Sveitsissä käytössä olevaa osittain työttömien palkkatukea. Heidän analyysinsä perusteella palkkatuki lisää työttömien todennäköisyyttä löytää työpaikka avoimilla markkinoilla sekä lyhentää työttömyysaikaa. Lalive, van Ours ja Zweimuller (2008) tutkivat samaa tukityyppiä, mutta heidän analyysissään samankaltaisen vaikutuksen löytäminen riippui käytetystä menetelmästä.

Cockx, Goebel ja Robin (2013) analysoivat osa-aikaisen työskentelyn vaikutusta pitkäaikaistyöttömien nuorten naisten työllistymiseen Belgiassa. Heidän tarkasteluajanjaksollaan työttömät saivat pitää nettopalkkansa ylittävän työttömyyskorvauksen määrän. Tulosten perusteella matalapalkkainen osa-aikatyö työttömyyden aikana helpottaa työllistymistä kokoaikaiseen työhön eikä lukitusvaikutusta esiinny.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tutkimustulokset sovitellun päivärahan ja suojaosan vaikutuksista ovat osittain ristiriitaisia. Sovittelu ja suojaosa kannustavat hakemaan ja vastaanottamaan osa-aikaista ja väliaikaista työtä, mutta on epäselvää, kasvattavatko vai vähentävätkö ne työttömien siirtymiä vakituisempaan kokoaikatyöhön. Erityisesti koska tulokset saattavat riippua työmarkkinoiden erityispiirteistä, olisi arvokasta saada aiheesta lisää suomalaistutkimusta.

Työttömyysturvan tason ja keston vaikutukset työllistymiseen

Tilapäisen ja osittaisen työllistymisen lisäksi työttömyysturvaetuudet ja -järjestelmät voivat vaikuttaa työllistymiseen kokoaikaiseen työhön sekä työttömyyden keston. Tutkimuskirjallisuudessa on keskitytty erityisesti työttömyysetuuksien tason ja keston vaikutuksiin. Lisäksi työttömyysetuusjärjestelmä ja sen kattavuus voivat vaikuttaa myös työsuhteiden laatuun ja niiden keston, mutta näitä vaikutuksia ei käsitellä tässä yhteydessä.

Kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta työttömyysturvan tason ja keston vaikutuksista on olemassa verrattain paljon. Työttömyysturvajärjestelmien maakohtaiset erot kuitenkin vaikeuttavat jonkin verran tulosten yleistettävyyttä eri maiden välillä. Seuraavassa kootaan lyhyesti viimeaikaiset suomalaiset tutkimustulokset aiheesta sekä kansainvälisten tutkimusten päätulokset. Kyyrä, Pesola ja Rissanen (2017) ovat kattavasti koonneet yhteen kansainväliset ja kotimaiset tutkimustulokset sekä suomalaisen järjestelmän viimeaikaiset muutokset.

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on yleisesti havaittu, että työttömyyspäivärahan taso vaikuttaa työttömyysjaksojen pituuteen ja sitä kautta työllistymiseen. Vaikutuksen kokoluokka kuitenkin vaihtelee maittain ja erityyppisiä reformeja tarkasteltaessa. Tyypillisesti päivärahan tason jouston työttömyyden keston suhteen on havaittu olevan välillä 0,4-1 (Kyyrä, Pesola ja Ris-sanen 2017). Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi 10 prosentin korotus työttömyyspäivärahassa kasvattaa työttömyysjaksojen pituutta 4-10 prosenttia, ja päinvastoin.

Uusitalo ja Verho (2010) tutkivat Suomen vuoden 2003 työttömyysturvauudistusta ja havaitsivat, että pidempään työttömänä olleiden henkilöiden työttömyysjaksot pitenivät entisestään etuustasojen nousun myötä. Heidän arvionsa mukaan työttömyysjakson pituuden jousto päivärahan tason suhteen on 0,8 tälle joukolle työttömiä. Tuhannen euron suuruisen päivärahan korottaminen sadalla eurolla johtaisi siis tällä joustolla työttömyysjaksojen keston pitenemiseen kahdeksalla prosentilla pidempään työttömänä olleilla henkilöillä.

Kyyrä ja Pesola (2020c) tutkivat työttömyysturvajärjestelmässä olevan päivärahan taitekohdan avulla päivärahan suuruuden vaikutusta työllistymiseen Suomessa. He havaitsivat, että päivärahan tason jousto työttömyyden keston suhteen on noin 2. Tämä luku tarkoittaa sitä, että päivärahan tason nosto yhdellä prosentilla pidentää työllistymiseen menevää aikaa kahdella prosentilla, mikä vastaa noin kahta päivää keskimääräisen keston ollessa noin sata päivää. Lisäksi Kyyrä ja Pesola (2020c) havaitsivat, että korkeampi työttömyyspäiväraha vähensi myös osittaista työllistymistä eli etuuskauden aikaista työskentelyä siten, että 1 % nousu päivärahan tassa vähensi osittaista työllistymistä noin 5 %. Tutkimuksessa raportoidut estimaatit olivat tilastollisesti varsin epätarkkoja ja vaihtelivat eri mallispesifikaatioiden välillä, joten vaikutusten suuruusluokkaan pitää suhtautua varauksella.

Päivärahan tason lisäksi työttömyyskorvausjakson kesto voi vaikuttaa työllistymisen todennäköisyyteen ja työttömyyden keston. Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on yleisesti havaittu, että työttömyyspäivärahakauden kesto on yhteydessä työttömyyden keston, eli pidemmät päivärahakaudet pidentävät myös työttömyysjaksoja. Tatsiramoksen ja Van Oursin (2014) kirjallisuuskatsauksen mukaan työttömyyspäivärahajakson pidentäminen esimerkiksi 10 päivällä pidentää työttömyysjaksoja keskimäärin 2 päivällä.

Kyyrä ja Pesola (2020a) tutkivat työttömyysjakson pituuden vaikutusta työttömyyden keston hyödyntämällä työssäoloehdoissa vuonna 2003 tapahtuneita muutoksia Suomessa. Heidän tulostensa mukaan yhden viikon pidennys työttömyyspäivärahajaksossa pidentää työttömyysjaksoja keskimäärin noin yhdellä päivällä. Lisäksi Kyyrä, Pesola ja Verho (2019) havaitsivat, että pitkään työttöminä olleet työllistyvät selvästi herkemmin silloin kun työttömyyspäivärahakausi on

juuri päättymässä. Tämäkin havainto tukee sitä, että päivärahakauden pituudella on vaikutusta työllistymiseen ja työttömyysjaksojen pituuteen.

Kyyrä ja Pesola (2020b) tutkivat vanhempien työntekijöiden nk. työttömyysputken alaikärajan nostamisen vaikutuksia työllisyyteen. Työttömyysputken alaikärajaa nostettiin vuonna 2005 55 vuodesta 57 vuoteen. Tämä uudistus lisäsi uudistuksen kohteena olleiden vanhempien ikäryhmien (54-63-vuotiaat) työllisyyttä yksityisellä sektorilla keskimäärin 7 kuukaudella.

Työttömyyden keston lisäksi työttömyysturvan taso ja enimmäiskesto voivat vaikuttaa työttömyyttä seuraavien työsuhteiden laatuun, esimerkiksi palkkatasolla tai työsuhteen kestolla mitattuna. Tatsiramos & van Ours (2014) ja Schmieder & Wachter (2016) arvioivat aihetta koskevaa kansainvälistä empiiristä kirjallisuutta ja toteavat, että tällaisia vaikutuksia ei yleensä havaita tai ne ovat hyvin pieniä. Toisaalta kotimaisessa tutkimuksessa Kyyrä & Pesola (2020b) havaitsevat pidemmän ansiopäivärahakeston nostavan työttömyyttä seuraavan työn palkkaa ja kestoa, joskin tämä tarkastelu koskee vain välittömästi työttömyyttä seuraavaa työjaksoa.

Työttömyysturvalla voi lisäksi olla sellaisia laajempia työmarkkinavaikutuksia, joita ei tässä osiossa tarkasteltujen tutkimusten lähestymistavoilla tyypillisesti voida huomioida. Anteliaampi työttömyysturva voi nostaa palkkatasoa työmarkkinoilla, millä on työpaikkojen syntymistä heikentävä vaikutus. Toisaalta yhden työnhakijaryhmän työnhakuaktiivisuuden kasvu voi heikentää toisen työnhakijaryhmän todennäköisyyttä löytää työpaikka, mikä vaikeuttaa kohde- ja verrokkiryhmien välisiin eroihin perustuvaa tilastollista päättelyä. (Landais ym. 2018)

Yhteenvetona voidaan todeta, että sekä työttömyyskorvauksen määrällä, että korvausjakson kestolla, eli suomalaisessa järjestelmässä erityisesti ansiopäivärahan enimmäiskestolla on vaikutuksia työttömyysjaksojen keston. Etuuden määrän ja keston lisääminen yleensä kasvattavat työttömyysjaksojen kestoa ja siten todennäköisesti alentavat työllisyyttä. Vaikutus voi kuitenkin vaihdella merkittävästi eri tilanteissa olevien työttömien ryhmien kesken.

Työhön osallistumisen taloudelliset kannustimet

Työttömyysturvan lisäksi myös monet muut sosiaalietuudet kuten vanhempainpäivärahat, lastenhoidon tuet ja asumisen tuet sekä tuloverot vaikuttavat työllistymisen taloudellisiin kannustimiin. Näistä vaikutuksista on olemassa melko laaja kansainvälinen tutkimuskirjallisuus, joskin luotettaviin tutkimusasetelmiin pohjautuvia tutkimuksia on merkittävästi työttömyysturvakirjallisuutta vähemmän.

Lundberg ja Norell (2020) ovat hiljattain koonneet yhteen viimeaikaisia kansainvälisiä tutkimustuloksia taloudellisten kannustimien vaikutuksesta työmarkkinoille osallistumiseen. Heidän havaintonsa ja arvionsa mukaan työnteon keskimääräinen nk. osallistumisjousto taloudellisten

kannustimien suhteen on noin 0,1-0,2 koko työväestössä. Tämän tuloksen mukaan taloudelliset kannustimet siis vaikuttavat työhön osallistumis päätökseen, mutta keskimääräisen vaikutuksen kokoluokka on pieni tai korkeintaan maltillinen.

Taloudellisten kannustimien vaikutus kuitenkin vaihtelee huomattavasti eri ryhmien välillä, ja osallistumisjoustot ovat tyypillisesti tätä suurempia sellaisten ihmisryhmien kohdalla, joissa keskimääräinen työllisyysaste on matala ja työllistymispotentiaali korkea, kuten esimerkiksi pienten lasten äitien kohdalla. Näistä muutamista erityisryhmistä poiketen osallistumisjoustot ovat usein hyvin pieniä laajemmalle väestölle tai henkilöille, jotka ovat olleet pidemmän aikaa työttömänä tai työvoiman ulkopuolella.

Suomen osalta hiljattain toteutetun perustulokokeilun tulokset antavat uutta ja luotettavaa tutkimustietoa taloudellisten kannustimien vaikutuksista. Kokeilussa satunnaisesti valittu joukko perus- ja työttömyyspäivärahan saajia oli vuosien 2017-2018 ajan perustulojärjestelmän piirissä, jossa perustulo ei vähene eikä poistu työtulojen kasvaessa. Muut samaan perusjoukkoon kuuluneet henkilöt jatkoivat nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän piirissä. Kokeilu paransi siis hyvin merkittävästi työhön osallistumisen rahallisia kannustimia perustuloryhmässä (ks. tarkemmin Hämäläinen ym. 2020).

Kokeilun tulosten mukaan merkittävästi parantuneet työnteon taloudelliset kannustimet eivät lisänneet merkittävästi työhön osallistumista peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajilla (Hämäläinen ym. 2020). Perustuloryhmän työllisyys nousi verrokkiryhmään nähden hieman toisen kokeiluvuoden aikana, mutta tämä efekti johtui todennäköisesti siitä, että verrokkiryhmässä osallistuttiin aktiivimallin voimaantumisen myötä entistä suuremmissa määrin työvoimapolitiittisiin koulutus- ja muihin aktiivimallin vaatimukset täyttäviin vastaavanlaisiin toimenpiteisiin työllistymisen sijasta. Kokeilun tulosten mukaan tässä kohdejoukossa taloudellisten kannustimien merkitys on siis olematon tai korkeintaan hyvin pieni.

Suomen osalta on viimeaikaista tutkimustietoa myös kotihoidon tuen työllisyysvaikutuksista pienten lasten äitien osalta. Kosonen (2014) tutkii kotihoidon tuen työllisyysvaikutuksia hyödyntämällä kotihoidon tuen kuntalisän eri aikoina tapahtuneita erilaisia muutoksia eri kunnissa. Hän havaitsee, että kotihoidon tuella olleiden pienten lasten äitien osallistumisjousto on melko korkea, noin 0,9. Pienten lasten äidit, joiden joukossa on hyvin paljon parhaassa työiässä ja -kunnossa olevia henkilöitä, reagoivat siis melko herkästi työnteon taloudellisen kannattavuuden muutoksiin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että nämä viimeaikaiset tutkimustulokset Suomesta ovat hyvin linjassa kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden kanssa. Tyypillisesti herkemmin kannustimiin reagoivat henkilöt kuten pienten lasten äidit reagoivat kannustimiin herkästi myös Suomessa, mutta

laajemmalle joukolle taloudellisten kannustimien vaikutukset työmarkkinoille osallistumiseen ovat pieniä.

Empiirisiä arvioita

Ollonqvist ym. (2021) ovat kehittäneet menetelmää, jolla voidaan arvioida vero- ja etuusjärjestelmän muutosten vaikutuksia tuloeroihin ottaen huomioon myös muutosten aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia. Tutkimuksen yhteydessä he simuloivat aineistopohjaisesti efektiivisten marginaaliveroasteiden ja osallistumisveroasteiden jakaumia etuuksien saajien keskuudessa. Menetelmä ei välttämättä vastaa täysin ihmisten todellisia tilanteita, mutta antaa kuitenkin kuvaa siitä, millaisia taloudelliset kannustimet yleisesti ottaen ovat. On myös syytä ottaa huomioon, että veroasteet on laskettu koko vuodelle, eikä tarkastelu huomioi sitä, että esimerkiksi kuukausitason tulo- ja työaika-rajat voivat muuttaa tilannetta kuukausitasolla.

Ko. tarkastelun mukaan osallistumisveroaste on tarkastelun kohteena olevalla joukolla keskimäärin 66 prosenttia, ja suurimmalla osalla henkilöistä osallistumisveroaste on 70 prosentin tienoilla. Tyypillisessä tilanteessa työttömälle jäisi siis tämän perusteella käteen noin 30 prosenttia enemmän tuloja kuin hän saa etuuksina. Osallistumisveroaste kuitenkin vaihtelee etuuksien ja odotettavissa olevien palkkojen mukaan. Yli 80 prosentin osallistumisveroasteet ovat kuitenkin kokonaisuutena varsin harvinaisia. Keskimääräisiä osallistumisveroasteita vuonna 2020 on kuvattu taulukossa 1.

Pienituloisilla osallistumisveroasteiden hajonta on suurempaa kuin ylemmissä tuloluokissa, mikä kuvanee sitä, että erilaisissa etuustilanteissa kannustimet poikkeavat toisistaan enemmän kuin pelkkiä työtuloja saavien kesken.

Taulukko 1. Keskimääräisiä osallistumisveroasteita.

Etuus	Osallistumisveroaste	Kohdejoukon koko
Työmarkkinatuki ja peruspäiväraha	62,9 %	280 000
Ansiopäiväraha	69,7 %	270 000
Kotihoidon tuki	54,7 %	100 000
Työllinen	66,6 %	1 890 000

Efektiivinen rajaveroaste on suurimmalla osalla Ollonqvistin ym. tarkastelun perusteella 30 ja 55 prosentin välillä. Pienimmissä tuloluokissa vaihtelu on kuitenkin paljon suurempaa, ja etuuksia

saavilla esiintyy erittäin suuria, sadankin prosentin, ja toisaalta erittäin pieniä, alle kymmenen prosentin, rajaveroasteita.

3.1.2. Työkyvyttömyys ja siihen liittyvä toimeentuloturva

Työkyvyttömyyteen liittyvät toimeentuloturvaetuudet ovat joko pysyviä tai tilapäisiä, koko- tai osa-aikaisesti maksettavia korvauksia, jotka ovat suomalaisessa järjestelmässä sidoksissa henkilön työkyvyttömyyteen, jota määritellään sairauden seurauksien kautta. Tässä käsitellään lyhyesti sairauspäivärahaa, työeläkelakien mukaisen ammatillisen kuntoutuksen aikaista toimeentuloa ja työkyvyttömyyseläkkeitä sekä niihin liittyviä tulo- ja byrokraatialoukkuja.

Tarkastelumme pohjautuu pääosin kahteen viimeaikaiseen lähteeseen, joissa aiheeseen liittyvää tutkimustietoa on käyty kattavammin läpi. Ohjaamme lukijaa kääntymään kyseisten lähteiden puoleen saadakseen aihepiiriin liittyvästä tutkimuksesta kattavamman kuvan. Työkyvyttömyyteen ja työhön osallistumiseen liittyviä etuuksia, järjestelmiä ja muutoksia järjestelmissä on tarkasteltu Pohjoismaiden osalta vastikään Leinosen ja muiden (2020a) toimesta raportoituna. Lisäksi Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) -kärkihankkeen ”Kannustinloukut” -projektissa (STM 2017) koottiin muun tiedon ohella työkyvyttömyysetuuden muodostumista ja työtulojen vaikutusta kokonaistuloihin Alankomaissa, Norjassa, Ruotsissa ja Virossa.

Sairauspäiväraha ja osasairauspäiväraha

Pohjoismaissa on tehty viime vuosikymmeninä useita reformeja ja kokeiluja sairauspäivärahaan liittyen. Useat pohjoismaiset uudistukset tai kokeilut ovat kuitenkin laaja-alaisempia, kytkeytyen laajempiin työkyvyttömyysetuuksia hyödyntävien henkilöiden työhön paluuta edistäviin toimiin (ks. Leinonen ym. 2020a). Suomessa uudistuksia on tehty muun muassa osasairauspäivärahaan, niin sanottuun 30/60/90 päivän sääntöön ammatillisen kuntoutuksen lakisääteistämiseen, työkyvyttömyyseläkeläisten ansaintarajoihin sekä esimerkiksi sairauspäivärahan myöntämiskriteerien käypä hoito -suositukseen liittyen.

Ruotsissa työkyvyttömyyden arvioinnin kriteerien tiukennus johti pitkien sairauspoissaolojaksojen päättymisen todennäköisyyden kasvuun 180 päivän kohdalla (Hägglund 2013). Arvioimatta jäi, tapahtuivatko siirtymät työelämään vai muille etuuksille. Sairauspoissaolojen pituuteen vaikuttavat ohjeistukset vaikuttivat lisäävän 90 päivää kestäneiden sairauspoissaolojen päättymistodennäköisyyttä (Lidwall 2013). Suomessa sairauspäivärahojen saajien seurantaan ja täten kriteerien täyttymiseen liittyvää 30/60/90 päivän periaatteen vaikuttavuutta ei ole kyetty arvioimaan luotettavasti ja tulokset ovatkin toisistaan eroavia (ks. esim. Halonen ym. 2016, 2018; Viikari-Juntura ym. 2017a. Katso myös Leinonen ym. 2020a).

Suomessa osasairauspäivärahan hyödyntäminen lisäsi työhön osallistumista ja näin ollen vähensi täysien sairauspäivärahapäivien tarvetta (Kausto ym. 2012, 2014; Viikari-Juntura ym. 2012, 2017b ja 2019 kustannusanalyysin osalta), kuitenkin lisäten esimerkiksi osatyökyvyttömyyseläköitymistä mielenterveyden häiriöissä (Kausto ym. 2012). Ruotsissa osasairauspäivärahan on havaittu lisäävän työhön paluuta tuki- ja liikuntaelinten sairauksissa, ja myös mielenterveyden häiriöissä, mutta niissä vasta yli 60 päivän jälkeen. Norjassa osasairauspäivärahan on havaittu lyhentäneen poissaolon pituutta (Markussen ym. 2012; Hernaes 2018) sekä vähentäneen myöhempää sosiaaliturvan hyödyntämistä (Markussen ym. 2012).

Suomessa osasairauspäivärahaa on hyödynnetty vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Tämä saattaa osittain liittyä siihen, että suomalaisen järjestelmän asettamat puitteet etuuden käytölle ovat erilaiset kuin muissa maissa. Suomessa osasairauspäiväraha on oma etuutensa, sen käyttö on vapaaehtoista, ja siihen oikeutettujen tulee olla oikeutettuja myös täyteen sairauspäivärahaan. Täten täydessä sairauspäivärahassa ja osasairauspäivärahassa on siis toisiaan vastaava työkyvyttömyysperustelu, toisin kuin Ruotsissa, missä on käytössä jäljellä olevaan työkykyyn perustuva perustelu. Lisäksi osasairauspäivärahan käyttö edellyttää työnantajan suostumusta ja valmiutta järjestää osa-aikaista työtä.

Työtä tehdään osasairauspäivärahan saamisen aikana 40–60 % ajasta. Välittömät taloudelliset kannustimet osittaiseen työhön paluuseen jäivät toisinaan ainakin työntekijän osalta pieniksi, sillä useissa työehtosopimuksissa työnantaja jatkaa täyden sairausajan palkan maksamista omavastuuajan jälkeen. Täyden palkanmaksun päätyttyä osasairauspäivärahan käyttöön liittyvä kannustinvaikutus kohdistuu osa-aikaisesta työnteosta maksettavan palkan ja puolikkaan päivärahan väliseen eroon. Tällöin tulotaso yleensä kohoaa hieman siirryttäessä osasairauspäivärahalle. Toisaalta osasairauspäiväraha ei kuluta täysiä sairauspäivärahapäiviä.

Sairauspäivärahan korvausasteen pienentämisellä (kasvattamisella) on löydetty olevan sairauspäivärahanjaksojen pituutta lyhentävä (pitkittävä) vaikutus Suomessa (Böckerman ym. 2018) ja Ruotsissa (Henrekson ja Persson 2004; Pettersson-Lidbom ja Thoursie 2013). Korvaustason alentaminen sairauspäivärahajakson alusta vähensi alkaneita jaksoja Ruotsissa, mutta pidensi toisaalta yli 90 päivän jaksoja (Johansson ja Palme 2005; Eliason ym. 2019).

Ammatillinen kuntoutuksen palvelu ja etuus sosiaaliturvajärjestelmissä

Työeläkelaitosten järjestämän työeläkelakien mukaisen ammatillisen kuntoutuksen ajalta henkilö saa joko kuntoutusrahaa, kuntoutustukea (nk. ent. määräaikainen työkyvyttömyyseläke) tai työkyvyttömyyseläkettä ja sen lisäksi 33 prosentin kuntoutuskorotusta. Kuntoutusajalla henkilön työansiot voivat olla enintään 50 prosenttia vakiintuneesta tasosta, jotta kuntoutusraha on täysimääräinen. Kuntoutusraha puolittuu, mikäli työansiot ylittävät yli 50 prosenttia vakiintuneesta

tasosta. Kelan järjestämän kuntoutuksen kuntoutusraha on aina vähintään sairauspäivärahan suuruinen. Esimerkiksi Kelan ammatillisessa kuntoutuksessa kuntoutusraha on 75 prosenttia työansioista.

Sekä työeläkelaitoksen että Kelan järjestämässä kuntoutuksessa työsuhteessa oleva tai yritystoimintaa harjoittava kuntoutusrahan saaja on oikeutettu täysimääräiseen kuntoutusrahan kuntoutuksen vuoksi estyneiltä työpäiviltä. Kuntoutusraha maksetaan osakuntoutusrahana, jos henkilö työskentelee enintään 60 prosenttia vakiintuneesta työajastaan. Yritystoimintaa harjoittavan kohdalla voi olla niin, että Kelan kuntoutusraha on työeläkelaitoksilta maksettavaa kuntoutusrahaa suurempi, mikä luo kannustimen hakeutua Kelan kuntoutukseen työeläkelaitoksen kuntoutuksen sijaan.

Suomalaisessa tutkimuksessa työeläkelaitoksen järjestämään ammatilliseen kuntoutukseen osallistuminen vähensi täydelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä ja lisäsi osatyökyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä verrattuna kaltaistettuun ei työeläkekuntoutusta saaneiden vertailuryhmään (Leinonen ym. 2020b). Kuntoutuksen lukitusvaikutus on kuitenkin huomattava: kuntoutettava on kuntoutusajan pois avoimilta työmarkkinoilta, mikä heikentää töihin osallistumista lyhyen aikavälin seurannassa.

Byrokratialoukkujen mahdollisuutta sivuten, ammattilaisten näkemyksiä työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytäntöön liittyen tarkastellut tutkimus (Liukko 2020) korostaa erityisesti työkyvyttömyyden uhkan todennäköisyyden arviointiin liittyvää monimutkaisuutta sekä kohtuus- ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Ammatillisen kuntoutuksen organisointia sekä siihen kytkeytyviä etuuk-sia on kartoitettu vastikään Eläketurvakeskuksen (Mielonen 2020) raportissa, jossa vertailtiin Ruotsin, Saksan, Alankomaiden ja Suomen tapaa järjestää ammatillista kuntoutusta. Saksassa päävastuu on työeläkelaitoksilla, Suomessa päävastuu on työeläkelaitoksilla tai Kelalla, sekä työnantajilla. Ruotsissa ja erityisesti Alankomaissa vastuu on työnantajilla. Vertailumaissa kuntoutuksesta maksettava korvaus on noin 70–80 prosenttia vakiintuneesta ansiotasosta, kun Suomessa se on laskennallinen työkyvyttömyyseläke korotettuna 33 prosentilla, mikä vastaa noin 70–75 prosentin korvausta.

Työkyvyttömyyseläkkeet

Työkyvyttömyyseläkkeitä maksetaan sekä työeläke-, kansaneläke- että myös tapaturma-, liikenne- ja potilasvakuutusjärjestelmistä. Täysi työkyvyttömyyseläke on viimesijainen etuus siinä mielessä, että ennen sitä selvitetään työssä jatkamisen tai työhön paluun mahdollisuudet ammatillisen kuntoutuksen avulla. Täysi työkyvyttömyyseläke edellyttää tyypillisesti vähintään vuoden kestänyttä työkyvyttömyyttä. Tällöin toimeentulona on ollut Kelan maksama sairauspäiväraha, jota voidaan maksaa 300 sairauspäivärahapäivään saakka työkyvyttömyyden pitkittyessä.

Sairauspäivärahaa ei makseta päiviltä, jolloin henkilö on kyennyt työskentelemään. Osasairauspäiväraha hidastaa sairauspäivärahopäivien kertymistä, sillä se ei kuluta täysiä sairausrahapäiviä. Osasairauspäivärahaa voi kuitenkin saada enimmillään 120 arkipäivältä.

Toistaiseksi myönnetty täysi työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää työikäiselle (17 vuodesta ollut vanhuuseläkkeen alaikärajaan) henkilölle, jonka sairauden seurauksineen aiheuttama työkyvyn alenema on vähintään 60 prosenttia. Mikäli henkilö selviytyy esimerkiksi osa-aikaisesta työstä tai kevyemmistä työtehtävistä, työkyvyttömyyseläke voidaan myöntää osatyökyvyttömyyseläkkeenä. Mikäli työkyky arvioidaan mahdollisesti palautuvaksi, voidaan henkilölle myöntää määräaikainen kuntoutustuki. Mikäli henkilö selviytyy esimerkiksi osa-aikaisesta työstä tai kevyemmistä työtehtävistä, voidaan kuntoutustuki myöntää osakuntoutustukena.

Täyden työkyvyttömyyseläkkeen saaja voi olla oikeutettu eläkkeensaajan asumistukeen, työeläkkeeseen, kansaneläkkeeseen ja takuueläkkeeseen ja vammaisuuden perusteella eläkkeensaajan hoitotukeen. Hänellä ei ole oikeutta työttömyysetuuksiin. Osatyökyvyttömyyseläkettä saava henkilö voi olla oikeutettu yleiseen asumistukeen, työeläkkeeseen, työttömyysetuuteen ja 16 vuotta täyttäneen vammaistukeen. Vuodesta 1999 alkaen kansaneläkejärjestelmässä myönnetyn työkyvyttömyyseläkkeen on voinut jättää lepäämään, mikäli ansiotulot ylittävät ansaintarajan. Vastaava uudistus laajennettiin koskemaan kaikkia työkyvyttömyyseläkkeitä vuonna 2010. Vuonna 2021 täydellä työkyvyttömyyseläkkeellä oleva henkilö saa ansaita 40 prosenttia vakiintuneesta ansiotasostaan, tai vähintään 837,59 euroa ilman, että työkyvyttömyyseläke siirtyy lepäämään vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksi vuodeksi. Osatyökyvyttömyyseläkkeellä vastaava ansaintaraja on 60 %, tai vähintään 837,59 euroa ilman, että osatyökyvyttömyyseläke siirtyy lepäämään vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksi vuodeksi. Täydeltä työkyvyttömyyseläkkeeltä on myös mahdollista siirtyä osatyökyvyttömyyseläkkeelle.

Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) -kärkihankkeen ”Kannustinloukut” -projektissa (STM 2017) koottiin muun tiedon ohella työkyvyttömyysetuuden muodostumista ja tulojen vaikutusta kokonaistuloihin Alankomaissa, Norjassa, Ruotsissa ja Virossa. Kaikissa tarkastelluissa maissa työtulot vaikuttavat etuustuloihin vapaasti tienattavan ansiotulotason jälkeen siten, että etuutta vähennetään useimmiten lineaarisesti 50–75 vähennysprosentilla. Toisin sanoen, työansio vähentää maksussa olevaa etuutta portaattomasti vähennysprosentin verran. Tällä on varmistettu, että kokonaistulot nousevat työskentelyn kasvaessa pääosin ilman epäjatkuvuuskoh-tia. Etuus pienenee lopulta nolnaan lineaarisen mallin vaikutuksesta. Kyseisessä raportissa (STM 2017 s. 42 alkaen) kuvaillaan suomalaisen työkyvyttömyyseläkejärjestelmän kannustin-loukuiksi useita eri epälineaarisia pudotuksia tulotasossa useiden eri tulo-rajoiden kohdalla. Rat-kaisuksi työansioiden ja etuuksien yhteensovittamiseen raportissa ehdotetaan lineaarista mallia.

Karkeahkojen arvioiden mukaan tuloihin liittyvät kannustinloukut koskivat vuoden 2016 lopussa noin 10 000 osatyökyvyttömyyseläkettä saanutta sekä noin 14 500 täyttä työkyvyttömyyseläkettä saanutta henkilöä. Suhteellinen osuus kannustinloukkuja kohtaavista on osatyökyvyttömyyseläkkeen saajien joukossa huomattavasti korkeampi kuin täyden työkyvyttömyyseläkkeen saajien joukossa. Ongelman voi odottaa koskettavan yhä suurempaa osaa työkyvyttömyyseläkkeiden saajista, sillä 2000-luvulla täyden työkyvyttömyyseläkkeen hakeminen on vähentynyt, kun taas osatyökyvyttömyyseläkkeen hakeminen on lisääntynyt, ja alkavuus on seurannut hakemusten määriä (Laaksonen 2020). Osa hakemusten määrän kasvusta voi olla peräisin aktiivimallista. Aktiivimallin asettamat velvoitteet ja negatiiviset tulovaikutukset saattoivat kannustaa työttömyysetuutta saaneita hakemaan työkyvyttömyyseläkettä.

Kannustimet työnantajille

Työkyvyttömyyseläkkeiden maksuluokkamalli (tai niin sanottu kokemusperäinen hinnoittelu, englanniksi experience rating) on erityisesti suurempia yksityisiä työnantajia (palkkasumma yli 2 000 000 euroa) koskeva työkyvyttömyyseläkemenojen rahoitusmalli. Maksuluokkamalli on yrityksen työkyvyttömyyseläkkeistä aiheutuvan menon mukaan porrastettu. Maksuluokka vaikuttaa työnantajan koko työeläkemaksun suuruuteen siten, että suurempi maksuluokka tarkoittaa suurempaa työeläkemaksua. Esimerkiksi luokka neljä on niin sanottu perusluokka, jossa työkyvyttömyysmeno vastaa keskimääräisiä työkyvyttömyyskustannuksia. Sen yläpuolella työkyvyttömyysmaksuun tulee korotus ja alapuolella maksuun tulee alennus. Luokkia on kaiken kaikkiaan 11. Työnantajan sijainti luokissa työkyvyttömyyskustannustensa perusteella sekä kokonaispalkkasumma määrittävät kuinka täysimääräisenä maksuluokkamalli työnantajan työeläkemenoihin vaikuttaa. Toisin sanoen, suuremmat työnantajat maksavat työkyvyttömyyskustannuksia suuremmalla omavastuuosuudella.

Maksuluokkajärjestelmän ja siinä olevan omavastuuasteen ilmeinen tavoite on kannustaa vähentämään työkyvyttömyystapauksia. Kyrrä ja Paukkeri (2018) eivät löytäneet yhdistetystä työnantaja-työntekijärekisteriaineistostaan omavastuuasteella olevan merkittäviä vaikutuksia työnantajaan liitoksissa olleiden työntekijöiden sairauspäivärahaan tai työkyvyttömyyseläkkeisiin. Liukon ja muiden (2017) työnantajille suunnatun kyselytutkimuksen havaintojen mukaan maksuluokkamalli kannustaa huolehtimaan työntekijöiden työkyvystä, erityisesti suuremmissa yrityksissä. Tämän lisäksi maksuluokkamallilla todettiin olevan epäsuotuisia työllisyysvaikutuksia työkyvyttömyysriskiltään suurempien ryhmien rekrytointiin, erityisesti suuremmissa yrityksissä. Maksuluokkamallin ongelmakohtina nähtiin mallin monimutkaisuus ja työnantajan vajavaiset vaikutusmahdollisuudet työkyvyttömyysriskin realisoitumiseen. Erityisesti ikääntyneet työntekijät voivat sairastua myös työstä riippumattomiin sairauksiin, joista voi seurata työkyvyttömyysriskin realisoituminen työnantajalle. Lisäksi työnantajat voivat tietää nykyisen maksuluokkansa,

mutta eivät välttämättä tunne riskisuhdettaan työkyvyttömyystapauksiin liittyen, eivätkä täten tiedä, miten vaikuttaa maksuluokkaan tulevaisuudessa. Kannustin ei siis toimi tutkimuksen perusteella kovin hyvin mallin monimutkaisuuden sekä siihen liittyvän puutteellisen informaation vuoksi.

3.1.3. Opintoraha

Täydennetään syksyn komitean kokoukseen.

3.1.4. Byrokratia- ja informaatioloukut

Vaikka informaatio- ja byrokratialoukuista puhutaan Suomessa melko paljon, niiden vaikutuksia työllisyyteen ei ole tutkittu Suomessa. Raporttia kirjoitettaessa on käynnissä yksi tutkimushanke, joka tutkii tulorekisterin käyttöönoton vaikutuksia työllisyyteen. Kansainvälisestikin työllisyysvaikutuksista on vain vähän evidenssiä ja johtopäätökset vaikutuksen suuruudesta vaihtelevat. Merkittävän tietoaukon paikkaamiseksi Suomessa onkin ehdotettu satunnaistettuja kokeiluja. (Harju ym. 2019.)

Byrokratiaa on Suomessa viime vuosina karsittu jonkin verran. Mahdollisuudet etuuksien sähköiseen hakemiseen ovat lisääntyneet. Työttömyyden aikaisen osa-aikatyön palkkoja ei enää oteta huomioon ansainta-ajankohdan, vaan maksuajankohdan perusteella, millä saattaa olla työllisyyttä lisäävä vaikutus (Harju ym. 2019). Vuonna 2019 käyttöön otettu tulorekisteri voi myös lyhentää byrokratiaan liittyviä viiveitä, kun toimeenpanija saa hakijan tulotiedot lähes reaaliaikaisesti. Valitettavasti tutkimustieto aiheesta ei vielä ole.

Suoraa tutkimusta informaatio- ja byrokratialoukkujen merkityksestä ansiotyön ja sosiaaliturvan yhdistämisessä on kansainvälisestikin olemassa niukasti. Tutkimusta on olemassa informaation ja byrokratialoukkujen vaikutuksesta palkkatuen (Earned Income Tax Credit) käyttöön Yhdysvalloissa. Chetty ja Saez (2013) havaitsivat, että sen selventäminen, miten etuus muuttuu ansioiden muuttuessa, ei keskimäärin lisännyt palkkatuen täysimääräistä hyödyntämistä koeryhmässä, vaikka kannustimia koskevien käsitysten oli havaittu olevan puutteellisia. Myöskään Jones (2010) ei havainnut informaation jakamisella ja hakukustannusten alentamisella (yhteis)vaikutusta aikaistetun palkkatuen käyttöön.

Bhargava ja Manoli (2015) tutkivat informaatio- ja byrokratialoukkujen merkitystä ja erittelivät niiden osatekijöitä palkkatuen käytössä. Heidän mukaansa informaatiolla on merkitystä, mutta informaatio hakemisen kustannuksiin liittyen ei ollut vaikuttavaa. Sen sijaan etuusinformaation ja hakulomakkeiden monimutkaisuus nosti (psykologisia) kustannuksia ja vähensi tuen käyttöä. Päätöksenteko ei vaikuttaisi niinkään liittyvän rationaaliseen ja huolelliseen taloudellisten (ml. käytetty aika) kustannusten ja hyötyjen punnintaan. Sen sijaan psykologisilla kustannuksilla

näyttäisi olevan suuri merkitys päätöksenteon välttelemisessä ja lykkäämisessä. Kaiken kaikkiaan informaation toisteisuudella (muistutuksilla) ja selkeällä visuaalisella ilmeellä oli etuuden käyttöä lisäävä vaikutus, kun taas informaation monimutkaisuus vähensi käyttöä. Saman suuntaisesti Ebenstein ja Stange (2010) puolestaan havaitsivat, että etuuden hakemisen (taloudellisten) kustannusten laskulla ei ollut suurta merkitystä työttömyysetuuden käytölle.

Koska informaation jakamisella voidaan vaikuttaa työmarkkinakäyttäytymiseen, voi informaatioloukuilla olla merkitystä myös etuuksien ja työnteon yhteensovittamisessa. Altmann ym. (2018) tutkimuksen mukaan työttömien informoiminen työmarkkinatilanteesta ja työnhakustrategioista lisäsi työskentelyä ja ansioita interventiota seuraavan vuoden aikana verrokkiryhmään verrattuna, mutta erot eivät olleet tilastollisesti merkitseviä. Informaatioloukut saattavat myös olla suurempi ongelma juuri niiden joukossa, joiden on muutenkin vaikeampi työllistyä. Liebman ja Luttmmer (2015) havaitsivat saman suuntaisen vaikutuksen eläkeikää lähestyvillä, joiden työelämässä pysymistä informaatio eläkejärjestelmän kannustimista lisäsi. Vaikutus oli erityisen suuri naisten joukossa. Myös Armour (2018) ja Engström ym. (2019) ovat havainneet, että informaatiolla on vaikutusta etuuksien hakemiseen. Currie (2004) kokoaa yhteen vanhempaa tutkimusta ja toteaa, että informaation puutteella sekä etuusbyrokratialla (l. korkeilla transaktiokustannuksilla) on etuuksien käyttöä vähentävä vaikutus.

Päätös ottaa vastaan töitä tai lisätä työnteoa vaikuttaa ansiotuloihin, etuuksien tasoon, oikeuteen saada etuuksia sekä verotukseen. Taloudelliset kannustimet ovatkin tyypillisesti epälineaarisia ja sisältävät erilaisia poikkeuksia tai verovapauksia, jolloin optimointi niiden suhteen on vaikeaa. Abeler ja Jäger (2015) tutkivat kompleksisen päätöksentekoympäristön vaikutusta (taloudelliseen) päätöksentekoon ja erityisesti sitä, miten yksilöt reagoivat muutoksiin taloudellisissa kannusteissa, kun päätöksentekoympäristö on kompleksi vs. yksinkertainen. Artikkelin osoittaa, etteivät yksilöt pysty täysin optimoimaan tällaisessa ympäristössä, ja optimointi on sitä vaikeampaa, mitä monimutkaisemmat kannustimet ovat. Lisäksi reagointi kannustimien muutoksiin on vaikeampaa, kun alkutilanteen kannustinjärjestelmä on monimutkaisempi. Optimointi on erityisen vaikeaa niille, joilla mitattu kognitiivinen kyvykkyys on heikompi.

Yhteenvetona voidaan todeta, että etuuksien käyttöön liittyvällä byrokratialla sekä puutteellisella informaatiolla on havaittu kansainvälisissä tutkimuksissa vaikutuksia etuuksien käyttöön. Asiaan voi vaikuttaa yksilötasolla se, kuinka hyvät valmiudet henkilöllä on itse ymmärtää kannustimiaan. On kuitenkin myös tuloksia, joissa esimerkiksi informaation lisäämisellä ei ole havaittu vaikutuksia. Suomalaista tutkimustietoa loukkujen vaikutuksista työllisyyteen ei kuitenkaan ole, ja erilaisissa järjestelmissä tehtyjen tutkimuksien tuloksista ei voi vetää kovin hyviä johtopäätöksiä niiden vaikutuksista Suomessa.

Ovatko tulorekisteri ja maksuperusteinen sovittelu vähentäneet byrokratialoukkuja?

Ansiotyöstä saadun tulon ja sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevien byrokratia- ja informaatioloukkujen tarkasteluun saadaan lisätietoa kahdesta Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tuloksellisuustarkastuksesta: Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset sekä Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano (julkaistaan 1.10.2021).

Jo julkaistu Tulorekisterin käyttöönotto ja vaikutukset –tarkastuskertomus tarkastelee tulorekisteristä saatuja hyötyjä sosiaalivakuutuksen toimeenpanijoiden näkökulmasta. Tulosten perusteella tulorekisterin hyödyntäjistä erityisesti Kela, työeläkeyhtiöt ja Työllisyysrahasto ovat jo pystyneet uudistamaan ja virtaviivaistamaan toimintaansa tietojen avulla, ja tulorekisterissä nähdään laajemminkin potentiaalia. Tulorekisterin ansiosta organisaatiot voivat myös automatisoida prosessejaan, kunhan tiedot ovat riittävän laadukkaita.

Kela aloitti tulorekisteritietojen hyödyntämisen vuonna 2019. Tarkastuksen mukaan käsittelyprosesseissa vaaditaan tulorekisterin käyttöönoton myötä aiempaa vähemmän liitteitä ja lisäselvityspyyntöjä. Etuuksien erilaisten tulokäsitteiden ja tulorekisterin tietosisällön vuoksi liitteitä joudutaan kuitenkin edelleen välillä pyytämään erikseen. Keskeinen hyöty tulorekisterin käyttöönotosta on ollut se, että palkkatodistuksia toimitetaan ja niitä skannataan järjestelmään aiempaa vähemmän. Tämä keventää prosessia sekä hakijoiden että Kelan näkökulmasta.

Työttömyyskassat aloittivat tulorekisteritietojen hyödyntämisen vuonna 2020. Valikoitujen työttömyyskassojen etuuskäsittelijöille tehdyssä kyselyssä 68 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että työnantajan tulorekisteriin ilmoittamat tiedot riittävät useimmiten ratkaisemaan työttömyysturva-asian. Vajaa kolmannes vastaajista oli kuitenkin asiasta eri mieltä. Kyselyn perusteella tulorekisterin tiedot useimmiten riittävät työttömyysturva-asian ratkaisemiseksi, mutta lisätietoja palkanmaksajalta tarvitaan silti hyvin yleisesti. VTV:n johtopäätös on, että tämä osittainen ristiriitaisuus ilmentää sitä, että kokemus tulorekisteristä ansiosidonnaisen työttömyysturvan toimeenpanossa on varovaisen myönteinen, mutta pakollisesti ilmoitettavien tietojen suppeus on ollut kuitenkin pettymys.

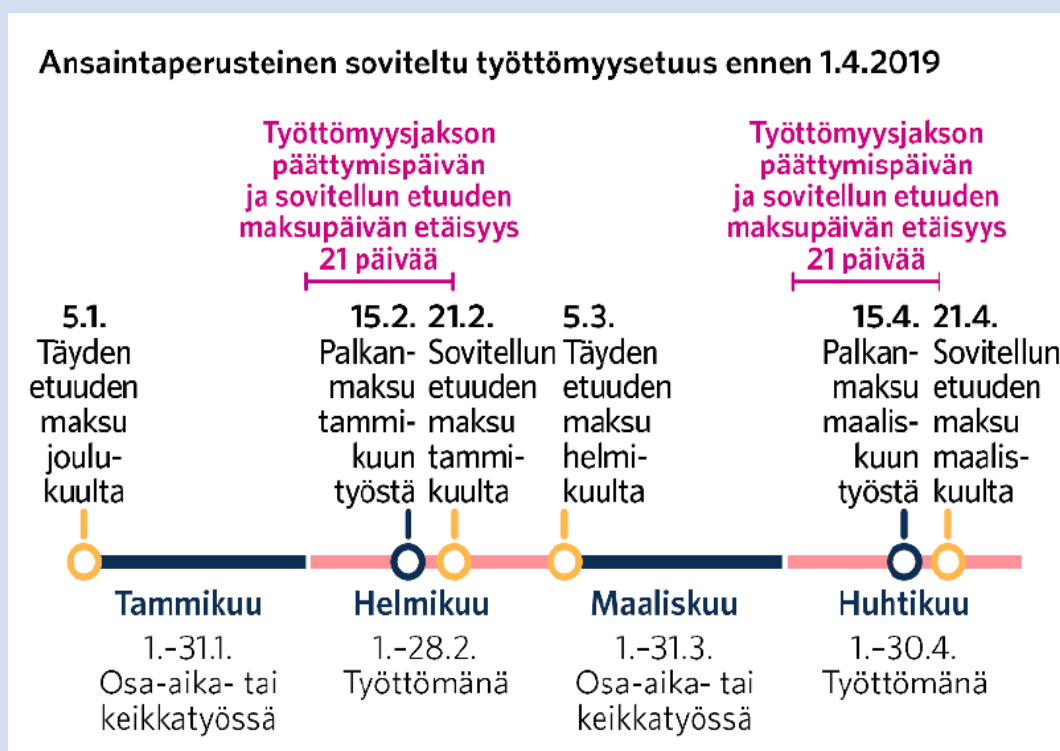
VTV on tarkastuksessa tarkastellut tulorekisteriä tiedon hyödynnettävyyden ja työnantajien hallinnollisen taakan kannalta. Etuuden hakijan kannalta hyödynnettävyys voi lievittää byrokratialoukkuja. Tältä osin toimeenpanijoiden, työnantajien ja sosiaaliturvaetuuden hakijoiden intressit ovat saman suuntaisia. Vaikka etuuslainsäädännön kehittämisen pääasiallisena ajurina ovatkin sosiaalivakuutusjärjestelmän omat lähtökohdat, VTV toteaa tarkastuskertomuksessa, että lainsäädännön mukauttamisella voitaisiin vaikuttaa tulorekisterissä olevan tiedon

hyödynnettävyyteen ja työnantajien hallinnolliseen taakkaan, ja että tämä tulee ottaa yhtenä lähtökohtana ja mahdollisuutena huomioon, kun lainsäädäntöä tulevana vuosina uudistetaan.

Maksuperusteinen sovittelu ja maksuviiveet

Huhtikuussa 2019 siirryttiin työttömyysetuuksien sovittelussa ansaintaperusteisesta maksuperusteiseen järjestelmään. Uudistuksen tavoitteena oli helpottaa sovittelun työttömyysetuuden hakemista ja toimeenpanoa sekä vähentää viiveitä ja katkoja etuuden maksatuksessa. Aiemmassa ansaintaperusteisessa järjestelmässä hakija saattoi joutua odottamaan pitkään sekä palkkaa että sovitteltua etuutta tilanteissa, joissa työnantaja maksoi palkan vasta työntekokautta seuraavana kuukautena. Maksuperusteisessa järjestelmässä työskentelykuukaudelta maksetaan täysi työttömyysetuus, jos henkilölle ei makseta palkkaa samassa kuussa.

Kuvio 1. Ansaintaperusteinen ja maksuperusteinen sovitteltu työttömyysetuus. Lähde. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Pauliina Hakkarainen ja Antti Halmetoja.





3.2. Työttömän työllistymisen taloudelliset kannustimet kansainvälisesti verrattuna

Kannustimien kansainvälisestä vertailusta

Sosiaaliturvan kansainväliset vertailut ovat tunnetusti vaikeita. Eri maiden sosiaaliturvajärjestelmät poikkeavat usein rakenteeltaan ja tiettyyn elämäntilanteeseen liittyvä tuki saatetaan eri maissa myöntää ainakin nimeltään erilaisten toimeentuloturvaetuuksien kautta. Lisäksi tukea voidaan kanavoida myös verojärjestelmän kautta erilaisten verohuojennusten avulla. Yksittäisen etuuden ja henkilön sijasta vertailuissa päähuomio kiinnitetäänkin yleensä kotitalouden tulonmuodostukseen kokonaisuutena ottaen huomioon niin eri tyyppiset toimeentuloturvaetudet kuin etuuksien verotuskin.

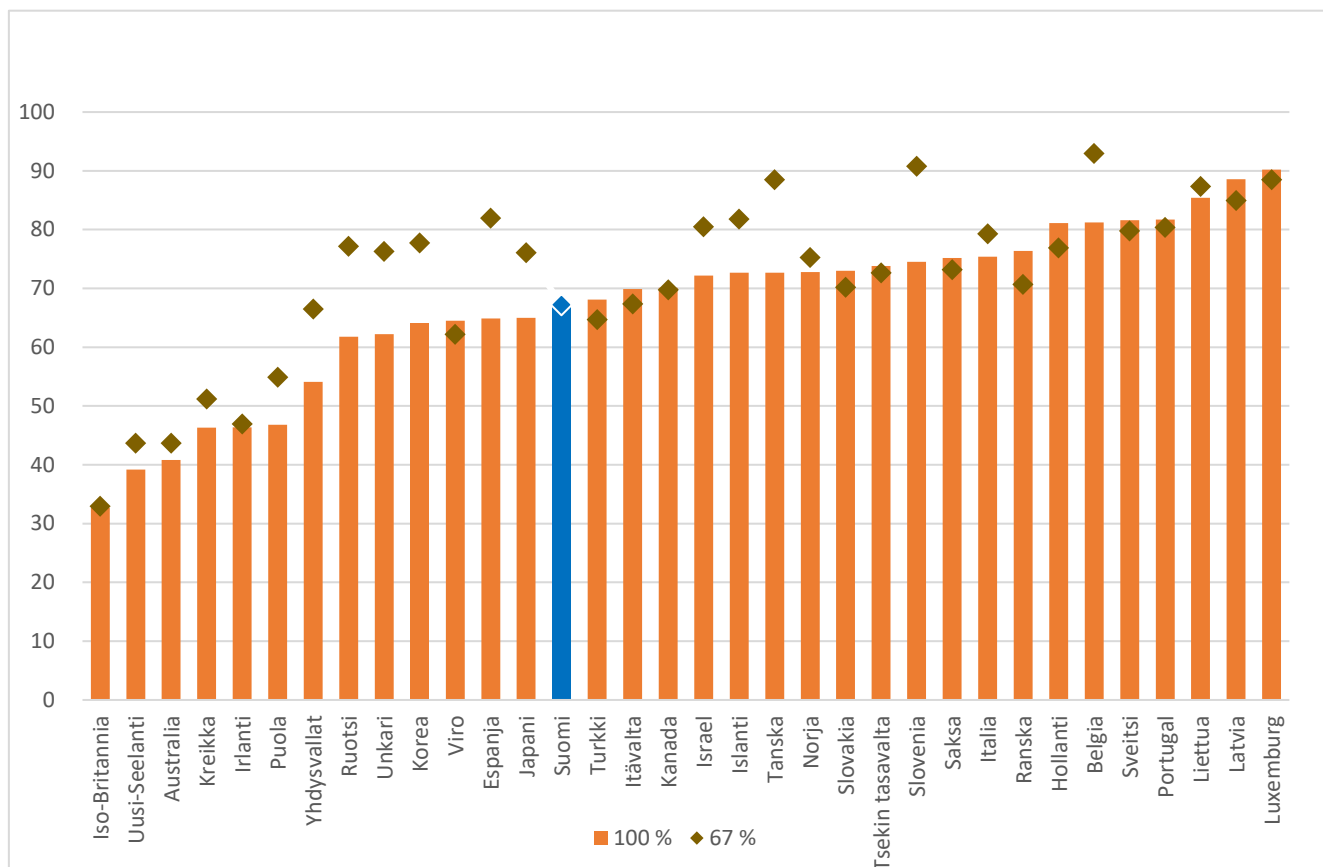
Etuuksien korvaustasojen ja järjestelmän kannustavuuden kansainvälisissä vertailuissa on pitkään tukeuduttu pääasiassa laskentamalleilla tehtyihin esimerkkilaskelmiin. Tällaisia laskentamalleja on pitänyt yllä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). Esimerkkilaskelmien rajoitteena on niiden edustavuuden arviointi. Laskelma joka toisessa maassa kuvaa varsin hyvin esimerkiksi työttömien enemmistön elämäntilannetta, voi toisessa maassa olla vähemmän edustava. Tätä rajoitetta voidaan korjata aineistopohjaisilla tarkasteluilla, joissa laskentamallit on sovitettu väestötasolla edustavaan tilastoaineistoon. Kansainvälisissä vertailuissa ongelmana on ollut yhdenmukaistettujen tilastoaineistojen ja näihin sovitettujen laskentamallien puute. Tietopohjan ja laskentamallien saatavuuden parantuessa aineistopohjaisia tutkimuksia ja tarkasteluja on kuitenkin hiljalleen tullut saataville.

Tulonsiirtojärjestelmän kannustavuuden mittarina käytetään usein osallistumisveroastetta (työllistymisveroaste), joka kuvaa sitä osaa työllistymisestä seuraavasta ansiotulojen kasvusta, joka menetetään etuuksien supistumisen ja verojen kasvun seurauksena. Mitä korkeampi osallistumisveroaste on, sen heikommät taloudelliset kannustimet työttömällä on työllistyä.

Kannustimet lyhyen työttömyyden jälkeen

Työttömän toimeentuloturvan tasoon ja samalla työllistymisen kannusteisiin vaikuttavat monet tekijät kuten edeltävä työhistoria ja ansiotaso, työttömyyden kesto sekä työttömän perhesuhteet. Työllistymisen kannustimien kansainvälinen vertailu on ehkä selkeintä aloittaa mahdollisimman pelkistetystä tarkastelusta, jossa yksin asuvalla työttömällä on takanaan pitkäkö työhistoria ja työttömyys on kestänyt vain vähän aikaa. Tarkastelussa voidaan tällöin lisäksi rajautua aluksi vain työttömyysturvan ja verotuksen vaikutukseen. Tämän pelkistetyn vertailuasetelman perusteella työttömän työllistymisen taloudelliset kannustimet työttömyyden alkuvaiheessa ovat Suomessa varsin samanlaiset kuin vertailun OECD-maissa keskimäärin (kuvio 2). Tulos heijastaa samalla sitä, että työttömyysturvan nettokorvausaste ei työttömyyden alkuvaiheessa ole ainkaan esimerkkiin valituilla tulotasoilla kansainvälisesti verrattuna mitenkään korkea.

Kuvio 2. Yksinasuvan työttömän osallistumisveroaste kahden kuukauden työttömyyden jälkeen eräissä OECD-maissa vuonna 2019, %. Esimerkkilaskelma kahdella ansiotasolla. Työllistymisen työttömyyttä edeltävälle ansiotasolle.



100% keskipalkkainen, 67 % keskipä Tarkastelussa on huomioitu vain työttömyysturvan ja verotuksen vaikutus. Muut laskentaoletukset ks. teksti. Lähde: OECD.Stat database. Benefits, Taxes and Wages ([linkki OECD:n sivustolle](#)). Viitattu 27.1.2021.

Kuvion 2 vertailuasetelman oletuksia voi tarvittaessa muuttaa. Työttömän voi olettaa asuvan vuokralla ja laskelmaan voi sisällyttää asumis- ja toimeentulotukea vastaavien etuuksien vaikutuksen. Tämä kasvattaa osallistumisveroasteita osassa maita. Pienipalkkaisen osallistumisveroaste kasvaa Suomen osalta, mutta tämä ei kovin oleellisesti muuta Suomen asemaa vertailussa.

Pitkittynyt työttömyys

Työttömyyden pitkittyminen heijastuu työttömyysturvaan eri maissa eri tavoin. Osassa maita oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen päättyy melko pian, esimerkiksi jos työttömyys on kestänyt yli puoli vuotta. Osassa maita oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan säilyy pidempään, mutta korvaustaso saattaa heiketä. Se miten työttömyysturva muuttuu työttömyyden

keston mukaan, saattaa riippua myös edeltävän työhistorian pituudesta. Työttömyyden edelleen pitkittyessä saattaa oikeus erilliseen työttömyysetuuteen poistua myös kokonaan. Supistuvien tai kokonaan poistuvien työttömyysetuuksien täydennyksenä työtön saattaa olla oikeutettu täydentäviin etuuksiin kuten asumis- ja toimeentulotukea vastaaviin etuuksiin. Tämän johdosta pidempään työttömän olleiden tulonmuodostuksen tarkastelussa on erityisen perusteltua ottaa täydentävät etuudet huomioon.

Toimeentuloturvamuuutokset näkyvät taulukossa 2 osallistumisveroasteiden laskuna työttömyyden pitkittyessä. Poikkeuksen muodostavat lähinnä eräät anglosaksiset maat, jossa ei ole ansiosidonnaista työttömyysetuutta. Suomessa osallistumisveroaste laskee hitaammin kuin useimmissa muissa maissa.

Taulukko 2. Osallistumisveroaste työttömyyden keston mukaan eri OECD-maissa vuonna 2019, %. Esimerkkilaskelma yksin asuvalle vuokralla asuvalle työttömälle, jolla pitkä edeltävä työhistoria keskipalkkatasolla.

Työttömyyden kesto

	2	4	6	8	12	18	24	36	60
Australia	45	45	45	45	45	45	45	45	45
Itävalta	70	70	70	70	67	67	67	67	67
Belgia	81	78	78	75	75	70	70	67	65
Kanada	71	71	71	71	71	71	71	71	71
Tšekki	77	70	40	40	41	41	41	41	41
Tanska	73	73	73	73	73	73	73	65	65
Viro	65	57	57	57	57	39	39	39	39
Ranska	76	76	76	76	76	76	76	53	53
Saksa	75	75	75	75	75	60	60	60	60
Kreikka	46	46	46	46	46	37	37	37	37
Unkari	62	39	39	39	39	39	39	39	39
Islanti	76	71	65	65	65	65	65	60	60
Irlanti	59	59	59	59	60	60	60	60	60
Israel	72	72	71	35	35	35	35	35	35
Italia	76	75	73	71	67	61	49	38	38
Japani	65	65	65	65	53	53	53	53	53
Korea	64	64	64	34	34	34	34	34	34
Latvia	89	74	74	59	44	44	44	44	44
Liettua	85	78	78	70	46	46	46	46	46

Työttömyyden kesto

Luxemburg	90	90	90	90	90	90	90	90	90
Hollanti	81	78	78	78	78	78	78	57	57
Uusi-Seelanti	48	48	48	48	48	48	48	48	48
Norja	73	73	73	73	73	73	73	53	53
Puola	59	57	57	57	57	44	44	44	44
Portugal	82	82	82	82	82	82	82	49	39
Slovakia	73	73	73	34	34	34	34	34	34
Slovenia	75	75	75	75	61	61	61	61	61
Espanja	65	65	65	65	65	65	65	39	39
Ruotsi	62	62	56	56	56	56	56	56	56
Sveitsi	82	82	82	82	82	82	56	56	56
Turkki	68	68	68	68	29	29	29	29	29
Iso-Britannia	49	49	49	49	49	49	49	49	49
Yhdysvallat	54	54	28	28	28	28	28	28	28
Suomi	68	67	67	67	67	67	61	61	61
KESKIARVO	69	67	65	61	58	56	55	50	50

Tarkastelussa on huomioitu myös asumistukea ja toimeentulotukea vastaavien etuuksien vaikutus. Lähde: OECD.Stat database. Benefits, Taxes and Wages ([linkki OECD:n sivustolle](#)). Viitattu 25.2.2021.

Työllistymisen taloudelliset kannustimet eri perhetyypeissä

Puoliso sekä huolettavat lapset saattavat muuttaa merkittävästi toimeentuloturvaetuksien määräytymistä sekä verotusta ja tätä kautta myös työllistymisen kannustimia. Osassa maita työttömyyspäivärahaa korotetaan Suomen tapaan, mikäli etuuden saajalla on huollettavia lapsia. Puolison tulot saattavat vaikuttaa työttömyysturvaetuuden suuruuteen varsinkin, jos työtön ei ole oikeutettu varsinaiseen työttömyysvakuutusetuuteen, vaan saa työttömyysavustukseksi luokiteltua etuutta. Lapsilisää vastaava perhetuki saatetaan eri maissa myöntää sekä toimeentuloturvaetuutena että verotukena tai näiden yhdistelmänä. Usein tuki on luonteeltaan universaali tasasuuruinen toimeentuloturvaetus tai verotuki, mutta osassa maita perhetuki tai osa siitä voi olla on kohdennettu tulovähenteinen toimeentuloturvaetus. Asumistukea ja toimeentulotukea vastaavien etuuksien merkitys on huoltovelvoitteen takia lapsiperheissä yleensä suurempi kuin yhden hengen talouksilla. Verovähennykset voivat olla periaatteiltaan hyvin erilaisia ja täten myös niiden kohdentuminen ja kannustinvaikutukset vaihtelevat. Erilaisten vähennysten lisäksi myös tuloverotuksen yleinen rakenne vaikuttaa työllistymisen kannusteisiin. Useimmissa

OECD-maissa on puolisoiden erillisverotus, mutta osassa maita on jonkinasteinen puolisoiden yhteisverotus tai perheverotus tai ainakin mahdollisuus valita yhteisverotus. Myös maissa, joissa on erillisverotus, voi olla puolisoerotuksen piirteitä kuten mahdollisuus vähennysten siirtoon puolisoiden kesken.

Taulukko 3. Osallistumisveroaste eri perhetyypeissä kolmen vuoden työttömyyden jälkeen eri OECD-maissa vuonna 2019, %. Esimerkkilaskelma vuokralla asuvalle perheelle, työllistyvällä pitkä edeltävä työhistoria pienellä palkalla (67% keskipalkasta).

	Yksin asuva	Yksinhuoltaja, 2 lasta	Pariskunta, ei lapsia, puoliso ei töissä	Pariskunta, ei lapsia, keskipalkkainen puoliso	Pariskunta, 2 lasta, puoliso ei töissä	Pariskunta, 2 lasta, keskipalkkainen puoliso
Australia	50	56	69	19	63	38
Itävalta	70	76	78	64	89	59
Belgia	72	78	68	62	69	62
Kanada	71	73	69	70	73	72
Tšekki	43	37	33	31	17	31
Tanska	76	67	51	44	37	53
Viro	44	46	53	16	75	16
Suomi	69	64	81	45	91	49
Ranska	58	58	54	38	58	40
Saksa	65	69	70	46	81	45
Kreikka	38	43	46	21	47	28
Unkari	42	28	42	34	28	34
Islanti	67	69	80	42	78	54
Irlanti	56	55	69	25	71	30
Israel	37	48	54	17	63	12
Italia	32	23	34	26	24	30
Japani	67	85	83	23	85	23
Korea	39	67	52	13	69	13
Latvia	48	29	61	25	72	25
Liettua	48	60	59	34	76	34
Luxemburg	92	92	94	86	99	88
Hollanti	61	48	77	21	80	5
Uusi-Seelanti	56	59	69	15	63	39

	Yksin asuva	Yksinhuol- taja, 2 lasta	Paris- kunta, ei lapsia, puoliso ei töissä	Pariskunta, ei lapsia, keski- palkkainen puoliso	Paris- kunta, 2 lasta, puo- liso ei töissä	Pariskunta, 2 lasta, keski- palkkainen puoliso
Norja	62	70	80	24	94	24
Puola	51	71	59	30	67	33
Portugal	55	56	62	27	62	33
Slovakia	36	14	39	29	42	29
Slovenia	71	83	82	35	82	51
Espanja	43	45	43	22	54	22
Ruotsi	69	76	79	69	88	69
Sveitsi	68	78	87	27	89	26
Turkki	25	25	24	26	24	26
Iso-Britan- nia	58	62	65	20	54	29
Yhdysvallat	28	34	28	26	36	26

HUOM! Ei työllisen puolison ei oleteta saavan mitään henkilökohtaista etuutta. Tarkastelussa on huomioitu myös asumistukea ja toimeentulotukea vastaavien etuuksien vaikutus. Lähde: OECD.Stat database. Benefits, Taxes and Wages (linkki OECD:n lähteeseen). Viitattu 25.2.2021.

Taulukossa 3 on tarkasteltu osallistumisveroastetta kolmen vuoden työttömyyden jälkeen eri perhetyypeissä. Suomi kuuluu maihin, joissa osallistumisveroasteet ovat keskimääräistä korkeampia. Vertailu ei kaikilta osin ole Suomen kannalta kovin onnistunut. Laskelmassa puoliso, joka ei ole töissä, ei saa mitään henkilökohtaista toimeentuloturvaetuutta. Tämä ei kovin hyvin kuvaa Suomen todellisuutta ja havainnollistaa hyvin esimerkkivertailujen rajoitteita.

Työllistymisen taloudelliset kannustimet pienlapsiperheissä: päivähoitomaksujen vaikutus

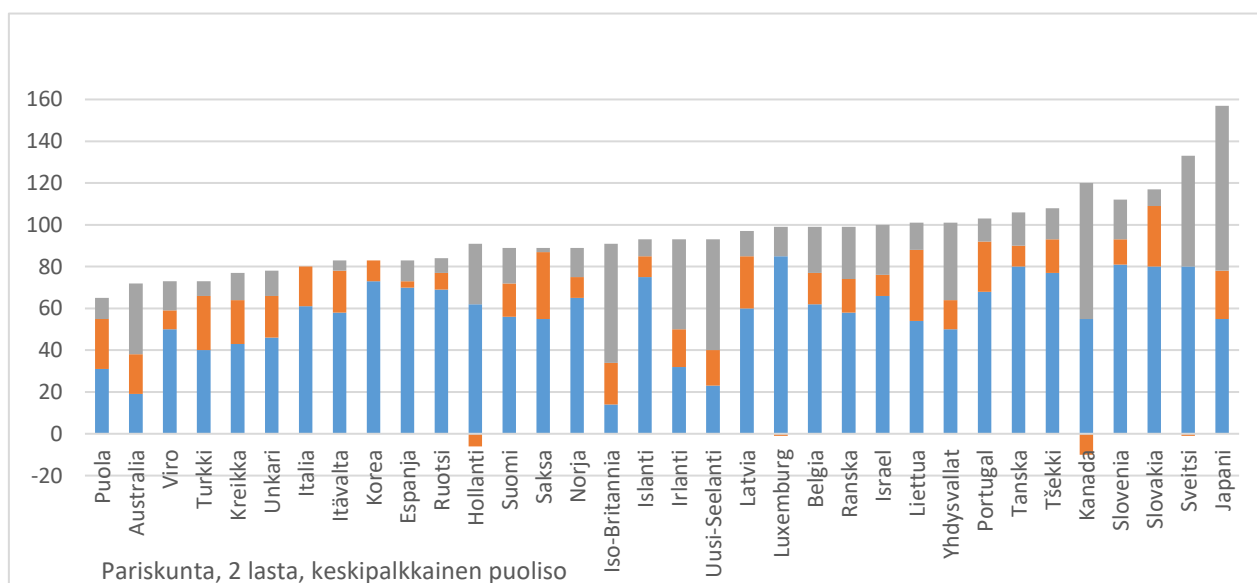
Pienlapsiperheissä päivähoitomaksut¹¹ voivat heikentää työllistymisen kannusteita ja korottaa vanhempien osallistumisveroastetta. Mikäli lapset eivät ole päivähoitossa toisen tai ainoan vanhemmista ollessa työtön, päivähoitomaksu on kokonaisuudessaan työllistymisestä seuraava lisäkustannus. Mikäli lapset ovat päivähoitossa myös vanhemman ollessa työtön, voi työllistymisen kasvattaa päivähoitomaksua, mikäli maksu on tulosidonnainen.

¹¹ Tekstissä käytetään termiä päivähoito varhaiskasvatuksen sijasta, koska kyse on kansainvälisestä vertailusta.

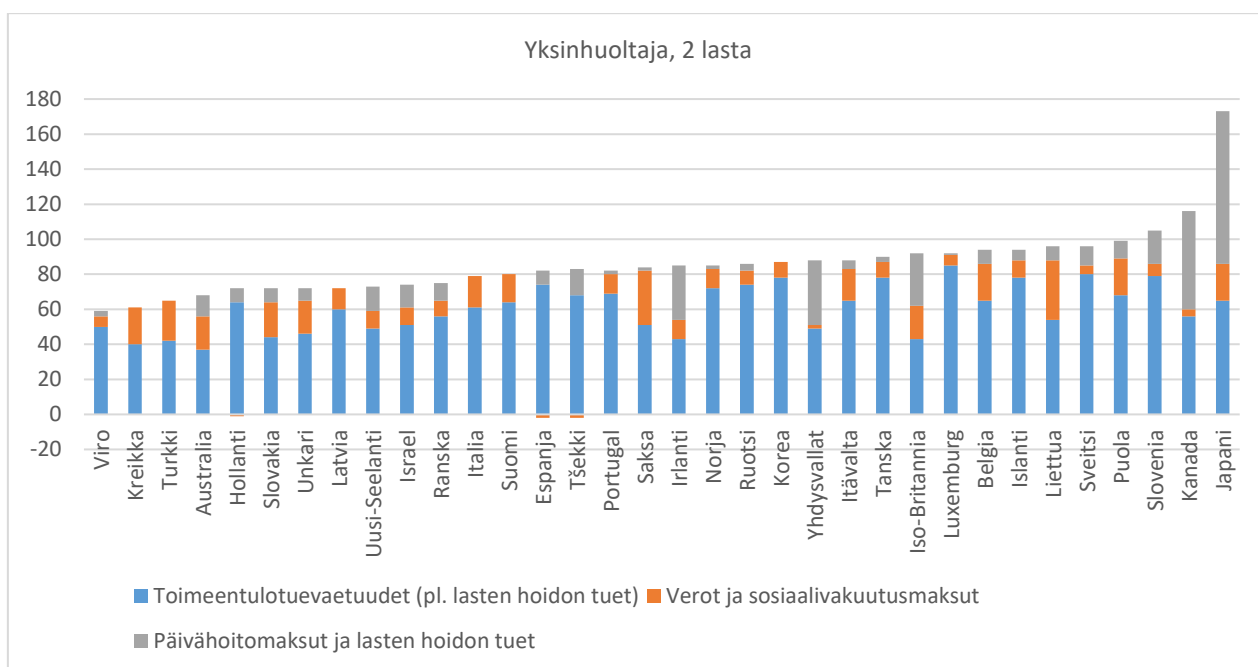
Kuviossa 3 on havainnollistettu päivähoitomaksujen vaikutusta työllistymisen taloudellisiin kannusteisiin kahdessa eri perhetyypissä. Lasten on oletettu olevan 2- ja 3-vuotiaita. Osassa maita päivähoitomaksut kasvattavat työllistymisveroasteita merkittävästi. Työllistymisen oletetaan tapahtuvan matalapalkkaiseen työhön (67 prosenttia keskipalkasta). Tämän johdosta esimerkin yksinhuoltaja ei Suomessa maksa varhaiskasvatusmaksuja työllistymisen jälkeenkään, joten varhaiskasvatusmaksut eivät esimerkissä kasvata työllistymisveroastetta. Alhaisempien päivähoitomaksujen sijasta tuki voidaan kanavoida myös muilla tavoin kuten verovähennysten kautta. Kuvion 3 vertailussa päivähoitomaksut on otettu huomioon nettomääräisesti nämä tuet päivähoitomaksuista vähentäen.¹²

Päivähoitomaksujen ohella myös päivähoiton saatavuudessa ja laadussa voi olla huomattavia eroja maiden välillä. Myös näillä tekijöillä voi olla merkittävä vaikutus työllistymisen kannalta.

Kuvio 3. Päivähoitomaksujen vaikutus osallistumisveroasteeseen kahdessa eri perhetyypissä 2 kuukauden työttömyyden jälkeen eräissä OECD-maissa vuonna 2019, %. Esimerkkilaskelma, työllistyvän palkka 67 % keskipalkasta.



¹² Aina tuen erottaminen muusta verotuksesta ei ole luontevaa. Tämä saattaa selittää sen, että eräiden maiden kohdalla verotuksen vaikutus osallistumisveroasteeseen on negatiivinen.



Tarkastelussa on huomioitu työttömyysturvan ja verotuksen vaikutuksen lisäksi myös asumistukea ja toimeentulotukea vastaavat etuudet sekä päivähoitomaksut ja/tai hoitotuet. Lapset 2 ja 3-vuotiaat, eivät päivähoitossa, jos vanhemmista toinen/ainoa työtön. Lähde: OECD.Stat data-base. Benefits, Taxes and Wages ([PTR for families claiming Unemployment Benefits](#)). Viitattu 10.2.2021

Osa-aikaiset työttömyysetuudet

Suomen soviteltua työttömyyspäivärahaa vastaavia osa-aikaisia työttömyysetuuksia maksetaan melko monessa maassa. Kyrrä ym. (2018) mainitsevat selvityksessään esimerkkeinä Yhdysvallat, Kanadan, Isossa-Britannian, Saksan ja Itävallan, mutta osittaista työttömyyspäivärahaa maksetaan myös muissa pohjoismaissa (ks. myös OECD 2020, taulukko 2.2.).

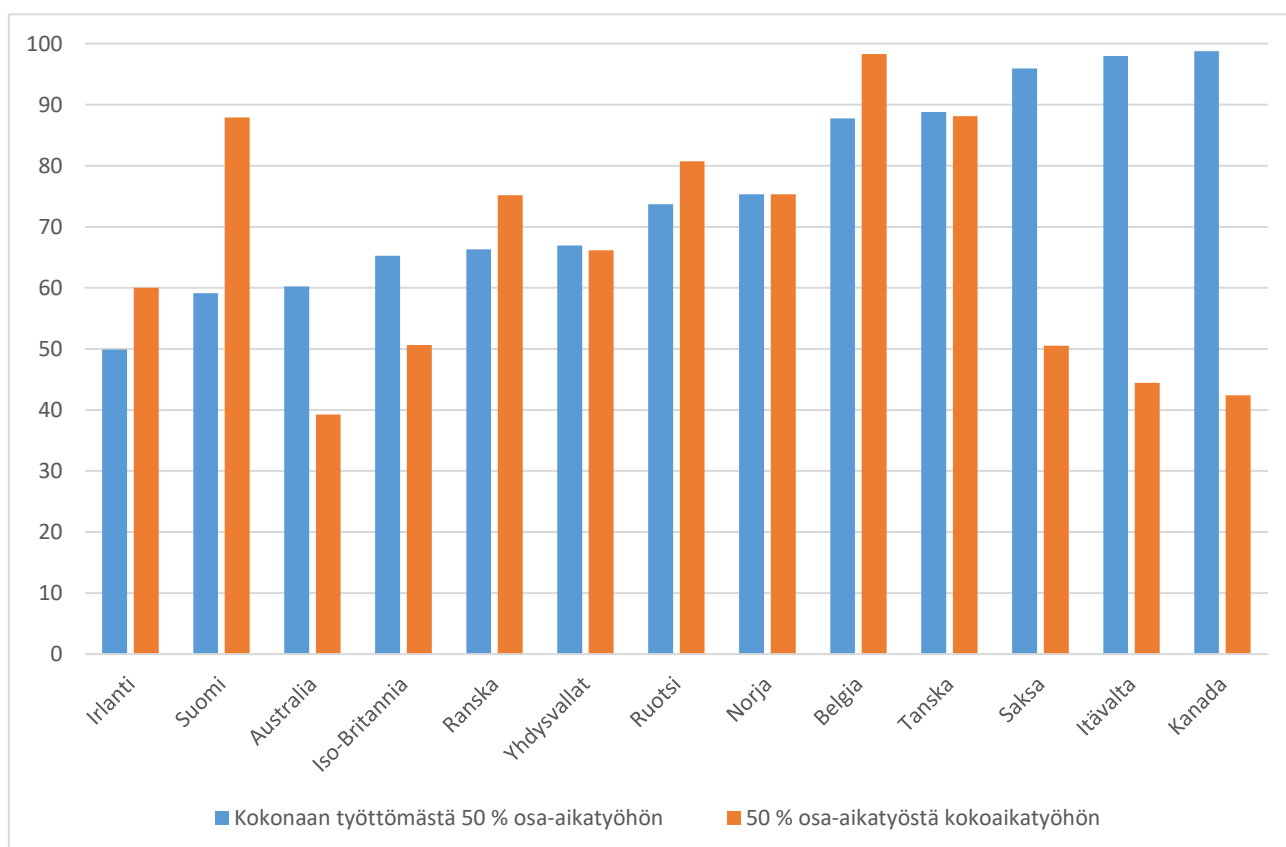
Osa-aikaiset työttömyysetuudet voivat oleellisesti parantaa osa-aikatyön vastaanottamisen taloudellisia kannustimia. Samalla ne kuitenkin voivat heikentää taloudellisia kannustimia siirtyä osa-aikatyöstä kokopäivätyöhön. Vaikutusta on havainnollistettu eräiden OECD-maiden osalta kuviossa 4. Kaikissa tarkastelun maissa on olemassa osittaiseksi työttömyysetuudeksi luokiteltava järjestelmä. Aivan kaikissa maissa osittaiseen etuuteen ei enää tarkastelussa käytetyllä osa-aikatyöajalla kuitenkaan ole enää oikeutta.

Kuvion 4 perusteella 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 kannus-

timet siirtyä kokoaikatyöhön. Koska tarkastelussa on työttömyyspäivärahan lisäksi otettu huomioon asumis- ja toimeentulotuen kaltaiset etuudet, voivat ne osaltaan vaikuttaa maiden välisiin eroihin.

Monissa maissa osittaista työttömyyspäivärahaa voi saada vain lyhyen aikaa, mikä ei tule kuvion 4 tapaisessa esimerkkitarkastelussa esille. Samoin aktiivisen kokoaikatyön haun tuki ja seuranta voivat vaihdella eri maissa.

Kuvio 4. Osallistumisveroaste osa-aikatyöhön ja osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön siirryttäessä eräissä OECD-maissa vuonna 2019. Esimerkkilaskelma: Pienipalkkainen yksin vuokralla asuva henkilö, jonka työttömyys kestänyt kaksi kuukautta, osittaisten työttömyysetuuksien vaikutus mukana.



Tarkastelussa on huomioitu työttömyysturvan (ml. osittainen etuus) ja verotuksen lisäksi myös asumistukea ja toimeentulotukea vastaavat etuudet. Lähde: OECD sihteeristön laskelmat OECD:n Tax-benefit mallilla. Kirjoittajan jatkolaskelmat näiden pohjalta.

Vertaileva empiirinen tutkimus

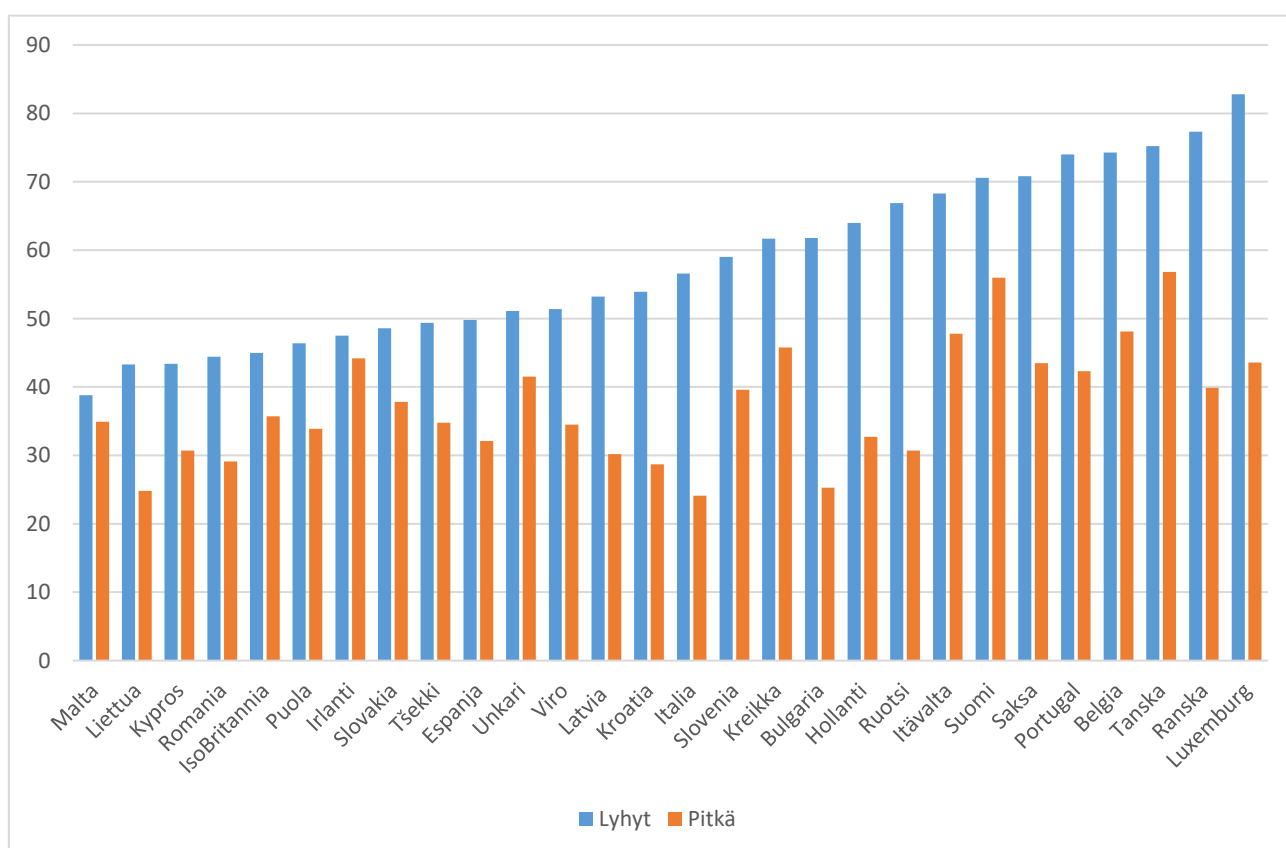
Edellä esitettyjen esimerkkilaskelmien avulla voidaan hahmottaa työllistymisen kannusteita tietyssä elämäntilanteessa. Vaarana on, että huomio kiinnittyy liiaksi harvinaisiin erityistapauksiin.

Aineistopohjaisten tarkastelujen avulla työllistymisen kannusteista voidaan saada kattavampi ja tasapainoisempi kuva.

Kansallisia yksittäisiä maita koskevia aineistopohjaisia tarkasteluja on olemassa melko runsaasti (Suomen osalta ks. Ollonqvist ym. 2021). Aineisto- ja menetelmäerojen johdosta eri kansallisten tutkimusten suora vertaileminen olisi kuitenkin arveluttavaa.

Jara ym. (2020) ovat vertailleet Euromod-mallilla ja malliin sovitetuilla eri maiden tulotilastoaineistoilla työllistymisen taloudellisia kannustimia 27 EU-maassa.¹³ Tarkastelussa arvioitiin työllistymisen kannustimia osallistumisveroasteiden avulla sekä työttömyyden alkuvaiheessa että työttömyyden kestänytä niin pitkään, että oikeus varsinaiseen työttömyysvakuutusetuuteen on menetetty.

Kuvio 5. Lyhyen ja pitkäaikavälin osallistumisveroasteet EU-maissa vuonna 2017, %.



Lähde: Jara ym. (2020)

¹³ Lisätietoa Euromod-mallista löytyy mallin kotisivuilta: [Tax-benefit microsimulation model for the European Union.](#)

Jaran ym. (2020) tutkimuksessa lyhyen aikavälin keskimääräinen osallistumisveroaste oli Suomessa EU-maiden seitsemänneksi suurin (kuvio 5). Tulosta on mielenkiintoista verrata edellä esitettyihin esimerkkilaskelmiin pieni- ja keskipalkkaisen osallistumisveroasteista eri laskentaoletuksilla (esim. edellä kuvio 2 ja taulukko 1). Jaran aineistopohjaisessa selvityksessä lyhyen aikavälin osallistumisveroaste vaikuttaisi Suomessa muihin maihin verrattuna hieman korkeammalta kuin esimerkkivertailujen pohjalta voisi päätellä. Eräs mahdollinen selitys voi liittyä ansiosidonnaisen turvan kattavuuteen, joka voi aineistotarkastelussa olla Suomessa suurempi kuin monissa muissa maissa. Eri maiden ansioturvan ehtojen täyttymisen päättely tilastoaineistoista luotettavasti on kuitenkin vaikeaa. Osallistumisveroasteen keskiarvoon vaikuttavat Jaran selvityksessä myös keskipalkkaa parempaa palkkaa saavat, joita ei edellä ole tarkasteltu. Mikäli parempipalkkaisten työttömyysturvan korvausaste on Suomessa korkeampi kuin muissa maissa, tämä voi osaltaan selittää eroa. Ansioturvan korvausaste laskee Suomessa palkan ylittäessä korvausasteen taitekohdan. Suomessa ei kuitenkaan ole suoranaista kattoa päivärahan suuruudelle kuten osassa maita.

Pitkän aikavälin keskimääräinen osallistumisveroaste oli tutkimuksessa vertailun toiseksi suurin Tanskan jälkeen. Tulos on melko yhdensuuntainen mm. perusturvan suuruutta koskevien vertailujen ja osin myös edellä esitettyjen esimerkkilaskelmien kanssa.

Aineistopohjaisiin kansainvälisiin vertailuihin liittyy monia haasteita. Myös Jaran tutkimuksessa on jouduttu tekemään menetelmällisiä ratkaisuja, jotka voivat heikentää tulosten luotettavuutta. Vaikutuksen suuruusluokkaa on vaikea arvioida, mutta sinänsä ansiokkaan tutkimuksen tuloksiin kannattaa silti suhtautua tietyllä varovaisuudella.

4. Ongelmien konkretisointi ja nykytilan kuvaus

4.1. Yleistä

Vuosikymmenten myötä useissa erillishankkeissa rakentunut sosiaaliturvan kokonaisuus muodostuu eri elämäntilanteisiin suunnitelluista etuuksista, palveluista ja tuista. Tavoitteena on kattava turvan ja palveluiden kokonaisuus. Etuuksiin ja niiden tasoon vaikuttavat sekä edellä kuvatut perusoikeudet, jotka määrittävät syyperusteisten etuuksien tason alarajan, että taloudelliset tekijät, jotka ovat määrittäneet etuuksien tason ylärajan. Keskeisesti etuuksien tasoon ja myös ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen vaikuttaa kuitenkin tehdyt yhteiskuntapoliittiset arvovalinnat. Ansiotyöstä saatavien tulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttaminen on aina tasapainottelua sosiaaliturvan riittävyyden, työnteon kannustimien, julkisen talouden kestävyys- ja järjestelmän yksinkertaisuuden tai monimutkaisuuden välillä.

Kun ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmia koskevaa ensimmäistä raporttiversiota koottiin, työn tueksi pyydettiin kaikilta komitean jaostoilta näkemyksiä ja konkretisointeja komitean esiin nostamista ongelmista. Komitean jaostoilta saaduissa palautteissa korostui se, että sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteen sovittamisesta on säädetty varsin kattavasti, ja että lainsäädännössä ei jää avoimeksi se, missä tilanteissa ja miten ansiotyöstä saatua tuloa ja sosiaaliturvaa kuuluu sovittaa yhteen. Edelleen melko yleinen käsitys oli, että yhtä syyperusteista etuutta ja etuuden kanssa yhteen sovitettavaa tuloa saavalla yhteensovittaminen on pääasiallisesti selkeää ja ennustettavaa. Tämä koskee erityisesti sellaisia vakiintuneita elämäntilanteita, joissa sekä työllistyminen että sosiaaliturvan saanti ovat jatkuvi. Tämä näkemys koski erityisesti työttömyysturvaa. Näissäkin tilanteissa osassa palautteita katsottiin, että yhteensovittamista koskevassa sääntelyssä on piirteitä, joista voi aiheutua ongelmia yksilön toimeentulon kannalta tai järjestelmän tavoitteiden kannalta ja lisäksi sosiaaliturvajärjestelmän ennustettavuuden tai ymmärrettävyyden kannalta.

Yhteensovittaminen *muuttuu jaostojen mielestä vaikeammiksi 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 tai laskukaava.¹⁴ 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 etuuskokonaisuuteen, vaikka työn vastaanottaminen voisi olla taloudellisesti kannattavaa.¹⁵ Yhteensovittamisen tilanteita ei tällöin edes synny.

¹⁴ 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.

¹⁵ THL:n ja Me-säätiön kehittämän tulolaskurin avulla voi tarkastella sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteensovittamista eli sitä, miten saatujen tulonsiirtojen määrä muuttuu ansiotulojen vähenyessä tai kasvaessa: [Tulolaskuri](#).

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.¹⁶

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.

Erityisesti 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 toimeentulotukijärjestelmä samoin kuin muut maksukattojärjestelmät ovat yhteen sovittamattomia paljon sairastavien kohdalla. Jos nämä ongelmat johtavat siihen, että ansiotyötä ei rohjeta aloittaa, yh-

¹⁶ Yhteensovittamista koskevissa kommenteissa 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 ansiotulo pudottaa etuuden suuruuden vähimmäismääräiseksi, ja osassa etuuksista on euromääräinen ansaintaraja, jonka ylittävät tulot estävät etuuden maksamisen kokonaan.

teensovittamista ei edes synny. Yhteensovittamisen lisäksi konkretisointi koskee erilaisten maksujen, maksukattojen sekä perhe- ja ruokakuntakäsitteiden eroja eri etuuslaeissa. 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 komiteassa 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 käsitteilyyn 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 terveydelliset ongelmat sekä työn vaatimusten ja henkilöstön ammatillisen osaamisen kohtaanto-ongelmat nousivat esille osatyökykyisten työhön osallistumiseen liittyvinä esteinä.

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmista muodostuu kuusi kokonaisuutta:

1. Työelämän muutos
2. Yrittäjyys ja sosiaaliturva
3. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustavuus
4. Opiskelu opintotuella
5. Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ja pirstaleisuus
6. Työkyvyttömyyden perusteella maksettavat etuudet ja osittainen työskentely

4.2. Työelämän muutos

Komitean esittämien ongelmien kuvaus:

Työelämä, työmarkkinat ja työsuhteet ovat muuttuneet. Sosiaaliturvan tulee vastata työelämän muutoksiin ja varmistaa joustava siirtyminen palkkatyön, opiskelun, perheellistymisen, sairauden, työttömyyden ja yrittäjyyden kaltaisten elämäntilanteiden välillä. Osallistuminen yhteiskuntaan ja aktiivisuus tulee nähdä laajemmin kuin palkkatyöhön osallistumisena. Ongelma on, että useista syyperusteisista etuuksista koostuva sosiaaliturvajärjestelmä ei vastaa näihin tarpeisiin.

Ongelma on, että sosiaaliturvajärjestelmä, vaikka se toimisi siirryttäessä kokoaikaisesta palkkatyöstä tai päättäneestä päätoimisesta yritystoiminnasta työttömyyteen tai opintoihin ja jälleen takaisin työlliseksi, ei tunnista kaikkia työn ja tulojen muotoja eikä elämäntilanteita tai niiden yhdistelmiä, mistä aiheutuu ongelmallisia tilanteita ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa.

Palkkatyötä tarkasteltaessa työttömyysturvan ja ansiotyön yhteensovittamisessa esiintyy ongelmia erityisesti tehtävissä, joissa ei ole työaikavalvontaa. Etätyön yleistyminen voi olla haaste yhteensovittamisen tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta. Niin sanotut epätyypilliset työsuhteet, eli määräaikaiset ja osa-aikaiset työt, työharjoittelut ja sijaisuudet, ovat yleistyneet erityisesti työmarkkinoille tulevilla nuorilla.

Lyhytaikaisesta työstä ei välttämättä jää käteen juurikaan lisäansioita, jos hankittuja työtuloja vastaava summa leikkautuu pois asumistuesta, toimeentulotuesta tai työttömyysturvasta, ja tämä on ongelma.

Lisäksi, omana erityisenä kokonaisuutenaan, sosiaaliturvan yhteensovittamisessa syntyy ongelmia, kun kyse on sellaisista tavanomaisesta palkkatyöstä tai yritystoiminnasta poikkeavista tilanteista kuin omaishoito, perhehoito, tekijänoikeuskorvauksista syntyvä tulo tai muut immateriaalikorvaukset. Näistä kerrottu tarkemmin raportin luvussa 4.8.

Taustalla olevien säännösten tarkoitus ja tavoitteet:

Kuten osiossa 2 on kuvattu, syyperusteisella etuusjärjestelmällä tuotetaan taloudellista turvaa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuihin sosiaalisiin riskeihin, näiden riskien toteutuessa. Etuuksilla on keskenään erilaisia tavoitteita, ja tämä osaltaan on vaikuttanut siihen, että eri riskeihin on olemassa omat etuutensa, joista säädetään omissa erityislaeissaan.

Työttömyysturvassa etuuden kanssa yhteen sovitettavana tulona huomioidaan ansaintatarkoituksessa saadut tulot eli palkkatulo, yritystoiminnasta saatava ansiotulona verotettava tulo ja myös sellaiset ansiotulona verotettavat tulot, joita saadaan työsuorituksen toistamisen sijasta, kuten esimerkiksi tekijänoikeustulot. Tulot, joita ei saada ansaintatarkoituksessa, kuten esimerkiksi omaishoitajan saamat korvaukset tai sellaiset apurahat, joita ei veroteta ansiotulona, jäävät yhteensovittamisen ulkopuolelle. Sen sijaan tällaiset tulot voidaan huomioida työmarkkinatuen tarveharkinnassa, jossa huomioidaan muutakin tuloa, joka ei perustu ansiotyöhön. Pääomatulot ovat esimerkki tällaisista muusta ansiotyöhön perustumattomasta, tarveharkinnassa huomioitavaasta tulosta.

Tutkijoiden ja taiteilijoiden kohdalla yhteensovittamisen kysymyksenä voidaan pitää myös tilanteita, joissa työttömyysturvaa ei voida lainkaan maksaa siksi, että tieteellistä tai taiteellista työtä pidetään päätoimisena. Näissä tilanteissa työttömyysturvan maksamisen estää se, että etuuden ehtona on kokoaikatyön hakeminen ja tällaiseen työhön käytettävissä oleminen ja se, että työttömyysturvaa ei ole tarkoitettu tieteellisen tai taiteellisen työn harjoittamisen perusteella maksettavaksi tuloksi. Kuten seuraavassa, yrittäjiä koskevassa konkretisoinnissa kuitenkin kerrotaan, työttömyysturvalaissa ei säädetä siitä, millainen työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle

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. Soviteltu työttömyysturva on rakennettu taloudelliseksi tueksi niihin tilanteisiin, joissa työ on osittaista. Tavoite on, että työttömyysturvaa ei kohdenneta matalapalkkaisen kokoaikatyön tueksi, ja että myös soviteltua työttömyysetuutta maksettaessa taustalla on etuuden saannin edellytys eli se, että tuen saaja hakee kokoaikaista työtä ja on tällaiseen käytettävissä. Tämän vuoksi, jos etuudensaajan työtunnit ylittävät 80 prosentin rajan, soviteltua etuutta ei voida maksaa, vaikka tulojen puolesta sovitellun työttömyysetuuden maksaminen olisi yhä mahdollista. Työaikaraja voi kuitenkin joissakin tilanteissa toimia lisätyön vastaanottamista lannistavana järjestelmän ominaisuutena.

Koska oikeus soviteltuun työttömyysetuuden saantiin edellyttää työn osittaisuutta, työssä, jossa tätä osittaisuutta ei voida osoittaa, oikeus soviteltuun etuuteen ei synny. Tästä on kuitenkin mahdollista poiketa silloin, jos työn osittaisuus on ilmeistä.

Sovitellun ansiopäivärahan maksamista rajoittaa työaikarajan lisäksi myös se, että palkka ja soviteltu ansiopäiväraha saavat yhteensä olla enintään ansiopäivärahan perusteena olevan pal-

kan suuruinen summa. Tämä johtuu siitä, että työttömyysturvaa maksetaan vain, jos sen hakijalla on taloudellisen tuen tarve. Jos palkkatulo on jo saman suuruinen tai suurempi kuin ansiopäivärahan perusteena oleva palkka (jolloin tulo myös ylittää ansiopäivärahan määrän kokonaan työttömänä), taloudellisen tuen tarvetta ei olla katsottu olevan, jolloin palkka estää sovitellun työttömyysetuuden maksamisen. Työttömyysturvassa ja asumistuessa kummassakin sovelletaan suojaosamekanismia eli niissä huomioidaan sellainen tulon osa, joka ei vaikuta työttömyysetuutta tai yleistä asumistukea maksettaessa. Määrät ovat identtiset. Myös toimeentulotuen on vastaava elementti, mutta määrä on vähäisempi, toimeentulotuen luonteestakin johtuen. Kussakin etuudessa ja tuessa suojaosan ylittävän tulonosan vaikutus on kuitenkin erilainen. Työttömyysturvassa puolet suojaosan ylittävästä tulosta vähentää täyden työttömyysetuuden määrää. Asumistuessa työtulon ja asumistuen yhteensovittaminen tapahtuu hyväksyttävien asumismenojen ja perusomavastuun¹⁷ erotuksen kautta. Toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määriteltujen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Etuoikeutettuja tuloja lukuun ottamatta perheen tulojen kasvaessa maksettu toimeentulotuki pienenee täysimääräisesti. Tämäkin johtuu toimeentulotuen viimesijaisesta luonteesta.

¹⁷ Yleisessä asumistuessa perusomavastuuosuus on 42 prosenttia asumistuessa huomioon otettavista tuloista, joista on vähennetty täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulon määrä. Täysimääräiseen tukeen oikeuttava tulo on 606 euroa lisättynä 100 eurolla jokaista ruokakuntaan kuuluvaa aikuista ja 224 eurolla jokaista ruokakuntaan kuuluvaa lasta kohden. Jos perusomavastuuosuus on vähemmän kuin 10 euroa, sitä ei oteta huomioon.

4.3. Yrittäjyys ja sosiaaliturva

Komitean esittämien ongelmien kuvaus:

Yritystoiminnasta saatavan tulon ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen ei anna tilanteen mukaan joustavaa turvaa ja tue työllistymistä yritystoiminnan alkaessa tai jos yritystoiminta kohtaa tilapäisiä vaikeuksia. Ongelman todennut komitean jäsen näkee järjestelmän toimivan siten, että vasta konkurssiin joutuneella yrittäjällä olisi yksiselitteisesti oikeus työttömyysturvaan, ja heidän kohdallaan uudelle yrittäjäpolulle tukeminen on toimeentulon turvan osalta puutteellista.

Eryteisesti yksinyrittäjän kohdalla nykyinen yritystoiminnan alkuun ajoittuva neljän kuukauden kausi, jonka aikana ei vielä arvioida yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuutta, on lyhyt yritystoiminnan käynnistämistä ja kannattavaksi saamista ajatellen. Myös vakuuttamista koskevat vaatimukset (YEL, yrittäjän vapaaehtoinen työttömyyskassajäsenyys), sovittelun peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saannin ehdot ja niiden suhde starttirahaan ovat liian joustamattomia yritystoimintaa käynnistettäessä.

Ongelma on, että työttömyyspäivärahan perusteena olevassa työssäoloehdossa ei ole mahdollista yhdistää palkkatyössä ja yrittäjänä työllistymistä (niin kutsuttu yhdistelmävakuutus). Myös yrittäminen on muuttunut, ja yksinyrittäjien (ns. itsensä työllistäjät) määrä on kasvanut ja lisäksi alustatalouden kaltaiset uudemmat tavat organisoida työtä ovat tulleet markkinoille. Varsinkin, jos yrittäjä työskentelee pääasiallisesti tai yksinomaan vain yhdelle asiakkaalle, usein yritykselle, yrittäjänä työllistyminen voi yrittäjän itsensä näkökulmasta olla lähempänä palkkatyötä kuin voittoa tavoittelevaa yritystoimintaa, joksi yrittäjyys usein mielletään, ja tämä on ongelma.

Taustalla olevan sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet:

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuhhteessa tai virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimeisuhteessa. Yrittäjänä pidetään siis sekä sellaisia yrittäjiä, joilla on palveluksessaan työntekijöitä, että yrittäjiä, jotka työllistävät vain

itsensä¹⁸. Yrittäjyyttä ei myöskään ratkaista sen perusteella, missä juridisessa muodossa yritys-toimintaa harjoitetaan. Ratkaisevaa on se, että yrittäjällä ei ole työnantajaa, joka palkansaajalla on. Yksityisen elinkeinonharjoittajan yritystoiminnan lopettamisen arvioinnissa voidaan kuitenkin hyödyntää sellaisia tietoja, jotka eivät ole arvioinnin perusteena muilla yrittäjillä.

Työttömyysturvan tarkoituksena on varmistaa toimeentulo silloin, kun tuelle on tarvetta kokoai-katyön puuttumisen vuoksi. Työttömyysturvalla ei ole tarkoitus tukea kannattamatonta yritystoi-mintaa tai aiheuttaa kilpailun vääristymiä markkinoille. Näitä syistä yritystoimintaa säädel-lään työttömyysturvajärjestelmässä.

Päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyvällä työnhakijalla ei pääsääntöisesti ole oikeutta työttö-myysetuuteen. Sivutoimisesti työllistyvälle sen sijaan voidaan maksaa soviteltua työttömyyset-uutta, eli ansiotyöstä saatava tulo ja työttömyysturva sovitetaan yhteen.

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 oi-keuteen saada työttömyysetuutta voi olla työnhakijan kannalta vaikeasti ennustettavissa, eikä TE-toimisto lähtökohtaisesti tee ennakkopäätöksiä. Esimerkiksi tulojen vähäisyydellä ei ole mer-kitystä työmäärän arvioinnissa.

Yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuuden vaikutus on ratkaiseva: päätoimiselle yrittäjälle ei yk-sinomaan tämän statuksen vaikutuksen vuoksi voida maksaa työttömyysetuutta, vaikka tulot sen mahdollistaisivatkin. Sivutoimisesti työllistyvälle yrittäjälle voidaan maksaa työttömyystur-va, ja jos yritystoiminta jatkuu työttömyysaikana, työttömyysetuus maksetaan soviteltuna.

Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta arvioidaan neljän kuukauden kuluttua yritystoiminnan alkamisesta lukien, jos yritystoiminta on aloitettu työttömänä ollessa. Tarkoituksena on, että nel-jän kuukauden aikana kertynyttä tietoa toiminnan todellisesta laajuudesta voidaan käyttää hyö-dyksi työmäärän arvioinnissa. Tämän neljän kuukauden aikana työnhakijaa koskettavat kaikki työttömyysturvaan liittyvät velvoitteet.

Työttömyyspäivärahan ansiopäivärahan perusteena olevaa työssäoloehto tutkittaessa työllisty-minen tutkitaan joko yritystoiminnan tai palkkatyön perusteella, sillä työttömyysturvajärjestel-

¹⁸ Vain itsensä työllistäviä yrittäjiä kutsutaan myös yksinyrittäjiksi tai itsensä työllistäjiksi (self employed).

mässä ei ole mahdollista yhdistää näitä kahta työllistymisen lajia ansiopäivärahoituksen perusteeksi. Taustalla on useita syitä, joista yksi keskeinen koskee turvan rahoitusta. Palkansaajan ansiopäivärahan ansio-osa rahoitetaan palkansaajien ja työnantajien maksamilla lakisääteisillä työttömyysvakuutusmaksuilla ja lisäksi palkansaajien työttömyyskassan jäsenmaksuilla. Yrittäjän ansiopäivärahan ansio-osa puolestaan rahoitetaan yrittäjien työttömyyskassan jäsenmaksuilla, ja yrittäjiltä ei peritä lainkaan lakisääteistä työttömyysvakuutusmaksua. Ansiopäivärahan niin kutsuttua yhdistelmävakuutusta on selvitetty vuonna 2018. Peruspäivärahasa on mahdollista yhdistää työtä, jota tehdään vuoroin yrittäjänä, vuoroin palkansaajana.

4.4. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustavuus

Komitean esittämien ongelmien kuvaus:

Nykyjärjestelmän ei ole katsottu parhaimmalla mahdollisella tavalla kannustavan henkilöä työllistymään tai opiskelemaan. Osittain nykyjärjestelmän kannustavuuden puutteista aiheutuva alempi työllisyysaste puolestaan aiheuttaa hyvinvointitappiota yhteiskunnassa. Erityisesti alhaisempi työllisyys heikentää epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien toimeentuloa. Järjestelmän kannustimien pohdinnassa on kuitenkin huomioitava joustavasti ihmisten erilaiset elämäntilanteet sekä tunnistettava ihmisten toimintakyvyssä olevia rajoitteita, jossa palveluiden rooli on keskeinen. Yksilöiden lisäksi myös instituutioiden kannustimet tulisi ottaa huomioon, esimerkiksi mahdollisuuksina vaikuttaa asumisen kustannuksiin. Sosiaaliturvajärjestelmässä olevat puutteelliset kannustimet ja ongelmat ovat seurausta siitä, että yksilön, esimerkiksi työttömän työnhakijan, toimeentulo voi muodostua useista etuuksista ja tuista, joilla on erilaiset tarkoitukset, joissa ansiotyöstä saatuja tuloja huomioidaan toisistaan eroavalla tavalla ja erilaisia suojaosia soveltaen, ja joiden velvoitteet eroavat toisistaan ja joissa sovellettavissa velvoitteissa on puutteita. Tulojen huomioiminen sosiaaliturvan määrässä ei tapahdu tasaisesti tulojen kasvaessa.

Taustalla olevan sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet:

Sosiaaliturvajärjestelmän kannustimia sekä oikeuksien ja velvoitteiden tasapainoa on kuvattu tarkemmin raportin luvussa 2.5.

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.

Ansiotyöstä saatavien tulojen ja työttömyysturvan yhteensovittamista on käsitelty tarkemmin luvussa 4.2.

4.5. *Opiskelu opintotuella*

Komitean esittämien ongelmien kuvaus:

Opintotuen ja ansiotulojen yhdistämisessä on havaittavissa muun muassa seuraavia tilanteita:

- 1) Opiskelun ja ansiotyön yhdistäminen koetaan haasteelliseksi, koska opintotuen tulorajat mahdollistavat vain sivutoimisen työssäkäynnin.
- 2) Osa opiskelijoista ei halua tai voi hyödyntää opintolainaa, vaan haluaa rahoittaa opinnot opintorahan ja työtulon yhdistelmällä.
- 3) Opiskelijat ovat heterogeeninen ryhmä ja eri vaiheissa opintoja on erilaisia mahdollisuuksia hyödyntää työtuloja.
- 4) Asumistuen ja opintotuen erilainen tulomalli voi johtaa kannustinloukkuun, koska asuminen otetaan huomioon koko ruokakunnan tulot.

Opiskelun alkuvaiheessa nuoret hyödyntävät pääsääntöisesti opintorahaa ja opintolainaa ja opintojen edetessä ansiotulojen osuus kasvaa. Opintojen loppuvaiheessa opinnot voidaan rahoittaa jopa kokonaan ansiotuloilla. Opiskelijan tulee itse seurata tulojen kertymistä suhteessa vuositulorajaan ja palauttaa tai perua liikaa saamansa tukea, koska mahdollinen tulo rajojen ylittäminen johtaa takaisinperintään. Opiskelijan tulee seurata sekä opintotuen että asumistuen tulo rajoja, jotka on määritelty eri tavalla. Malli edellyttää, että opiskelija itse hallitsee monimutkaista kokonaisuutta.

Asumistuki on ruokakuntakohtainen, joten perheenjäsenen tai muun samassa taloudessa asuvan työtulot voivat siten vaikuttaa myös opiskelijan talouteen ja etuuteen. Opiskelijan näkökulmasta oman toimeentulon ennakoiminen korostuu ja jopa vaikeutuu, kun myös toisen henkilön tulot vaikuttavat omaan talouteen. Etuuksien maksimoimiseksi toisella ruokakunnassa asuvalla ei ole kannustetta mennä töihin.

Taustalla olevan sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet:

Opintotuen tarveharkinnan ja tulo rajojen tarkoituksena ei ole palkkatyöhön kannustaminen, toisin kuin useimmissa muissa etuuksissa. Tulorajojen tarkoituksena on mahdollistaa kohtuulliset lisätulot ja työkokemuksen kertyminen niin, että opiskeluaikainen työskentely ei estä tavoitteellista ja tehokasta opiskelua ja valmistumista.

4.6. Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ja pirstaleisuus

Komitean esittämien ongelmien kuvaus:

Ongelmat johtuvat informaatio- ja byrokraloukusta. Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus saattaa aiheuttaa henkilön kannalta ennakoimattomia tilanteita, joissa työnteko ei kannattaisi tai henkilö ajattelee, että työnteko ei kannattaisi. Jos henkilöt eivät tunne järjestelmää ja siinä olevia kannustimia, ei järjestelmään luotujen kannustimien vaikutuksia voida tietää tarkasti. Henkilö ei voi tällöin aktiivisesti toteuttaa omalta kannaltaan positiivisia valintoja täysimääräisesti. Selkeä ja ymmärrettävä sosiaaliturvajärjestelmä on kannatettava tavoite, mutta järjestelmää kehitettäessä pitää huomioida myös sosiaaliturvajärjestelmän muut tavoitteet; taloudellisen tuen kohdentuminen sitä tarvitseville sekä julkisen talouden asettamat rajat.

Sosiaaliturvajärjestelmä saattaa näyttäytyä henkilölle monimutkaisena pitkälti toimeenpanossa ja asiakasrajapinnassa, ei niinkään lainsäädännössä. Koettu ns. turha byrokralia ja järjestelmän monimutkaisuus ovat usein seurausta siitä, että toimeenpanossa on tarpeen selvittää, onko henkilöllä oikeus ja missä määrin hänellä on oikeus tiettyyn etuuteen. Yksittäiselle henkilölle monimutkaisuus konkretisoituu hänen toimiessaan asiakkaana omassa asiassaan, joka voi koskea vain yhtä etuutta. Koko järjestelmän monimutkaisuus ja sen taustalla olevat periaatteet eivät juurikaan kosketa yhtä ja samaa henkilöä.

Ongelma on, että ennakoitavuus ei ole riittävää, eli kaikissa tilanteissa ei ole mahdollista tietää etukäteen, miten toiminta vaikuttaa etuuksien määräytymiseen ja määrään. Kun henkilön tuloissa tapahtuu muutoksia, etuuksien maksatus saattaa viivästyä esim. työttömyysturvan sovittelun tilanteissa (kts. tapausesimerkki luvussa 5). Vaikeassa elämäntilanteessa olevan henkilön on vaikeaa tehdä elinkaarioptimointia, jos voimavarat kuluvat lähiviikkojen toimeentulon turvaamiseksi¹⁹.

¹⁹ Aiheesta laajemmin Isola, Anna-Maria; Turunen, Elina; Hiilamo, Heikki: [Miten köyhät selviävät Suomessa?](#)

Taustalla olevan sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet:

Toimeenpanoon liittyviä byrokraatia- ja informaatioloukkuja on käsitelty sosiaaliturvan monimutkaisuuden ongelmaa käsittelevässä muistiossa. Monet näistä edellä todetuista ongelmista liittyvät ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen tilanteisiin, ja eräitä konkretisointeja on tuotu esiin jo aiemmin osiossa 4.2. Kuten sosiaaliturvan monimutkaisuutta käsittelevässä työssä on tuotu esiin, monet etuuksien määräytymisperusteiden muutokset voivat olla sellaisia, että niillä on vaikutuksia etuuksien kohdentumiseen ja viime kädessä siten myös syyperusteisuuteen ja tarveharkintaan sekä oikeuksien ja velvollisuuksien sekä julkisen talouden tasapainoon.

Työttömyysetuutta haetaan jälkikäteen joko kuukauden tai neljän kalenteriviikon jaksoissa. Tavoitteena on, että neljän viikon tai kuukauden hakujaksolla huomioidaan tulot, jotka jo turvaavat toimeentuloa. Jos hakujaksolla on soviteltavia ansiotuloja, sovitellaan ne yhteen etuuden kanssa sinä kuukautena, jolla tulo on maksettu (ns. maksuperusteinen sovittelu). Kun tuloja sovitellaan maksuperusteisesti, tulot ja niitä koskevat tulotiedot ovat käytettävissä jo etuutta haakiessa, mikä vähentää etuuskäsittelyyn liittyviä viipeitä. Sovitellusta etuudesta annetaan aina valituskelpoinen 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 vieläkin johtaa viivästyksiin etuuden maksamisessa lyhytkestoista tai osa-aikaista työtä vastaanottaessa. Hyvään hallintoon, kansalaisten oikeusturvaan ja perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät tekijät asettavat kuitenkin reunaehdoja digitalisaation hyödyntämiseen päätöksenteossa.

Yleisen asumistuen toimeenpanossa on esiintynyt haasteita selvittää ruokakunnassa tapahtuneiden tulojen muutoksia ja niiden ajankohtaa. Haasteet johtuvat yleisen asumistuen tarkistusperusteista ja erilaisista tarkistusajankohdista. Asumistuen määrä tarkistetaan, kun tuen alkamisesta tai edellisestä tarkistamisesta on kulunut vuosi. Lisäksi tulojen tai asumiskustannusten vuoksi niin kutsuttu välitarkistus tehdään, jos ruokakunnan jatkuvat kuukausitulot ovat nousseet vähintään 400 euroa tai alentuneet vähintään 200 euroa tai ruokakunnan maksamat asumismenot muuttuvat vähintään 50 euroa kuukaudessa.

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 vaikeammaksi ja voi aiheuttaa edellä luvussa 4.1. kuvattua ketjureaktion.

4.7. Työkyvyttömyyden perusteella maksettavat etuudet ja osittainen työskentely

Komitean esittämien ongelmien kuvaus:

Työkyvyttömyyseläkkeellä ollessaan henkilö voi omien voimavarojensa puitteissa osallistua työelämään ja ansaita työstään ansiotuloja. Henkilö on saattanut itse mitoittaa työskentelynsä ansaintarajan alle, mutta yksittäisten palkkaerien tai lisätyöskentelyn vuoksi ansaintaraja voi ylittyä ja työkyvyttömyyseläke jäädä lepäämään. Näissä tilanteissa ansiotulojen ja työkyvyttömyyseläkkeen yhteensovittamista ei ole pidetty kannustavana. Työkyvyttömyyseläkkeen ja ansioturvan yhteensovittamisen ns. lineaarista mallia valmistellaan parhaillaan erillisessä työryhmässä.

Taustalla olevan sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet:

Työkyvyttömyyseläkejärjestelmän perimmäisenä tarkoituksena on turvata henkilön toimeentulo, kun henkilö ei kykene omalla työllään ansaitsemaan toimeentuloaan työkyvyttömyyden vuoksi. Nykyisin työkyvyttömyyseläkkeensaajan ansioiden ylittäessä ansaintarajan, työkyvyttömyyseläke jätetään kokonaan lepäämään. Työeläkettä saavan ansaintaraja on osatyökyvyttömyyseläkkeessä 60 % työkyvyttömyyden alkamista edeltäneestä vakiintuneesta keskiansiosta, mutta kuitenkin vähintään takuueläkkeen verran. Kansaneläkettä saavilla ansaintaraja on takuueläkkeen suuruinen. Täyttä työkyvyttömyyseläkettä saavilla ansaintaraja on 40 % vakiintuneesta keskiansiosta. Jos henkilön ansiot ovat yli vuoden ajan 40–60 % keskiansiosta, selvitetään, onko henkilön työkyvyssä tapahtunut muutosta. Täysi työkyvyttömyyseläke jätetään lepäämään, kun ansiot ylittävät 60 % vakiintuneesta keskiansiosta. Työkyvyttömyyseläkkeiden lepäämäänjättämisen tavoitteena on tukea erityisesti pienellä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden mahdollisuuksia osallistua jäljellä olevalla työkyvyllään työelämään ja luoda mahdollisuuksia ottaa vastaan satunnaisia ja lyhytaikaisia töitä ja tällä tavoin ansaita lisätuloja työnteollaan. Lisäksi lepäämäänjättämislain tarkoituksena on mahdollistaa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien henkilöiden mahdollisuus työkokeiluun ilman pelkoa siitä, että henkilö menettäisi eläkeoikeutensa.

Sairauspäivärahasta säädetään sairausvakuutuslaissa. Sairauspäivärahaa maksetaan työkyvyttömyyden aiheuttaman ansionmenetyksen korvaamiseksi. Sairauspäivärahaan on oikeus ajalta, jona henkilö on estynyt tekemästä työtään sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi.

Työkyvyttömyyden käsite sairausvakuutuslaissa on jakamaton. Tästä johtuen arvioitaessa henkilön oikeutta sairauspäivärahaan valittavaksi tulevat vaihtoehdot työkyvyttömyyden tai työkykyinen.

Jos sairauspäivärahaa hakevalla tai sairauspäivärahan saajalla on työstä ansaittuja ansiotuloja siltä ajalta, jolle sairauspäivärahaa haetaan tai sitä saadaan, ei oikeutta etuuteen ole.

Tilanteissa, joissa henkilön työkokonaisuus koostuu kahdesta tai useammasta työstä, on mahdollista saada sairauspäivärahaa työkohtaisesti. Työkohtaisuudella tarkoitetaan sitä, että henkilö voi jatkaa työskentelyä yhdessä tai useammassa työssä ja saada kuitenkin sairauspäivärahaa, jos tulee työkyvyttömäksi johonkin töistensä. Näissäkin tilanteissa työkyvyttömyyden käsite on jakamaton ts. jotta oikeus sairauspäivärahaan voi syntyä, ei ansiotuloja saa olla siitä työstä, jonka perusteella sairauspäivärahaa on haettu.

Osasairauspäivärahasta säädetään sairausvakuutuslaissa. Osasairauspäivärahan tarkoituksena on tukea työkyvyttömän henkilön työssä pysymistä ja paluuta takaisin hänen omaan työhönsä. Se on tarkoitettu ainoastaan kokoaikaisesti palkkatyössä tai yrittäjänä työskenteleville.

Osasairauspäivärahaan on oikeus, jos henkilö on sairausvakuutuslain tarkoittamalla tavalla työkyvyttömän, on ollut kokoaikatyössä (tai toiminut päätoimisena yrittäjänä), työaikaa vähennetään 40-60 % kokoaikatyöstä ja henkilö pystyy työkyvyttömyydestään huolimatta terveyttään ja toipumistaan vaarantamatta hoitamaan osan kokoaikatyön tehtävistään.

Useampaa osa-aikaista työtä tekevän on sovittava työnantajiansa kanssa työajan vähentämisestä siten, että kokonaistyöaika vähentyy 40–60 %:iin aiemmasta. Osasairauspäivärahaoikeuden syntymisen kannalta merkitystä ei ole sillä, vähenevätkö osa-aikaisen työskentelyn ajalla henkilön ansiotulot.

Kelan myöntämästä kuntoutusrahasta säädetään Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetussa laissa. Kuntoutusrahan tarkoituksena on turvata kuntoutujan toimeentuloa kuntoutukseen osallistumisen aikana.

Jos henkilö työskentelee samana päivänä kuin osallistuu kuntoutukseen (osallistuu kuntoutukseen vähintään 4 h matkoineen), kuntoutusrahaa ei makseta, jos työaikaa ei ole lyhennetty lainkaan tai lyhennys on vähemmän kuin 40 % normaalista päiväkohtaisesta työajasta kuntoutukseen osallistumisen vuoksi. Kuntoutusraha maksetaan osakuntoutusrahana, jos työaikaa on lyhennetty vähintään 40 % normaalista päiväkohtaisesta työajasta kuntoutukseen osallistumisen vuoksi.

Henkilö voi työskennellä sivutoimisesti ja saada nuoren kuntoutusrahaa tai kuntoutusrahaa ammatillisena kuntoutuksena järjestetyn koulutuksen, nuoren ammatillisen kuntoutuksen tai oppisopimuksen perusteella. Päätoiminen työskentely estää nuoren kuntoutusrahan tai kuntoutusrahan saamisen, vaikka henkilö lisäksi osallistuisi em. kuntoutukseen. Kuntoutuksen päivittäisen

keston (osallistuu kuntoutukseen vähintään 4 h matkoineen) tarkastelua ei edellä olevissa tilanteissa tehdä lainkaan. Näissä tilanteissa on kyse pääsääntöisesti pitkäkestoisesta ammatillisesta kuntoutuksesta. Pää- ja sivutoimisuutta arvioidaan sen perusteella, kuinka paljon henkilö työskentelee.

Jos henkilö saa kuntoutusrahaa ammatillisena kuntoutuksena järjestetyn koulutuksen ajalta ja sivutoimisesta työstään myös tuloja (palkkaa tai YEL/MYEL-työtuloja), ne yhteensovitetään lukukausittain kuntoutusrahan maksupäivän perusteella. Tulot vähentävät kuntoutusrahaa siltä osin kuin työtulojen yhteismäärä ylittää lukukauden ajalta laskettuna noin 727 euroa kuukaudessa (vuonna 2021). Poikkeuksena on nuoren kuntoutusraha, jota tavallisimmin maksetaan myös koulutuksen ajalta.

Lisäksi kuntoutusrahaa voi saada 20 prosentilla alennettuna ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta (kuntoutusrahan määrä on kuitenkin aina vähintään vähimmäismäärän suuruinen). Jos henkilö saa odotus- ja väliajalta tuloja, arvioidaan, turvaavatko ne riittävästi henkilön toimeentuloa. Toimeentulon riittävyyden arvioinnissa käytetään samaa tulo rajaa, jota käytetään koulutuksen aikaisten työtulojen yhteensovituksessa (727e/kk v. 2021). Odotus- ja väliajan tulojen riittävyyden arvioinnissa huomioidaan kaikki henkilön saamat tulot eli muutkin kuin työstä saadut tulot.

4.8. *Muita kannustinloukkuteemoja*

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut

Sosiaaliturvan ja ansiotyön yhteensovittamisen lisäksi kannustinloukkuteemaa on mahdollista laajentaa koskemaan myös erilaisia asiakasmaksuja, ulosottoa sekä verotusta. Erityisesti pienten alle kouluikäisten lasten päivähoidosta perittävät maksut voivat vaikuttaa lasten vanhempien työllistymisen kannusteisiin. Päivähoitomaksu on tällöin työssäkäynnistä lähes väistämättä seuraava kustannus, joka kasvattaa työllistymisveroastetta. Vastaavalla tavalla vaikuttavat erilaiset vanhemmille lapsen hoidosta maksettavat tuet kuten kotihoidon tuki, joka menetetään, jos lapsi työllistymisen seurauksena siirtyy päivähoitoon.

Ulosotto

Ylivelkaantuneiden henkilöiden tilanne ja ulosottomenettely on tunnistettu yhtenä haasteena työn tai lisätyön vastaanottamisen kannusteiden kannalta. Ulosoton suojaosan ylittävät tulot ulosmitataan, jolloin velallisen työnteon kannusteet sekä toimeentulo heikkenevät. Ulosottomenettely on kuitenkin oleellinen osa rahoitusjärjestelmää ja sen tarkoituksena on osaltaan tukea myös velkojan oikeuksia.

Juuri käynnissä olevan TEAS-hankkeen ”Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta”, selvityksen on tarkoitus valmistua maaiskuun 2021 aikana. Hankkeen selvitystä on mahdollista hyödyntää pohdittaessa niitä tekijöitä, jotka ovat johtaneet siihen, että ulosottomenettely on käynnistynyt.

Verotus

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamistilanteissa työllistymisveroaste ja efektiivinen raja-veroaste kuvaavat työn vastaanottamisen taloudellisia kannustimia. Mitä korkeampi työllistymisveroaste on, sitä heikommat ovat työn vastaanottamisen kannustimet. Raportin 3 luvussa on käsitelty tarkemmin ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisongelmien sekä eri etuuksilla olevien työnteon kannustimia.

Omais- ja perhehoito

Komiteassa esiin nostetun näkemyksen mukaan sosiaaliturva ei tunnista kaikkia työn ja tulojen muotoja eikä elämäntilanteita. Tässä yhteydessä on erityisenä ryhmänä nostettu esiin omaishoitajat. Komitean jäsenten ongelmakuvauksissa on nostettu esiin se, että omaishoitajien osalta on tärkeää varmistaa omaishoitajien kohtuullinen tulotaso, hoitotehtävän ja ansiotyön yhteensovittamisen onnistuminen ja erilaiset siirtymät työhön ja työstä pois.

Omaishoidolla tarkoitetaan vanhuksen, vammaisen tai sairaan henkilön hoidon ja huolenpidon järjestämistä kotiloissa omaisen tai muun hoidettavalle läheisen henkilön avulla. Omaishoitajan tehtävässä on katsottu olevan piirteitä, jotka erottavat sen palkkatyöstä, eikä omaishoitoa tehdä työsuhteessa. Omaishoidossa voidaan katsoa kyseessä olevan palvelu hoidettavalle omaiselle, eikä kyse ole ensisijaisesti omaishoitajana toimivan henkilön työllistymisestä. Työttömyysturvassa omaishoitajana toimiminen ei kerrytä työssäolohtoa. Perhehoitajat ovat toinen ryhmä, joka vertautuu omaishoitajiin. Perhehoidolla tarkoitetaan oman kodin ulkopuolista hoitoa tarvitsevan henkilön hoitamista yksityisessä perheessä perheenjäsenenä. Perhehoito voidaan järjestää myös hoidettavan kotona. Omais- tai perhehoitajana työskentelevillä voi olla oikeus työttömyysturvaan toiminnan ajalta, jos se on sivutoimista.

Palkansaajan työssäolohtoon luetaan kalenteriviikot, joina henkilö on ollut vakuutusenalaisessa työaika ja palkkaa koskevat edellytykset täyttävässä työssä. Omais- ja perhehoitoa ei tehdä työ- tai virkasuhteessa, vaan ne perustuvat toimeksiantosopimukseen. Omais- ja perhehoitajille maksettavista palkkioista ei myöskään peritä palkansaajan ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksuja, joilla rahoitetaan työttömyyspäivärahan ansio-osaa. Omais- tai perhehoita-

jana toimiminen ei siten täytä palkansaajan työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehto. Omais- ja perhehoidon palkkioita ei myöskään oteta huomioon työttömyysetuuden määrässä, kun toimintaa ei tehdä ansaintatarkoituksessa.

Työttömyysturvajärjestelmässä yrittäjänä pidetään muun muassa henkilöä, joka tekee ansio-työtä olematta työsuhteessa tai virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimituksessa. Ansaintatarkoitus on keskeinen toiminnan ominaisuus, joka määrittää muun muassa sen tulevatko toiminnasta saadut tulot työttömyysturvan sovittelun piiriin. Omaishoitoa ei koskaan katsota ansaintatarkoituksessa tehdyksi. Omaishoitoa ei pidetä siten yritystoimintana, vaan sitä arvioidaan niin kutsuttuna omana työnä. Myös perhehoitoa voidaan harjoittaa ilman ansaintatarkoitusta. Myös näissä tilanteissa oikeutta työttömyysetuuteen arvioidaan työttömyysturvalain omassa työssä työllistymistä koskevien säännösten perusteella eikä sivutoimisesta perhehoidosta saama tuloa sovitella.

Perhehoitoa voidaan kuitenkin omaishoidosta poiketen pitää ansaintatarkoituksessa harjoitettuna toimintana, jolloin oikeutta työttömyysetuuteen arvioidaan työttömyysturvalain yritystoimintaa koskevien säännösten perusteella ja perhehoidosta saatu tulo sovitellaan.

Omaishoito ja ilman ansaintatarkoitusta harjoitettu perhehoito eivät siis ole työttömyysturvan sovittelun piirissä. Päätoimiseksi katsottu omais- tai perhehoito estää työttömyysetuuden maksamisen. Omais- ja perhehoitajalla voi olla oikeus työttömyysetuuteen, jos toiminta katsotaan työllistyvyydeltään sellaiseksi, ettei se estä kokoaikatyön vastaanottamista. Toiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnin kannalta ei pitäisi olla merkitystä sillä, arvioidaanko toimintaa yritystoimintana vai omassa työssä työllistymisenä, sillä arviointia koskevat säännökset ovat identtiset. Omais- ja perhehoitajia koskevat neljän kuukauden suoja-aika työttömänä aloitetun toiminnan alkamishetkestä lukien, jolloin toiminnan pää- ja sivutoimisuutta ei arvioida. Omais- ja perhehoitoa koskevat samat päätoimisuusarviointiin liittyvät arvioinnin ennakoimattomuuden ja läpinäkyvyyden ongelmat kuin yrittäjäytilanteitakin.

Tekijänoikeuskorvaukset

Tekijänoikeuskorvaukset katsotaan verotuksen näkökulmasta joko veronalaiseksi ansiotuloksi tai pääomatuloksi. Oleellista on se millä perusteella tekijänoikeustulon saaja hallitsee teosta. Aineettomasta oikeudesta saatava tulo on ansiotuloa, jos se perustuu verovelvollisen omaan toimintaan tai jos hän on saanut aineettoman oikeuden lahjana.

Työttömyysturvajärjestelmässä tekijänoikeuskorvaukset eivät kerrytä työssäoloehto, koska niitä ei välttämättä voida pitää vakiintuneina, eivätkä ne ole vakuutuksenalaista tuloa. Tekijänoikeuskorvaukset voidaan kuitenkin ottaa huomioon soviteltavana tulona. Sovittelussa huomioon

otettavana työn perusteella saatuna ansiotulona otetaan huomioon immateriaalioikeuksiin perustuva korvaus, kuten rojalti, käyttökorvaus, tekijänoikeuskorvaus ja korvaus työsuhdekeksinnöstä. Tekijänoikeuskorvausten ottaminen huomioon sovittelussa huomioitavana tulona perustuu siihen, että kyseessä on työskentelyyn perustuva ja ansiotuloksi luettava tulolaji. Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksen ja toimivuuden kannalta on pidetty tärkeänä, että veronalaisia ansiotuloja kohdellaan samoin tavoin riippumatta tulon hankkimisen perusteesta ja määrästä.

5. Ongelma tilastojen ja ihmisten elämäntilanteiden valossa

Tässä luvussa kuvataan luvussa 4 konkretisoituja ongelmia tilastojen ja tapausesimerkkien valossa.

5.1. Työttömyysturva ja ansiotulot

5.1.1. Työttömyysturvan ja muiden etuuksien päällekkäinen saanti

Kuten luvussa 4 nostettiin esille, jaostojen näkemyksen mukaan sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteensovittaminen muuttuu vaikeammin ennustettavaksi ja vähemmän läpinäkyväksi, kun työttömyysturvan ja palkka- tai yritystoiminnan tulojen lisäksi toimeentuloa täydennetään myös asumistuella ja/tai toimeentulotuella. Näissä tilanteissa toimeentulon kokonaisuuteen vaikuttaa kaksi tai useampi yhteensovittamisen mekanismi tai laskukaava. Seuraavassa on tarkasteltu sitä kuinka yleisiä tällaiset tilanteet ovat.

Työmarkkinatukea ja vähimmäismääräisiä päivärahoja täydennetään yleisesti asumistuella ja perustoimeentulotuella. Kelan maksamien työttömyysetuuksien saaminen samanaikaisesti yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen kanssa on huomattavasti yleisempää kuin ansiopäivärahan osalta. Helmikuussa 2020 noin 66900 henkilö sai samanaikaisesti Kelasta kaikkia kolmea etuutta. Ansiopäivärahan saajista vain noin 3700 henkilöä sai vastaavasti myös asumistukea ja perustoimeentulotukea.

Syynä tähän on ensisijaisesti perusturvan ja ansioturvan tason välinen ero. Kuitenkin myös ruokakunnan koolla, perheenjäsenten tuloilla, asumismuodolla ja muilla vastaavilla on vaikutusta niiden etuuksien saamiseen, jotka ovat ruokakunta- tai kotitalouskohtaisia. Mikä Kelan maksamien perusmääräisten työttömyysetuuksien ja työttömyyskassojen maksamien ansiopäivärahojen saajien joukot eroavat näiltä ominaisuuksiltaan, voi sillä olla vaikutusta.

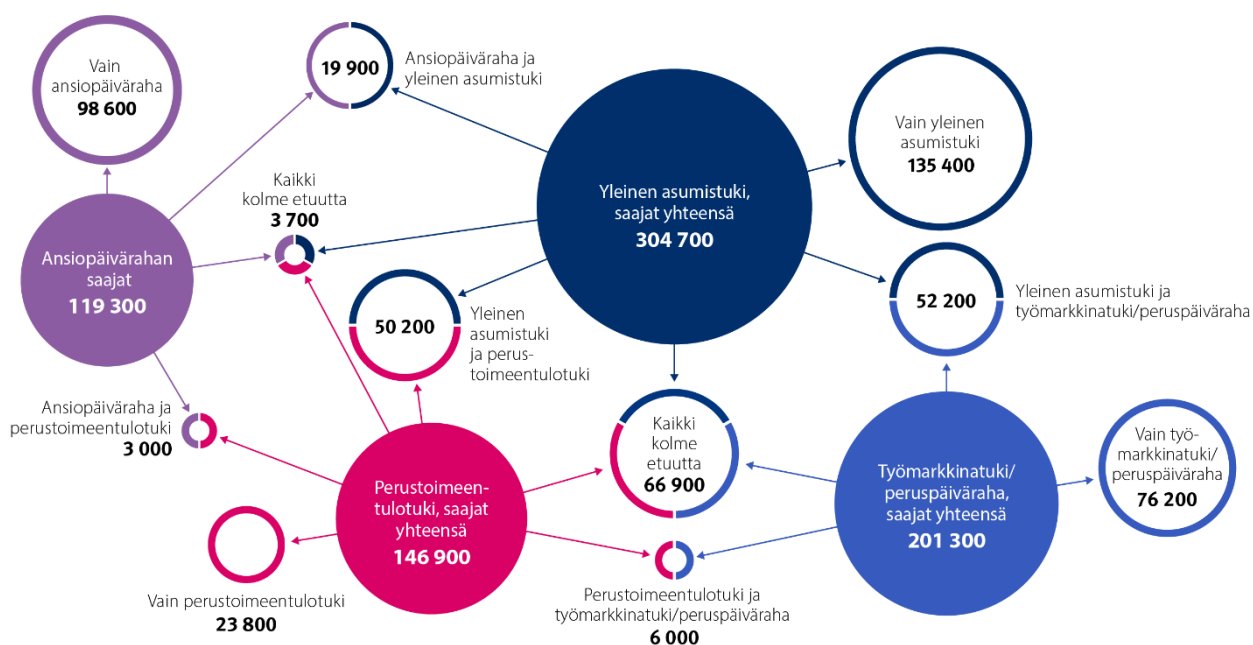
Työttömyysturvan, asumistuen ja toimeentulotuen saamisella samanaikaisesti saattaa olla vaikutuksia työnteon kannustimiin sekä puhtaasti taloudellisessa mielessä että mahdollisen byro-

kratialoukkuvaikutuksen vuoksi. Koska Kelan työttömyysetuuksia saavilla on yleistä saada samanaikaisesti sekä yleistä asumistukea että perustoimeentulotukea, voivat työnteon kannustimet olla täten keskimäärin ansioturvalla olevia heikommat.

Kuvio 6. Toimeentulotuen, asumistuen, ansiopäivärahan ja Kelan työttömyysetuuden saaminen samanaikaisesti.²⁰ Lähde: Kela ja Finanssivalvonta.

Toimeentulotuki, asumistuki, ansiopäiväraha ja työmarkkinatuki/peruspäiväraha samanaikaisesti

18–64-vuotiaat etuuksien saajat helmikuussa 2020*



*Saanut jotain kolmesta etuudesta, mutta ei opintorahaa. Perustoimeentulotuen ja yleisen asumistuen saajiksi huomioitu hakijat ja heidän puolisonsa. Ansiopäivärahan saajien määrittelyt eroavat jossain määrin Kelan etuuksien vastaavista. Ansiopäivärahan ja muiden etuuksien yhdistelmät on laskettu sen perusteella, onko ansiopäiväraha vaikuttanut Kelan etuuden laskentaan.

²⁰ Huom! Määrittelyt eivät ole aivan yhteneväisiä, ja on myös esim. joitain henkilöitä, jotka ovat saaneet saman kuukauden aikana sekä Kelan että työttömyyskassan työttömyysetuutta. Mittaluokat kuitenkin oikeat. Ansiopäivärahan saajiksi etuuksien yhdistelmissä on määritelty Kelan aineistoista ne, joilla ansiopäiväraha on vaikuttanut tuloina Kelan etuuksien laskentaan.

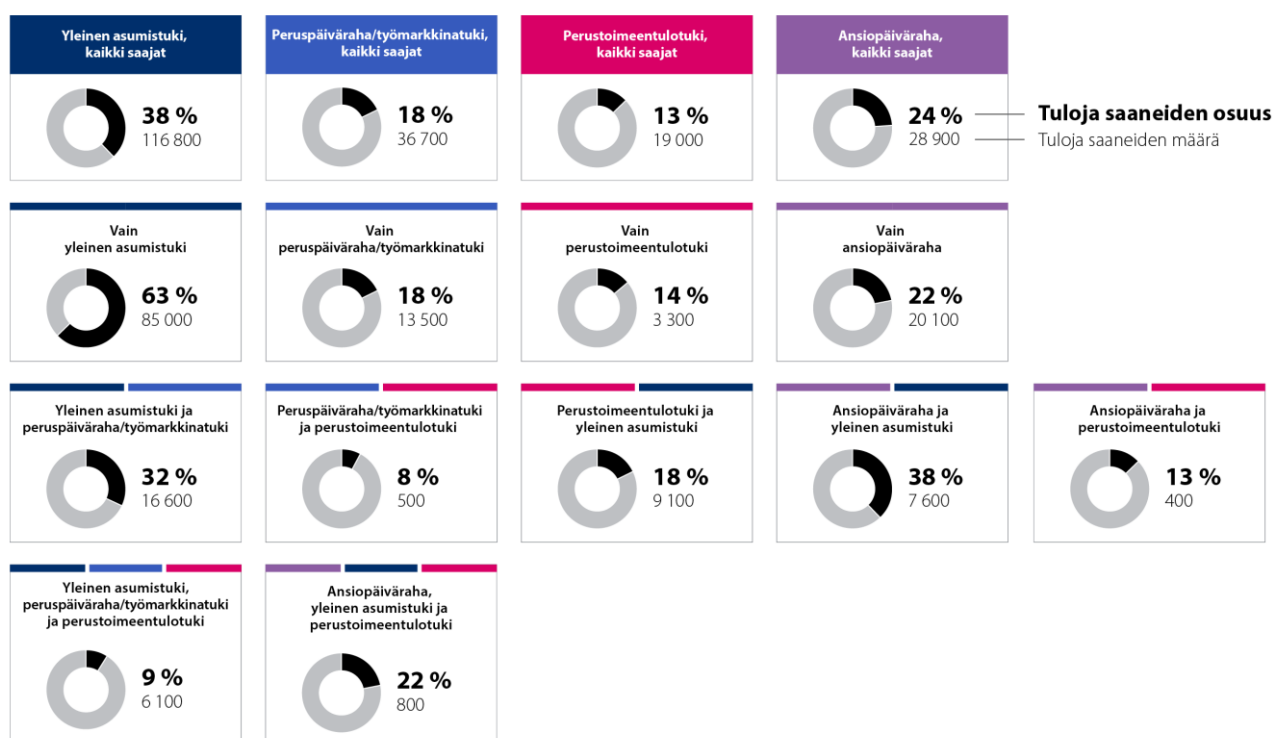
Työmarkkinatukea saavat ovat usein kauempana työmarkkinoista kuin työttömyyspäivärahalla olevat. Työttömyyspäivärahaa saavat henkilöt ovat täyttäneet työssäoloehdon yleensä melko hiljattain. Työttömyyspäivärahaa saavilla siirtymät työttömyyden ja työllisyyden välillä ja ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamistilanteet ovatkin yleisempiä. Harvinaisinta palkka- tai yrittäjätulojen saaminen on niillä, joilla yhdistyy työmarkkinatuki perustoimeentulotukeen (ks. kuvio 7). Kelan maksamia työttömyysetuuksia saavista 18 prosentilla oli palkka- tai yrittäjätuloja helmikuussa 2020. Ansiopäivärahan saajista vastaavasti 24 prosentilla oli näitä tuloja.

Vain yleistä asumistukea saavista suurimmalla osalla oli lisäksi palkka- tai yrittäjätuloa. Yhden hengen ruokakunnassa asumistuen osalta tulojen yläraja on 1501–1901 euroa riippuen asuinpaikkakunnasta. Tätä pienemmillä tuloilla voi vielä saada yleistä asumistukea.

Kuvio 7. Palkka- ja yrittäjätulojen yleisyys etuuden saajilla. Lähde: Kela ja Finanssivalvonta.

Palkka- ja yrittäjätulojen yleisyys yleisen asumistuen, työttömyysetuuksien ja perustoimeentulon saajilla

Osuus 18–64-vuotiaista etuuksien saajista helmikuussa 2020*

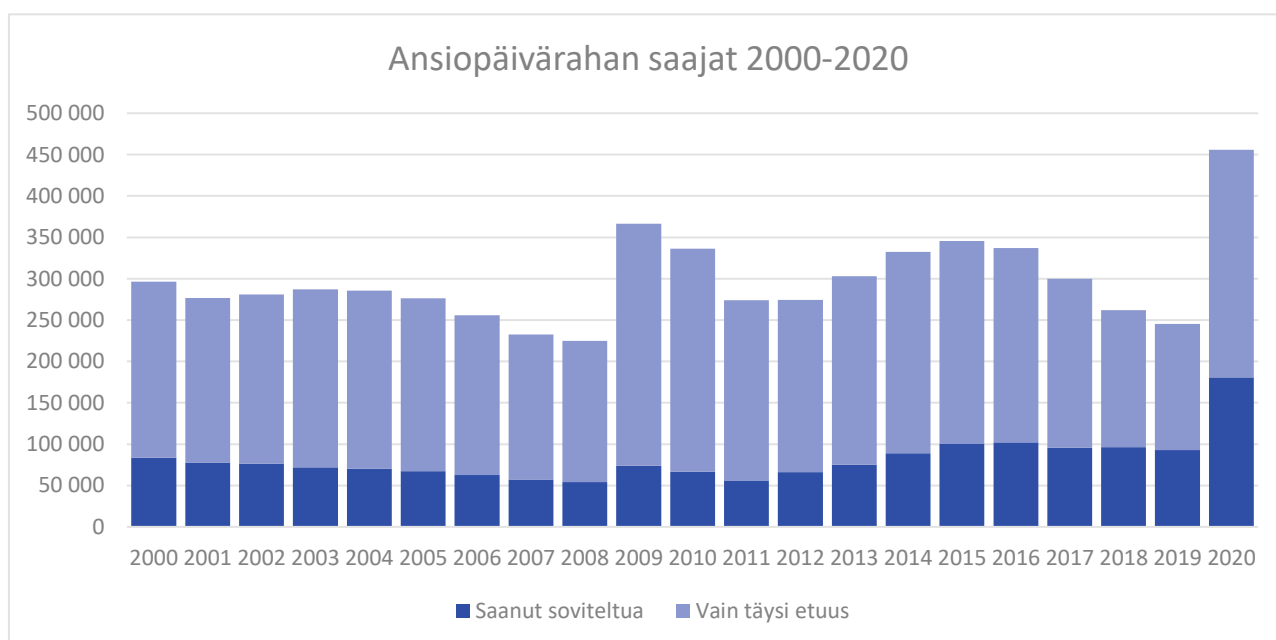


*Saanut jotain kolmesta etuudesta, mutta ei opintorahaa. Perustoimeentulotuen ja yleisen asumistuen saajiksi huomioitu hakijat ja heidän puolisonsa. Henkilö on laskettu palkka- ja yrittäjätulojen saajaksi, jos hänen tuloinaan on huomioitu palkka- tai yrittäjätuloja yleisessä asumistuessa tai perustoimeentulotuessa tai hän on saanut työtulojen perusteella sovitua työttömyysetuutta.

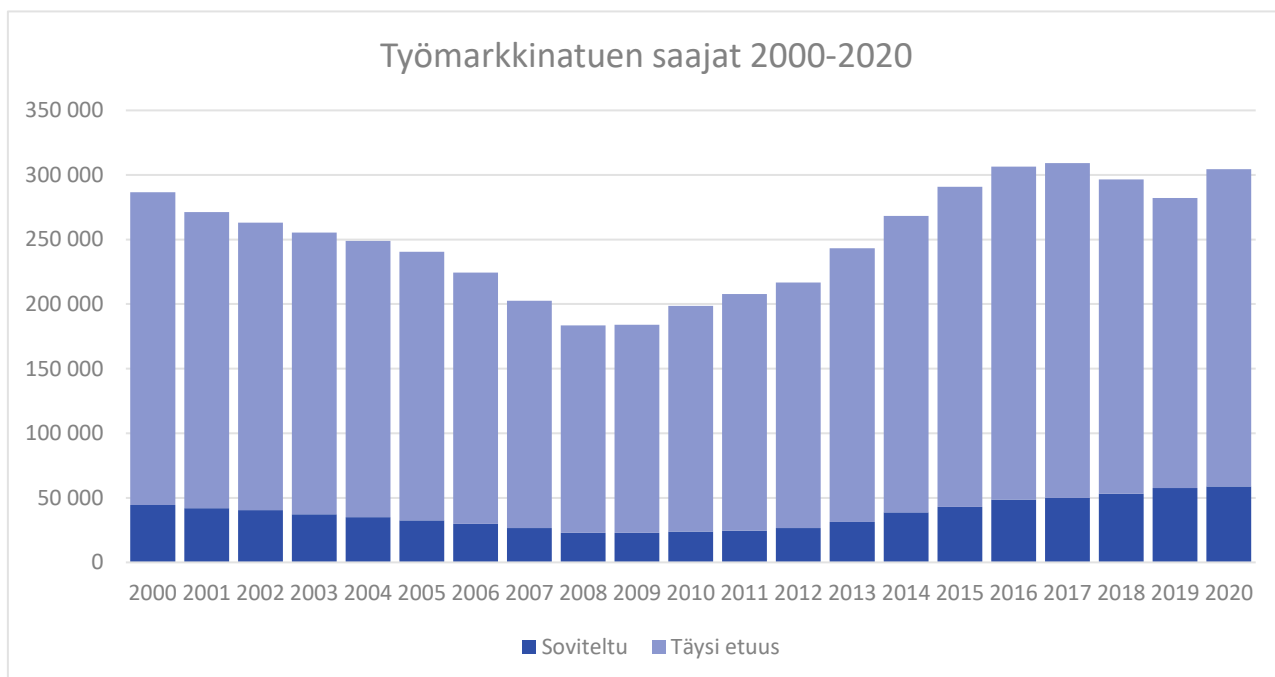
5.1.2. Sovitellun työttömyysetuuden saanti

Kuviossa 8–10 on esitetty ansiopäivärahan, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajien lukumäärät 2000–2020. Sovitellun päivärahan saajien osuus kaikkien työttömyysetuuksien saajista on kasvanut koko 2010-luvun, mikä todennäköisesti on ainakin osittain seurausta osa-aikatyön ja etuuden yhdistämisen kannustinten parantumisesta suojaosien käyttöönoton myötä. Sovitellun etuuden saanti on melko yleistä ansiopäivärahan sekä peruspäivärahan saajien keskuudessa: 38 prosenttia ansiopäivärahan ja peruspäivärahan saajista sai soviteltua päivärahaa ainakin hetken vuonna 2019. Työmarkkinatukea saaneista soviteltua etuutta sai vuonna 2019 vain 20 prosenttia.

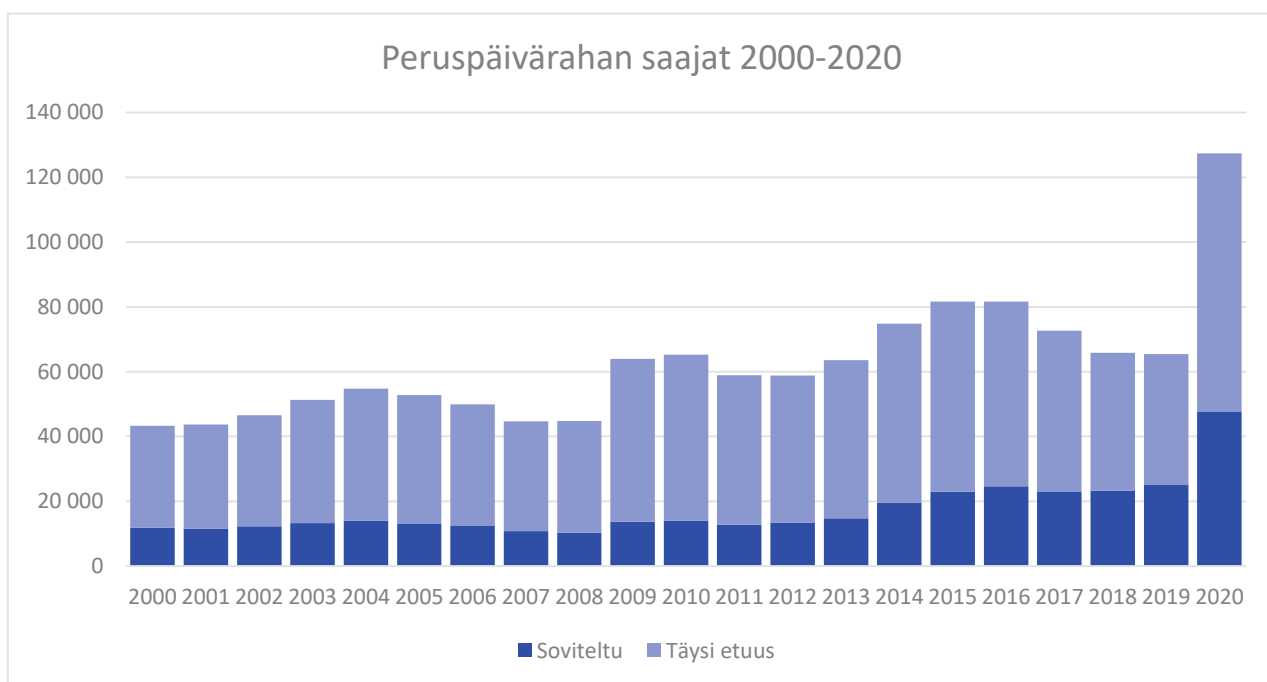
Kuvio 8. Ansiopäivärahan saajat 2000–2020 (Lähde: Finanssivalvonta).



Kuvio 9. Työmarkkinatuen saajat 2000–2020 (Lähde: Kela).



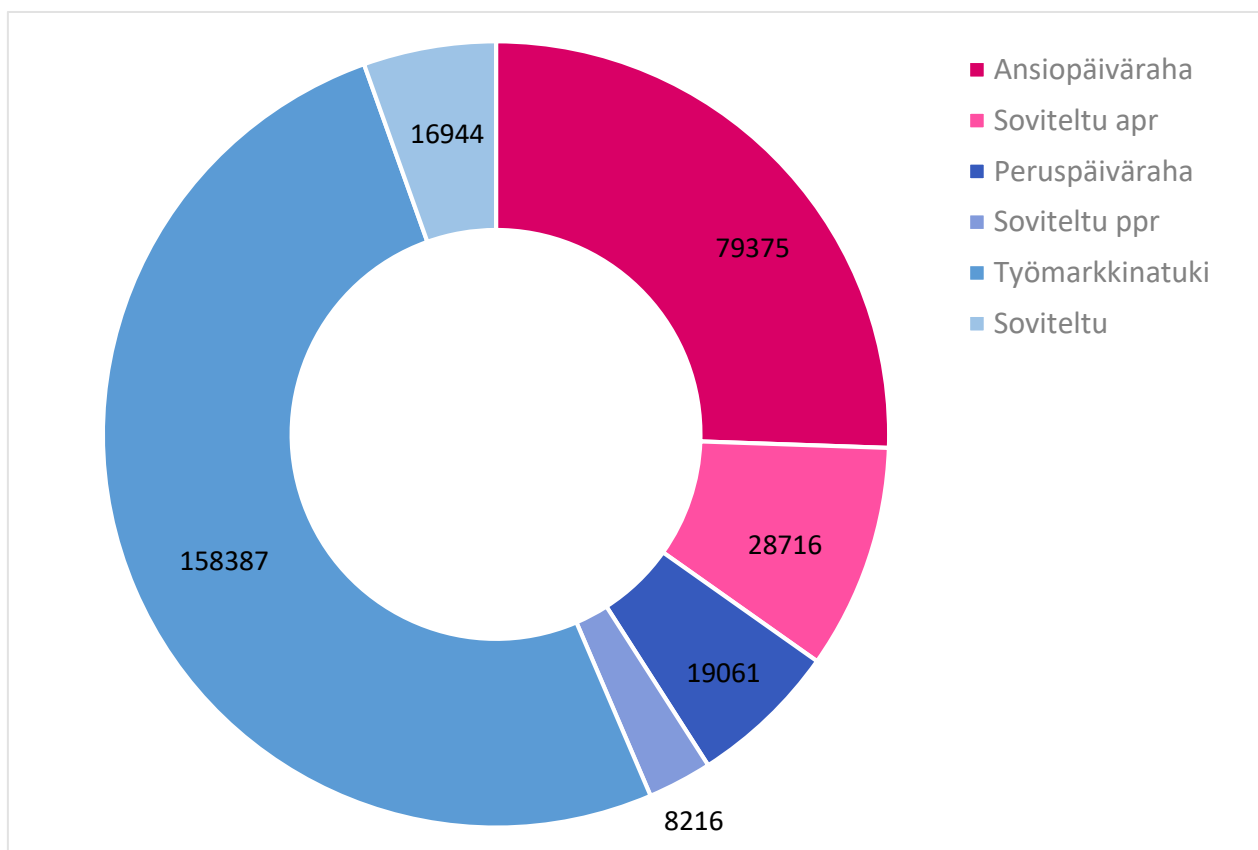
Kuvio 10. Peruspäivärahan saajat 2000–2020 (Lähde: Kela).



Kuviossa 11 on esitetty eri työttömyysetuuksien saajat joulukuussa 2019 siten, että sovitellun etuuden saajat on eroteltu. Ansiopäivärahan saajien suhteellinen osuus etuuksien saajista on tässä huomattavasti pienempi kuin vuositilastoissa, mikä johtuu pitkälti siitä, että ansiopäivä-

han saajien etuuskaudet ovat keskimäärin huomattavasti lyhyempiä kuin työmarkkinatuen. Soviteltua etuutta sai joulukuussa 2019 27 % ansiopäivärahan, 30 % peruspäivärahan ja 10 % työmarkkinatuen saajista.

Kuvio 11. Työttömyysetuuksien saajat joulukuussa 2019 (Lähteet: Kela, Finanssivalvonta).



5.1.3. Työttömyysetuushakemusten hylkäykset ja käsittelyajat

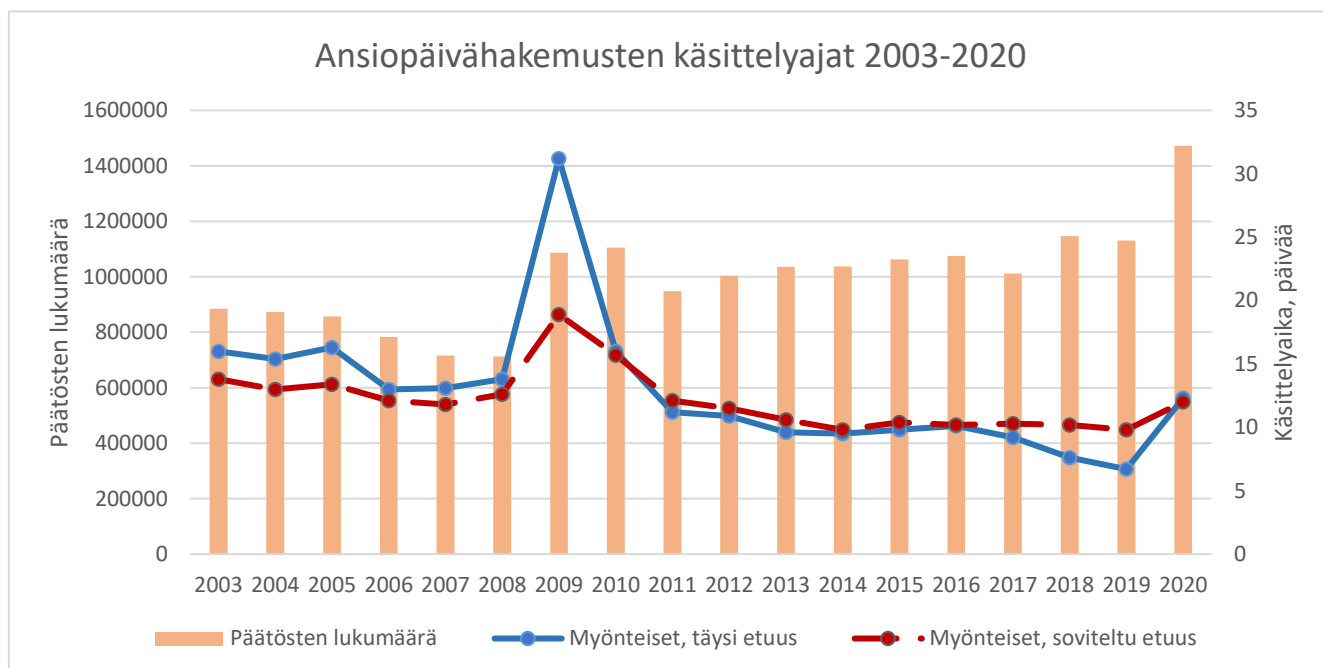
Ansiopäiväraha hakemusten hylkääminen työaikaan tai työtuloihin liittyvillä perusteilla on varsin yleistä: noin 100 000 ansiopäiväraha hakemusta hylättiin näihin liittyvillä perusteilla. Yleisimpiä perusteita hylkäykseen olivat sovitellun etuuden 80 prosentin enimmäistyöaika-ajan ylittäminen sekä se, että henkilön tulot olivat niin suuret, ettei maksettavaa jäänyt. Osassa näitä kielteisiä päätöksiä voi taustalla olla se, että vaihtelevasti työllistyvä työttömyysturvan saaja käyttää hakemusmenettelyä työtuntien ilmoittamiseen ilman varsinaista tarkoitusta hakea etuutta. Toisaalta taustalla voi olla myös se, että etuuden hakija ei tunne sovitellun työttömyysetuuden työaika- ja tulo rajoja, tai että yksittäisen hakujakson työtilanteen vaikutus ei ole hänelle selvä.

Kuvio 12. Eräitä ansiotyön tekemiseen liittyviä ansiopäiväraahakemusten kielteisiä päätöksiä vuonna 2019 (Lähde: Finanssivalvonta)

Työaika ylittää 80 prosenttia (kalenteriviikon tarkastelu maksuperuste) TTL 4 luku 1 a § 1 mom. ja 3 § 1 mom.	991
Vastaanottanut yli kaksi viikkoa kestävänsä kokoaikatyön TTL 4 luku 1 § 3 kohta.	9 541
Työsopimuksen mukainen työaika ylittää 80 prosenttia TTL 4 luku 3 § 2 mom.	960
Työaika ei valvottavissa TTL 4 luku 1 ja 3 §.	48
Työaika ylittää 80 prosenttia (enimmäisaika) TTL 4 luku 3 § 1 mom.	51 013
Työaika ylittää 80 prosenttia työaikalaan mukaisesta työajasta TTL 4 luku 3 § 1 mom.	15
Työsopimuksen mukainen työaika ylittää 80 % (tasoittumisjakso mutta ei varsinainen jaksotyö) TTL 4 luku 3 § 2 mom.	80
Työaika ylittää 80 prosenttia (kalenteriviikon tarkastelu ansaintaperuste) TTL 4 luku 1 a § 1 mom. ja 3 § 1 mom.	4 264
Työaika ylittää 80 prosenttia työaikalaan mukaisesta työajasta (kalenteriviikon tarkastelu ansaintaperuste) TTL 4 luku 1 a § 1 mom. ja 3 § 1 mom.	10
Työtulo soviteltu, ei maksettavaa TTL 4 luku 4 ja 5 § sekä 6 luku 3 a §.	6 485
Yritystoiminnan työtulo soviteltu, ei maksettavaa TTL 4 luku 4 ja 5 § sekä 6 luku 3 a §.	120
Työtulo soviteltu ja sosiaalietuus, ei maksettavaa TTL 4 luku 4, 5 ja 7 § sekä 6 luku 3 a §.	180
Yritystoiminnan työtulo soviteltu ja sosiaalietuus, ei maksettavaa TTL 4 luku 4, 5 ja 7 § sekä 6 luku 3 a §.	5
Työtulo soviteltu ja lisäeläke, ei maksettavaa TTL 4 luku 4 ja 5 §, 7 § 3 mom. sekä 6 luku 3 a §.	1
Työtulo soviteltu ja kotihoidon tuki, ei maksettavaa TTL 4 luku 4, 5 ja 8 § sekä 6 luku 3 a §.	48
Työtulo ja yritystoiminnan työtulo soviteltu, ei maksettavaa TTL 4 luku 4 ja 5 § sekä 6 luku 3 a §.	82
Työtulo soviteltu, ei maksettavaa - sovitellun enimmäismäärä TTL 4 luku 4 ja 5 §.	23 064
Yritystoiminnan työtulo soviteltu, ei maksettavaa - sovitellun enimmäismäärä TTL 4 luku 4 ja 5 §.	76
Työtulo soviteltu ja sosiaalietuus, ei maksettavaa - sovitellun enimmäismäärä TTL 4 luku 4, 5 § ja 7 §.	654
Työtulo soviteltu ja kotihoidon tuki, ei maksettavaa - sovitellun enimmäismäärä TTL 4 luku 5 § 3 mom. ja 8 §.	474
Työtulo ja yritystoiminnan työtulo soviteltu, ei maksettavaa - sovitellun enimmäismäärä TTL 4 luku 5 § 3 mom.	207
Yhteensä	98 318

Kuviossa 13 on esitetty myönteisten ansiopäiväraahakemusten keskimääräisiä käsittelyaikoja vuosilta 2003-2020. Yleisesti ottaen ansiopäiväraahakemusten käsittelyajat ovat lyhentyneet 2000-luvulla. Vuoden 2009 poikkeuksellisen pitkien käsittelyaikojen taustalla oli kansainvälisestä finanssikriisistä johtuva työttömyyden kasvu. Huomionarvoista on se, että kuviossa on kuvattu vain niiden hakemusten käsittelyajat, joista on annettu päätökset. Kokonaan työttömien henkilöiden jatkohakemuksista ei anneta päätöstä. Näiden jatkohakemusten osalta käsittelyviivettä ei käytännössä ole ja etuudet saadaan maksettua enintään muutaman päivän kuluessa hakijalle. Työttömänä työn aloittamisella voi olla vaikutuksia työttömyysetuuden maksuun. Työttömyysetuuden sovittelussa siirryttiin maksuperusteiseen sovitteluun huhtikuussa 2019. Muutoksen yhtenä tavoitteena oli vähentää palkkatietojen odottamisesta seuraavia maksuviiveitä. Osana Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksia tarkastellaan maksuperusteisen sovittelun vaikutuksia (ks. tarkemmin luku 3.1.4. koskien byrokratia- ja informaatioloukkuja).

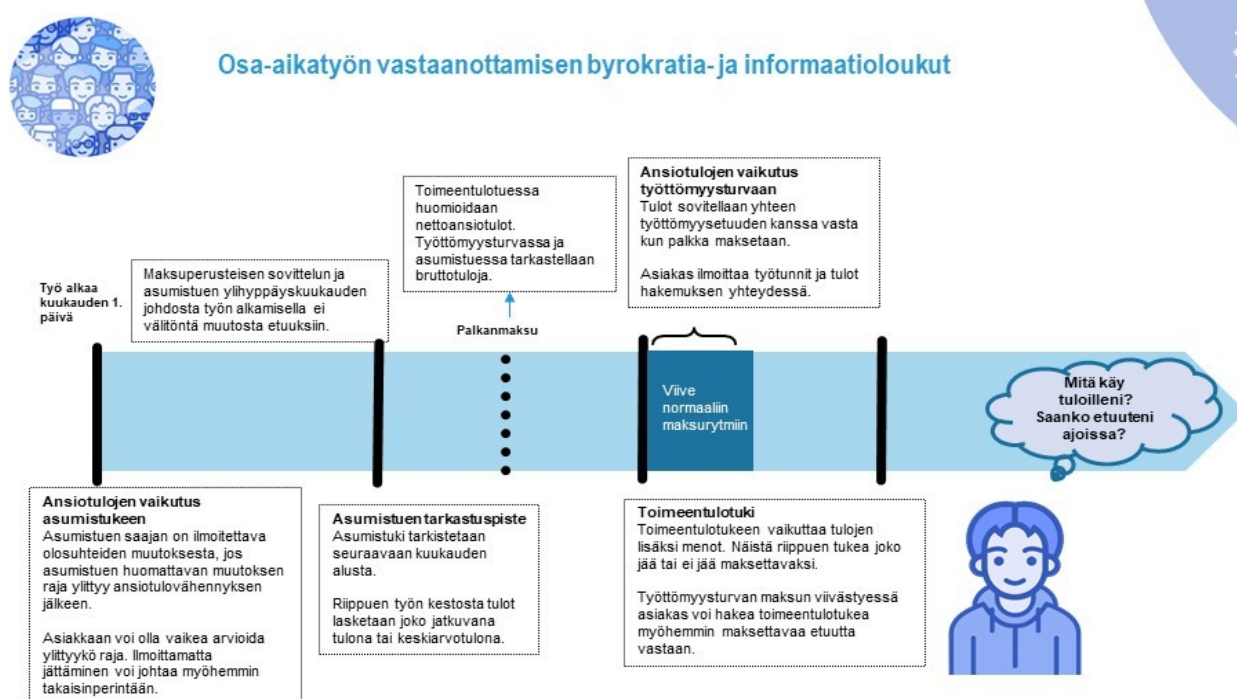
Kuvio 13. Ansiopäiväraha hakemusten käsittelyajat (lähde: Finanssivalvonta).



Tapausesimerkki 1. Osa-aikaisen työn vastaanottaminen kolmen etuuden tilanteessa

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen on katsottu muuttuvan vaikeammin ennustettavaksi ja vähemmän läpinäkyväksi, jos ensisijaisen syyperusteisen etuuden kuten esimerkiksi työttömyysturvan ja palkka- tai yritystoiminnan tulojen lisäksi toimeentuloa täydennetään myös asumistuella ja toimeentulotuella. Näissä tilanteissa toimeentulon kokonaisuuteen vaikuttaa kaksi tai useampi yhteensovittamisen mekanismi tai laskukaava. Samoin työnhakijan kokema byrokratia lisääntyy, koska hän joutuu asioimaan useamman etuusjärjestelmän piirissä. Huono ennakoitavuus ja koettu epävarmuus voivat johtaa siihen, ettei osa-aikaista tai lyhytkestoista työtä uskalleta tai haluta ottaa vastaan ollenkaan. Alla on kuvattu yksilön näkökulmasta eteen nousevia työn vastaanottamisesta seuraavia ongelmallisiksi nähtyä seikkoja.

Kuvio 14. Osa-aikatyön vastaanottamisen byrokratia- ja informaatioloukut.



Yhteensovituksen ajallinen kohdentuminen

Ansiotulot vaikuttavat eri etuuksiin ajallisesti eri tavoin. Työttömyysturvassa ja toimeentulotuessa tulot huomioidaan maksuajankohtana eli ne vaikuttavat sen kuukauden etuuteen tai tukeen, jolla palkka on maksettu. Asumistuessa tulot huomioidaan ansainta-ajankohdan mukaisesti. Jos ruokakunnan tuloissa on tapahtunut huomattava muutos, yleinen asumistuki tarkistetaan sitä seuraavan kuukauden alusta, jonka 1. päivästä tulojen muutos on voimassa, eli tarkistamisajassa on niin kutsuttu ylihyppäyskuukausi. Eli jos tulot ovat muuttuneet 1.2. niin tarkistus tehdään 1.3. alkaen, mutta jos tulot ovat muuttuneet 10.2. niin tarkistus tehdään 1.4. alkaen.

Toimeentulotukilain mukaan tulona huomioidaan käytettävissä olevat tulot. Vaihtelevien ansiotulojen sekä muiden tulojen yhteensovittaminen on haastavaa ja haasteita on yritetty ratkaista arvioimalla tuloja seuraavalle kuukaudelle tai tarkistamalla annettua päätöstä ja ns. ”vyöryttämällä” ylijäämää. Ansiotulo, joka ei ole ollut tiedossa perustoimeentulotuesta päätettäessä, voidaan toimeentulotukilain mukaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana. Menettely vähentää tarkistamisen tarvetta, mutta menettelyä voi olla vaikea asiakkaan ennakoida.

Työttömyysturvassa ja toimeentulotuessa palkan maksuajankohdasta riippuvan tulojen huomiointin ja asumistuen ylihyppäyskuukauden johdosta työn vastaanottamisella ei tapausesimerkissä 1 ole välittömiä vaikutuksia työnhakijan taloudelliseen tilanteeseen.

Erilaiset suojaosat

Työttömyysturvassa 300 euron suojaosa kuukaudessa. Asumistuessa 300 euron ansiotulovähennys (=suojaosa) ja toimeentulotuessa 150 euron etuoikeutettu tulo. Lisäksi asumistuessa tulojen huomattavan muutoksen raja aiheuttaa asumistukeen käytännössä toisen suojaosan. Yleinen asumistuki tulee tarkistaa, jos ruokakunnan yhteenlasketut tulot ovat nousseet vähintään 400 euroa tai alentuneet vähintään 200 euroa.

Brutto vai netto

Toimeentulotuki on verotonta tuloa ja tukioikeutta määritettäessä otetaan huomioon asiakkaan tosiasiallisesti verojen jälkeen saama nettoansiotulo. Tämä poikkeaa muista etuuksista, sillä niissä huomioidaan bruttotulot.

5.1.4. Työttömyysturva ja yrittäjätilanteet

Yrittäjyystilanteet nostettiin komitean taholta esiin erityisesti suhteessa työttömyysturvaan. Ongelmallisiksi kohdiksi on nostettu muun muassa työttömänä aloitetun yritystoiminnan neljän kuukauden niin kutsutun suoja-ajan lyhyys sekä yritystoiminnan laajuuden perusteella tehtävä pää- tai sivutoimisuusarviointi (ks. luku 4.3).

Taulukko 4. Yritystoimintaan liittyvien työvoimapolitiittisten lausuntojen määrät vuonna 2019.

	Vuosi 2019
	Kaudella annetut lausunnot
HAKIJAN YRITYSTOIMINTA ALKANUT, EI ESTETTÄ TYÖTT.EDUN MAKS.	6047
TYÖLLISTYY PÄÄTOIM YRITTÄJÄNÄ, EI OIKEUTTA TYÖTT.ETUUTEEN	10529
TYÖLLISTYY PÄÄTOIM. OMASSA TYÖSSÄÄN, EI OIKEUTTA TYÖTT.ETUU.	1557
YRITYST.SATUNN TAI OMA TYÖ SIVUTOIM, EI ESTET.TYÖT.EDUN MAKS.	7738
PERH.JÄSENEEN TYÖSK. YRITYKS. PÄÄTT, EI ESTET.TYÖT.EDUN MAKS.	145
TYÖT.ET. MAKS. EI ESTET, HAKIJAN OMASSA TYÖSSÄ TYÖLL. ALKAN.	1864
TYÖTT.ET. MAKSAM. EI TYÖV.POL. EST, SIVUTOIM.YRITT. LASK.PALV	1738
EI OIKEUTTA TYÖTT.ET., PÄÄTOIM. YRITTÄJÄ LASK.PALV.YRITYKSEN	792
TYÖTT.ET.MAKS. EI ESTETTÄ, TYÖ YRITT.LASK.PALV.YRIT. ON PÄÄTT	603

Tapausesimerkki 2. Työttömänä aloitettu yritystoiminta

Yritystoimintaa aloitettaessa työnhakijan osalta käynnistyy kaksi erilaista prosessia eri tahoilla. Työ- ja elinkeinoviranomainen ratkaisee sen, mikä vaikutus yritystoiminnalla ylipäättään on oikeuteen saada työttömyysetuutta. Sosiaaliturvaetuuksien osalta työnhakijan tulee asioida Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan, jos hän on työttömyyskassan jäsen, kanssa, jotka yhteen sovittavat yrittäjänä ansaitut tulot etuuksien kanssa. Työnhakijan tulee myös pohtia tulisiko hänen mahdollisesti siirtyä palkansaajakassasta yrittäjäkassan jäseneksi. Alla olevassa kuviossa 13 on kuvattu työttömänä aloitetun yritystoiminnan prosessi.

Yritystoiminnan aloittaminen

Työttömyysturva

Aloitettaessa yritystoimintaa työnhakijan tulee ilmoittaa asiasta työ- ja elinkeinotoimistolle. Työnhakijan ilmoittaessa yritystoiminnan aloittamisesta, TE-toimisto antaa työttömyysetuuden maksajalle (esimerkissä työttömyyskassa) tiedotelausunnon, jossa TE-toimisto kertoo selvittävänsä yritystoiminnan aloittamista. TE-toimisto tutkii yritystoiminnan aloittamispäivän ja onko toimintaa uutta työttömänä aloitettua yritystoimintaa. Tätä varten työnhakijan on vastattava hänelle lähetettyyn selvityspyyntöön. Työvoimaviranomaisen lähettämät kirjalliset selvityspyynnot voivat olla työnhakijalle työläitä täyttää. Osittain samat asiat voivat kiinnostaa sekä TE-toimistoa että työttömyyskassaa, jolloin samoja selvityksiä joutuu antamaan kahdelle eri taholle. Jos yritystoiminta on aloitettu jo ennen työttömyysaikaa, arvioidaan sen pää- tai sivutoimisuus välittömästi. Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan työttömyyskassa usein keskeyttää etuuden maksamisen selvityksen ajaksi. Tarkoituksena on välttää tarpeettomia ja hallinnollisesti raskaita takaisinperintä tilanteita. TE-toimiston tulee antaa lausunto 30 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut asian selvittämiseksi tarvittavan selvityksen. Maksuviipeet ovat mahdollisia yritystoiminnan alkamishetkellä. Jos työttömyysetuuden maksatukseen tulee katkos, henkilö voi hakea perustoimeentulotukea. Perustoimeentulotukea voidaan myöntää ennakkona odotettavissa olevaa etuutta vastaan.

Sovitellun työttömyyspäivärahan maksamista varten työnhakijan tulee ilmoittaa yritystoiminnasta ansaitut tulot työttömyyskassalle. Tavallisesti yritystoiminnan tulojen sovittelussa käytetään viimeisimmän vahvistetun verotuksen tietoja. Yritystoiminnan ollessa uutta verotustietoja ei ole käytettävissä. Tällöin työttömyyskassa arvioi yritystoiminnan tuloja muun kuin verotuksen tietojen perusteella. Työttömyysturvaa haetaan kuukausittain jälkikäteen. Työttömyyskassalle etuuden hakija toimittaa hakujaksoa koskevan erittelyn menoista ja tuloista.

Työnhakijalle tulee pohdittavaksi myös se, haluaako hän jäädä palkansaajakassan jäseneksi vai siirtyä yritystoiminnan aloittamisen jälkeen heti yrittäjäkassaan. Työttömyyskassa ei voi tarjota sekä palkansaaja että yrittäjän työttömyysvakuutusta eikä yrittäjänä ja palkansaajana tehtyä työtä voida yhdistää samaan työssäoloへtoon. Siirtyessä yrittäjäksi henkilölle voidaan työttömyyden aikana maksaa ansiopäiväraha palkansaajana kertyneen työssäoloehdon perusteella, jos yritystoiminnan aloittamisesta on kulunut alle 18 kuukautta. Tämä 18 kuukauden ajaksi voi jäädä palkansaajakassan jäseneksi. Palkansaajakassan jäsen ei voi kuitenkaan kerryttää yrittäjän työssäoloehdotta. Jos yrittäjän työssäoloehdotta haluaa alkaa kerryttämään välittömästi, tulee työnhakijan vaihtaa työttömyyskassaa²¹.

Asumistuki

Koska esimerkkihenkilömme saa työttömyysturvan lisäksi asumistukea, tulee hänen ilmoittaa olosuhteiden muutoksesta myös Kelaan asumistuen mahdollista tarkistusta varten. Välitarkistuksen aiheuttaa, jos ruokakunnan tulot nousevat vähintään 400 euroa kuukaudessa. Tuloihin tehdään 300 euron ansiotulovähennys, joka on eräänlainen suojaosa. Yritystoimintaa aloittavan henkilön voi olla vaikeaa arvioida ylittykö huomattavan muutoksen raja tuloissa.

Yritystoiminnasta ansaitut tulot huomioidaan työttömyysturvassa ja asumistuessa eri tavoin. Työttömyysturvassa tulot huomioidaan kuukausittain todellisten ansioiden mukaan. Yrittäjän asumistuki määräytyy lähtökohtaisesti yrittäjän itse asettaman YEL-työtulon mukaan²². Jos aloitavalla yrittäjä saa lisäksi työttömyysetuutta, otetaan työttömyysetuus tulona huomioon YEL-työtulon lisäksi. YEL-työtulo vastaa vuosiansioita, joten asumistuen määrittämisessä se jaetaan kuukausituloksi. Myös näihin tuloihin tehdään ansiotulovähennys.

YEL-työtuloon perustuvat tulot arvioidaan niin sanottuna jatkuvana tulona. Jatkuvana tulona pidetään tuloa, joka jatkuu vähintään kolme kuukautta asumistuen myöntämisen- tai tarkistamisajankohdasta. Tarkistusajankohta on sitä seuraavan kuukauden alusta, jonka 1. päivästä alkaen muutos on voimassa. Jos esimerkiksi tulot muuttuvat yritystoiminnan alkamisen johdosta 1.2., tuki tarkistetaan 1.3. alkaen. Jos taas tulot muuttuvat yritystoiminnan alkamisen johdosta 10.2., tuki tarkistetaan 1.4. alkaen.

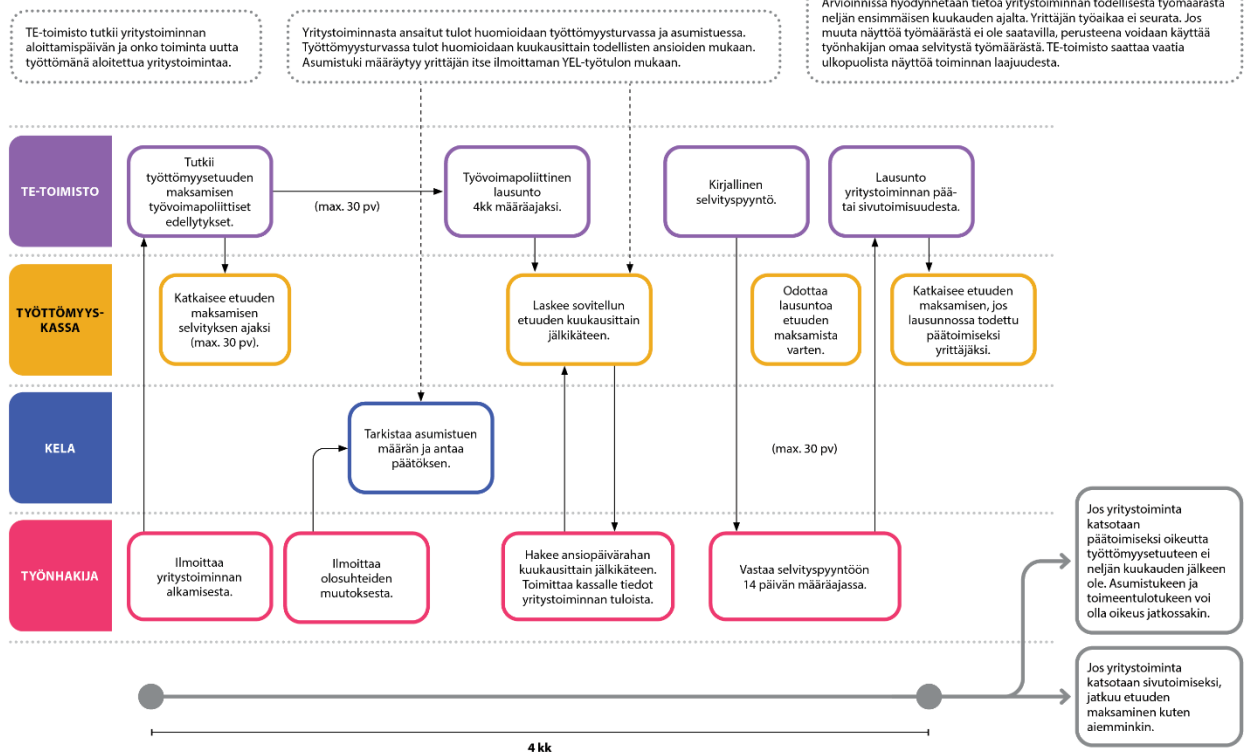
²¹ Yrittäjä voi liittyä yrittäjien työttömyyskassan jäseneksi, jos YEL-työtulo on vähintään 13 247 € vuodessa (2021).

²² Yrittäjien, joilla ei ole YEL-vakuuttamisvelvollisuutta tai vakuutusta, tuloksi arvioidaan starttirahan määrä, vähimmäistulo tai oman arvion mukainen tulo.

Kuvio 14. Työttömänä aloitetun yritystoiminnan prosessi.

Tapausesimerkki 1.

Toimeentuloriski, kun yritystoiminnan aloittaa työttömänä



Yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuuden arviointi 4 kuukauden kuluttua

Neljän kuukauden kuluttua yritystoiminnan aloittamisesta yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuus arvioidaan. Arvioinnin tekemiseksi TE-toimisto lähettää työnhakijalle selvityspyynnön, jossa kysytään tietoa yritystoiminnan luonteesta. Arvioinnissa voidaan hyödyntää tietoa yritystoiminnan todellisesta työmäärästä neljän ensimmäisen kuukauden ajalta.

Yritystoiminta katsotaan päätoimiseksi, jos se on laajuudeltaan sellaista, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Arvio perustuu kokonaisharkintaan yritystoiminnan työllistävyydestä. Oleellista arvioinnissa on toimintaan käytetty työaika, ei esimerkiksi ansaitut tulot. Yrittäjän työaika ei voi seurata samalla tavalla kuin palkansaajan, mikä tekee arvioinnista haastavaa. Arviointiin ei ole olemassa selkeitä kriteerejä, eikä se siten ole työnhakijan kannalta kovinkaan ennustettavaa tai läpinäkyvää. Jos muuta näyttöä työmäärästä ei ole saatavilla, perusteena voidaan käyttää työnhakijan omaa selvitystä työmäärästä. TE-toimisto saattaa kuitenkin vaatia riippumatonta näyttöä sivutoimisuuden tueksi.

Yritystoiminnan alkamishetkeä vastaavasti työnhakija ei välttämättä saa ratkaisua tilanteeseensa heti neljän kuukauden kohdalla. Käsittelytilanteesta riippuen asian käsittelyyn voi kulua

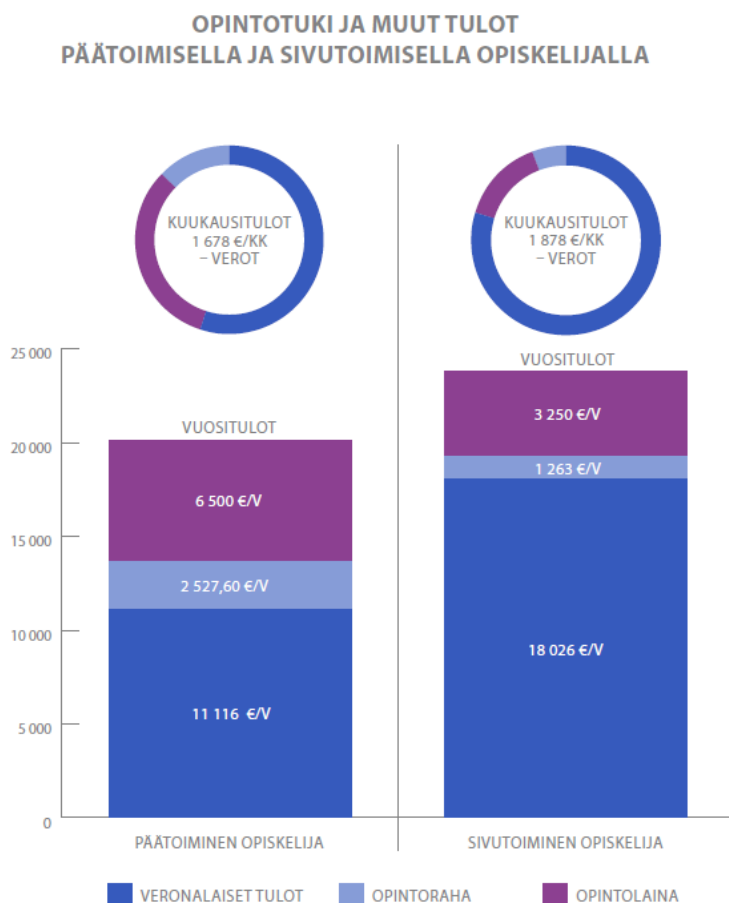
aikaa jopa kuukausi. Työttömyysturvan kannalta arvioinnilla on keskeinen merkitys. Jos yritystoiminta katsotaan päätoimiseksi, etuutta ei voida maksaa ollenkaan. Sivutoiminen yritystoiminta ei ole esteenä työttömyysetuuden maksamiselle. Jos yritystoiminta katsotaan siis sivutoimiseksi, jatkuu etuuksien maksaminen samalla tavalla kuin neljän kuukauden suoja-ajan aikana.

Jos yritystoiminta katsotaan päätoimiseksi, oikeutta työttömyysetuuteen ei neljän kuukauden jälkeen ole. Tällä arvioinnilla ei ole vaikutusta oikeuteen saada asumistukea, sillä asumistukea voidaan maksaa myös päätoimiselle yrittäjälle. Asumistukea voidaan edelleen maksaa, jos tulot sen mahdollistavat. Tarvittaessa yrittäjän on mahdollista hakea myös perustoimeentulotukea Kelasta. Päätoimisen yrittäjän hakiessa toimeentulotukea, Kela selvittää yritystoiminnan kannattavuutta. Yritystoimintaa pidetään kannattavana silloin, kun siitä on mahdollista saada tuloja jokseenkin saman verran kuin työttömänä ollessa saisi perusmääräistä työttömyysetuutta. Jos yritystoiminta on pidempiaikaisesti kannattamatonta, kehoitetaan toimeentulotuen käsittelyn yhteydessä asiakasta lopettamaan ko. toiminta. Jos kannattamatonta toimintaa jatketaan, voidaan perustoimeentulotuen perusosaa alentaa.

5.2. *Opiskelun aikaisten etuuksien ja muiden tulojen yhteensovittaminen*

Opintotuessa opiskelijan omien tulojen tuloharkinnassa tuloina otetaan huomioon veronalaiset ansio- ja pääomatulot koko kalenterivuoden ajalta, opintoraha pois lukien. Vuosituloraja on henkilökohtainen, ja se perustuu kalenterivuoden aikaisten opintotukikuukausien määrään. Opiskelija voi saada vuositulorajan verran tuloja milloin vain kalenterivuoden aikana. Esimerkiksi yhdeksän tukikuukaudella vuosituloraja on 12 498 euroa vuonna 2020 ja vuonna 2021. Tuloja ei tutkita tukea myönnettäessä, vaan opiskelijan on itse huolehdittava siitä, että vuosituloraja ei ylity. Opiskelija voi vaikuttaa vuositulorajaansa perumalla etukäteen opintotukea tai palauttamalla maksettuja tukikuukausia tukivuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä.

Kuvio 15. Opintotuki ja muut tulot päätoimisella ja sivutoimisella opiskelijalla. Kuvissa esitetyt euromäärät ovat esimerkinomaisia laskennallisia tuloja koko vuoden ja kuukauden aikana (Lähde: Kela).



Opiskelija, joka opiskelee päätoimisesti ja nostaa opintotukea eslm. 10 kk (1,8–31,5)

- vuosituloraja on 11 116 euroa, jolloin tuloja voi olla keskimäärin 926 e/kk 12 kkn aikana. Tulot voi siis ansaita milloin vain.
- tulojen lisäksi saa opintorahan ja lainan: 252,76 x 10 kk = 2 527,60 e/vuosi ja laina 10 kklle 6 500 e eli 9 027,60 eli noin 752 e/kk keskimäärin 12 kuukauden ajalle jaettuna.
- yhteensä tulot 926 + 752 = noin 1 678 e/kk – verot

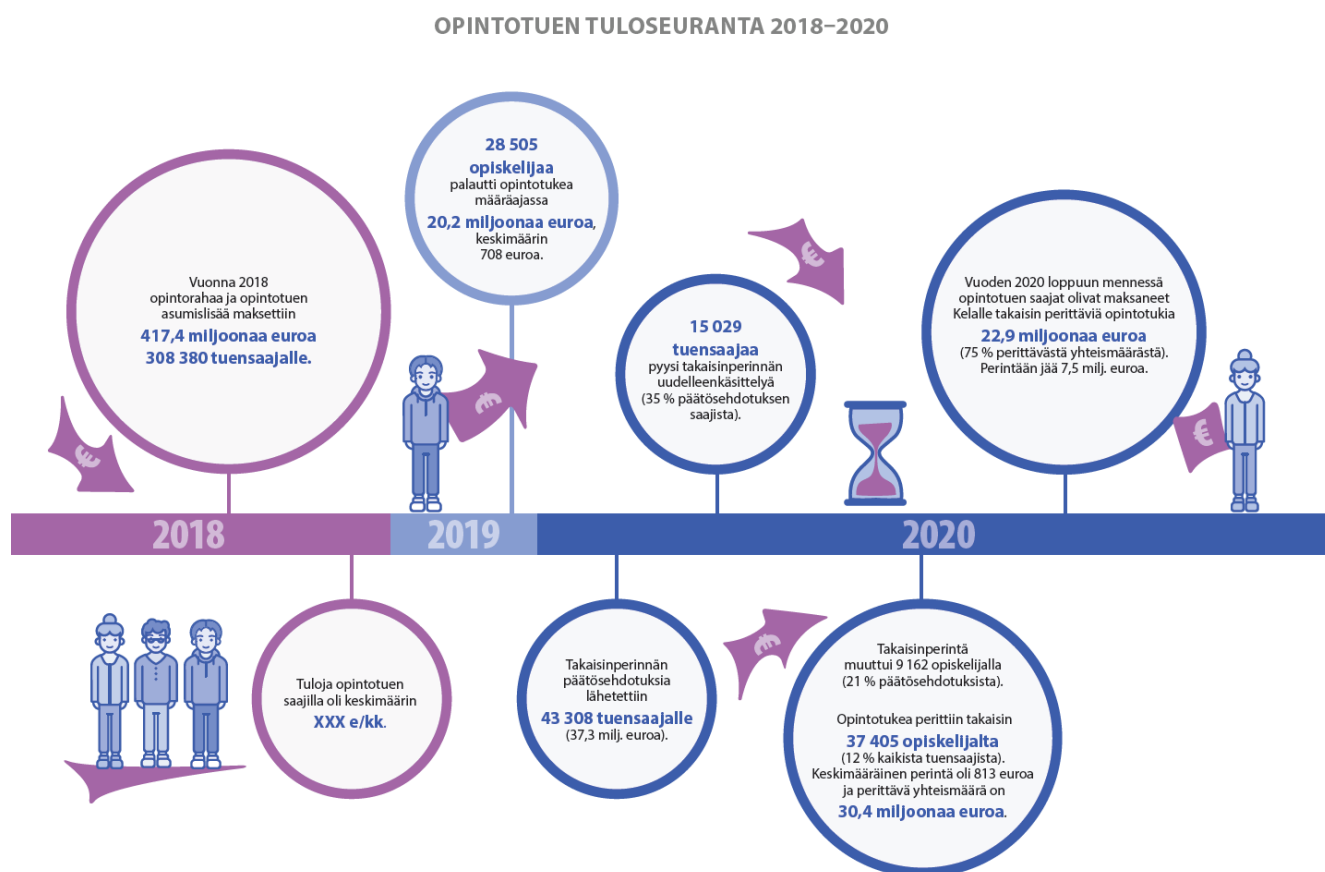
Opiskelija, joka opiskelee sivutoimisesti työn ohella ja nostaa tukea 5 kk

- vuosituloraja on 18 026, jolloin tuloja voi olla keskimäärin 1 502 e/kk 12 kk aikana
- tulojen lisäksi saa opintorahan ja lainan 5 kklle: opintorahan 252,76 x 5 kk = 1 263 e/vuosi ja laina 5 kklle 3 250 e eli 4 513 e eli 376 e/kk 12 kkn ajalle jaettuna
- yhteensä tulot: 1 502 + 376 = 1 878 e/kk – verot

Tulovalvonta tehdään verotustietojen perusteella. Jos vuositulot ovat suuremmat kuin vuosituloraja, opiskelijalta peritään takaisin opintorahaa ja asumislisää. Takaisin perittävään määrään lisätään opintotukilain mukainen 7,5 %:n korotus. Päätösehdotuksen saatuaan opiskelija voi tehdä uudelleen käsittelypyynnön, jossa hän selvittää opiskeluaikansa ja muuna kuin opiskeluaikana saamansa tulot. Kela hyödyntää tulorekisteriä vuoden 2019 tulovalvonnasta alkaen. Opintotukea ei peritä takaisin niiden tulojen vuoksi, jotka on maksettu opiskelijalle ennen opintojen

aloittamiskuukautta tai valmistumiskuukauden jälkeen. Opiskelija voi sopia Kelan kanssa takaisinperinnän maksujärjestelyistä.

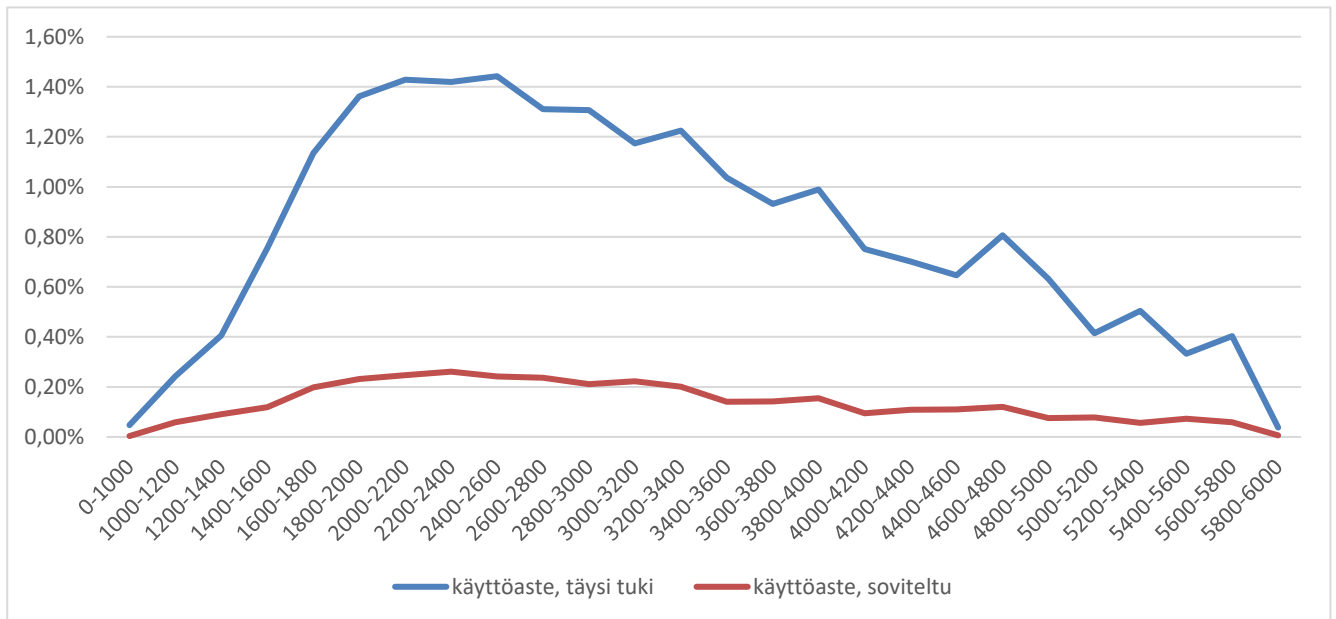
Kuvio 16. Opintotuen tuloseuranta vuosina 2018-2020 (Lähde: Kela).



Aikuiskoulutustuki

Aikuiskoulutustuelle on ollut tyypillistä, että sitä on maksettu kokoaikaisen työstä poissa olon perusteella. Työn ja osittaisen opintovapaan yhdistäminen on ollut harvinaista, mikä ilmenee sovitellun aikuiskoulutuksen käytöstä (ks. kuvio 16). Aikuiskoulutustukea uudistettiin 1.8.2020 alkaen muun muassa siten, että opiskelusta työn ohessa tehtiin entistä kannattavampaa. Muutoksilla mahdollistettiin tukikuukausien kuluminen puolikkaina ja muutettiin aikuiskoulutustuen ja ansiotulojen yhteensovittamissäännöksiä. Uudistuksen vaikutuksista sovitellun aikuiskoulutustuen käyttöön ei voida vielä tehdä johtopäätöksiä, koska uudistuksen arviointi on yhä kesken.

Kuvio 17. Täysimääräisen ja sovitellun aikuiskoulutustuen käyttöaste vuosina 2017–2018.



6. Yhteenveto

Täydennetään syksyn komitean kokoukseen.

7. Komitean kannanotto

Täydennetään myöhemmin.

Lähteet

- Abeler, Johannes, ja Simon Jäger. 2015. "Complex tax incentives." *American Economic Journal: Economic Policy* 7 (3): 1–28.
- Altmann, Steffen, Armin Falk, Simon Jäger, ja Florian Zimmermann. 2018. "Learning about job search: A field experiment with job seekers in Germany." *Journal of Public Economics* 164: 33–49.
- Armour, Philip. 2018. "The Role of Information in Disability Insurance Application: An Analysis of the Social Security Statement Phase-In." *American Economic Journal: Economic Policy* 10 (3): 1–41.
- Bhargava, Saurabh, ja Dayanand Manoli. 2015. "Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment." *American Economic Review* 105 (11): 3489–3529.
- Böheim, R. and Weber, A. (2011), "The effects of marginal employment on subsequent labour market outcomes", *German Economic Review*, 12(2), 165-181.
- Caliendo, M. and Wrohlich, K. (2010), "Evaluating the German 'Mini-jobs' reform using a true natural experiment", *Applied Economics*, 42(19), 2475-2489.
- Caliendo, M., Künn, S. and Uhlendorff, A. (2016), "Earnings exemptions for unemployed workers: The relationship between marginal employment, unemployment duration and job quality", *Labour Economics*, 42, 177-193.
- Chetty, Raj, ja Emmanuel Saez. 2013. "Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients." *American Economic Journal: Applied Economics* 5 (1): 1–31.
- Cockx, B., Goebel, C. and Robin, S. (2013). "Can income support for part-time workers serve as a stepping-stone to regular jobs? An application to young long-term unemployed women", *Empirical Economics*, 44, 189-229.
- Currie, Janet. 2004. "The Take Up of Social Benefits." Working paper.
- Ebenstein, Avraham, ja Kevin Stange. 2010. "Does Inconvenience Explain Low Take-Up? Evidence from Unemployment Insurance." *Journal of Policy Analysis and Management* 29 (1): 111–136.
- Ek Spector, S. (2015) "Should unemployment insurance cover partial unemployment?", *IZA World of Labor* 199.

Eliason M., Johansson P. & Nilsson M. 2019. Forward-looking moral hazard in social insurance. *Labour Economics* 60, 84-98.

Engström, Per, Eskil Forsell, Johannes Hagen, ja Arnaldur Stefánsson. 2019. "Increasing the Take-Up of the Housing Allowance Among Swedish Pensioners: A Field Experiment." *International Tax and Public Finance* 26: 1353–1382.

Freier, R. and Steiner, V. (2007), "‘Marginal employment’: stepping stone or dead end? Evaluating the German experience", Discussion Paper, No. 3175, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

Fremigacci, F. and Terracol, A. (2013), "Subsidized temporary jobs: lock-in and stepping stone effects", *Applied Economics*, 45, 4719-4732.

Gerfin, M. and Lechner, M. (2002), "A microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland", *The Economic Journal*, 112(482), 854-893.

Gerfin, M., Lechner, M. and Steiger, H. (2005), "Does subsidized temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes", *Labour Economics*, 12, 807-835.

Godøy, A. and Røed, K. (2016), "Unemployment insurance and underemployment", *LABOUR*, 30, 158-179.

Halonen JI., Solovieva S., Pentti J., Kivimäki M., Vahtera J. & Viikari-Juntura E. 2016. Effectiveness of legislative changes obligating notification of prolonged sickness absence and assessment of remaining work ability on return to work and work participation: a natural experiment in Finland. *Occupational and Environmental Medicine* 73, 42–50.

Halonen JI., Solovieva S., Virta LJ., Laaksonen M., Martimo K-P., Hiljanen I., Lallukka T., Autti-Rämö I., Viikari-Juntura E. 2018. Sustained return to work and work participation after a new legislation obligating employers to notify prolonged sickness absence. *Scandinavian Journal of Public Health* 46(19_suppl):65–73

Harju, J., Kanninen, O., Karhunen, H., Kosonen, T., Matikka, T. and Verho, J., 2019. Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta.

Henrekson M. & Persson M. 2004. The effects on sick leave of changes in the sickness insurance system. *Journal of Labour Economics* 22, 87-113.

Hernaes Ø. 2018. Activation against absenteeism – Evidence from a sickness insurance reform in Norway. *Journal of Health Economics* 62, 60–68.

- Hiilamo, H., 2003. Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 99(3), pp.294-311.
- Holen, A. ja Horowitz, S. (1974), "Partial unemployment insurance benefits and the extent of partial unemployment", *The Journal of Human Resources* 9(3), 420-422.
- Honkanen P., Jäntti M. & Pirttilä J. 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007: Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004.
- Hägglund P. 2013. Do time limits in the sickness insurance system increase return to work? *Empirical Economics* 45, 567–582.
- Hämäläinen, K., Kanninen, O., Simanainen, M. and Verho, J. (2020), "Perustulokokeilun arvioinnin loppuraportti: Rekisterianalyysi työmarkkinavaikutuksista" VATT Muistiot 59.
- Johansson P. & Palme M. 2005. Moral hazard and sickness insurance. *Journal of Public Economics* 89, 1879-90.
- Jones, Damon. 2010. "Information, Preferences, and Public Benefit Participation: Experimental Evidence from the Advance EITC and 401(k) Savings." *American Economic Journal: Applied Economics* 2 (2): 147–63.
- Kausto J., Solovieva S., Virta LJ & Viikari-Juntura E. 2012. Partial sick leave associated with disability pension: propensity score approach in a register-based cohort study. *BMJ Open* 2012;2:e001752.
- Kausto J., Viikari-Juntura E., Virta LJ, Gould R., Koskinen A., Solovieva S. 2014. Effectiveness of new legislation on partial sickness benefit on work participation: a quasi-experiment in Finland. *BMJ Open* 2014;4:e006685.
- Kosonen, T. (2014). To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 14(3).
- Kotamäki M. & Ollongvist J. 2018. Financial Incentives to Work Decomposed: The Finnish Case.
- Kyyrä T. & Paukkeri T. 2018. Does experience rating reduce sickness and disability claims? Evidence from policy kinks. *Journal of Health Economics* 61, 178-192.
- Kyyrä, T. (2010), "Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work", *European Economic Review*, 54(7), 911-930.

- Kyyrä, T. and Pesola, H. (2020a), "Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers" *Labour Economics* 62, 101777.
- Kyyrä, T. and Pesola, H. (2020b), "The effects of unemployment benefit duration: Evidence from residual benefit duration" *Labour Economics* 65, 101859.
- Kyyrä, T. and Pesola, H. (2020c), "The Effects of UI Benefits on Unemployment and Subsequent Outcomes: Evidence from a Kinked Benefit Rule" *Oxford Bulletin for Economics and Statistics*, 82(5): 1135-1160
- Kyyrä, T., Matikka, T. and Pesola, H. (2018). Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.
- Kyyrä, T., Pesola, H. and Verho, J. (2019). "The spike at benefit exhaustion: The role of measurement error in benefit eligibility." *Labour Economics*, 60: 75-83.
- Kyyrä, T., Pesola, H. and Rissanen, A. (2017). "Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses". VATT Research Reports 184.
- Kyyrä, T., Parrotta, P. and Rosholm M. (2013), "The effect of receiving supplementary UI benefits on unemployment duration", *Labour Economics*, 21, 122-133.
- Laaksonen M. 2020. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen: trendit, tilannekuva, tulevaisuus. Eläketurvakeskuksen raportteja 07/2020. Eläketurvakeskus.
- Lalive, R., Van Ours, J.C. and Zweimüller, J. (2008), "The impact of active labour market programmes on the duration of unemployment in Switzerland", *The Economic Journal*, 118, 235-257.
- Landais, C., Michailat, P., & Saez, E. (2018). A macroeconomic approach to optimal unemployment insurance: Theory. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 152-81.
- Le Barbanchon, T., (2016). "Optimal partial unemployment insurance: Evidence from bunching in the U.S.", NBER Chapters in: *Social Insurance Programs (Trans-Atlantic Public Economic Seminar - TAPES)*. National Bureau of Economic Research, Inc.
- Leinonen T., Solovieva S. & Viikari-Juntura E. 2020a. Työkyvyttömyyteen ja osatyökyvyttömyyteen liittyvät etuudet ja järjestelmät. Teoksessa Alasalmi J., Busk H., Kauhanen A., Leinonen T., Solovieva S., Valkonen T. & Viikari-Juntura E. 2020. Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:23. Valtioneuvoston kanslia.

- Leinonen T., Solovieva S., Laaksonen M. & Viikari-Juntura E. 2020b. Työeläkekuntoutukseen osallistumisen vaikutus työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. *Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim* 136, 2173-82.
- Lidwall U. 2013. Termination of sickness benefits or transition to disability pension after changes in sickness insurance: a Swedish register study. *Disability Rehabilitation* 35, 118–24.
- Liebman, Jeffrey B., ja Erzo F. Luttmer. 2015. "Would People Behave Differently If They Better Understood Social Security? Evidence from a Field Experiment." *American Economic Journal: Economic Policy* 7 (1): 275–299.
- Liukko J. 2020. Työeläkekuntoutuksen ratkaisukäytännöt sekä kuntoutuksen toimivuus ja vaikuttavuus Asiantuntijahaastatteluihin ja kirjallisuuteen perustuva selvitys. Eläketurvakeskuksen raportteja 06/2020. Eläketurvakeskus.
- Liukko J., Polvinen A., Kesälä M. & Varis J. 2017. Maksuluokkamallin toimivuus ja kannustinvaikutukset Kyselytutkimus työnantajien näkemyksistä. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 03 / 2017. Eläketurvakeskus.
- Lundberg, J. and Norell, J. (2020). Taxes, benefits and labour force participation: A survey of the quasi-experimental literature. *Journal of the Finnish Economic Association*, 1/2020: 60-77.
- Markussen S., Mykletun A., Røed K. 2012. The case for presenteeism — Evidence from Norway's sickness insurance program. *Journal of Public Economics* 96, 959–72.
- McCall, B. (1996), "Unemployment insurance rules, joblessness, and part-time work", *Econometrica* 64(3), 647-682.
- Mielonen A. 2020. Ammatillisen kuntoutuksen organisointi, oikeus kuntoutukseen ja etuudet Ruotsissa, Saksassa, Alankomaissa ja Suomessa. Eläketurvakeskuksen raportteja 13/2020. Eläketurvakeskus.
- Munts, R. (1970), "Partial benefit schedules in unemployment insurance: Their effect on work incentives", *The Journal of Human Resources* 5(2), 160-176.
- Ollonqvist, J., Tervola, J., Pirttilä, J., & Thoresen, T. O. (2021). The distributional effects of tax-benefit policies: A reduced form approach with application to Finland.
- Pettersson-Lidbom P. & Thoursie PS. 2013. Temporary disability insurance and labor supply: evidence from natural experiment. *The Scandinavian Journal of Economics*. 115, 485-507.

Schmieder, J. F., & Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, 547-581.

Steiner, V. and Wrohlich, K. (2005), "Work incentives and labor supply effects of the 'Mini-jobs reform' in Germany", *Empirica*, 32(1), 91-116.

STM. 2017. Työryhmäraportti Kannustinloukut Työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovittaminen sekä lineaarinen malli Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihanke (OTE). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusraportteja ja muistioita 2017:32. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusministeriö.

Tatsiramos, K. and van Ours, J. C. (2014). "Labor Market Effects of Unemployment Insurance Design" *Journal of Economic Surveys*, 28(2): 284-311.

U.S. Department of Labor (2018), *Comparison of State Unemployment Insurance Laws*, Washington.

Uusitalo, R. and Verho, J. (2010). "The Effect of Unemployment Benefits on Re-Employment Rates: Evidence from the Finnish Unemployment Insurance Reform" *Labour Economics*, 17(4): 643-654.