

TO-jaoston raportti: ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen

1.	Johdanto-----	2
2.	Käsitelmäritelmät -----	4
2.1.	Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen-----	4
2.2.	Etuuksien syyperusteisuus-----	5
2.3.	Vastikkeellisuus-----	6
2.4.	Kannustimet ja kannustinloukut-----	9
2.5.	Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino -----	12
3.	Ongelma tutkimuksessa ja kansainvälisessä vertailussa -----	13
3.1.	Työnteon taloudelliset kannustimet eri etuuksilla -----	14
3.1.1.	Työttömyysturva ja osittainen työllistyminen -----	14
3.1.2.	Opintoraha -----	23
3.1.3.	Byrokrazia- ja informaatioloukut -----	23
3.2.	Työttömän työllistymisen taloudelliset kannustimet kansainvälisesti verrattuna-----	25
4.	Ongelmien konkretisointi ja nykytilan kuvaus-----	37
4.1.	Yleistä-----	37
4.2.	Työelämän muutos-----	40
4.3.	Yrittäjyys ja sosiaaliturva -----	43
4.4.	Sosiaaliturvajärjestelmän kannustavuus-----	45
4.5.	Opiskelu -----	46
4.6.	Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ja pirstaleisuus -----	47
4.7.	Muita kannustinloukkuteemoja -----	49
4.8.	Yksilölliset tilanteet-----	50

5.	Ongelma ihmisten elämäntilanteiden valossa -----	50
5.1.	Työttömyysturvan ja muiden etuuksien päällekkäinen saanti-----	50
5.2.	Sovitellun työttömyysetuuden saanti-----	53
5.3.	Etuushakemusten hylkäykset ja käsittelyajat -----	56
6.	Yhteenveto-----	61
7.	Komitean kannanotto-----	61

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 hallintojoaston 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 tullaan kuvaamaan ansiotyön ja työkyvyttömyysetuuksien yhteensovittamisen tilanteita siltä osin, kun kyse on ansiotyöstä saatavista tuloja. Näiden tilanteiden kuvaus on tarkoitus sisällyttää toukokuun komitean kokoukseen valmisteltavaan raporttiversioon. 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 jo tässä raportissa, ja ongelman konkretisointia jatketaan komitean toukokuun kokousta varten valmisteltavassa raportissa. Komitean havaitsemissa sosiaaliturvan ongelmatilanteissa on kuvattu myös eräitä erityistilanteita kuten omaishoitajien tilannetta. Näille ongelmatilanteille on yhteistä se, että kyse ei ole palkansaajana tai yrittäjänä työskentelystä vaan joissa kyse on toimeksiantoperusteisesta toiminnasta. Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmana tullaan tarkastelemaan myös omais- ja perhehoitoa. Lisäksi ongelman ja sen taustasyiden konkretisointi tehdään tekijänoikeuskorvauksista. Näiltä osin komitean esiin nostamien ongelmien konkretisointi tehdään komitean toukokuun kokoukseen.

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. *Ansio työn ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen*

Komitean esiin nostamissa sosiaaliturvan ongelmien koonnissa¹ yhden ongelmakokonaisuuden muodostaa ansio työn ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen ja siihen liittyvät ongelmat. Ansio työn 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 sisälleen erityisesti työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua työssäoloehtoa 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 työttömyysturvassa ansiopäivärahaan edellyttää lisäksi jäsenyyttä työttömyyskassassa ja työssäoloehtoa 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 kaikki mahdolliset yhteensovittamisen näkökulmat huomioiden.

Yhteensovittamisena ei tässä raportissa pidetä syyperusteisten etuuksien keskinäisen ensisijaisuusjärjestyksen mukaista etuusoikeuden ratkaisemista. Tämän vuoksi muistiossa ei käsitellä

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

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

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 kykijensä 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,

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

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 asuntopoliittikkaa. Asumistuet ovat tulosidonnaisia, mutta yleiseen asumistukeen lisättiin vuonna 2015 myös nimenomainen ansiotyöhön kannustava elementti, eli ansiotulovähennys. Sen tarkoituksena on tehdä työn tekemisestä tai sen vastaanottamisesta kannattavampaa.

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

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, politiikkatavoite, eli että eroja on yhteensovittamisesta säädettäessä aktiivisesti tavoiteltakin.

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

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 kouluksellinen 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.

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 tulo rajojen tarkoitus on kohdentaa tuki sitä eniten tarvitseville (taloudellisen tuen tarve) ja vaikuttaa opinnoissa edistymisen toteutumiseen. Tämän vuoksi opintojen rinnalla tapahtuva ansiotyön tulo rajat on asetettu sellaiselle tasolle, että ne tukisivat tarkoitusta päätoimisesta opiskelusta ja tavoitetta ripeästä valmistumisesta. Toisaalta esimerkiksi vuonna 2008 toteutetussa opintotuen tulo rajan korotuksessa tavoitteena oli mahdollistaa opintojen rinnalla työskentelyä paremmin kuin aiempi tulo raja mahdollisti.

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.

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

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 (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 byrokrania- sekä informaatioloukkuihin.

⁶ Työttömyysturvalaki (1290/2002) 1 luku 1 §

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

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

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.

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. Merkittävien selittäjienä työnteon kannustimien paranemiselle on työtulojen verotuksen merkittävä keventäminen⁹. 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.

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

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 vuositason tarkasteluissa nouse esiin. Esimerkiksi työttömyysturvan sovittelujaksoon ja maksatukseen liittyvistä tekijöistä voi syntyä tilanteita, joissa työttömän käytävissä 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 käytävissä oleviin tuloihin tai säännökset erilaisista määräajoista, vaikutuskauksista ja erilaisista tavoista määrittää tulon osa, joka ei vaikuta etuuden määrään, voivat aiheuttaa epävarmuutta ja toimia esteenä työllistymiselle.¹⁰

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 toimeentulotukea¹¹.

¹⁰ Esimerkiksi Hiilamo, Heikki: [Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet](#)

¹¹ Kotamäki, Mauri; Ollonqvist, Joonas: [Financial Incentives to Work Decomposed: The Finnish Case](#)

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.¹² 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 vakuutuksenalaisesta työstä. Kyse on vakuutusperiaatteesta, jonka taustalla on ajatus jaetusta vastuusta, jossa riskit ja rahoitusvastuu jaetaan samassa tilanteessa/asemassa olevien 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 sovitetaan 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

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

ansiotyöstä saatavien tulojen puuttumiselle, ja kuten vakuutukseen perustuvissa etuuksissakin, oma ansainta vähentää sosiaaliturvan tarvetta, minkä vuoksi ansiotyöstä saatava tulo sovite- taan yhteen myös viimesijaisten tukien ja opintotuen ja asumistuen kanssa.

Yhteensovittamisen ongelmat liittyvät usein tilanteeseen, jossa perusturvaetuuksien rinnalla työ- ikäisille maksetaan vähimmäisturvana myös toimeentulotukea. Toimeentulotuen taloudelliset kannustimet ovat heikot johtuen siitä, että toimeentulotuesta maksetaan paljon esimerkiksi asu- misen ja terveydenhuollon kustannuksia sekä siitä, että yhteensovittamisessa etuoikeutetun tu- lon raja on matalampi kuin työttömyysturvassa tai asumistuessa. Syy tähän löytyy toimeentulo- tuen tarkoituksesta: se on viimesijainen, lyhytaikaisesti tarkoitettu tuki myönnettäväksi tilan- teessa, jossa toimeentuloa ei saada ansiotyöstä eikä myöskään ensisijaisten etuuksien kautta. Toisin sanoen toimeentulotuki on tarkoitettu vain tilanteeseen, jossa toimeentuloa *ei ole mah- dollista* muusta lähteestä saada, pääomatulot ja säästöt mukaan lukien. Tästä tavoitteesta poi- keten, käytännössä, toimeentulotuesta on kuitenkin monille muodostunut ensisijaisia etuuksia täydentävä tai jopa ainoa, pitkäaikainen tuen muoto. Tarkempi toimeentulotukea ja sen tarkoi- tusta koskeva ongelman konkretisointi tehdään perusturvaa, viimesijaista turvaa ja asumisen tukea koskevassa kokonaisuudessa.

Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa koskevat valinnat ovat läheisesti yhteydessä kannus- timia koskevaan kysymykseen. Myös oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainon kohdalla keskei- nen kysymys on se, millaiseen toimintaan etuudensaajaa halutaan kannustaa – vai halutaanko turvalta ylipäättään kannustavuutta – ja millaiset velvoitteet käyttää ansiotuloa omaan elatuk- seen turvaa koskevien oikeuksien vastapainona ihmiseltä voidaan edellyttää.¹³

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 byrokra- tia- ja informaatioloukkuihin liittyvää tutkimusta. Luvussa tarkastellaan myös Suomen järjestel- män taloudellisia kannustimia suhteessa muihin OECD-maihin. Tutkimustietoa tarkastellessa on

¹³ Esimerkiksi palkansaajan aikuiskoulutuen viimeaikaisessa kehittämisessä on tietoisesti pyritty kannustamaan opintojen ja työn yhteensovittamiseen eli osittaisen opintovapaan käytön lisää- miseen kokoaikaisen työstä poissaolon sijaan. Aikuiskoulutuen ja ansiotulon yhteensovittamis- säännöksiin ja tukikuukausien kulumiseen tehdyt muutokset ovat tehneet sovitellusta aikuiskou- lutuesta entistä kannattavamman suhteessa täysimääräiseen aikuiskoulutustukeen eli kokoai- kaiseen työstä poissa oloon.

syitä 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.

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 vähennetään 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 etuuk-sien määrää, mikä lisää sosiaaliturvajärjestelmän kustannuksia. Suojaosat saattavat myös joh-taa siihen, että työttömät hakeutuvat mieluummin osa-aikaisiin ja lyhyisiin työsuhteisiin kuin py-syvämpiin kokoaikaisiin työpaikkoihin, mikä voi pidentää sosiaalietuuksien saantiaikaa ja vähen-tää tehtyjä työtunteja.

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

Eri maissa käytössä olevat suojaosat ja suojaosan ylittävien tulojen kohtelu vaihtelevat huomata-vasti. Suomen työttömyysturvan suojaosa ennen tilapäistä pandemiakorotusta on samaa suu-ruusluokkaa kuin Itävallassa, ja työttömyyttä edeltäneistä tuloista riippuen joko yhtä suuri tai pie-nempi kuin Kanadassa. Saksassa työttömyysturvan suojaosa on 165 euroa kuukaudessa, eli noin puolet Suomen vastaavasta. Toisin kuin Suomessa, jossa suojaosan ylittävät tulot vähen-tävät työttömyyskorvauksen määrää 50 prosentilla työtulon määrästä, esimerkiksi Saksassa ja Kanadassa suojaosan ylittävät työtulot vähentävät työttömyyskorvauksen määrää täysimääräi-sesti. Itävallassa työttömyyskorvauksen menettää kokonaan, jos työtulo ylittää suojaosan. Myös Saksassa oikeus työttömyyspäivärahaan häviää, jos työskentelee yli 15 tuntia viikossa. Työttö-myyspäivärahan menettäminen kokonaan työtulojen ylittäessä suojaosan voi saada aikaan ti-lanteita, joissa ei ole järkevää ansaita hieman suojaosan ylittäviä tuloja. Päivärahan hitaampi väheneminen suojaosan ylittävillä tuloilla tekee Suomen järjestelmästä yleisesti ottaen avokäti-semmän 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 tyypilli-sesti osuutena tuloista tai työttömyyskorvauksesta (U.S. Department of Labor, 2018). Useim-missa osavaltioissa suojaosan ylittävät ansiot vähentävät työttömyyskorvauksen määrää täysi-määräisesti. 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 päivärahalta 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 päivärahalta 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 tulo rajaa. 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 päivärahaileikkaus 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 työttömyyspäivärahalta kokoaikaisen työn löytymistä vai ei.

Kyyrä, Parrotta ja Rosholm (2013) tarkastelivat Tanskan sovitellun työttömyysturvajärjestelmän vaikutuksia. Tulosten mukaan työllistyminen kokoaikaisesti hidastuu sovitellun päivärahauden aikana (ns. lukitusvaikutus), mutta nopeutuu oleellisesti sovitellun päivärahauden päätyttyä. Nettovaikutus työllistymiseen voi siis olla joko negatiivinen tai positiivinen. Tutkimuksessa tarkasteltiin vaikutusta myös eri työntekijäryhmissä. Tulosten mukaan sovitellulla päivärahalta 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 päivärahalla on yksiselitteisen positiivinen vaikutus kokoaikaiseen työllistymiseen. Työllistyminen lisääntyy erityisesti sovitellun päivärahakauden ensimmäisen kuukauden aikana. Noin 80 prosenttia työttömistä, jotka siirtyvät sovitellulta päivärahalta kokopäivätöihin 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 työtulojen 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 kokoaikatyön 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 kokoaikaisesti 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 kokoaikaiseen työhön siirtyviin, vaan työsuhteet ovat pysyvämpiä myös henkilöillä, joiden kokoaikainen 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 kokoaikaiseen 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 alittavia 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 matalapalkkatoihin 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 työttömyysaika. 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 Rissanen 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 pitenevät entisestään etuustasojen nousun myötä. Heidän arvionsa mukaan työttömyysjakson pituuden jousto päivärahan tason suhteen on 0,8 tälle joukolla 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 tasossa 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. Tatsiramoksen & 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) havaitsivat pidemmän ansiopäivärahakeston nostavan työttömyyttä seuraavan työn palkkaa ja kestoja, 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 vai-

kutuksia työttömyysjaksojen keston. Etuuden määrän ja keston lisääminen yleensä kasvattavat työttömyysjaksojen kestoja 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 osallistumispäätökseen, 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 kuulleet 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 osallis-

tuttiin aktiivimallin voimaantumisen myötä entistä suuremmissa määrin työvoimapolitiittisiin koulutus-toimiin 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. Opintoraha

Täydennetään toukokuun komitean kokoukseen.

3.1.3. Byrokratia- ja informaatioloukut

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

Byrokraatiaa on Suomessa viime vuosina karsittu jonkin verran. Mahdollisuudet etuuksien sähköiseen hakemiseen ovat lisääntyneet. Työttömyyden aikaisen osa-aikatyon 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 byrokraatiaan liittyviä viiveitä, kun toimeenpanija saa hakijan tulotiedot lähes reaaliaikaisesti. Valitettavasti tutkimustieto aiheesta on toistaiseksi olematonta.

Suoraa tutkimusta informaatio- ja byrokraloukkujen merkityksestä ansiotyön ja sosiaaliturvan yhdistämisessä on kansainvälisestikin olemassa niukasti. Tutkimusta on olemassa informaation ja byrokraloukkujen 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 byrokraloukkujen 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 etuusbyrokratiolla (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 vai-

keaa. 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 kyvykyys 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 kannustimiin. 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.

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 toimeentuloturvaetuudet kuin etuuksien verotuskin.

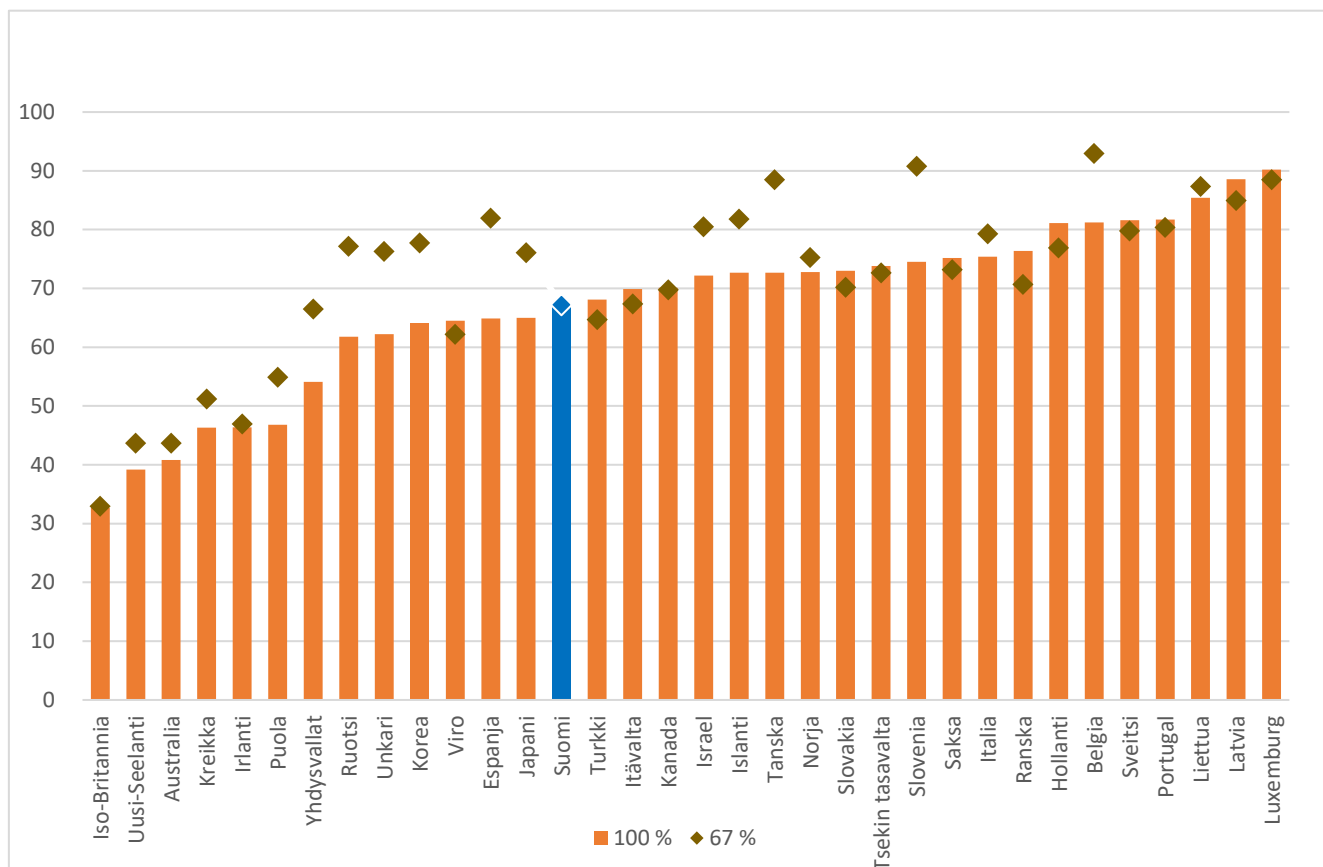
Etuuksien korvaustasojen ja järjestelmän kannustavuuden kansainvälisissä vertailuissa on pitkään tukeuduttu pääasiassa laskentamalleilla tehtyihin esimerkkilaskelmiin. Tällaisia laskentamalleja on pitänyt yllä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD). Esimerkkilaskelmien rajoitteena on 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 heikommat 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 pelkistetyistä 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 1). Tulos heijastaa samalla sitä, että työttömyysturvan nettokorvausaste ei työttömyyden alkuvaiheessa ole ainaakaan esimerkkiin valituilla tulotasoilla kansainvälisesti verrattuna mitenkään korkea.

Kuvio 1. 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 1 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.

Pitkittänyt 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.

Toimeentuloturvamutokset 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 toimeentuloturvaetusetus. 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, työllistävällä 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 päivähoitomaksut¹⁴ 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.

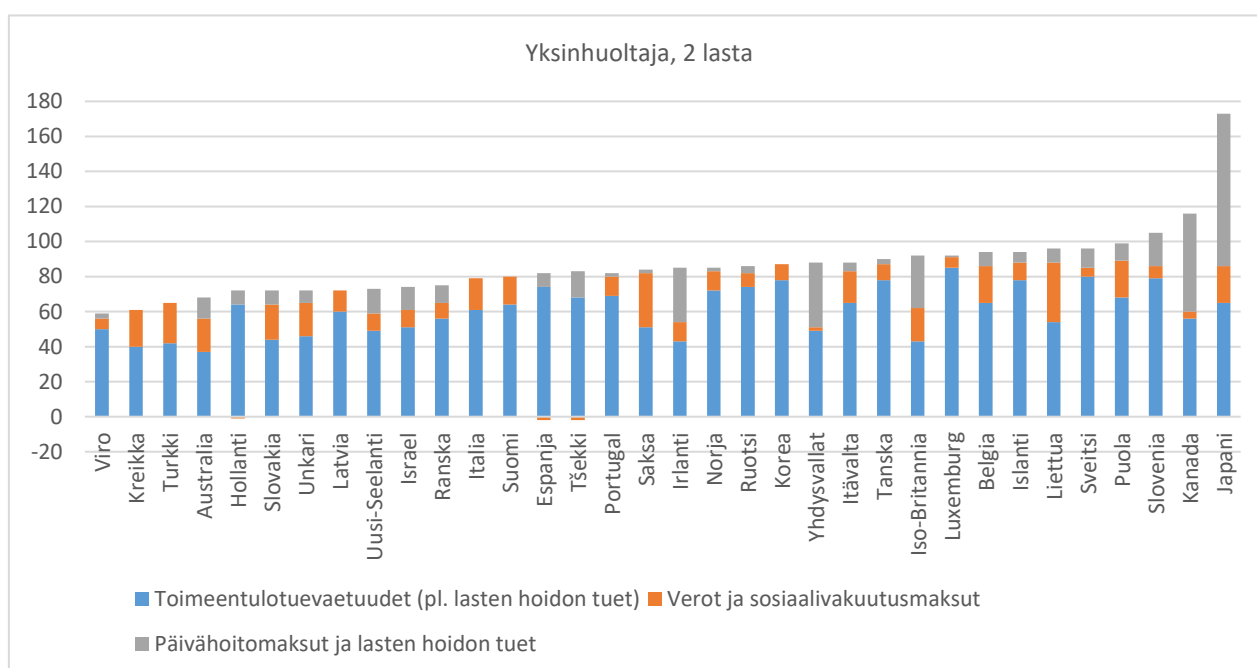
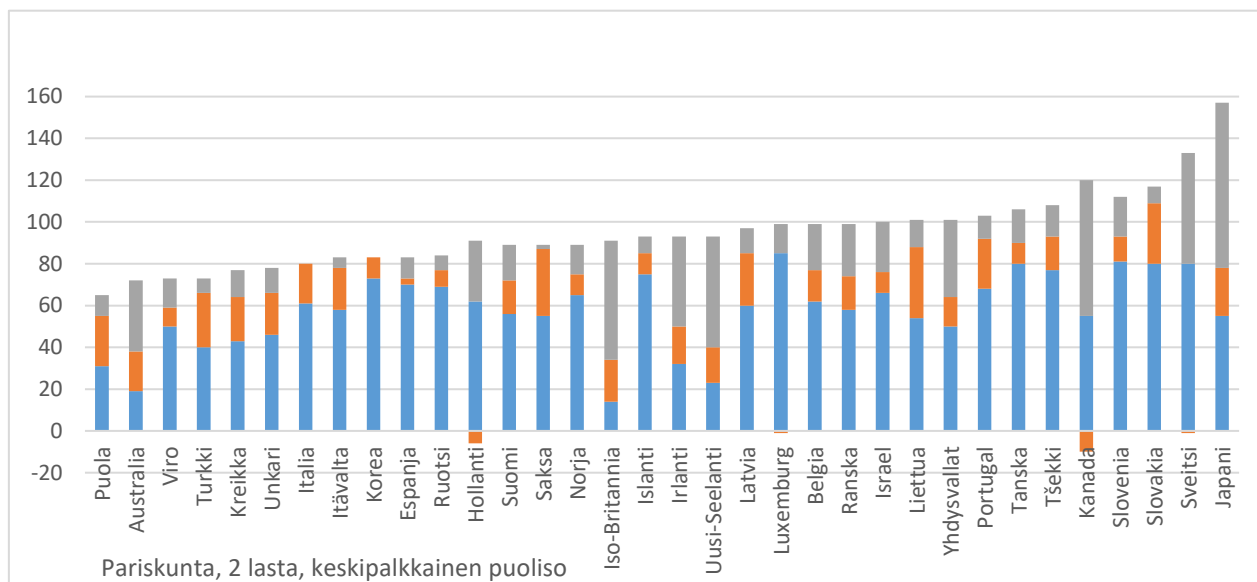
¹⁴ Tekstissä käytetään termiä päivähoito varhaiskasvatuksen sijasta, koska kyse on kansainvälisestä vertailusta.

Kuviossa 2 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 2 vertailussa päivähoitomaksut on otettu huomioon nettomääräisesti nämä tuet päivähoitomaksuista vähentäen.¹⁵

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

¹⁵ Aina tuen erottaminen muusta verotuksesta ei ole luontevaa. Tämä saattaa selittää sen, että eräiden maiden kohdalla verotuksen vaikutus osallistumisveroasteeseen on negatiivinen.

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



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 database. Benefits, Taxes and Wages ([PTR for families claiming Unemployment Benefits](#)). Viitattu 10.2.2021

Osa-aikaiset työttömyysetuudet

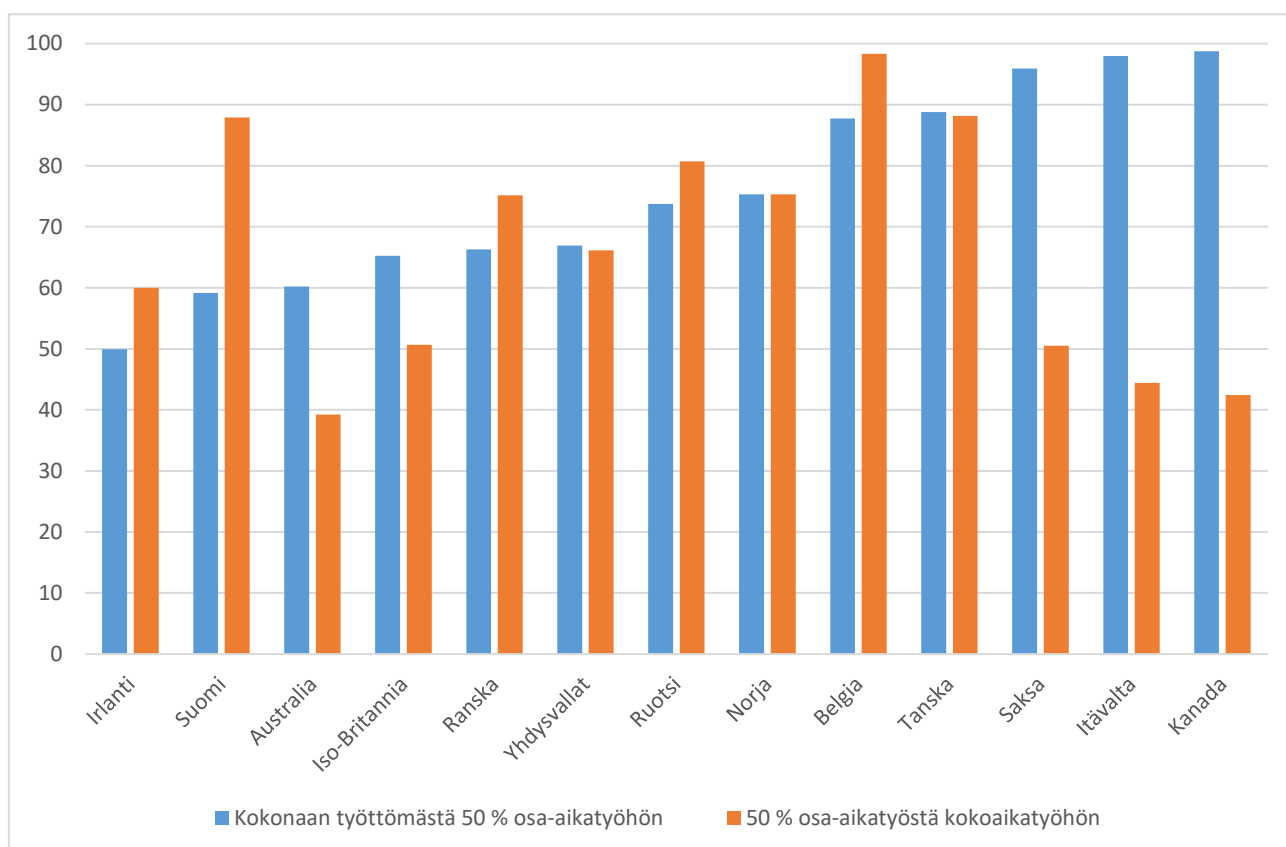
Suomen soviteltua työttömyyspäivärahaa vastaavia osa-aikaisia työttömyysetuuksia maksetaan melko monessa maassa. Kyyrä ym. (2018) mainitsevat selvityksessään esimerkkeinä Yhdysvallat, Kanadan, Isossa-Britannian, Saksan ja Itävallan, mutta osittaista työttömyyspäivärahaa maksetaan myös muissa pohjoismaissa (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 3. 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 3 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 kannustimet 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 3 tapaisessa esimerkkitarkastelussa esille. Samoin aktiivisen kokoaikatyön haun tuki ja seuranta voivat vaihdella eri maissa.

Kuvio 3: 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.

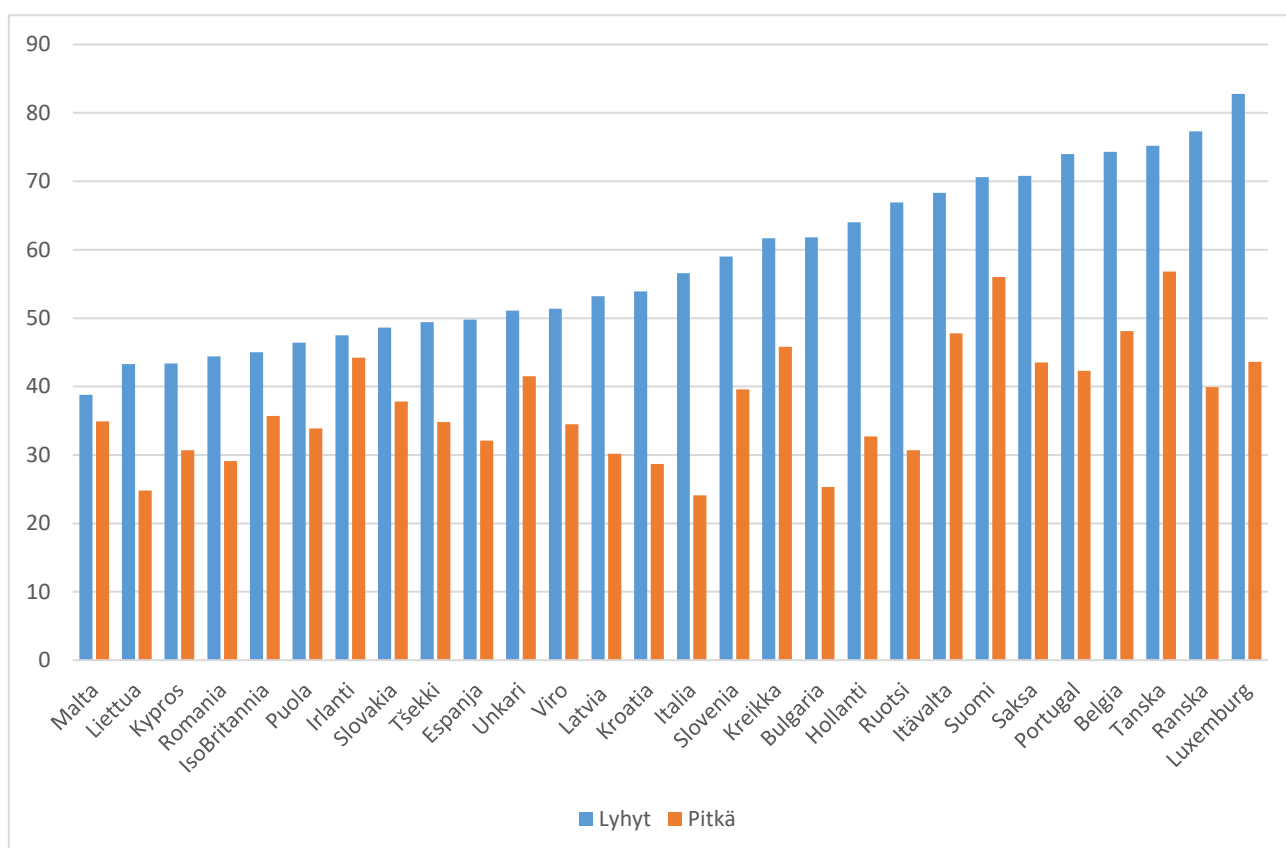
Vertaileva empiirinen tutkimus

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.¹⁶ Tarkastelussa arvioitiin työllistymisen kannustimia osallistumisveroasteiden avulla sekä työttömyyden alkuvaiheessa että työttömyyden kestänytä niin pitkään, että oikeus varsinaiseen työttömyysvakuutusetuuteen on menetetty.

Kuvio 4. Lyhyen ja pitkäaikavälin osallistumisveroasteet EU-maissa vuonna 2017, %.



Lähde: Jara ym. (2020)

Jaran ym. (2020) tutkimuksessa lyhyen aikavälin keskimääräinen osallistumisveroaste oli Suomessa EU-maiden seitsemänneksi suurin (kuvio 4). Tulosta on mielenkiintoista verrata edellä esitettyihin esimerkkilaskelmiin pieni- ja keskipalkkaisen osallistumisveroasteista eri laskenta-oletuksilla (esim. edellä kuvio 1 ja taulukko 1). Jaran aineistopohjaisessa selvityksessä lyhyen aikavälin osallistumisveroaste vaikuttaisi Suomessa muihin maihin verrattuna hieman korkeam-

¹⁶ Lisätietoa Euromod-mallista löytyy mallin kotisivuilta: [Tax-benefit microsimulation model for the European Union.](#)

malta 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 yhteiskuntapolitiiset arvovalinnat. Ansiotyöstä saatavien tulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttaminen on aina tasapainottelua sosiaaliturvan riittävyyden, työnteon kannustimien, julkisen talouden kestävyys ja järjestelmän yksinkertaisuuden ja 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 on jatkuvaa. 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.¹⁷ Usea jaosto nostikin esille sen, että huono ennakoitavuus ja henkilön kokema 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 etuuk- sien kokonaisuuteen, vaikka työn vastaanottaminen voisi olla taloudellisesti kannattavaa.¹⁸ Yhteensovittamisen tilanteita ei tällöin edes synny.

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.

¹⁷ 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.

¹⁸ THL:n ja Me-säätiön kehittämän tulolaskurin avulla voi tarkastella sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteensovittamista eli sitä, miten saatujen tulonsiirtojen määrä muuttuu ansiotulojen vähen- tyessä tai kasvaessa: [Tulolaskuri](#).

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.¹⁹

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, yhteensovittamista 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

¹⁹ 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.

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 viisi kokonaisuutta:

1. Työelämän muutos
2. Yrittäjyys ja sosiaaliturva
3. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustavuus
4. Opiskelu
5. Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ja pirstaleisuus

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 lisäänsioita, 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 tuotetaan ongelman kuvaus komitean toukokuun kokoukseen.

Taustalla olevien säännösten tarkoitus ja tavoitteet:

- Kuten osiossa 2 on kuvattu, syyperusteisella etuusjärjestelmällä tuotetaan taloudellista turvaa perustuslain 19 §:ssä tarkoitettuihin sosiaalisiin riskeihin, näiden riskien toteutuksessa. 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 muutaakin tuloa, joka ei perustu ansiotyöhön. Pääomatulot ovat esimerkki tällaisista muusta ansiotyöhön perustumattomasta, tarveharkinnassa huomioitavasta 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. Työaikaaraja 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 työaikaarajan lisäksi myös se, että palkka ja soviteltu ansiopäiväraha saavat yhteensä olla enintään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan 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 toimeentulotuessa 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 perusomavastuun²⁰ erotuksen kautta. Toimeentulotuen määrä on toimeentulotukilain mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Etuoikeutettuja tuloja lukuun ottamatta perheen tulojen kasvaessa maksettu toimeentulotuki pienenee täysimääräisesti. Tämäkin johtuu toimeentulotuen viimesijaisesta luonteesta.

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.

Erityisesti 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), sovitellun 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,

²⁰ 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.

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 työsuhteessa tai virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimsuhteessa. Yrittäjänä pidetään siis sekä sellaisia yrittäjiä, joilla on palveluksessaan työntekijöitä, että yrittäjiä, jotka työllistävät vain itsensä²¹. Yrittäjyyttä ei myöskään ratkaista sen perusteella, missä juridisessa muodossa yritystoimintaa 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 kokoaikatyön puuttumisen vuoksi. Työttömyysturvalla ei ole tarkoitus tukea kannattamatonta yritystoimintaa tai aiheuttaa kilpailun vääristymiä markkinoille. Näitä syistä yritystoimintaa säädellään työttömyysturvajärjestelmässä.
- Päätoimisesti yritystoiminnassa työllistyvällä työnhakijalla ei pääsääntöisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen. Sivutoimisesti työllistyvälle sen sijaan voidaan maksaa soviteltua työttömyysetuutta, 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 oikeuteen saada työttömyysetuutta voi olla työnhakijan kannalta vaikeasti ennustettavissa, eikä TE-toimisto lähtökohtaisesti tee ennakkopäätöksiä. Esimerkiksi tulojen vähäisyydellä ei ole merkitystä työmäärän arvioinnissa.
- Yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuuden vaikutus on ratkaiseva: päätoimiselle yrittäjälle ei yksinomaan tämän statuksen vaikutuksen vuoksi voida maksaa työttömyyset-

²¹ Vain itsensä työllistäviä yrittäjiä kutsutaan myös yksinyrittäjiksi tai itsensä työllistäjiksi (self employed).

uutta, vaikka tulot sen mahdollistaisivatkin. Sivutoimisesti työllistyvälle yrittäjälle voidaan maksaa työttömyysturvaa, 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 neljän kuukauden aikana kertynyttä tietoa toiminnan todellisesta laajuudesta voidaan käyttää hyödyksi työmäärän arvioinnissa. Tämän neljän kuukauden aikana työnhakijaa koskettavat kaikki työttömyysturvaan liittyvät velvoitteet.
- Työttömyyspäivärahan ansiopäivärahan perusteena olevaa työssäoloehto tutkittaessa työllistyminen tutkitaan joko yritystoiminnan tai palkkatyön perusteella, sillä työttömyysturvajärjestelmässä ei ole mahdollista yhdistää näitä kahta työllistymisen lajia ansiopäivärahaoikeuden 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. Peruspäivärahassa 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 osiossa 4.2.

4.5. Opiskelu

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 asumistuessa 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 tulorajojen yliti-

täminen johtaa takaisinperintään. Opiskelijan tulee seurata sekä opintotuen että asumistuen tulorajoja, 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.

Opiskelua tuetaan sekä opintotuella, aikuiskoulutustuella että työttömyysetuudella, jossain määrin myös kuntoutustuella. Eri tukijärjestelmien reunaehdot opiskeluun ovat erilaisia. Näistä tuetaan ongelman kuvaus komitean toukokuun kokoukseen.

Taustalla olevan sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet:

- Opintotuen tarveharkinnan ja tulorajojen 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 byrokratialoukusta. 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 byrokratia 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 sovitelun tilanteissa (kts. alla oleva esimerkki 2). Vaikeassa elämäntilanteessa olevan henkilön on vaikeaa tehdä elinkaarioptimointia, jos voimavarat kuluvat lähiviikkojen toimeentulon turvaamiseksi²².

Taustalla olevan sääntelyn tarkoitus ja tavoitteet:

- Toimeenpanoon liittyviä byrokrania- 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 hakiessa, 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 vas-

²² Aiheesta laajemmin Isola, Anna-Maria; Turunen, Elina; Hiilamo, Heikki: [Miten köyhät selviytyvät Suomessa?](#)

taanottaessa. 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 vaikeammin ennustettavammaksi ja voi aiheuttaa edellä luvussa 4.1. kuvatun ketjureaktion.

4.7. *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.

4.8. Yksilölliset tilanteet

Täydennetään toukokuun komitean kokoukseen. Käsitellään seuraavia komitean esiin nostamia ongelmia:

- omaishoitajien etuuksien, palveluiden ja työnteon yhteensovittaminen
- ikääntyneiden työttömyysturvan ja palveluiden erityispiirteet
- nuoret ja tukiriippuvuus, opintoihin hakuvelvollisuus, opintotuki vs. työttömyysturva

5. Ongelma ihmisten elämäntilanteiden valossa

5.1. Työttömyysturvan ja muiden etuuksien päällekkäinen saanti

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.

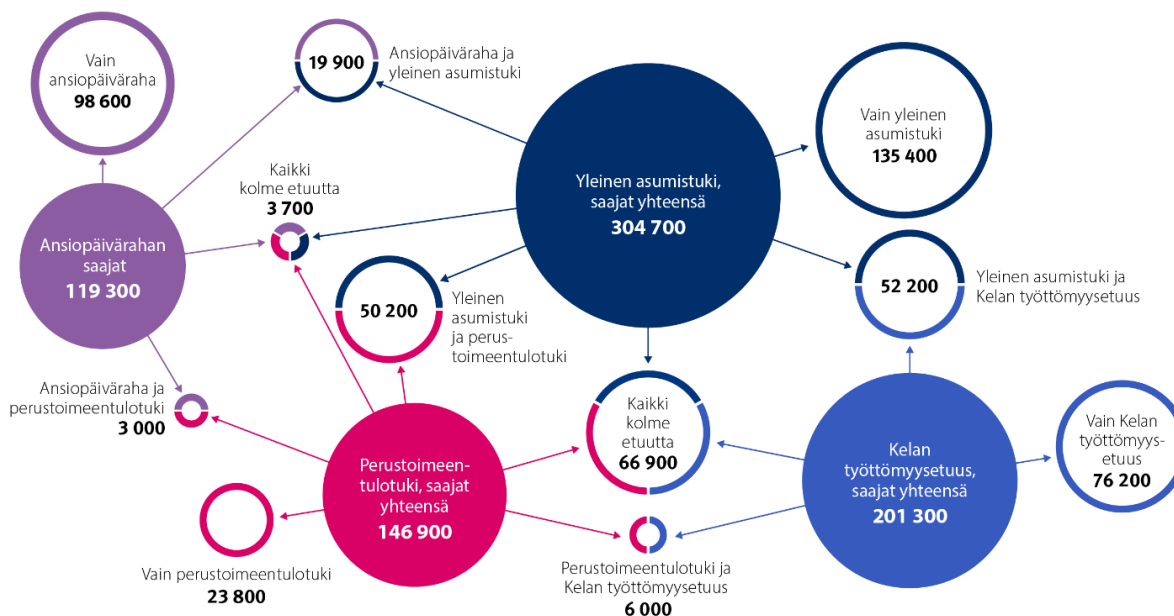
Syynä tähän on ensisijaisesti perusturvan ja ansioturvan tason välinen ero. Kuitenkin myös ruokakunnan koolla, perheenjäsenten tuloilla, asumismuodolla ja muilla vastaavilla on vaikutusta niiden etuuksien saamiseen, jotka ovat ruokakunta- tai kotitalouskohtaisia. Mikä Kelan maksamien perusmääräisten 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 byrokratialoukkuvaikutuksen vuoksi. Koska Kelan työttömyysetuuksia saavilla on yleistä saada samanaikaisesti sekä yleistä asumistukea että perustoimeentulotukea, voivat työnteon kannustimet olla täten keskimäärin ansioturvalla olevia heikommat.

Kuvio 5. Toimeentulotuen, asumistuen, ansiopäivärahan ja Kelan työttömyysetuuden saaminen samanaikaisesti.²³ Lähde: Kela.

Toimeentulotuki, asumistuki, ansiopäiväraha ja Kelan työttömyysetuus 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.

Työmarkkinatukea saavat ovat usein kauempana työmarkkinoista kuin työttömyyspäivärahalla olevat. Työttömyyspäivärahalla saavat henkilöt ovat täyttäneet työssäoloehdon yleensä melko hiljattain. Työttömyyspäivärahalla 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 x). Kelan maksamia työttömyysetuuksia saavista 18 prosentilla oli palkka- tai yrittäjätuloja helmikuussa 2020. Ansiopäivärahan saajista vastaavasti 24 prosentilla oli näitä tuloja.

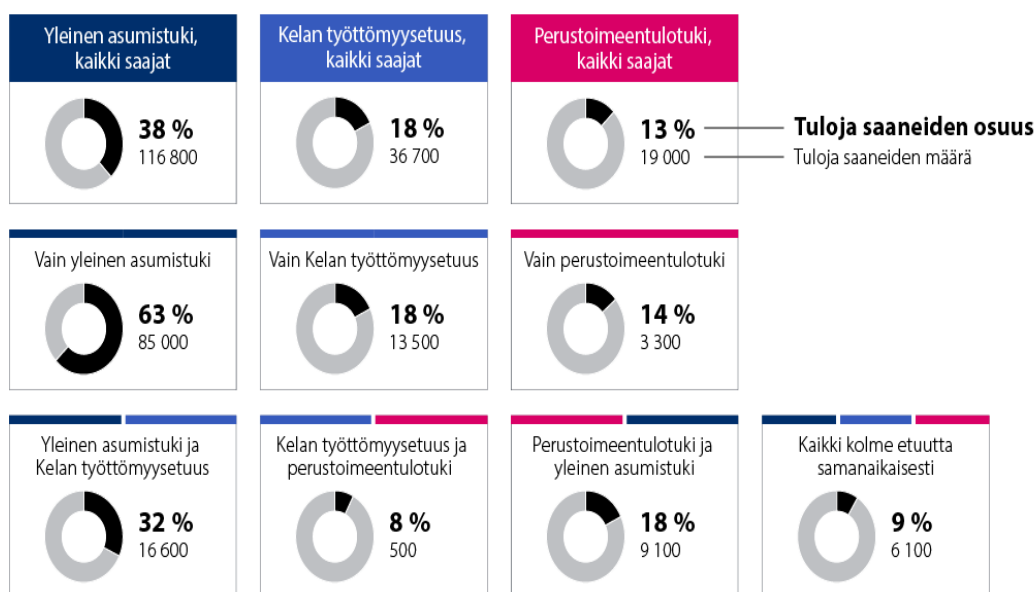
²³ Huom! Määrittelyt eivät ole aivan yhteneväisiä, ja on myös esim. joitain henkilöitä, jotka ovat saaneet saman kuukauden aikana sekä Kelan että työttömyyskassan työttömyysetuutta. Mittaluokat kuitenkin oikeat. Ansiopäivärahan saajiksi etuuksien yhdistelmissä on määritelty Kelan aineistoista ne, joilla ansiopäiväraha on vaikuttanut tuloina Kelan etuuksien laskentaan.

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 6. Palkka- ja yrittäjätulojen yleisyys etuuden saajilla. Lähde: Kela.

Palkka- ja yrittäjätulojen yleisyys Kelan etuuksien saajilla

Osuus 18–64-vuotiaista etuuksien saajista helmikuussa 2020*



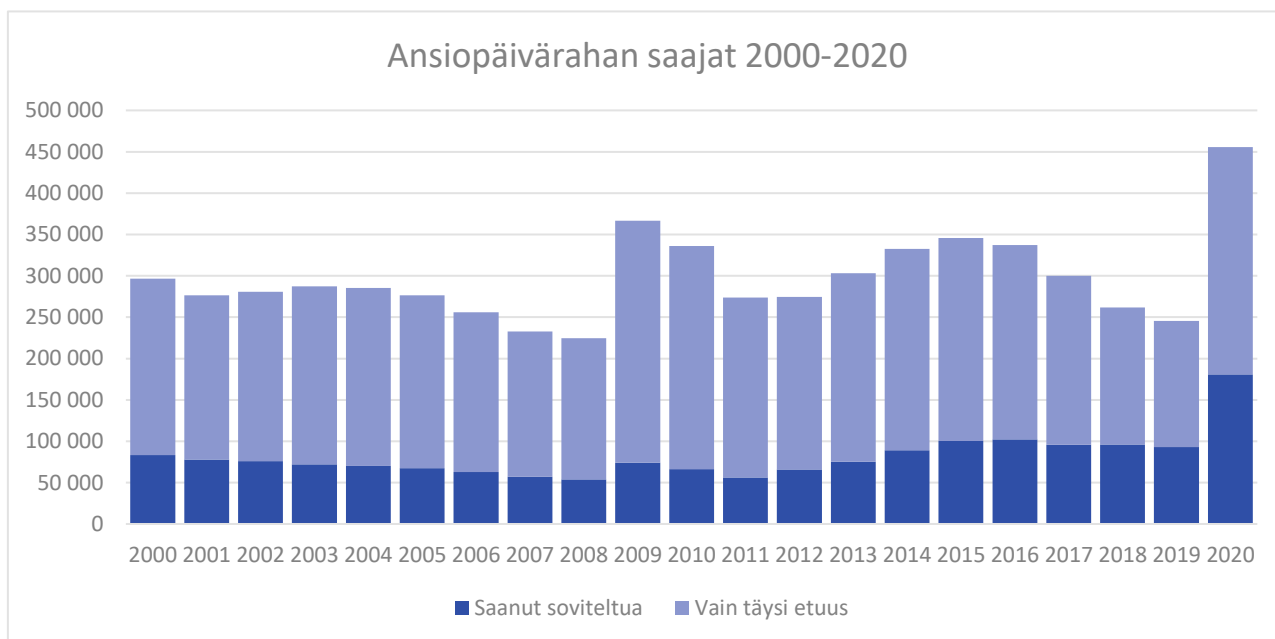
*Saanut jotain kolmesta etuudesta, mutta ei opintorahaa. Perustoimeentulotuen ja yleisen asumistuen saajiksi huomioitu hakijat ja heidän puolisonsa. Henkilö on laskettu palkka- ja yrittäjätulojen saajaksi, jos hänen tuloinaan on huomioitu palkka- tai yrittäjätuloja yleisessä asumistuessa tai perustoimeentulotuessa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

- Ansiopäiväraha, kaikki saajat (soviteltu etuus): 28 900 (24 %)
- Ansiopäiväraha + yleinen asumistuki: 7600 (38 %)
- Ansiopäiväraha + perustoimeentulotuki: 400 (13 %)
- Ansiopäiväraha + yleinen asumistuki + perustoimeentulotuki: 800 (22 %)

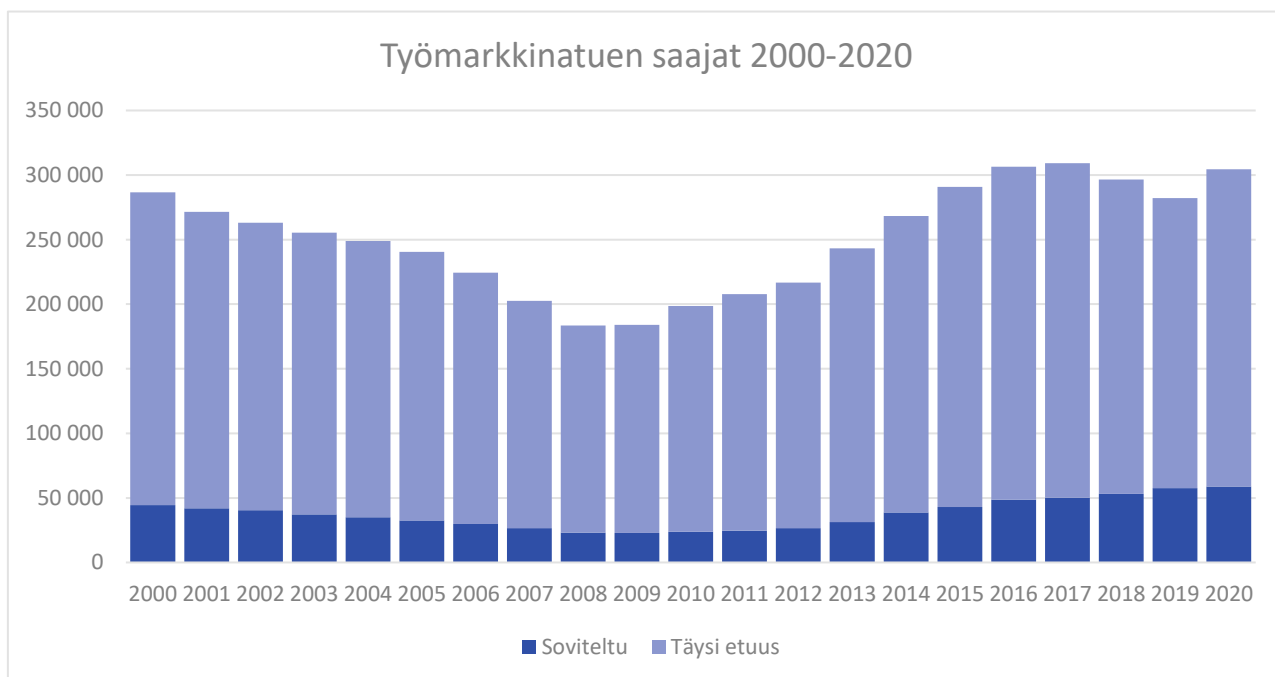
5.2. Sovitellun työttömyysetuuden saanti

Kuviossa 7-9 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.

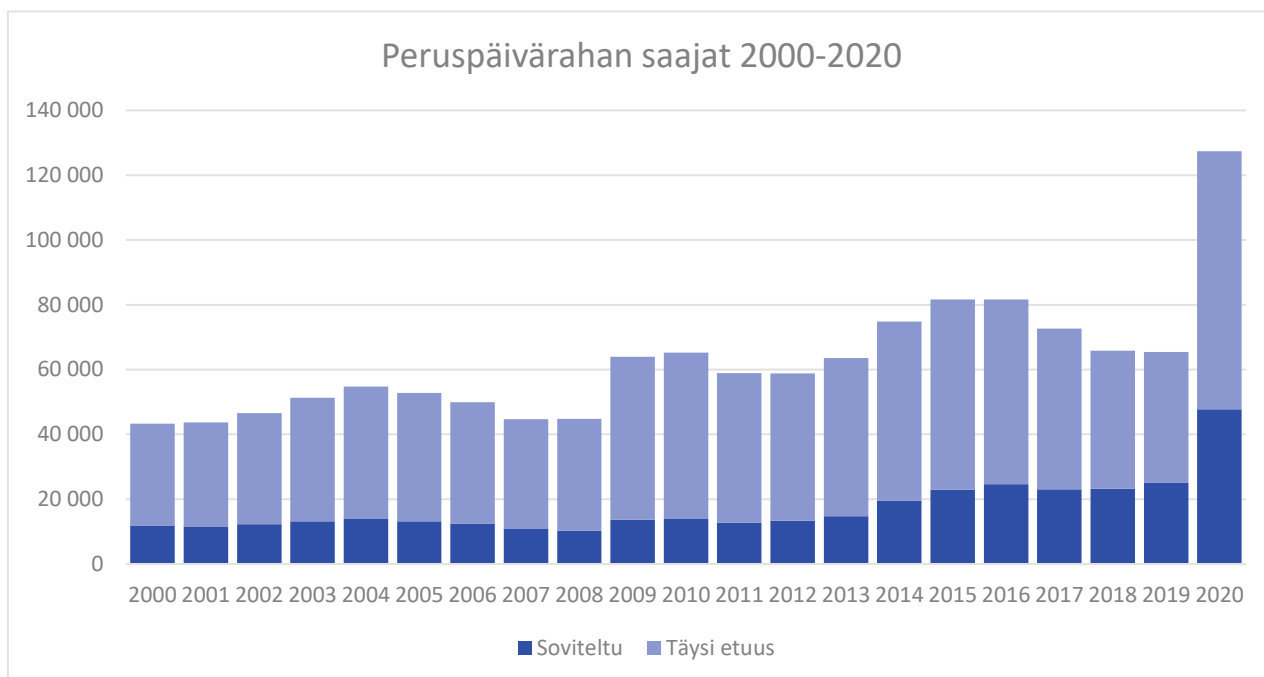
Kuvio 7. Ansiopäivärahan saajat 2000-2020 (Lähde: Finanssivalvonta).



Kuvio 8. Työmarkkinatuen saajat 2000-2020 (Lähde: Kela).

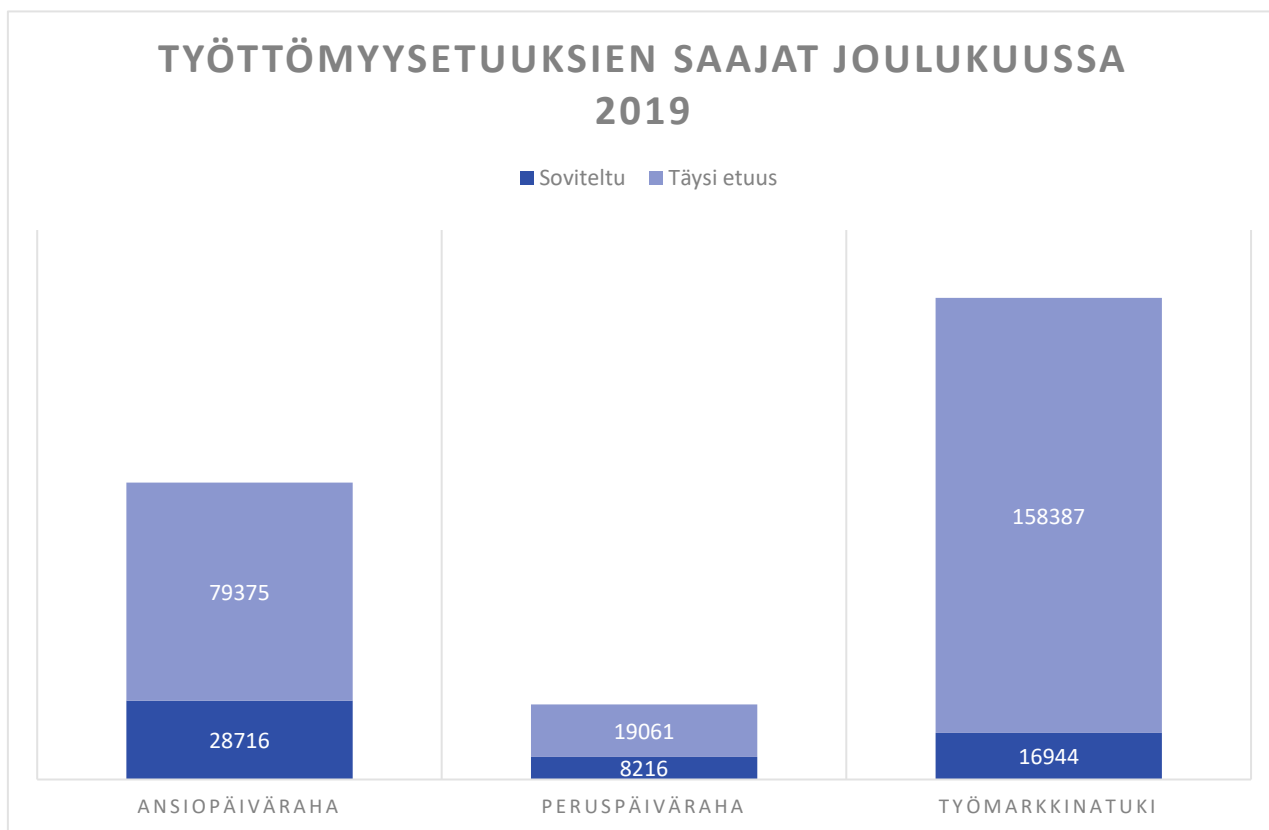


Kuvio 9. Peruspäivärahan saajat 2000-2020 (Lähde: Kela).



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

Kuvio 10. Työttömyysetuuksien saajat joulukuussa 2019 (Lähteet: Kela, Finanssivalvonta).



5.3. Etuushakemusten hylkäykset ja käsittelyajat

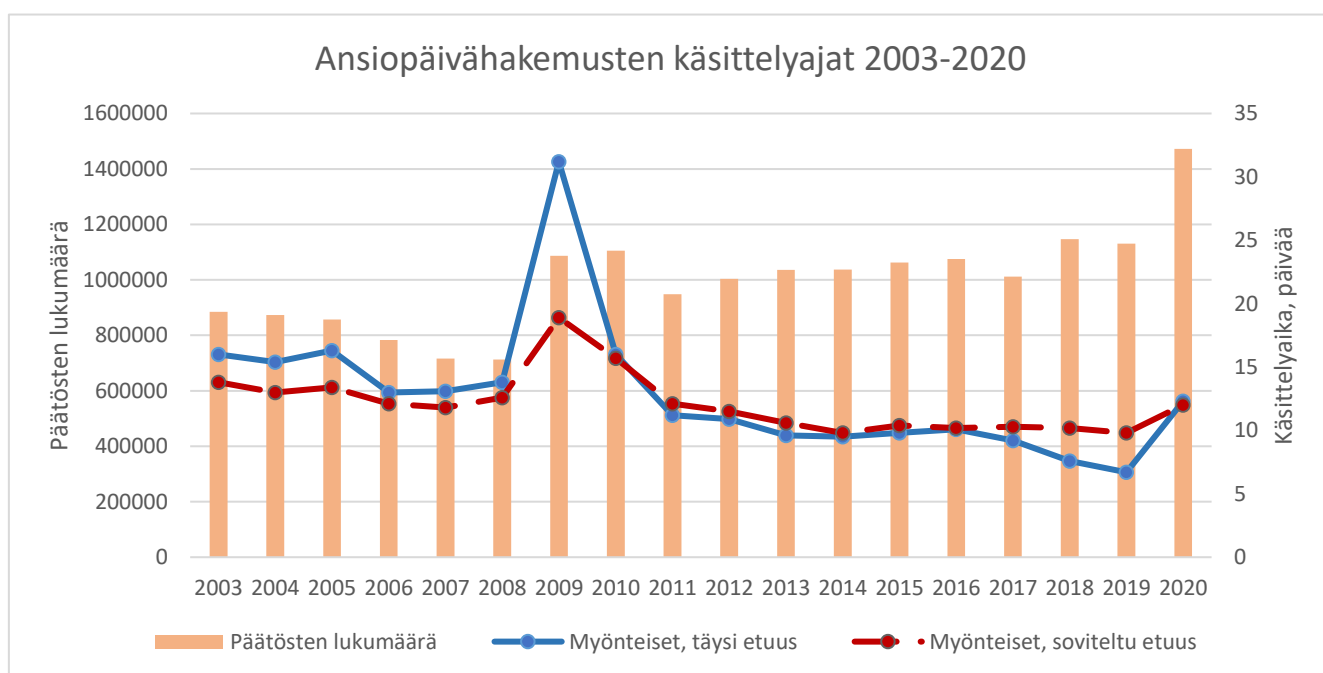
Ansiopäivärahahakemusten hylkääminen työaikaan tai työtuloihin liittyvillä perusteilla on varsin yleistä: noin 100 000 ansiopäivärahahakemusta hylättiin näihin liittyvillä perusteilla. Yleisimpiä perusteita hylkäykseen olivat sovitellun etuuden 80 prosentin enimmäistyöaikaajan ylittäminen sekä se, että 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 11. Eräitä ansiopäiväraahakemusten kielteisiä päätöksiä (Lähde: Finanssivalvonta)

Työaika ylittää 80 prosenttia (kalenteriwiikon 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 (kalenteriwiikon tarkastelu ansaintaperuste) TTL 4 luku 1 a § 1 mom. ja 3 § 1 mom.	4 264
Työaika ylittää 80 prosenttia työaikalaan mukaisesta työajasta (kalenteriwiikon 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 12 on esitetty myönteisten ansiopäiväraahakemusten keskimääräisiä käsittelyaikoja vuosilta 2003-2020. Yleisesti ottaen ansiopäiväraahakemusten käsittelyajat ovat lyhentyneet 2000-luvulla. 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.

Kuvio 12: Ansiopäiväraahakemusten käsittelyajat (lähde: Finanssivalvonta)



Tapausesimerkki 1. Työttömänä aloitettu yritystoiminta

Alla oleva tapausesimerkki työttömänä aloitetusta yritystoiminnasta on yksilön näkökulmasta tehty esimerkki siitä, miten komitean esiin nostamia muitakin ongelmia on mahdollista kuvata.

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 kanssa, jotka yhteen sovittavat yrittäjänä ansaitut tulot etuuksien kanssa. Alla olevassa kuviossa 13 on kuvattu työttömänä aloitetun yritystoiminnan prosessi.

Yritystoiminnan aloittaminen

Työttömyysturvaprosessi

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. Jos yritystoiminta on aloitettu jo ennen työttömyysaikaa, arvioidaan sen pää- tai sivutoimisuus välittömästi. Vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan työttömyyskassa usein keskeyttää etuuden maksamisen selvityksen ajaksi. 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 työssäolohtoon. 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 työssäoloehtoaa. Jos yrittäjän työssäoloehtoaa haluaa alkaa kerryttämään välittömästi, tulee työnhakijan vaihtaa työttömyyskassaa²⁴.

Asumistukiprosessi

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.

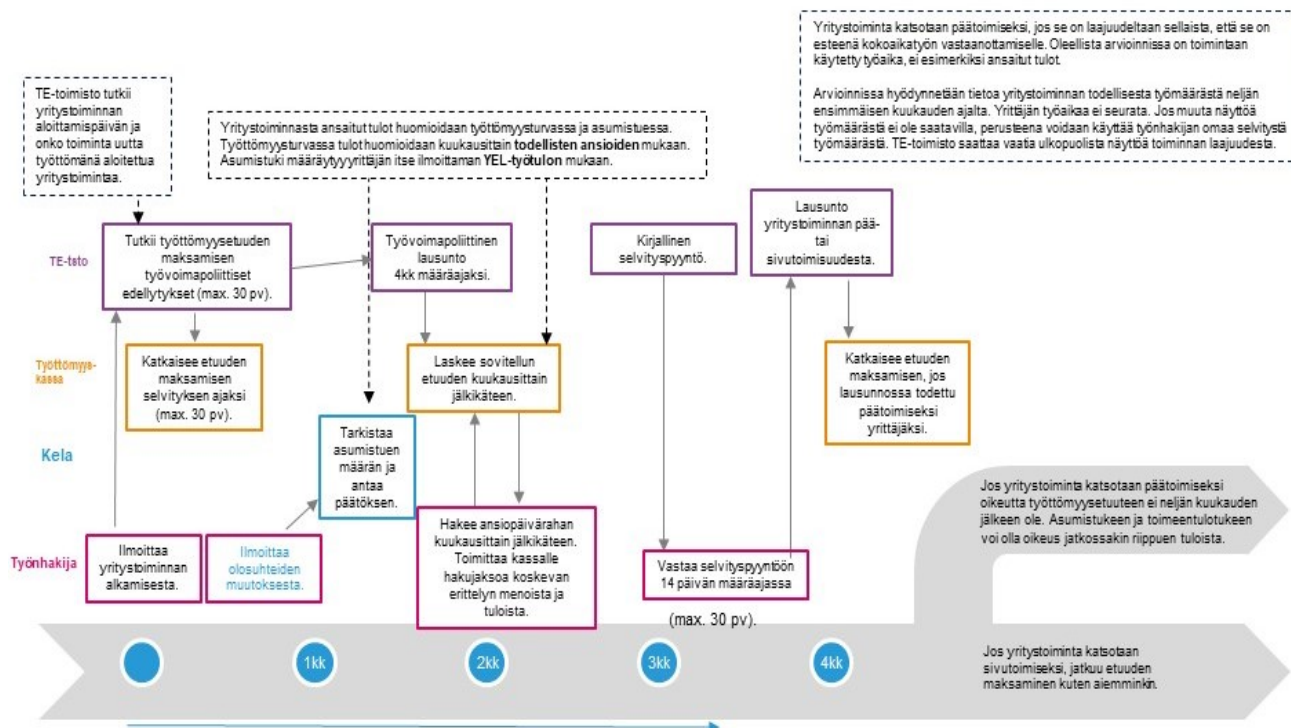
Yritystoiminnasta ansaitut tulot huomioidaan työttömyysturvassa ja asumistuessa eri tavoin. Työttömyysturvassa tulot huomioidaan kuukausittain todellisten ansioiden mukaan. Yrittäjän asumistuki määräytyy lähtökohtaisesti yrittäjän itse asettaman YEL-työtulon mukaan²⁵. Jos aloitavalla yrittäjä saa lisäksi 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 sen kuukauden alusta, josta muutos on voimassa kuukauden 1. päivästä alkaen. 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.

²⁴ Yrittäjä voi liittyä yrittäjien työttömyyskassan jäseneksi, jos YEL-työtulo on vähintään 13 247 € vuodessa (2021).

²⁵ Yrittäjien, joilla ei ole YEL-vakuuttamisvelvollisuutta tai vakuutusta, tuloksi arvioidaan starttirahan määrä, vähimmäistulo tai oman arvion mukainen tulo.

Kuvio 13. Tapausesimerkki 1: Työttömänä aloitettu yritystoiminta.



Luvussa 4 on konkretisoitu komitean esihin nostamia muita ongelmia. Vastaavia yksilön näkökulmaa kuvaavia esimerkkejä, kuin työttömänä yritystoiminnan aloittavista, valmistellaan jatko-työssä valikoituvista ongelmista.

Yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuuden arviointi 4 kuukauden kuluttua

Neljän kuukauden kuluttua yritystoiminnan aloittamisesta yritystoimintasi 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 aikanakin.

Jos yritystoiminta katsotaan päätoimiseksi oikeutta työttömyysetuuteen ei neljän kuukauden jälkeen ole. Asumistukeen tällä arvioinnilla ei ole vaikutusta, joten sitä voidaan edelleen maksaa. 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 pitempiaikaisesti kannattamatonta, kehoitetaan toimeentulotuen käsittelyn yhteydessä asiakasta lopettamaan ko. toiminta. Jos kannattamatonta toimintaa jatketaan, voidaan perustoimeentulotuen perusosaa alentaa.

6. Yhteenveto

Täydennetään toukokuun komitean kokoukseen.

7. Komitean kannanotto

Täydennetään toukokuun komitean kokoukseen.

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.

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).

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. *Läketieteellinen 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 terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:32. Sosiaali- ja terveysministeriö.

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.