

Tarkastuskertomus 14/2021 Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano

## Yhteenveto kertomusluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun tarkastuskertomuksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

- oikeusministeriö, 19.10.2021,
- työ- ja elinkeinoministeriö, 21.10.2021,
- sosiaali- ja terveysministeriö, 26.10.2021
- valtiovarainministeriö, 27.10.2021.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen tarkastuskertomuksen antamista tarkastusvirasto on kertomusta viimeisteltäessä ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

### Lausunnonantajien näkemykset kannanotoista

Valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja oikeusministeriö eivät esittäneet muutoksia tarkastuskertomuksen kannanottolukuun.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää jossain määrin ongelmallisena kertomusluonnoksen suositusta koskien toimeenpanon asiantuntemuksen laajaa hyödyntämistä lainvalmistelussa. Ministeriön mukaan lainsäädäntömuutoksilla kulloinkin tavoiteltavana oleva lopputulos ei välttämättä ole toteutettavissa tavalla, joka samalla olisi toimeenpanijoiden näkökulmasta mieluinen. Tarkastusvirasto ei kuitenkaan katsonut tarpeelliseksi muuttaa suositusta. Toimeenpanon asiantuntijoiden näkemykset lainsäädännön kehittämisestä voivat olla hyödyllisiä ja edistää säädännön toimeenpanoa, vaikka ne olisivat osin kriittisiä valmisteilla olevaa lainsäädäntöä kohtaan.

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

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonsa yhteenvedossa, että tarkastuskertomusluonnos tuo arvokkaita näkökulmia kannustinloukkujen purkamiseen liittyvään keskusteluun.

**Tarkastuskysymys 1: Onko etuuskien ja työtulojen verotuksen eroilla edellytykset toimia tehokkaana kannustimena työn tarjonnan lisäämiseksi?**

Valtiovarainministeriö tuo lausunnossaan esiin, että tarkastuskertomuksessa esitetyt työvoimatutkimuksen kyselytulokset ovat ristiriidassa talusteoreettisen ajattelun kanssa. Lausunnon mukaan ihmiset reagoivat työnteon kannustimissa tapahtuviin muutoksiin. Tarkastuskertomuksessa esitetyt tulokset viittaavat siihen, että enemmistö työttömyysturvan saajista eivät koe työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen eron vaikuttavan työllistymispäätöksiinsä.

Työ- ja elinkeinoministeriö oli lausunnossaan kiinnostunut työvoimatutkimuksen kyselytuloksista. Ministeriö yhtyy pääosin kyselyn tulosten perusteella tehtyihin johtopäätöksiin, mutta esittää niistä myös

vaihtoehtoisia tulkintoja. Tarkastuskertomuksessa esitetään, että muita vastaajaryhmiä suurempi osuus työttömistä tuntee työttömyysturvan ja työtulojen verotuksen eron mahdollisesti siksi, että ovat tämän eron havainneet työttömiksi tullessaan. Ministeriö arvioi, että tulosten perusteella ei voida tietää ovatko he tulleet asiasta tietoisiksi vasta jäädessään työttömiksi. Siihen, että työttömyysturvan saajat eivät koe työtulojen ja työttömyysturvan verotuksen eroilla olevan vaikutusta työllistymispäätöksiin he esittävät vaihtoehtoisina selityksinä työvoimatutkimuksen kysymyksenasettelua ja vastausvaihtoehtoja. Ministeriö arvioi lausunnossaan, että vastaajien kokonaistilanne ja saamien etuuksien kokonaisuus eli useiden etuuksien saanti voi selittää sitä, miksi vastaajat eivät koe etuuksien mahdolliselle pienemmillä olevan vaikutusta työllistymispäätöksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö nostaa lausunnossaan esiin kiinnostavana tulokset, mitkä tarkastuksessa on saatu verotukseen liittyen. Ministeriö toteaa, että tulos, jonka mukaan työtulojen etuuksia kevyempi verotus ei ole sellaisenaan työllistymiseen vaikuttava tekijä, on julkisessa keskustelussa usein esitettyjen muutosten painopisteitä koskevien argumenttien kannalta huomionarvoinen. Lausunnossa todetaan sen herättävän kysymyksen, että missä määrin yksittäistä yksilön talouteen vaikuttavaa tekijää muuttamalla on tosiasiasa mahdollisuutta vaikuttaa esimerkiksi työllistymisen tiellä oleviin esteisiin, ja missä määrin vaikuttavuus edellyttää laajempaa tarkastelua.

Edellä kuvatut ministeriöiden esittämät huomiot eivät kuitenkaan edellyttäneet muutoksia työvoimatutkimuksen kyselyn tuloksien raportoinnissa. Tarkastuskertomusluonnoksessa todetaan, että Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen toisen vuosineljänneksen aineistokeruussa kerättyjä vastauksia kannustimia koskeviin kysymyksiin on esitetty yksinkertaisina työmarkkina-asemaan perustuvina ja kaumina. Tarkempia analyyseja kyselyn tuloksista ei voitu toteuttaa, koska vastaukset olivat osa laajempaa aineistoa ja käytettävissä vasta tarkastuksen jälkeen.

#### Tarkastuskysymys 2: Onko soviteltujen työttömyysetuuksien uudistus pienentänyt työtulojen ja työttömyysetuuksien yhteensovittamisen byrokraloukkuja?

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan, että sillä ei ole varsinaisia huomioita työttömyysetuuksien sovittelun osalta tarkastuskertomuksen tuloksia kuvaavaan osioon, mutta nostaa kiinnostavana asiana esiin eron Kelan ja työttömyyskassojen välillä koskien soviteltujen työttömyysetuuksien käsittelyaikoja.

Valtiovarainministeriö tuo lausunnossaan esiin, että tarkastuskertomusluonnos tuo esille arvokkaita havaintoja maksuviiveiden tosiasiallisista määristä. Ministeriö toteaa, että viiveiden määrän hahmottaminen on tärkeä ja arvokas näkökulma, sillä se merkittävässä määrin kertoo näiden haasteiden mahdollisesta suuruudesta. Valtiovarainministeriö yhtyy tarkastuskertomusluonnoksessa esitettyyn havaintoon siitä, ettei tutkimustietoa maksuviiveiden ja työllisyyden välisestä yhteydestä eli byrokraloukusta ole ja pitää tätä laajempaa informaatio- ja byrokraloukkuja koskevana haasteena. Ministeriö yhtyy myös näkemykseen siitä, että vaikka viiveet eivät byrokraloukku olisi niin käsittelyn sujuvoittaminen on itsessään tärkeä tavoite.

Lausunnot eivät antaneet aihetta tehdä muutoksia tarkastuskertomukseen.

#### Tarkastuskysymys 3: Onko itsensä työllistämisen ja yritystoiminnan aloittamisen kannusteiden lisäämiseen tähdännyt uudistus edistänyt työttömien työnhakijoiden yritystoiminnan aloittamista?

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan, että tarkastus tuo esille tärkeää tietoa ja kerätyt aineistot sekä analyysit auttavat hallinnonalan kehittämistyössä. Ministeriö pitää tarkastuksen tuloksia suurimmaksi osaksi oikeansuuntaisina.

Lausunnossa tuotiin esiin, että starttirahan myöntämisessä arvioidaan yhtenä tekijänä liiketoiminnan kannattavuutta ja jatkuvuutta eikä vain yritystoiminnan päätoimisuutta. Huomio lisättiin kertomuksen tekstiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi lausunnossaan, että joissain TE-toimistoissa on sovellettu työttömyys-turvalain (1290/2002) 2 luvun 5 §:n 2 momenttia väärin. Ministeriö huomauttaa, että kyseinen lainkohta mahdollistaa yritystoiminnan arvioimisen sivutoimiseksi myös tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole lainkaan työhistoriaa yritystoiminnan ajalta. Lisäksi ministeriö toteaa, että lain soveltamisohjetta on jo aiemmin selkeytetty tältä osin. Kyseistä lainkohtaa koskevat huomiot täydennettiin kertomukseen.

Tarkastuskertomusluonnoksessa todettiin, että useilta yritystoiminnan aloituslausunnon saaneilta puuttui ns. jatkolausunto eli URA-järjestelmän aineistosta ei löytynyt tietoa siitä, onko yritystoiminta neljän kuukauden jälkeen todettu pää- vai sivutoimiseksi. Lausunnossaan työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lausuntojen puuttumiseen voi olla useita syitä. Puuttuminen voi johtua esimerkiksi siitä, että yritystoiminta on kestänyt yli kaksi viikkoa mutta alle neljä kuukautta. Tällaisissa tilanteissa jatkolausuntoa ei anneta, vaikka lausunto yritystoiminnan aloittamisesta onkin annettu. Tarkastuskertomusta täydennettiin tältä osin ministeriön lausunnossaan esiin tuomilla tiedoilla.

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnossaan esittämät teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Valtiovarainministeriö tuo lausunnossaan esiin tarkastuskertomuksessa esitetyn havainnot, että uudistus on madaltanut kynnystä yritystoiminnan aloittamiseen, koska aloittaminen ei katkaise työttömyys-turvaa heti. Toisaalta kannustavuutta voi heikentää epävarmuus työttömyysetuuden saamisesta neljän kuukauden yrittäjyysjakson jälkeen, sillä neljä kuukautta arvioitiin olevan liian lyhyt aika yritystoiminnan kannattavaan aloittamiseen. Ministeriö toteaa havaintojen osuvan yhteen lausunnossa kuvaamansa talousteoreettisen kehityksen kanssa, että vaihtoehtoiskustannukseen vaikuttamalla (sosiaaliturvan säily-essä yrittäjyyden alkaessa) voidaan vaikuttaa työn tarjontapäätöksiin.

**Tarkastuskysymys 4: Onko ulosottokaareen tehdyllä uudistuksella saavutettu sille asetettuja tavoitteita?**

Oikeusministeriö ei esittänyt eriävää näkemystä siitä, että lykkäysoikeusuudistus ei ole toimiva ratkaisu ulosottovelkaan liittyvän kannustinloukun purkamiseksi. Eriävän näkemyksen ministeriö esitti lainsäädännön toimeenpanon onnistumisesta. Ministeriön näkemyksen mukaan tarkastuksen kohteena ollut säädäntö on toimiva siitä huolimatta, että merkittävä ja vuosittain kasvanut osuus lykkäysoikeuksista hylätään. Lausunto ei kuitenkaan antanut aihetta muutoksiin lopullisessa tarkastuskertomuksessa esitettyihin havaintoihin, koska siinä ei esitetty tarkastushavaintoja kumoavia tietoja. Lausunnossa esitetyt teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että kertomuksessa tehdään tärkeä havainto siitä, että lykkäysoikeus ei varsinaisesti pienennä kannustinloukkua vaan siirtää sitä ajallisesti eteenpäin. Ministeriö yhtyy kertomuksessa esitettyyn näkemykseen, että ulosotto aiheuttaa kannustinloukkuja, mutta niiden purkaminen on vaikeaa.

Lisätietoja: Ylitarkastaja Antti Halmetoja, p. 09 432 5718