Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot 14/2021 Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano D/122/04.07.02/2021, 184/54/2020

Oikeusministeriö, 19.10.2021.
Työ- ja elinkeinoministeriö, 21.10.2021.
Sosiaali- ja terveysministeriö, 26.10.2021.
Valtiovarainministeriö, 27.10.2021.

OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

19.10.2021

VN/24578/2021
VN/24578/2021-OM-3

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Oikeusministeriön lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta koskien kannustinloukkujen purkamisen valmistelua ja toimeenpanoa

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta koskien kannustinloukkujen purkamisen valmistelua ja toimeenpanoa. Oikeusministeriö käsittelee lausunnossaan tarkastuskertomusluonnosta ainoastaan siltä osin kuin se koskee ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkamista (hanke OM004:00/2017).

Raporttiluonnoksessa todetaan johtopäätöksenä, että valmistelussa olisi tullut paremmin huomioida toimeenpanon asiantuntijoiden näkemykset lykkäysoikeuden sääntelyn yhteensopivuudesta ulosoton toimeenpanon kanssa (s. 62). Raporttiluonnoksessa esitetään tähän liittyen kaksi keskeistä ongelmaa, jotka eivät oikeusministeriön käsityksen mukaan ole kumpikaan valitun ratkaisumallin kannalta ongelmia, vaan tiedossa olleita tosiseikkoja.

Ensinnäkin raporttiluonnoksessa (s. 68) todetaan seuraavasti: ”Kyselyn vastauksien ja ulosottoylitarkastajien haastatteluiden perusteella keskeinen ongelma lykkäysoikeuden toimeenpanossa on, että harva velallinen ilmoittaa työllistymisestään ulosottoon. Tällöin tieto työllistymisestä tulee ulosottoon myöhässä ja lykkäykseen ei muodostu oikeutta. Käytännössä velallinen on kuitenkin jo saanut lykkäyksen, kun tieto työllistymisestä on tullut ulosottoon viiveellä.”

Oikeusministeriö toteaa, että uudistuksen valmistelussa oli tiedossa, että velallisten tekemät lykkäyshakemukset hylätään usein siksi, että velallinen on jo käytännössä saanut hyödykseen lykkäyksen, koska hän ei ole ilmoittanut työllistymisestään ulosottomiehelle. Tämä ei kuitenkaan ole valitun ratkaisumallin kannalta ongelma. Jos velalliselle syntyy oikeus lykkäykseen, hänen hyväkseen luetaan niin monta lykkäyskuukautta kuin hänellä on vielä tosiasiallisesti käyttämättä. Ilmoittamatta jättämisestä ei siten rankaista. On kuitenkin mahdollista, että jos oikeutta lykkäykseen ei muodostu, ei myöskään harkinnanvaraista lykkäystä myönnetä, sillä velallinen on jo tosiasiassa saanut lykkäyksen.

Toiseksi raporttiluonnoksessa (s. 68) todetaan seuraavasti: ”Toinen keskeinen käytännön ongelma on, että ulosotto voi päättyä työttömän velallisen tapauksessa varattomuusesteeseen. Mikäli ulosotto on päättynyt varattomuusesteeseen, ei henkilö voi ilmoittaa työllistymisestään ulosottoon ja aloittaa velan lyhennystä tai hakea lykkäystä. Henkilö voi aloittaa velan lyhentämisen ulosotossa, jos velka

Postiosoite **Postadress** **Postal Address** Oikeusministeriö	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	29 516 001 35 829 516 001	916 067 730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

haetaan uudestaan ulosmittavaksi. Velallinen ei kuitenkaan ole enää välttämättä oikeutettu lykkäykseen, mikäli hän on työllistynyt ennen kuin velka haetaan ulosmitattavaksi uudestaan. Tässäkin tapauksessa velallinen saa kuitenkin käytännössä automaattisen lykkäyksen ulosmittaukseen. Ulosottoasioiden kestot ennen varattomuusesteeseen päättymistä ja toistuvaistulon ulosmittauksen alkamisen käytännön prosessi olisi pitänyt huomioida paremmin lain valmisteluvaiheessa.”

Oikeusministeriö toteaa, että lykkäyksen tarkoituksena on, ettei lykkäyskuukaudelta tehdä palkan ulosmittausta. Jos velallisen tulot jäävät alle ulosmittauksen alarajan, ei ulosmittaus voi muodostaa kannustinloukkua, kun ulosmittausta ei suoriteta muutenkaan. Tällöin ei myöskään lykkäykselle ole tietenkään tarvetta. Tämä ei ole ongelma, vaan tällaiset tilanteet jäävät luonnollisesti lykkäyksen soveltamisalan ulkopuolelle. Jos velallinen työllistyy sen jälkeen, kun ulosottomies on todennut hänet varattomaksi, ei palkasta luonnollisestikaan ulosmitata mitään ennen, kuin joku velkojista hakee asian täytäntöönpanoa ulosotossa. Jos velkoja hakee täytäntöönpanoa ja velallinen pyytää lykkäystä, asia tulee arvioitavaksi lykkäystä koskevien säännösten mukaisesti. Velallinen ei siis menetä oikeuttaan lykkäykseen siitä syystä, että ulosottoasian vireilläolo on päättynyt varattomuusesteeseen. Velallisen kannalta ei ole merkitystä sillä, saako hän ulosmittaukseen lykkäyksen tosiasiallisesti vai ulosottomiehen päätöksellä. Lykkäystä koskeva sääntely varmistaa sen, että kaikilla velallisilla on edellytysten täyttyessä oikeus tietyn pituiseen lykkäykseen.

Raporttiluonnoksen (s. 68) mukaan käytännön ongelmia liittyy siihen, että lykkäystä hakevan voi olla vaikea ennakoida työllistymisen jälkeistä nettopalkkaansa. Ennakointia vaikeuttaa erilaisten etuuksien vaikutus nettotulon yhteismäärään.

Oikeusministeriö toteaa, että tyypillisessä tilanteessa velallinen voi osoittaa tulojensa määrän työsopimuksella. Jos työsopimukseen on kirjattu esimerkiksi kuukausipalkan määrä, tulisi arvioinnin olla vaikeuksitta tehtävissä. Tilanteeseen, jossa tehtävien työtuntien määrä ei ole etukäteen tiedossa, liittyy kuitenkin edellä mainittu haaste. Tyypillisesti maksettavat tuet, kuten asumistuki, toimeentulotuki ja lapsilisä, jäävät kuitenkin kokonaan ulosmittauksen ulkopuolelle.

Raporttiluonnoksessa (s. 69−71) todetaan, että hakemuksista 27–44 prosenttia hylätään, ja pidetään tätä hylkäysprosenttia niin korkeana, että se asettaa kyseenalaiseksi uudistuksen toimivuuden.

Oikeusministeriö toteaa, että tällöin hakemuksista 66−73 prosenttia hyväksytään. Hakemusten hyväksymisprosentti ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole mitenkään yllättävän alhainen. On tyypillistä, että velalliset hakevat helpotuksia ulosmittaukseen, eikä helpotusten myöntämiselle kaikissa tilanteissa ole perusteita.

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei ulosmittausjärjestelmän kehittämistä tulisi lähestyä yksinomaan työllisyyden kannusteiden näkökulmasta. Ulosottojärjestelmän kehittämiseen kytkeytyy voimakkaasti muita vahvoja yhteiskunnallisia intressejä. Toimiva ulosottojärjestelmä on luottoyhteiskunnan peruspilareita. Ulosottojärjestelmää kehitettäessä on otettava huomioon eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutukset muun muassa luottojen saatavuuteen ja hintaan, julkiseen talouteen, yleiseen maksumoraaliin, velkojien omaisuuden suojaan ja ylivelkaantumisen torjuntaan.

Ylijohtaja, osastopäällikkö Antti Leinonen

Lainsäädäntöneuvos Mari Aalto

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Kirje

21.10.2021

VN/24578/2021
VN/24578/2021-TEM-5

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Viite: Tarkastuskertomusluonnos Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano, joka on salassa pidettävä asiakirja, suojaustaso IV
Lausunto tulee julkiseksi tarkastuksen valmistuttua.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano

Taustaa

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt 28.9.2021 työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoa tarkastuskertomuksen Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano raporttiluonnoksesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastuksessan pyrkinyt selvittämään, ovatko tehdyt lainsäädäntötoimet olleet tarkoituksenmukaisia, siten että ne ovat lisänneet työn vastaanottamisen ja yritystoiminnan aloittamisen houkuttelevuutta. Sen perusteella on päätelty, ovatko toimet olleet työllisyyden tai etuusmenojen näkökulmasta merkittäviä, vaikka niiden työllisyyvaikutuksia ei pystytty selvittämään tarkastuksessa. Tarkastuksessa pyrittiin myös selvittämään, miten lainsäädäntötoimilla on onnistuttu purkamaan sosiaaliturvaan, ulosottoon ja verotukseen liitettyjä kannustinloukkuja. Tarkastuksen tulokseksi oli määritelty uusi tieto keinoista purkaa työttömyys-, tulo-, byrokratia- ja informaatioloukkuja.

Tarkasteltavana ovat olleet seuraavat lainsäädäntötoimet

- tuloverolaki (1535/1992), tuloverovähennys

- työttömyysturvalaki 1290/2002 muutos, osa-aikaisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistämiseksi (HE 220/2018 vp)

- työttömyysturvalain muutos työttömien työnhakijoiden yritystoiminnan aloittamisen kannusteiden lisäämiseksi (HE121/2017 vp)

- ulosottokaaren (705/2007) uudistus palkan ulosmittauksen lykkäys

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4	29 516 001 35 829 516 001	916 062 160 +358 9 1606 2160	 www.tem.fi

Tarkastuksen perusteella on annettu seuraavat suositukset:

Sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ –ja elinkeinoministeriön tulisi

- kiinnittää erityistä huomiota lainsäädännön toimeenpanon prosesseihin sekä hyödyntää kattavasti toimeenpanon asiantuntemusta valmistellessaan työttömyysturvalainsäädännön uudistuksia, joilla pyritään edistämään työnteon ja yritystoiminnan aloittamisen kannusteita. Näin sujuvoitettaisiin lainsäädännön toimeenpanoa, mikä voisi vähentää byrokratia- ja informaatioloukkujen riskiä.

Oikeusministeriön tulisi

- ulosottovelan kannustinloukkujen purkamisessa kehittää ratkaisuja, jotka nopettavat velasta eroon pääsyä.

- huomioda kattavasti ulosmittauksen toimeenpanon käytännöt valmistellessaan toistuvaistulon ulosmittauksen toimeenpanon käytännöt valmistellessan toistuvaistulon ulosmittauksen vaikuttavia uudistuksia ja pyrkiä näin varmistamaan, että ulosotto olisi velallisen näkökulmasta mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä.

Valtioneuvoston tulisi

- sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa kiinnittää erityistä huomiota työttömyys- ja tuloloukkujen lisäksi byrokratia- ja informaatioloukkuihin ja erilaisten kannustinloukkujen mahdollisiin päällekkäisyyksiin

- varmistaa, että sosiaaliturvan ja verotuksen kannustimiin liittyvistä uudistuksissa vastuuministeriöt ja niiden alaiset virastot huolehtivat siitä, että uudistusten vaikutuksista tiedotetaan riittävästi keskeisille kohderyhmille

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö keskittyy tarkastusraportin luonnoksen kommenteissaan sen toimialaan liittyviin asioihin. Lisäksi tuodaan esille näkökohtia, jotka liittyvät tarkastusraportissa sen aineistosta johdettuihin tulkintoihin. Yleiskommenttina on, että tarkastus tuo esille tärkeää tietoa. Kerätyt aineistot ja analyysit auttavat hallinnonalan kehittämistyössä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuonut esille, että lainsäädäntötoimien työllisyysvaikutuksia ei pystytty selvittämään. Toimien onnistumisesta ja edellytyksistä erilaisten kannustinloukkujen purkamiseksi tehtiin kuitenkin johtopäätöksiä, joiden perusteella voidaan arvioida merkitystä työllisyydelle. Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että yksittäisen säädösmuutoksen vaikutukset voivat näyttytyä vähäisinä, eteenkin jos muutos on lähtökohtaisesti yksi osaratkaisuista. Säädösmuutokset ovat mahdollistaja, mutta niillä ei voida poistaa mahdollisen työvoiman kysynnän heikkenemisen vaikutuksia. Työ –ja elinkeinoministeriö katsoo, että taustoituksessa tulisi ottaa huomioon myös muita tilanteeseen ja tuloksellisuuteen vaikuttavia tekijöitä.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tarkastustulosten esittelyssä ja johtopäätöksissä on joiltakin osin asiaa tarkasteltu laajemmin, ei pelkästään kunkin säädöksen tavoitteiden ja toimeenpanon näkökulmasta. Esimerkiksi yritystoiminnan aloittamisessa asiakkaiden päätöksentekoon vaikuttaa myös sen arviointi, onko starttiraha työttömyysturvaa parempi vaihtoehto.

Tarkastusraportissa listattujen suositusten osalta työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa tavoitetta sujuvoittaa lainsäädännön toimeenpanoa. Sen sijaan toimeenpanijoiden laajaa hyödyntämistä lainvalmistelussa ministeriö pitää jossain määrin ongelmallisena. Ministeriö perustelee näkemystään sillä, että lainsäädäntömuutoksilla kulloinkin tavoiteltavana oleva

lopputulos ei välttämättä ole toteutettavissa tavalla, joka samalla olisi toimeenpanijoiden näkökulmasta mieluinen.

Työ-ja elinkeinoministeriö on kiinnostunut myös tuloverolakia koskevan muutoksen tarkastustuloksista. Tarkastuksessa kerättiin tietoa siitä, missä määrin ihmiset tuntevat työtulojen verotuksen kannustimet ja kokevatko työttömyysturvan saajat, että verotuksella on vaikutusta halukkuuteen vastaanottaa työtä. Tehdyssä tarkastuksessa asiaa tutkittiin lyhyen kyselyn avulla. Vastaajajoukko oli määrällisesti suuri, mutta tulosten käsittely jäi vajaaksi, koska tarkempia analyyseja ei voitu toteuttaa. Kyselyn yksi tulos on, että vastaajista enemmistö ei tunne työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen eroja. Työttömien kohdalla osuus oli muita pienempi 48,2 %. Tuloksesta ei ole pääteltävissä, ovatko he tulleet tietoiseksi asiasta vasta jäädessään työttömäksi.

Työttömille vastaajille esitettiin kysymys ”vaikuttaako työtulojen kevyempi verotus verrattuna työttömyysturvaan siihen, kuinka halukas olet vastaanottamaan työtä?” Merkittävä osa (64%) työttömyysturvaa saavista vastaajista ilmoitti, että asialla ei ole vaikutusta. Tulosten tulkinnassa pidettiin mahdollisena, että verokannustetta ei tunneta hyvin. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että arvioitu syy voi olla oikea, mutta myös kysymyksen asettelulla ja vastausvaihtoehdoilla (kyllä, ei, en osaa sanoa) on voinut olla vaikutusta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää mielenkiintoisena kysymystä etuuksien vaikutuksesta työn vastaanottamiseen. Työttömyysturvaa saaville vastaajille esitettiin kysymys ”Vaikuttaako etuuksien mahdollinen pieneneminen tai menettäminen siihen, kuinka halukas olet vastaanottamaan työtä?” Enemmistö, noin 60% vastasi, ettei vaikutusta ole. Tulosta on tulkittu siten, että pienet erot taloudellisessa tilanteessa eivät välttämättä nouse ratkaiseviksi tekijöiksi, koska työtä hakiessa ja vastaanottaessa on huomioitava monta tekijää. Ministeriö arvioi, että vastaukseen voi vaikuttaa vastaajien kokonaistilanne ja heidän saamiensa etuuksien kokonaisuus. Asia liittyy yleisemmin työttömyysloukkuihin ja työhön osallistumisen joustoihin, erityisesti ryhmissä, joissa työhön osallistumisen aste on matala. Yhtenä näkemyksenä on myös se, että esitetyn tulkinnan lisäksi syynä on se, että työttömät työnhakijat pyrkivät joka tapauksessa muutenkin työllistymään. Työllistymispäätökset eivät siten riipu ainoastaan tarkasteltavasta kannusteesta. Työttömällä työnhakijalla on myös joka tapauksessa velvoite hakea työ- ja elinkeinotoimistoa tarjoamaa työtä ja olla valmis aloittamaan kyseinen työ.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tarkastusraportissa tehdyt simuloinnit havainnollistavat tilannetta hyvin. Vaikka ne eivät kuvaa tilannetta aukottomasti, ne tuovat esille asiakkaan näkökulman ja siten tilanteen tunnistamisen ja asiasta tiedottamisen tärkeyden. Raportissa on tuotu esille, että henkilön tilannearvion tekemistä voisi auttaa helppokäyttöinen laskuri, joka huomioisi kaikki taloudellisiin kannustimiin vaikuttavat osa-alueet. Raportin suosituksiin tätä tai asian selvittämistä ei ole kuitenkaan otettu mukaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa lausunnossaan tuoda erityisesti esille tarkastustulokset ja aineistot koskien työttömyysturvalain muutosta työttömien työnhakijoiden yritystoiminnan aloittamisen ennusteiden lisäämiseksi (HE121/2017 vp).

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota yhteenvedossa olevaan loppupäätelmään, jonka mukaan yritystoiminnan aloittamista koskeva ”Uudistus ei purkanut byrokratialoukkua, vaan siirsi sitä neljällä kuukaudella eteenpäin.” Kertomuksessa on tuotu esille se, että pää- ja sivutoimisuuden arviointi olisi edelleen vaikeaa. Ministeriö toteaa, että muutos on kuitenkin vaikuttanut siten, että työ- ja elinkeinotoimistolla on muutoksen jälkeen neljän kuukauden ajalta kertynyttä näyttöä työnhakijan yritystoiminnan toteutuneesta työmäärästä. Ministeriö pitää tätä merkittävä erona aiempaan. Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden haaste näyttäisikin tältä osin muuttuneen, aiemminhan näyttöä yritystoiminnan työmäärästä ei työttömänä aloitetun yritystoiminnan osalta ollut siinä vaiheessa, kun asiaa ratkaistiin. Ministeriö arvioi, että yrittäjän työttömyysturvaoikeutta koskevien asioiden keskittäminen 1.10.2021 alkaen yhteen valtakunnalliseen yksikköön tulee vaikuttamaan soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden parantumiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että edellä mainittu yritystoiminnasta saatavaa näyttöä koskeva asia huomioitaisiin myös yhteenvetoa koskevassa luvussa esimerkiksi yhdellä lauseella. Tarkastuskertomuksen myöhemmässä luvussa asia on kuvattu tarkasti.

Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnin osalta on raportissa tuotu esille TE-toimistojen haastatteluissa saatua tietoa (s. 57). Tässä yhteydessä raporttiin on kirjattu, että ”TE-toimistojen haastatteluissa nostettiin esiin myös kanta, jonka mukaan arvioinnin tulee perustua työttömyysturvalakiin. Lain mukaan yritystoiminnan voi osoittaa sivutoimiseksi tekemällä samaan aikaan työssäoloehdon täyttävää työtä kuuden kuukauden tai 26 viikon aikana. Sivutoimisuuden voi osoittaa myös päätoimisilla normaalisti edenneillä opinnoilla. Kyseisessä TE-toimistossa on pitäydytty pää- tai sivutoimisuuden arvioinnissa ennen uudistusta sovelletussa käytännössä. Haastateltavan mukaan asiakkaat ovat valittaneet lausuntojen perusteella annetuista maksajien päätöksistä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, mutta valitukset on hylätty. Haastateltavan mukaan TE-toimistoille annettu ohjeistus poikkeaa harmittavasti siitä, miten lautakunta on päätöksissään näitä ratkaisuja tehnyt.”

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että joillakin TE-toimistoilla on ollut käytäntönä, että yritystoiminnassa työllistymistä pidetään sivutoimisena vain edellä mainituissa tilanteissa, joissa työnhakijalla on yritystoiminnan aikaista työhistoriaa. Ministeriö viittaa työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 5 §:n 2 momenttiin ja toteaa, että mainittu soveltamiskäytäntö on yksiselitteisesti väärä. Mainitun säännöksen ensimmäisen virkkeen perusteella yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuus voidaan aina ratkaista työmäärän perusteella. Säännöksen toisessa virkkeessä säädetty viittaus yritystoiminnan aikaiseen työssäoloon on tarkoitettu helposti ennakoitavaksi tavaksi osoittaa sivutoimisuus sekä työnhakijan että työ- ja elinkeinotoimiston näkökulmasta. Työllistyminen yritystoiminnassa voi siten olla sivutoimista, vaikka työnhakijalla ei olisi lainkaan yritystoiminnan aikaista työhistoriaa. Ministeriön antamaa soveltamisohjetta on jo aiemmin selkeytetty tältä osin.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää, että edellä mainittu otettaisiin huomioon tarkastuskertomuksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt TE-toimistojen näkemyksien yhteydessä esille nostettuja työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän (URA) lausuntoja koskevia tietoja ja tarkastellut siinä yhteydessä myös tilastojärjestelmän tuottamaa tietoa. Tietolähteenä käytetty tilastopoiminta ei tarjoa aukottomasti tietoa yritystoiminnan jatkumisesta, eli uudistuksen pidemmän aikavälin vaikutuksista.

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan URA-järjestelmässä ei ollut kirjattu jatkolausuntoa huomattavalle osalle työttömyysturvalla yritystoiminnan aloittaneista. Syytä tähän ei tarkastuksessa voitu selvittää. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että syitä tilastotietojen ristiriitaisuuteen tai puutteellisuuteen voi tältä osin olla useita. Jos yritystoiminta kestää yli kaksi viikkoa mutta alle neljä kuukautta, yritystoimintaa koskevaa työvoimapoliittista lausuntoa ei anneta sen jälkeen, kun työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:ssä tarkoitettu neljän kuukauden aika on kulunut. Lisäksi joukossa on henkilöitä, joiden työnhaku on päättynyt ennen neljän kuukauden kulumista. Näistä henkilöistä ei välttämättä annettaisi uusia työvoimapoliittisia lausuntoja. Vuonna 2018 ko. neljän kuukauden aikana työnhaku päättyi noin 180 henkilön kohdalla ja vuonna 2019 noin 60 henkilön kohdalla.

Edellä mainittujen seikkojen lisäksi työvoimapoliittisia lausuntoja korjataan. Esimerkiksi korjattaessa yritystoiminnan aloituspäivään liittyvää tietoa tilastossa näkyisi kaksi annettua työvoimapoliittista lausuntoa. Lausuntojen korjaaminen ei työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ainakaan yksin selittäisi tilastotiedoista ilmenevää melko isoakin eroa.

Tilastotietojen poimintaan liittyen työ- ja elinkeinoministeriö haluaa tuoda esille seuraavaa:

Tiedossa on, että tarkastus alkoi vuoden 2020 lopulla, mutta tietoa aineiston keräämisen ajankohdasta ei ole. Vuoden 2020 osalta tilastot ovat hieman erilaiset kuin vuosina 2018-2019. Tarkastuskertomuksessa on nostettu esille starttirahan saajien määrän lasku. Vuonna 2020 aloitusten määrä kuitenkin nousi huomattavasti (työnvälitystilaston mukaan 815 alkanutta jaksoa enemmän kuin 2019). Luvut eivät täsmää tarkastuskertomuksen lukujen kanssa, mutta tämä selittynee sillä, että tarkastuskertomuksessa on käytetty lähteenä URA-tilastopoimintaa, jolloin poiminnan ajankohta ja annetut poimintaehdot vaikuttavat asiaan. Lisäksi on mahdollista, että kertomuksessa on käytetty eri muuttujaa. Käytetyn aineiston osalta, voisi olla hyvä avata tarkemmin, viitataanko uusiin starttirahalla aloittaneisiin yrittäjiin vai starttirahaa vuoden aikana saaneisiin (starttirahalla olleet) eri henkilöihin vai mahdollisesti johonkin muuhun muuttujaan. Työttömyysturvan Y1 – lausunnot ovat pysyneet työnvälitystilaston mukaan hyvin vakaalla tasolla. Ero vuosien 2020 ja 2018 välillä työnvälitystilastosta katsottuna on 32 lausuntoa.

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää muutoksia tarkastuskertomuksen otsikkoon ”TE-toimistot näkivät epäselvyyksiä starttirahan saamisen edellytyksissä”. Aineiston perusteella tämä koskee ainoastaan tilannetta, jossa henkilö on aloittanut yritystoiminnan ja saanut työttömyysetuutta. Starttirahaa koskien on mainittu, että sen saamiseen liittyy ehtoja. Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa tuoda esille, että starttirahan myöntämisessä arvioidaan yhtenä tekijänä liiketoiminnan kannattavuutta ja jatkuvuutta eli myös yritystoimintaa arvioidaan.

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että erityisesti pää- ja sivutoimisen yrittäjyyden arvioinnin ongelmallisuudesta huolimatta TE-toimistojen arvion mukaan uudistus on onnistunut pääosin hyvin. Samankaltainen johtopäätös voidaan tehdä kesällä 2021 työ- ja elinkeinoministeriön sisäiseen käyttöön tehdyn TE-hallinnolle tekemän kyselyn perusteella. Tavoitteena oli selvittää starttirahan säännösmuutos- ja kehittämistarpeita sekä laajemmin aloittavien yrittäjien palveluja koskevia kehittämistarpeita. Kyselyssä tiedusteltiin mm. miten mahdollisuus saada työttömyysetuutta neljän kuukauden ajan yritystoiminnan aloittamisen jälkeen on sopinut yhteen starttirahajärjestelmän kanssa. TE-hallinnon vastaajista enemmistön (60 %) mielestä yhteensopivuus oli hyvä tai erittäin hyvä ja vain 20 % vastaajista piti järjestelmien yhteensopivuutta huonona tai erittäin huonona. Suurimpana ongelmana nostettiin esiin tarve selkeyttää ohjeistusta sekä yhtenäistää tulkintakäytäntöjä.

Tarkastuskertomuksessa todetaan, että työttömien saamien starttirahojen määrä on vähentynyt vuodesta 2015 vuoteen 2019. Vuonna 2020 määrä hieman kasvoi, mutta oli kuitenkin selvästi pienempi kuin ei työttömien starttirahan saajien määrä. Vastaava trendi on jatkunut vuoden 2021 tammi-syyskuussa. Tähän saattaa osaltaan vaikuttaa mahdollisuus aloittaa yritystoiminta työttömyysetuudella. Työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2020 julkaiseman selvityksen mukaan merkittävimmät muutokset starttirahan saajien keskuudessa liittyvät ennen kaikkea siirtymien lisääntymiseen työmarkkinoilla. Yhä useampi aiemmin sivutoimisesti toiminut yrittäjä on viime vuosina laajentanut yritystoimintansa päätoimiseksi yrittäjyydeksi starttirahalla. Palkkatyön ja yrittäjyyden välisten siirtymien yleistyminen näkyy myös starttirahalla perustettujen yritysten lopettamisessa, sillä varsinkin vuoden 2015 jälkeen yrityksen toiminnan lopettamisen syynä on usein ollut palkkatyöhön siirtyminen.

Antti Neimala
Osastopäällikkö

Päivi Haavisto-Vuori
Neuvotteleva virkamies

Jakelu	Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
Tiedoksi	TEM Ministeriön johto, Mikko Heinikoski TEM TTM Työmarkkinat TEM TTM TYMA Työpolitiikka, Kimmo Ruth TEM AKO Kohtaanto ja kasvu, Jan Hjelt

STM/SVO/ETU
Maisonlahti

26.10.2021

Viite: **VTV:n lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano**

Asia **Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto**

Pyydettynä lausuntona Valtiontalouden Tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano sosiaali- ja terveysministeriö toteaa kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan tarkastuskohteista kuuluu tarkastuskertomusluonnoksen toinen kysymys, joka kuuluu: Onko soviteltujen työttömyysetuuksien uudistus pienentänyt työtulojen ja työttömyysetuuksien yhteensovittamisen byrokratialoukkua?

Yleisesti sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että se pitää tarkoituksenmukaisena valittua tarkastuskertomuksen lähestymistapa, jossa yhdistetään usean, samaan tavoitteeseen tähtäävän säädösmuutoskokonaisuuden tai asiain tilan tarkastaminen. Edelleen ministeriö katsoo, että julkisen talouden näkökulmasta keskeinen työllisyyttä koskeva tavoite ja siihen vaikuttamisen keinot on sen mielestä tärkeä tarkastustoiminnan alue. Ministeriö katsoo, että tarkastuksen kohde on moniulotteinen ja laajaa politiikkakokonaisuutta koskeva.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole havainnut kertomusluonnoksessa omalla toimialueellaan asia-tai tulkintavirheitä, joilla se arvioisi olevan vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin

Näkemys päätelmistä

Lainvalmistelu perustui oletukseen maksuviiveistä ja niiden aiheuttamasta byrokratialoukusta

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tarkastuskertomuksen kannanottoon, ja toteaa, että erillistä tilastoselvitystä maksuviipeistä ei esityksen valmistelua varten tehty. Ministeriö toteaa, että tämä johtuu kahdesta tekijästä.

Ensinnäkin oli selvää, että esimerkiksi tilanteissa, joissa palkka maksetaan vasta työntekokuukautta seuraavan kuukauden lopussa, ilman erillisiä toimia syntyy viivettä etuuden saannissa verrattuna tilanteeseen, jossa palkka on maksettu jo työntekokuukauden aikana. Tämä liittyy työttömyysturvan maksamisen ehtoihin: tieto palkkatulosta tarvittiin sovittelua varten. Jos siis aiemmassa, ansaintaperusteisessa sovittelussa

Meritullinkatu 8, Helsinki
PL 33, 00023 VALTIONEUVOSTO
www.stm.fi

Puhelin 0295 16001
Telekopio 09 6980 709

e-mail: kirjaamo@stm.fi
etunimi.sukunimi@stm.fi

maaliskuun palkka maksettaisiin jo maaliskuussa, tieto on käytettävissä heti kun etuutta voi maaliskuulta hakea. Jos palkka maksettaisiin vasta huhtikuun lopussa, osittain työllistyvällä oli kaksi vaihtoehtoa: hän saattoi lähettää hakemuksensa työttömyyskassalle tai Kelaan heti maaliskuun päätyttyä ja toimittaa palkkatiedon huhtikuun lopussa, kun palkka oli maksettu. Näissä tilanteissa on mahdollista seurata tilastoista maksatukseen tulevaa viivettä, mutta seuranta ei olisi ollut tarkkaa johtuen siitä, että hakemuksen käsittelyaikaan vaikuttavia tekijöitä on muitakin kuin palkkatiedon odottaminen, eli esimerkiksi käsittelytilanteen vaikutus hakuaikoihin. Toinen vaihtoehto oli lähettää sekä maaliskuun hakemus että palkkatieto sen jälkeen kun palkka huhtikuussa oli maksettu. Näissä tilanteissa ei tilastoissa näkynyt minkään laista viivettä etuuden maksamisessa.

Toiseksi on syytä huomioida esityksen toinen keskeinen tavoite eli tulorekisterin tietojen aiempaa parempi hyödynnettävyys sovitellun työttömyysetuuden maksamisessa. Palkanmaksupäivä ja palkkakausi ovat pakollisia tietoja tulorekisterissä. Ansaintakausi sen sijaan ei ole. Näin ollen maksuperusteiseen sovitteluun siirtyminen olisi edistänyt tulorekisterin käytettävyyttä, vaikka maksuviipeisiin ei olisi pyritty vaikuttamaan.

Työttömyysetuuksien sovittelun viiveet ovat vähentyneet ja maksuperusteisuus on sujuvoittanut sovittelua

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei sinänsä ole huomioita tarkastuskertomuksen tuloksia kuvaavaan osioon, mutta nostaa esiin kiinnostavan käsittelyaikojen muutosta koskevan eron Kelan ja työttömyyskassojen välillä. Ministeriö toteaa, että työttömyysturvan maksajien keskinäinen yhteistyö viestinnässä ja työn kehittämisessä edistäisi hyvien käytäntöjen hyödyntämistä nykyistä laajemmin.

Muuta tarkastuskertomusluonnoksesta

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sillä ei ole varsinaisia huomioita muista tarkastuksen kohteita koskeviin osiin tarkastuskertomusluonnosta. Ministeriö nostaa kuitenkin esiin sen kiinnostavan tuloksen, mikä tarkastuksessa on saatu verotuksen eroja koskevilta osin kokonaisuutta. Tulos, jonka mukaan työtulojen etuuksia keveämpi verotus ei ole sellainen tekijä, joka vaikuttaisi työllistymiseen, on julkisessa keskustelussa usein esitettyjen muutosten painopisteitä koskevien argumenttien kannalta huomion arvoinen. Se herättää myös kysymyksen, missä määrin yksittäistä yksilön talouteen vaikuttavaa tekijää muuttamalla on tosiasiassa mahdollisuutta vaikuttaa esimerkiksi työllistymisen tiellä oleviin es-

teisiin, ja missä määrin vaikuttavuus edellyttää laajempaa tarkastelua, toimialarajat ylittävän kansalaisviestinnän roolia unohtamatta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa myös, että tarkastuskertomus sisältää runsaasti kiinnostavaa tietoa, jota on mahdollista hyödyntää sosiaaliturvan uudistamista koskevassa parlamentaarisessa komiteatyössä.

Kansliapäällikkö Kirsi Varhila

Hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano

Valtiontalouden tarkastusvirasto pyytää lausuntoa luonnoksesta tarkastuskertomukseksi Kannustinloukkujen purkamisen valmistelusta ja toimeenpanosta 22.10 mennessä. Lausunnon antamiseksi on myönnetty lisäaikaa 27.10 asti. Tarkastuskertomuksen aiheena on erilaisten sosiaaliturvajärjestelmään, verotukseen, ja ulosottoon liittyvien kannustin-, byrokratia-, ja informaatioloukkujen valmistelu ja toimeenpano. Tarkastuksessa käsitellään neljää aihetta, tuloverolaissa (1535/1992) säädettyä työtulovähennystä, työttömyysturvalain (1290/2002) muutosta osa-aikaisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistämiseksi (HE 220/2018 vp), työttömyysturvalain muutosta työttömien työnhakijoiden yritystoiminnan aloittamisen kannustimien lisäämiseksi (HE 121/2017 vp) sekä ulosottokaaren (705/2007) palkan ulosmittauksen lykkäysuudistusta.

Valtiovarainministeröin lausunto

Yleisiä huomioita kannustinloukkujen purkamisesta

Taloudellisilla kannustinloukuilla on perinteisesti viitattu tilanteisiin, joissa työnteon vastaanottamisen taloudelliset kannustimet ovat varsin heikot. Yksiselitteistä määritelmää kannustimien heikkoudelle ei ole, mutta selkeimpiä kannustinloukkuja ovat luonnollisesti tilanteet joissa työn vastaanottaminen ei paranna yksilön taloudellista asemaa. Vaikka niin sanotut työllistymisveroasteet, jotka mittaavat työn vastaanottamisen tuottamaa käytettävissä olevan tulon lisäystä, saattavat paikoin olla korkeita, ovat tilanteet joissa työn vastaanottaminen ei lainkaan paranna yksilön taloudellista asemaa varsin harvinaisia. Viime vuosina on taloudellisten kannustinloukkujen lisäksi keskusteltu informaatio- ja byrokratialoukuista. Näillä loukuilla viitataan tilanteisiin, joissa työtä ei haluta ottaa vastaan esimerkiksi byrokratiasta aiheutuvista kustannuksista tai informaation puutteesta johtuen.

Kannustinloukkukeskustelu on hyvä liittää taloustieteen teoreettisempaan ajatteluun työn tarjonnasta. Työn tarjonnalla viitataan taloustieteessä yksilön tekemään päätökseen siitä, haluaako hän pyrkiä aktiivisesti tarjoamaan työpanostaan työmarkkinoilla vai ei (ekstensiivinen marginaali) ja miten paljon työtä hän haluaa tehdä (intensiivinen marginaali). Työn tarjontapäätös on riippuvainen vaihtoehtoiskustannuksesta. Mitä korkeampi nettotulo työn tarjonnasta on saatavilla, sitä enemmän työtä halutaan tehdä (substituutiovaikutus). Palkkatason noustessa tulotason kasvu taas heikentää haluja tehdä lisää töitä (tulovaikutus).

Yksinkertaisen teoreettinen kehikko nojaa ajatukseen siitä, että työn tuottama tulovirta tuottaa yksilölle hyvinvointia kulutusmahdollisuuksien muodossa. Vastaavasti vapaa-aika tuottaa toisenlaista hyvinvointia, jota luonnollisesti menetetään työn määrän kasvaessa.

Tässä ajattelussa esimerkiksi ajatus siitä, että verotus ei vaikuttaisi lainkaan työn tarjontapäätökseen on erikoinen. Ääriesimerkissä verotus olisi niin kireää, ettei työnteosta seuraisi lisätuloja (”kannustinloukku”). Tällöin teoreettisesta näkökulmasta ainoa tilanne, jossa työtä tarjottaisiin, on tilanne, jossa vapaa-ajan menettämisen hyvinvointikustannus on nolla. Tämä vaikuttaa arkijärjen vastaiselta, niinpä perusteoriassa ajatellaan työn taloudellisilla kannustimilla olevan merkitystä. Sosiaaliturva kytkeytyy kannustinloukkuihin sitä kautta, että työtä tekevä ei tyypillisesti saa sosiaaliturvaa, mutta työtön saa; ja nämä seikat taas vaikuttavat kulutuksesta saatavien hyötyjen suhteellisiin määriin työttömänä ja työllisenä.

Informaatio- ja byrokratialoukkujen huomioiminen edellyttää kehikon laajentamista. Voidaan ajatella esimerkiksi, että työn vastaanottamisesta syntyy muita kuluja, kuin vapaa-ajan menettäminen. Vaikkapa bussilipun hankkiminen tai työttömyysetuuden sovittelun dokumentoiminen voivat aiheuttaa kustannuksia, jotka tekevät työn vastaanottamisesta vähemmän miellyttävää. Voi myös olla, että epätietoisuus työnteon taloudellisista hyödyistä johtaa siihen, että yksilöt kuvittelevat työn vastaanottamisen olevan todellista kannattamattomampaa. Tutkimusta informaatio- ja byrokratialoukkujen merkityksestä on heikosti, ja näiden loukkujen merkitystä olisikin paras selvittää kotimaisella kokeilulla.

Kehikkoa on mahdollista laajentaa vielä pidemmälle: voidaan esimerkiksi ajatella, että työnteosta on myös sellaista taloudellista hyötyä, joka ei ole välitöntä. Tällainen hyöty voi olla esimerkiksi työssä oppimista – sitä, että tekemällä työtä osaaminen vahvistuu ja ansiotaso nousee pidemmällä aikavälillä. Vaikka yksinkertaisilla taloudellisilla kannustimilla ei voida luonnehtia kaikkia näitä kuviteltavia vaikutuksia, ovat ne varsin kelvollinen työkalu kannustimien perusanalyysissä. Kehikko auttaa myös avartamaan raportissa pohdittua seikkaa siitä, ovatko taloudelliset kannustimet työllistymisen kannalta ratkaiseva tekijä. Tämän kautta on selvää, että yhtä yksittäistä ratkaisevaa tekijää ei edes oikeastaan voi olla olemassa, vaan eri tekijöillä on yksilöstä riippuvaisia, suhteellisia painoarvoja.

Seuraava keskeinen ajatus on kysymys siitä, mitä tapahtuu työn tarjonnan kasvaessa. Raportin yhteenvedossa todetaan, että kannustinloukkujen purkaminen ei automaattisesti johda työllisyyden lisääntymiseen erilaisten rakenteellisten, ajallisten, ja institutionaalisten tekijöiden johdosta. Yksinkertaisemmassa taloustieteellisessä teoreettisessa mallissa voidaan ajatella, että pitkällä aikavälillä kysyntä on joustavaa: toisin sanottuna, kun ihmiset tarjoavat työmarkkinoilla enemmän työpanostaan, ennen pitkää syntyy sellaisia työpaikkoja, jotka tähän tarjontaan vastaavat. Teoreettinen ajattelu perustuu empiiriseen havaintoon esimeriksi siitä, että työvoiman määrä ei näyttäisi vaikuttavan voimakkaasti työllisyysasteeseen: esimerkiksi suuremmissa maissa tai kaupungeissa, joissa työvoimaa (työn tarjontaa) on enemmän, ei selkeästi vaikuttaisi olevan vastaavasti matalampaa työllisyysastetta. Empiirinen taloustieteellinen tutkimus taas antaisi ymmärtää, että usein eri ryhmien työllisyys reagoi yllättävänkin nopeasti työnteon kannustimissa tapahtuviin muutoksiin (ks. esimerkiksi Kyyrä ja Pesola 2020)[1].

Työttömyysturvan ja työtulojen verotuksen ero ja työnteon kannustimet

Tarkastuksen mukaan työttömyysturvan saajat eivät koe työtulojen ja työttömyysturvan verokannusteen vaikuttavan työn vastaanottamiseen. Verovelvolliset eivät tunne kertomuksen mukaan tunne työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen eroja kovin hyvin, ja

[1] Kyyrä ja Pesola (2020): Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. Labour Economics, volume 62, January 2020. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537119301137

valtaosalle verovelvollisista kannusteet tai etuuksien pieneneminen eivät vaikuta merkittävästi työllistymisvalintoihin. Tästä huolimatta työttömyysturvan saajat kokevat kuitenkin pystyvänsä melko hyvin arvioimaan erilaisten valintojen vaikutuksia käytettävissä oleviin tuloihin.

Raportissa esitetty johtopäätös perustuu kyselytutkimukseen, jossa yksilöiltä on kysytty erilaisia seikkoja. Jo yhteenvedon perusteella on kuitenkin selvää, että havainto on vastakkainen edellä esitetyn talousteoreettisen ajattelun kanssa. Kokonaisuus on myös sisäisesti ristiriitainen: tulosten mukaan verovelvolliset eivät tunne kovin hyvin työtulojen ja verotuksen eroja. Tästä huolimatta he kykenevät kuitenkin melko hyvin arvioimaan erilaisten valintojen vaikutuksia käytettävissä oleviin tuloihin. Ristiriitaan löytyy ratkaisu: voidaan esimerkiksi ajatella, että yksilöiden ei työn tarjontapäätöksen osalta tarvitsekaan yksityiskohtaisesti tietää, miten eri tulolajeja täsmällisesti ottaen kohdellaan verotuksessa. Riittää, kun tietää, miten ne vaikuttavat käytettävissä oleviin tuloihin. Voi kuitenkin olla, että kyseessä on myös kyselytutkimuksen luonteeseen liittyvä haaste.

Työttömistä vain hieman alle neljäsosa toteaa, että työtulojen kevyempi verotus ei vaikuttaisi siihen, miten halukas yksilö on vastaanottamaan työtä. Hieman epäselväksi jää, mihin yksilö oikeastaan vastaa: tarkoitetaanko tällä nykymuotoisia eroja verotuksessa, pieniä muutoksia verotuksen eroissa, vai suuria muutoksia? Kysymyksen voisi muotoilla myös toisinpäin: ”Vaikuttaako työstä saatu nettopalkka verrattuna työttömyysturvaan siihen, kuinka halukas olet vastaanottamaan työtä?”. Vastausasteikko voisi olla myös Likert-tyyppinen asteikko. Tällaisessa kontekstissa olisi edellä kuvatun teoreettisen viitekehyksen puitteissa vaikea ajatella, että esimerkiksi ”Ei lainkaan” olisi yleinen vastaus.

Kyselytutkimuksiin liittyvien lukuisten haasteiden vuoksi taloustieteellisessä tutkimuksessa suositaan usein toisenlaista todistusaineistoa. Tällaiseen kvantitatiivisempaan tilastolliseen analyysiin perustuvan todistusaineiston mukaan verotuksella on kyllä vaikutusta työn tarjontapäätöksiin (ks. Matikka ym. 2016[2]). Samoin työttömyysturvan tasolla vaikuttaisi olevan merkitystä (ks. Kyyrä ym. 2017[3]). Kvantitatiivisissa menetelmissä on kyselytutkimuksiin verrattuna lukuisia hyötyjä. Ensinnäkin, ne tuottavat ”paljastettuja preferenssejä”: ihmiset saattavat vastata syystä tai toisesta kyselyyn eri tavalla, kuin miten tosiasiassa toimivat. Kvantitatiivinen tutkimus vastaa myös kysymykseen mittakaavasta. Raportissa esitetään, että noin 60 prosenttia työttömyysturvaa saavista koki, ettei etuuksien pienenemisellä ole vaikutusta heidän työllistymispäätökseensä. Tämä ei vielä auta kovin laajasti vastaamaan siihen, miten paljon työttömyysturva vaikuttaa työllistymispäätöksiin, joka on politiikkatoimenpiteiden kannalta keskeinen kysymys. Kvantitatiiviset tutkimukset voivat auttaa vastaamaan tähän.

Kysymys siitä, miten paljon verotus tai työttömyysturva vaikuttaa, on keskeinen raportin kysymyksen ”Onko työttömyysturvan ja työtulojen verotuksen erolla edellytykset toimia tehokkaana työnteon kannustimena?” kannalta. Kysymykseen tehokkuudesta voidaan vastata ainoastaan, jos tiedetään, miten suuria nämä vaikutukset ovat suhteessa niiden aiheuttamista kustannuksista (toisin sanottuna vastausta haetaan kysymykseen siitä, miten suuren hyvinvointitappion esimerkiksi verotus aiheuttaa talouteen suhteessa sillä kerätyistä varoista saataviin hyötyihin).

---

[2] Matikka, Tuomas; Harju, Jarkko; Kosonen, Tuomas (2016): Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79557

[3] Kyyrä, Tomi; Pesola, Hanna; Rissanen, Aarne (2017):

Työttömyysturvaetuuden sovittelun uudistus

Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että työttömyysetuuksien sovittelu muutettiin maksuperusteiseksi siten, että lyhytkestoista tai osa-aikaista palkkatyötä tekevän ansaitsema tulo sovitellaan yhteen työttömyysetuuden kanssa. Raportissa todetaan otsikkotasolla, että lainvalmistelu perustui oletukseen maksuviiveistä ja niiden aiheuttamasta byrokratialoukusta.

Aiemmin kuvatussa yksinkertaistetussa talousteoreettisessa kehikossa tällaisilla maksuviiveillä voi olla merkitystä lähinnä silloin, kun ne aiheuttavat likviditeettirajoitteisille yksilöille (eli sellaisille yksilöille jotka eivät kykene esimerkiksi hyödyntämään lainamarkkinoita) haasteita. Tällaisia haasteita voivat olla esimerkiksi työn vastaanottamiseen liittyvät kustannukset, kuten bussilipun hankinta. Työttömyysturvan maksatuksen viivästyminen voi aiheuttaa likviditeettirajoitteisille yksilöille myös hankalampia haasteita, kuten kyvyttömyyden selviytyä arjen perusmenoista viiveen aikana.

Tästä näkökulmasta tarkasteltuna raportissa viitattu ajatus siitä, että valmistelu perustui oletukseen loukuista, on toisaalta korrekti, mutta toisaalta vaillinainen. Yksinkertainen teoreettinen viitekehys antaa ymmärtää, että tällaisia haasteita voi todella esiintyä. Tarkastuskertomusluonnos tuo kuitenkin esille arvokkaita havaintoja maksuviiveiden tosiasiallisista määristä. Sikäli, kun viiveillä ajateltaisiinkin teoreettisen pohdinnan perusteella olevan merkitystä, näiden viiveiden määrän hahmottaminen on tärkeä ja arvokas näkökulma, sillä se merkittävissä määrin kertoo näiden haasteiden mahdollisesta suuruudesta.

Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastusviraston havaintoon siitä, ettei tutkimustietoa maksuviiveiden ja työllisyyden yhteydestä eli byrokratialoukusta ole ja pitää tätä laajempana informaatio- ja byrokratialoukkuja koskevana haasteena. Samoin tarkastuskertomuksessa esitetään tärkeä näkemys siitä, että vaikka tällaista byrokratialoukkuun liittyvää ongelmaa olisi, on käsittelyn sujuvoittaminen itsessään tärkeä tavoite. Ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavaa byrokratiaa on syytä kehittää, vaikka se ei työllisyyttä vahvistaisikaan.

Yritystoiminnan aloittamisen kannustaminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkastelee tarkastuskertomusluonnoksessaan työttömyysturvalain uudistusta (HE 121/2017 vp) jossa yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuutta arvioitaisiin vasta neljän kuukauden kuluttua yritystoiminnan alkamisesta. Päätoimiseksi arvioitua yritystoimintaa harjoittava henkilö ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen.

Työttömyysturvaan liittyvä informaatioloukku muodostuu viitatun selvityshenkilöiden selvityksen mukaan siitä, että työnhakijat eivät tiedä, miten yrittäjänä tehty työ vaikuttaa oikeuteen saada työttömyysetuutta. Tässä yhteydessä on ajateltu myös, että kannustin yritystoiminnan aloittamiseen voi olla vähäinen, jos yritystoiminnan aloittaminen johtaa toimeentulon merkittävään heikkenemiseen. Kolmas keskeinen haaste koskee epävarmuutta, joka työttömyysturvan jatkumiseen liittyy.

Pulman hahmottaminen kannustinloukun näkökulmasta edellyttää aiemman teoreettisen kehikon puntarointia. On selvää, että tässä on osin kyse taloudellisesta kannustinloukusta: yrittäjänä saatujen tulojen ajatellaan olevan heikompia, kuin työttömänä saatavan toimeentulon, niinpä yrittäjiksi ei ryhdytä (työtä ei tarjota). Asian korjaaminen subventoimalla yritystoimintaa neljän kuukauden ajan työttömyysturvasta muodostaa tässä kohtaa tosiasial-

lisesti yritystoiminnan tuen, jolla pyritään ratkaisemaan tämä kannustinongelma. Tarkastuskertomuksessa tuodaankin hyvin esille, että tämä tuottaa joitakin rajanveto-ongelmia yritystoiminnan aloittamista varten olevan starttirahan kanssa.

Kertomuksessa todetaankin, että uudistuksen on koettu madaltaneen kynnystä yritystoiminnan aloittamiseen, koska aloittaminen ei katkaise työttömyysturvaa heti; ja että kannustavuutta voi heikentää epävarmuus työttömyysetuuden saamisesta neljän kuukauden yrittäjyysjakson jälkeen, sillä neljä kuukautta arvioitiin olevan liian lyhyt aika yritystoiminnan kannattavaan aloittamiseen. Tässä kohtaa tarkastuskertomusluonnoksen toteamukset osuvat yhteen edellä kuvatun teoreettisen kehikon kanssa: vaihtoehtoiskustannukseen vaikuttamalla (sosiaaliturvan säilyessä yrittäjyyden alkaessa) voidaan vaikuttaa työn tarjontapäätöksiin.

Ulosoton lykkäysoikeuden edellytykset kannustinloukkujen purkamisessa

Tarkastusvirasto toteaa, että ulosottokaareen tehdyn lykkäysoikeusuudistuksen keskeinen tavoite oli pienentää pitkäaikaistyöttömien velallisten työllistymisen kannustinloukkua. Kertomuksessa tehdään tärkeä havainto siitä, että lykkäysoikeus ei varsinaisesti pienennä kannustinloukkua vaan siirtää sitä ajallisesti eteenpäin. Havainnon keskeisyys hahmottuu, mikäli asetamme sen edellä kuvattuun teoreettiseen peruskehykseen.

Ulosotto poikkeaa sosiaaliturvasta sikäli, että mikäli yksilöltä ulosmitataan nyt vähemmän tuloja, on tulevaisuudessa ulosmitattava enemmän, jotta koko velka saataisiin hoidettua. Mikäli esitettyä teoriakehikkoa ajatellaan dynaamisena, tässä yli ajan jatkuvana, ymmärrämme että yksilön koko työuran työnteon summa on merkittävä kysymys. Jos ulosottoa on joka tapauksessa tehtävä tietty määrä, seuraa ensimmäisen ajankohdan paremmista työnteon kannustimista (lykkäys) myöhemmän ajankohdan heikommat kannustimet (ulosottoa). Näin lykkäyksen tyyppiset toimenpiteet voivatkin oikeastaan auttaa lähinnä sellaisissa tilanteissa, joissa yksilöt ovat esimerkiksi edellä todetun mukaisesti likviditeettirajoitteisia.

Tarkastuskertomuksen luonnoksessa todetaan, että lykkäysoikeuden uudistusta valmisteltiin nopealla aikataululla ja tietopohja oli niukka. Valtiovarainministeriö katsoo, että raportissa nostetaan tässä yhteydessä esille useita arvokkaita havaintoja. Ulosottoa koskeviin hallinnollisiin aineistoihin liittyy haasteita, jotka hankaloittavat erilaista analyysiä. Nämä haasteet kumpuavat luonnollisesti toimeenpanojärjestelmälle itselleen riittävien tietotarpeiden määrittelystä. Vastaavasti ulosottoaineiston yhdistely Tilastokeskuksen muihin aineistoihin ja analyysi olisi ollut käytännössä mahdotonta Osin näistä syistä ulosottojen ulosottoon liittyviä kannustinloukkuja pohtiva työryhmä[4] ei päätynyt esittämään laajaa uudistusta esimerkiksi suojaosiin. Myöhemmin näitä tietopuutteita on paikattu VN-TEAS –hankkeella (Isotalo ym. 2021[5]).

Valtiovarainministeriö yhtyy näkemykseen siitä, että ulosotto aiheuttaa kannustinloukkuja, mutta niiden purkaminen on vaikeaa. Ulosottoon liittyvien kannustinloukkukysymysten lisäksi ulosottoa tulisi myös tarkastella Isotalon ym. (2021) raportin kuvaaman kokonai-

[4] Oikeusministeriö (2017): Ulosottoon liittyvien työllistymisen kannustinloukkujen purkaminen. Oikeusministeriön julkaisuja 38/2017. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80236/OMML_38_2017.pdf?sequence=1

[5] Isotalo, Eetu; Kanninen, Ohto; Karhunen, Hannu; Maczulskij, Terhi; Ravaska, Terhi (2021): Ulosottovelka, sosiaaliturva, ja työn tarjonta. https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-383-158-2

suuden teoreettisessa kehyksessä, eli asettaa ulosotto osaksi lainamarkkinoiden toimivuutta. Tämän lisäksi ulosotossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että ulosotto on seurausta velkojen maksamatta jäämisestä. Näiden seikkojen huomioiminen ulosottoa kehitettäessä asettaa vielä lisärajoitteita siihen, missä määrin ulosotolla voidaan purkaa kannustinloukkuja. Tehokkaimmat ratkaisut liittyvätkin pikemminkin velkajärjestelykäytäntöjen kehittämiseen kuin ulosmitattavan tulon määrän muutoksiin.

Yhteenveto

Valtiovarainministeriö katsoo, että valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnos Kannustinloukkujen purkamisen valmistelusta ja toimeenpanosta tuo arvokkaita näkökulmia kannustinloukkujen purkamiseen liittyvään keskusteluun. Erityisiä ansioita raportissa ovat tilastolliseen aineistoon perustuvat selvitykset sekä näistä kumpuavat johtopäätökset, kuten luvun 4 maksuviiveitä sekä luvun 6 lykkäysoikeutta koskevat aineistoihin perustuvat analyysit. Nämä analyysit ovat hyvä osoitus siitä, miten huolellinen tietoaineistojen käyttö voi tuoda tärkeää tietoa päätöksenteon tueksi.

Tarkastusvirasto sivuaa myös tutkimuksellisia puutteita, kuten laihan tutkimustiedon informaatio- ja byrokratialoukkujen merkityksestä. Vaikka kyselyillä ja tilastollisella analyysillä voidaan vahvistaa päätöksenteon tietopohjaa, on vakuuttavin tapa saada tietoa näistä loukuista tutkimuksellinen asetelma (ks. esim. Harju ym. 2019[6]).

Lopuksi valtiovarainministeriö toteaa, että yksinkertaisen teoreettisen peruskehikon muodostaminen auttaisi kannustinloukkuihin liittyvien kysymysten jäsentämisessä ja siten esimerkiksi kyselykysymysten muodostamisessa. Yhtenäiseen teoreettiseen kehikkoon nojautuminen toisi myös käsittelylle yhtenäisempää analyyttistä linjaa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö Sami Yläoutinen

[6] Harju, Jarkko; Kanninen, Ohto; Karhunen, Hannu; Kosonen, Tuomas; Matikka, Tuomas, Verho, Jouko (2019): Sosiaaliturvan byrokratialoukut: suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-657-7