

KANNUSTINLOUKUT JA ALUEELLI-
NEN LIIKKUMINEN

TYÖRYHMÄN SELVITYKSIÄ

1 Tiivistelmä

Hallituksen talousohjelmassa on kunnianhimoisia tavoitteita velkaantumisen loppumisesta. Yksi peruspilareista velkaantumistavoitteen saavuttamiseksi on työllisyyden kohentaminen. Budjettiriihen yhteydessä hallitus sopi toimenpiteistä, joilla työllisyysastetta pyritään nostamaan. Osana näitä toimenpiteitä sovittiin kannustinloukkuja ja alueellista liikkuvuutta pohtivasta työryhmästä, joka esittäisi lisätoimia harkittavaksi kehysriiheen.

Kannustinloukkutyöryhmän työtä edelsi ansiosidonnaista työttömyysturvaa pohtiva työmarkkinajärjestöjen työryhmä. Kyseisen työryhmän esitys on työllisyysvaikutuksen mittaluokaltaan suurempi kuin mikään tämän työryhmän tarkastelemista toimenpiteistä. Sama pätee myös työeläkesopimuksessa mainittuun työttömyysputki-än nostoon. Kumpikaan näistä toimenpiteistä ei myöskään osu kaikkein pienituloisimpiin, eikä todennäköisesti aiheuta perustuslaillisia pohdintoja. Kyseisten toimenpiteiden toteuttaminen olisi siten ensi sijaista verrattuna kannustinloukkutyöryhmän pohdintoihin.

Se, että työnteon ei aina koeta olevan rahallisesti kannattavan, johtuu sosiaaliturvan tasosta suhteessa työmarkkinoilta tarjolla olevaan palkkaan. Koska palkka määräytyy pääasiallisesti markkinoilla, kannustinloukkujen purkaminen edellyttää joko i) sosiaaliturvan alentamista, ii) palkkaan ja sosiaaliturvan kohdistuvan verotuksen eriyttämistä tai iii) sosiaaliturvaan liittyvän tarveharkinnan muutosta. Sosiaaliturvan alentaminen tai tarveharkinnan kiristäminen on julkisen talouden kannalta edullisinta, tarveharkinnan lieventäminen taas kalleinta. Kannustinloukkujen lieventämisen yksi vaihtoehto on sosiaaliturvan vastikkeellisuuden lisääminen.

Kannustinloukku/alueellinen liikkuvuus –työryhmä on tuottanut hallituksen käyttöön 13+2 selvitystä. Kyseiset selvitykset on jaettu niihin, joita ei esitetä jatkoselvitettäväksi ja niihin, joiden jatkoselvittämistä pidetään perusteltuna. Työryhmä ei ole annetussa määräajassa pystynyt selvittämään esille nostettujen toimenpiteiden perustuslainmukaisuutta. Lisäksi sekä tässä esille nostetut että aiemmin päätetyt yksittäiset toimenpiteet vaikuttavat osin samoihin väestöryhmiin ja tässä vaiheessa kyseisiä kokonaisvaikutuksia ei ole selvitetty.

Selvitykset, joissa työryhmän mielestä ei tässä vaiheessa aiheudu jatkoselvitettävää

- 1) *Vuokrasääntely* ei ole oikea ratkaisu pääkaupunkiseudun korkeisiin vuokriin ja niistä seuraaviin kannustinloukkuihin. Vuokrakehityksen kohtuullistamiseksi asuntoja ja tontteja asuntorakentamiseen on saatava lisää.
- 2) *Arvolisäverotuksen alarajan korottaminen* voisi vaikuttaa jonkin verran pienyritysten kasvuhalukkuuteen, mutta työllisyyteen huojennuksen maltillisella kasvattamisella tuskin olisi suuri merkitys. Huojennus on jo nyt liukuva, joten selkeä kasvuneste löytyy vain alarajan kohdalta, jonka ylittämistä yritykset välttävät hallinnollisista syistä. Alaraja on kuitenkin niin alhaalla (10 000 euroa per vuosi), että sen pieni nostaminen ei toisi merkittävää kannustinta palkata seuraavaa työntekijää.
- 3) *Alueelliseen liikkuvuuteen* vaikuttaa voimakkaasti asuntomarkkinoiden toimivuus tai toimimattomuus. Asumiseen liittyviä asioita on käsitelty muissa kohdissa.
 - a. Lisäksi esille on nostettu varainsiirtoveron liikkuvuutta hidastava vaikutus. Varainsiirtovero voi kuitenkin olla pieni osuus muista asumiseen liittyvistä kustannuseroista ja vaikea paikata fiskaalisesti. Siksi varainsiirtoveron kustannus-hyötyanalyysi olisi syytä tehdä huolella ennen potentiaalisia päätöksiä. Kyseinen tutkimus on Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa työn alla.
 - b. Liikkuvuusavustus on uudistettu vasta vuoden alussa. Siksi on syytä selvittää uudistuksen toimivuutta ennen muutoksia.
 - c. Asuntovähennystä käytetään suhteellisen vähän ja karkealla tarkastelulla se ei näytä kohdentuvan niihin, joilla liikkumiseen liittyvät suurimmat taloudelliset haasteet.
 - d. Aktiivinen työvoimapolitiikka ja työvoimapalvelut tukevat uudelleen koulutusta, työllistymistä ja liikkuvuutta. Toisaalta ne voivat rajoittaa alueellista liikkuvuutta, mikäli työnhakijat ovat pois työnvälityspalvelujen piiristä esimerkiksi palkkatuetun työn, koulutuksen tai muun palveluna aikana. Tämä niin sanottu lukkiutumisen vaikutus on syytä huomioida aktiivisen työvoimapolitiikan suunnittelussa.
 - e. Tilapäisistä työmatkoista saa päivärahat verottomana. Tällä hetkellä tilapäisen työkomennuksen aikaraja on kaksi vuotta verotuksen näkökulmasta. Kyseinen aikaraja vaikuttaa suhteellisen pitkältä siihen nähden, että ei ole tarkoituksenmukaista mahdollistaa pysyvästi osaa palkanmaksusta verottomasti.
- 4) *Verokiilan alentaminen* ei useiden empiiristen tutkimusten mukaan ole ollut kustannustehokas tapa kohottaa työllisyyttä. Tutkijat eivät ole pystyneet identifioimaan työllisyysvaikutuksia kotimaisista sivukulujen alenemiskokeiluista. Palkkatuki on syytä kohdentaa mahdollisimman kustannustehokkaasti. Palkkatuki on vasta uudistettu, joten kyseistä uudistusta on syytä arvioida ennen lisämuutoksia.

- 5) *Ansiotuloverotuksella* kannustimiin voi puuttua, jos työstä saatua tuloa verotetaan eri tavalla kuin muuta tuloa. Verotuksen kautta kannustimiin puuttuminen on kuitenkin kallista, koska vähennyksiä on vaikea kohdentaa yksinomaan sellaiseen joukkoon, jolla on selkeitä kannustinongelmia.

Selvitykset, joista työryhmän mielestä kumpuaa jatkoselvitettävää

- 6) *Työttömyysturvassa* voi hakea muutosta aktiivisempaan suuntaan suojaosaa korottamalla ja rahoittamalla painopisteen muutos alentamalla turvan tasoa. Huomioon on kuitenkin otettava aiemmin päätetyn aktiivimallin tuomat muutokset.
- 7) *Varhaiskasvatusmaksuja* voidaan alentaa monella eri tavalla. Varhaiskasvatusmaksujen alentamisella on verotuksen lapsivähennystä kustannustehokkaampi vaikutus työllisyyteen, sillä maksujen alentaminen voidaan kohdentaa paremmin. Varhaiskasvatusmallien kustannuslaskennassa on syytä lisäksi huomioida lisääntyneestä työllisyydestä kertyvät verotulot ja vähentyneet sosiaalimenot sekä kasvavat varhaiskasvatuksen kokonaiskustannukset.
- 8) Kannustinloukkujen purkamiseen liittyvä *asumistuen* uudistaminen voi olla tason alentaminen, tulosidonnaisuuden muutos (pienempi tai suurempi tuloharkinta) tai suojaosan kasvattaminen. Tulosidonnaisuuden muutoksilla on herkästi erisuuntaisia vaikutuksia kokoaika- ja osa-aikatyön kannustimiin. Tulosidonnaisuuden lieventäminen kasvattaa sosiaaliturvamenoja ja parantaa osa-aikaisen työn kannustimia, mutta voi heikentää kokoaikatyön kannustimia. Tulosidonnaisuuden kiristäminen taas voi parantaa kokoaikatyön kannustimia, mutta voi heikentää osa-aikaisen työn kannustimia. "Tulosidonnaisuuden lieventäminen kasvattaa julkisen talouden menoja. Tasomuutos vaikuttaa kaikkein pienituloisimpiin, kun taas tulosidonnaisuuden muutos ei. Jatkotyössä tulisi arvioida kattavasti eri toimenpiteiden vaikutukset. Lisäksi jatkotyössä tulisi selvittää neliohintoihin perustuvien enimmäisasumismenojen vaikutus asumistukimenojen hillitsemisen vaihtoehtona, asumistuen enimmäisasumismenojen kuntaryhmituksen ajantasaisuus paikalliseen asumisen kustannustasoon nähden sekä asumistuen rahoitusvastuun/kustannusvastuun tarkoituksenmukaisuus kuntien ja valtion kannusteiden näkökulmasta.
- 9) *Toimeentulotuki* toimii pienituloisimpien kohdalla asumistukea täydentävänä etuutena. Asumistukea ja toimeentulotuen asumismenojen korvauskäytäntöjä tulisikin siten tarkastella yhdessä. Työryhmä on tarkastellut yhtenä toimeentulotuen saajien asumismenojen kustannustietoisuutta lisäävänä keinona asumismenojen omavastuun palauttamista toimeentulotukeen. Asumismenojen omavastuun tuoma säästö voitaisiin kohdistaa esimerkiksi perusosan nostamiseen. Toimeentulotukea koskevia toimenpiteitä tulisi tarkastella jatkotyössä osana toimeentulotuen perusrakenteiden kokonaistarkastelua ottaen huomioon toimeentulotuen tehtävä perustuslaissa turvaton välttämättömän toimeentulon turvaajana. Samassa yhteydessä tulisi selvittää, miten varmistetaan oikeasuuntaiset kannusteet kohtuuhintaisen asumisen turvaamiseen toimeentulotuen rahoituksen muuttuessa sote- ja maakuntauudistuksen myötä.
- 10) Yleisestä *asumistuesta* tullaan korvaamaan myös *opiskelijoiden asuminen*. Työllisyyden kannalta opiskelijoiden nopea valmistuminen on toivottavaa. Työryhmän mukaan opiskelijoiden asumistukisiirron vaikutuksia asuntomarkkinoihin, opiskelijoiden kannustimiin sekä asumistuen menojen kehitykseen tulee seurata. Työryhmä on tarkastellut myös mallia, jossa opintolaina otettaisiin täysimääräisenä huomioon asumistukeen vaikuttavana tulona. Tällöin opiskelijoilla olisi hieman suurempi kannustin olla tekemättä töitä opintojen aikana ja keskittyä opintoihin.
- 11) *Kaavoitushalukkuutta* voitaisiin tukea lisäämällä väestön kasvu/pieneneminen valtionosuuskriteeriksi. On kuitenkin huomioitava, että tällä hetkellä kuntien peruspalvelujen valtionosuus sisältää vain käyttökustannusten rahoituksen, jolloin investointitarpeen välillinen huomioiminen edellyttää rahoitusjärjestelmäuudistusta.
- 12) *Perhevapaamallit* kannattaa käsitellä kokonaisuutena ja samalla on syytä huomioida, että perhevapaat vaikuttavat työnteon kannustimiin. Tässä merkittäviä ovat vanhempainpäivärahojen taso, kesto, jakautuminen ja mahdolliset veloitteet. *Kotihoidon tuen* lyhentäminen tai jakamisen edistäminen lisää työllisyyttä, mutta yksittäisenä toimenpiteenä lisää julkisen talouden kustannuksia. Kustannusten hillintään tarvitaan lisäksi erilaisia kustannustehokkaita keinoja lasten hoidon järjestämiseksi sekä siitä huolehtimista, ettei lyhentyneet kotihoidontuki korvautu työttömyysetuuksilla.
- 13) *Työllisyyskokeilut* auttavat hahmottamaan kannustimien todellista merkitystä työllisyyteen. Esimerkkeinä mahdollisesti toteutettavista kokeiluista on mainittu suojaosiin liittyvä informaatiokokeilu, työttömien byrokratiaa vähentävä päätösten pidentämiskokeilu, muuttobonus tai vapautus varainsiirtoverosta tai varhaiskas-

vatusmaksujen alentamisen kokeilu. Oleellista on, että kokeilut toteutetaan satunnaistamalla, jotta tutkimustulokset ovat luotettavia.

- 14) Työryhmän toimeksiannossa oli myös *ulosottoon* liittyvät kannustinongelmat. Näiden lieventämisen selvittäminen on siirretty oikeusministeriön vetämään työryhmään.
- 15) Heikosti koulutettujen määrän vähentäminen on keskeistä työllisyysasteen parantamiselle. Opetus- ja kulttuuriministeriön vetämässä työryhmässä kehitetään koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten matalan kynnyksen palveluja.

Sisällys

1 Tiivistelmä	2
2. Työryhmän työ.....	6
3. Julkisen talouden tila ja työllisyys	7
4. Miksi kannustinloukkujen purkaminen on vaikeaa	8
5. Kannustinloukkujen mittaaminen	10
6. Työllisyystilanne ja kannustinloukut Suomessa	11
7. Kannustinloukkujen purkamisen vaikutukset ja raportin menetelmät	13
8. Työryhmän selvitykset	15
1. Työttömyysturvaan liittyviä toimia (liite 2)	15
2. Varhaiskasvatuksen maksujen muuttaminen (liitteet 3 ja 4).....	16
3. Perhevapaamallit ja kotihoidon tuki (liitteet 8 ja 17).....	17
4. Asuntomarkkinoiden sääntelyyn liittyvät toimenpiteet (liite 5).....	18
5. Kuntien kaavoitukseen ja kasvuun liittyvät taloudelliset kysymykset (liite 16)	18
6. Asumistukeen liittyvät toimenpiteet (liite 6).....	19
7. Toimeentulotuki ja asumismenot (liite 14)	19
8. Opiskelijat, yleinen asumistuki ja opintolainaoikeus (liite 7)	20
9. Arvonlisäveron alaraja (liite 10).....	20
10. Tuloverotuksen mahdollisuudet ja negatiivinen työn tulovero (liite 12)	21
11. Alueelliseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset (liite 15).....	21
12. Työllisyyteen liittyvät kokeilut (liite 11).....	22
LÄHTEET	23

2. Työryhmän työ

Hallitus sopi 1.9.2016 budjettiriihessä työllisyyttä lisäävistä toimista. Osana tätä päätöstä hallitus ilmaisi sitoutuvansa kannustinloukkujen merkittävään purkamiseen ja työvoiman liikkuvuuden edistämiseen hallitusohjelman puolivälitarkastelun yhteydessä. Valmistelua varten sovittiin asetettavan VM vastuulla oleva asiantuntijaryhmä, jonka tehtävänä oli tehdä kehysriiheen mennessä ehdotukset työnteon kannustimien parantamiseksi vaikutusarvioineen. Ryhmään haluttiin osallistuvan TEM, STM, OKM, YM ja erikseen kutsutut asiantuntijat.

Valtiovarainministeri Petteri Orpo asetti 19.9.2016 kannustinloukkujen purkamista ja työvoiman liikkuvuuden edistämistä selvittävän työryhmän. Työryhmän tehtäviin kuului tehdä ehdotuksia muun muassa verosuosituksista, sosiaaliturvasta, tulosidonnaisista maksuista, työperäisen liikkumisen edistämisestä mukaan lukien ulosotossa olevien henkilöiden mahdollisuus solmia vuokrasopimuksia, sekä asumisen tukemiseen käytävien menojen hillitsemisestä selvittäen mm. yleisen asumistuen ja toimeentulotuen asumismenoja koskevat säännökset ja toimintakäytännöt ja niiden yhteensopivuus.

Työryhmään kuuluivat Tuulia Hakola-Uusitalo (puheenjohtaja, VM), Filip Kjellberg (VM), Tuomas Matikka, (VATT), Sanna Pekkarinen (STM), Kimmo Ruth (TEM), Esko Salo (STM), Jussi Tervola (Kela), Timo Tähtinen (YM), Emmi Virtanen (OKM), Jukka Mattila (sihteeri, VM), sekä Fransiska Pukander (sihteeri, VM).

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmä kuuli työnsä aikana laajasti asiantuntijoita. Työryhmän kuultavina kävivät seuraavat asiantuntijat: Teemu Lehtinen (Veronmaksajien keskusliitto), Olli Kärkkäinen (Nordea), Heikki Viitamäki (VATT), Antti Parpo (Turun kaupunki), Markus Jäntti (VATT/Helsingin yliopisto), Osmo Soininvaara, sekä Timo Aro. Asiantuntijakuulemisten yhteenveto esitellään liitteessä 1.

Kirjallisesti kannustinloukkujen purkuideoita pyydettiin työmarkkinajärjestöiltä (EK, Kuntatyönantajat, SAK, STTK, Akava, Suomen Yrittäjät), taloudellisilta tutkimuslaitoksilta (THL, Etlä, Palkansaajien tutkimuslaitos ja Pellervon taloustutkimus PTT) ja yliopistoilta, joista löytyy taloustieteen laitos (Helsingin yliopisto, Aalto-yliopisto, Handelshögskolan, Turun yliopisto, Åbo Akademi, Tampereen yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Oulun yliopisto ja Vaasan yliopisto). Vastauksia saatiin muutamilta tahoilta. Kyseiset vastaukset löytyvät erillisestä liitteestä. Työryhmän selvitysten taustamuistiot löytyvät liitteistä 2-18.

3. Julkisen talouden tila ja työllisyys

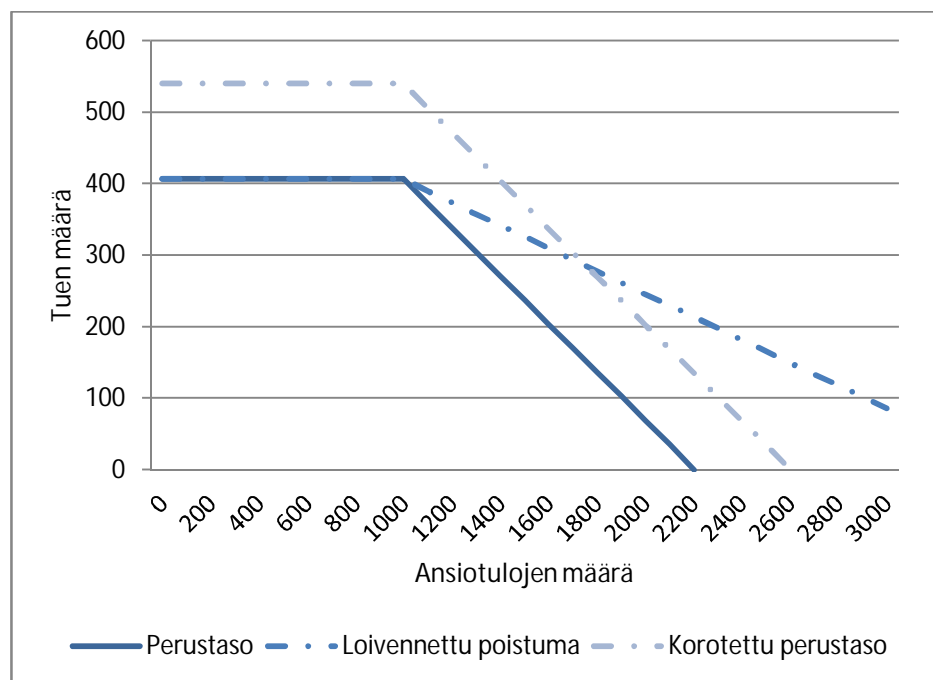
Hallituksen talousohjelman mukaan "velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteen taattu vaalikauden loppuun mennessä ja velaksi eläminen lopetetaan vuonna 2021". Tätä fiskaalista tavoitetta tukee hallituksen säästö- ja rakenneuudistusohjelma. Ohjelma jakautuu suoriin säästöihin, rakenneuudistuksiin, sote- ja tuottavuustoimiin, kuntien velvoitteiden vähentämiseen sekä työllisyys- ja kasvutoimiin.

Työllisyystoimissaan hallitus tavoittelee hallituskautensa lopulla 72 prosentin työllisyysastetta. Valtiovarainministeriön (2017) arvioiden mukaan työllisyysaste on vuonna 2019 jäämässä tästä kaksi prosenttiyksikköä. Tavoitteen saavuttaminen vaatisi siis lisätoimia, joilla kyseinen kaksi prosenttiyksikköä voidaan kuroa umpeen. Kannustinloukkuihin liittyvät toimet voivat olla yksi osa tätä kokonaisuutta.

Työllisyystoimia arvioitaessa on syytä muistaa työllisyystavoitteeseen vaikuttanut alkuperäinen tavoite – julkisen talouden tasapaino – ja peilata toimenpiteitä tätä taustaa vasten. Siksi tehokkainta on kohdentaa työllisyyttä kohentavat toimenpiteet sellaisiin kokonaisuuksiin, jossa kustannukset ovat saavutettuihin työllisyysvaikutuksiin suhteutettuna matalimmat ja välttää niitä toimenpiteitä, jotka tuovat myös pitkällä aikavälillä lisäkustannuksia kohentuneesta työllisyydestä huolimatta.

4. Miksi kannustinloukkujen purkaminen on vaikeaa

Kannustinloukuista on muodostunut pitkäkestoinen keskustelunaihe, koska ne muodostavat taloustieteen näkökulmasta tyypillisen valintatilanteen eri vaihtoehtojen välillä. Kannustinloukkujen suuruuteen vaikuttaa pääasiallisesti kaksi tekijää: sosiaaliturvan taso suhteessa työmarkkinoilla odotettuihin palkkatuloihin (sekä verotuksen vaikutus näihin), sekä sosiaaliturvan poistumisen vaikutus työtulojen kasvaessa. Markkinat vaikuttavat merkittäväällä tavalla palkkojen tasoon¹, kun taas sosiaaliturvan tasoon ja poistumiseen (miten paljon tulojen kasvu vähentää sosiaaliturvaa) voidaan vaikuttaa lainsäädännöllisin toimenpitein.



Kuva 1: Sosiaaliturvan taso, poistuminen, ja tulojen kasvu

Sosiaaliturvan tasoa suhteessa työmarkkinoilla odotettuihin palkkatuloihin voidaan siis pienentää, jolloin kannustimet ottaa vastaan työtä paranevat: työn tekeminen muuttuu suhteessa kannattavammaksi. Samalla kuitenkin sosiaaliturvan varassa olevien ihmisten käytettävissä olevat tulot heikkenevät, ja tätä kautta tuloerot kasvavat. Vastaavasti sosiaaliturvan korottaminen heikentää työnteon kannustimia ja tasoittaa tuloeroja.

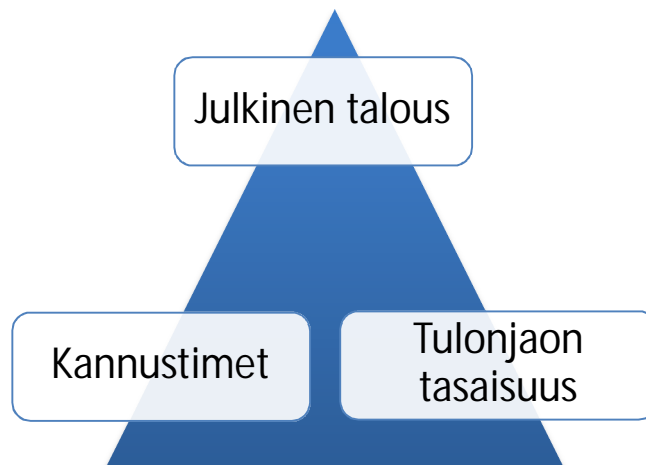
Kuva 1 havainnollistaa sosiaaliturvan toiminnan logiikkaa. Perustasolla kotitalous saa vähemmän tukea kuin korotetulla perustasolla kullakin tulojen tasolla (tuen määrä on pystyakselilla ja tulojen määrä on vaakakselilla). Kannustinvaikutus tulee kahta kautta: 1) Sosiaaliturvan pienentäminen aiheuttaa sen, että kukin työtunti on palkan suhteen entistä arvokkaampaa suhteessa sosiaaliturvasta saatavaan etuuteen (substitutiovaikutus), 2) Saavuttaakseen saman tulotason kotitalouden on tehtävä enemmän töitä kuin ennen sosiaaliturvan pienentämistä (tulovaikutus).

¹ Taloustieteen mukaan sosiaaliturvan taso vaikuttaa palkkoihin palkkavaateiden kautta. Hyvä sosiaaliturva heikentää kannustimia hyväksyä matalasti palkattua työtä; ja toisaalta yritysten työpaikkojen luominen voi riippua siitä, miten yritykset ajattelevat löytävänsä työntekijöitä työpaikkoihinsa. Tällaisessa etsintäteoreettisessa (ks. esim. Mortensen & Pissarides 1994) kehikossa sosiaaliturvan taso siis vaikuttaa usean kanavan kautta palkkoihin.

Poistuman loiventaminen (kuvassa loivennettu poistuma) kasvattaa sosiaaliturvan määrää erityisesti osa-aikatyötä ja jopa matalapalkkaista kokoaikatyötä tekeillä (sosiaaliturva ja ansiotuloja saa aiempaa enemmän yhtä aikaa). Se, mitä tapahtuu työllisyydelle, on epäselvää, koska vaikutusta on kahteen suuntaan. Toisaalta työnteon kannustimet paranevat, sillä kullakin ansiotulojen tasolla ansiotulojen ja tuen yhteenlaskettu määrä kasvaa – työnteosta ei ”sakoteta” yhtä paljon kuin ennen, vaan tulon lisäyksestä jää enemmän käteen. Työtä kannattaa siis tehdä enemmän (substituutiovaikutus). Vastaavasti kuitenkin muutosta edeltävä tulotaso saavutetaan pienemmälläkin työmäärällä, joten tässä suhteessa kannustimet tehdä työtä jopa heikkenevät ja työtuntien määrä laskee (tulovaikutus). Tämä voi näkyä siinä, että osa-aikatyön määrä kasvaa kokoaikatyön kustannuksella. Jos substituutiovaikutus dominoi, työn määrä lisääntyy, kun tuloharkintaa lievennetään. Jos taas tulovaikutus dominoi, työn määrä voi jopa vähentyä, vaikka sosiaaliturvaan käytetään enemmän julkisia varoja. Riippumatta työtuntien muutoksesta (kasvaa tai pienenee) staattiset julkisen talouden kustannukset kasvavat, koska sosiaaliturva ulottuu aiempaa useammalle henkilölle ja on tasoltaan korkeampi.

Myös verotuksella voidaan pyrkiä vaikuttamaan työnteon kannustimiin. Kannustinloukkujen purkamisen näkökulmasta verotus ei kuitenkaan ole erityisen tehokas keino kannustimien parantamiseen. Tämä johtuu siitä, että verotuksen kevennyksiä ei juuri voida kohdentaa vain niille ryhmille, jotka ovat kannustinloukuissa. Usein verotukselliset toimenpiteet keventävät kannustinloukussa olevien lisäksi myös työllisten verotusta, joka tekee verotoimenpiteistä kalliita julkisen talouden näkökulmasta.

Koska markkinapalkkoihin ei voida voimakkaasti vaikuttaa, on päätöksiä tehtävä verotukseen ja sosiaaliturvaan liittyvien tekijöiden puitteissa. Tästä seuraa, että valinta voidaan rajata kolmeen tavoitteeseen - tulonjaollinen tasaisuus, kannustimet ja julkinen talous. Näistä vain kahdessa kerrallaan voidaan saavuttaa parannuksia. Esimerkiksi reformit, jotka yhtäaikaaisesti parantavat kannustimia ja tulonjaon tasaisuutta aiheuttavat julkiselle taloudelle kustannuksia.



Kuva 2: Kannustimien, julkisen talouden, ja tulonjaon tasaisuuden välillä vallitseva valinta: uudistuksia tehtävissä on mahdollista valita kaksi

Näiden yhteyksien havaitsemisesta seuraa johtopäätös, että kannustinloukkujen purkamisen kokonaan on mahdotonta. Tiukassa taloudellisessa tilanteessa mahdolliset kannustinloukkuja lieventävät toimenpiteet tulisi kohdistaa sellaisiin alueisiin, joissa niiden kustannustehokkuus on mahdollisimman hyvä: toisin sanottuna, tulisi löytää sellaisia väestöryhmiä, joiden kannustimia voitaisiin kohentaa mahdollisimman paljon luopumatta kuitenkaan merkittävästä määrästä julkistaloudellista tehokkuutta tai tulonjaollista tasa-arvoa. Tällaiset ryhmät voivat esimerkiksi olla sellaisia, joiden työn tarjontajousto (muutos työn tarjonnan määrässä kannustimien muutoksen seurauk-

senä) on korkea. Näiden ryhmien havaitsemiseksi on tarkasteltava Suomen työllisyystilannetta kannustinloukkujen näkökulmasta. Lisäksi tutkimustieto erilaisten ryhmien reagoinnista työnteon kannustimiin on monelta osin vähäistä. Tilanteen parantamiseksi tarvitaan lisää laadukasta tutkimusnäyttöä työn tarjonnan joustoista – erityisesti niiden ryhmien osalta, joissa työllisyys on alhainen ja työneon kannustimet heikot.

Ellei tulonjaollisia tavoitteita haluta lieventää ja taloudellinen tilanne ei salli lievää tuloharkintaa, kannustinongelmaa voidaan hoitaa myös sosiaaliturvan velvoittavuutta liisäämällä. Tällaiset osallistavan sosiaaliturvan mallit perustuvat Atkinsonin (1996) ajatukseen vapaa-ajan "verottamisesta". Työn tekemisen kustannusta vapaa-aikaan nähden voidaan siis parantaa myös tekemällä vapaa-ajasta vähemmän houkuttelevaa. Toimiakseen tällaiset mallit edellyttävät velvoittavuutta: kun työtön henkilö velvoitetaan käyttämään vapaa-aikaansa tiettyihin toimenpiteisiin, ei työllisyyden ja työttömyyden vaikutus vapaa-aikaan enää eroa yhtä paljon kuin jos työttömyyteen ei liity vapaa-ajan käytön velvoitteita.

5. Kannustinloukkujen mittaaminen

Kannustinloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilön työnteon lisääminen ei mainittavasti paranna käytettävissä olevia tuloja. Käytännön laskelmissa kannustavuutta on mitattu kahdella mittarilla.

Työllistymisveroasteella tarkoitetaan käytettävissä olevien tulojen kasvun osuutta bruttotulojen kasvusta, kun henkilö siirtyy työttömästä työlliseksi. Mikäli henkilöllä on työttömänä ollessaan 1000 euroa verottomia tulonsiirtoja, ja hän saa töihin siirtyessään 2000 euron nettopalkan, josta vähennetään 500 euroa veroja, on hänen osallistumisveroasteensa 75 prosenttia. Tällöin 75 prosenttia hänen tulojen kasvustaan menee verojen maksuun ja sosiaaliturvan vähenemiseen. Työllistymisveroastetta voidaan käyttää arvioitaessa erilaisten reformien työllisyysvaikutuksia (VATT 2013).

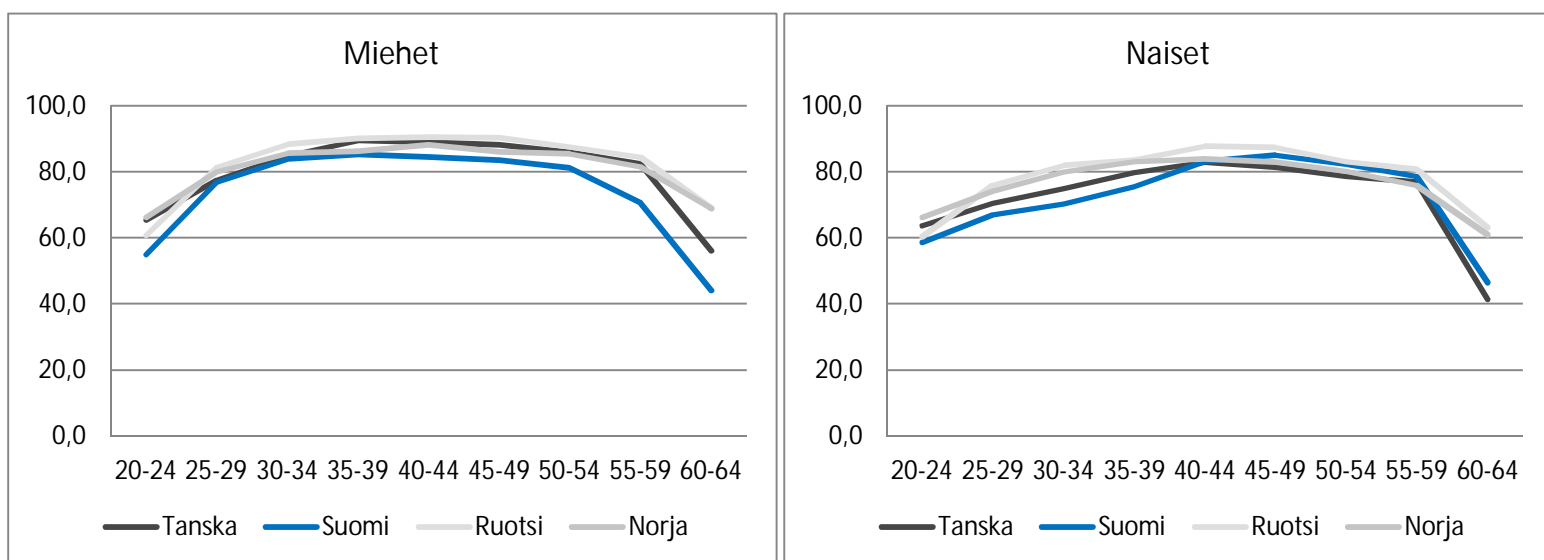
Toinen tavanomainen mittari on lisätyöstä käteen jäävän nettotulon sekä bruttotulon suhde eli efektiivinen marginaaliveroaste. Mikäli käytettävissä oleva nettotulo kasvaisi esimerkiksi 100 euron palkankorotuksen seurauksena 20 euroa, olisi tämä niin sanottu efektiivinen marginaaliveroaste 80 prosenttia. Efektiivinen marginaaliveroaste poikkeaa tavanomaisesta marginaaliveroasteesta (joka tarkoittaa seuraavan ansaitun euron veroprosenttia) siinä, että se huomioi esimerkiksi tulojen kasvun myötä menetetyt sosiaaliturvaetudet tai maksujen korotukset.

Kannustinloukuille ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää, mutta yli 80 prosentin työllistymisveroasteita on käytännön laskelmissa pidetty ongelmallisina, ja niitä on kutsuttu työttömyysloukuiksi (Kärkkäinen 2011). Suomessa työllistymisveroasteet (työttömästä kokopäivätyöhön) ovat keskimäärin noin 55 ja 70 prosentin välillä (Kotamäki 2014). Näin mitattuna työn vastaanottaminen on Suomessa keskimäärin kohtuullisen kannattavaa. Erinäisissä erityisryhmissä, kuten yksinhuoltajatalouksissa, voivat työn vastaanottamisen kannustimet kuitenkin olla huomattavasti keskimääräistä heikommat. Tällaiset tilanteet ovat usein seurausta joko vähimmäisturvasta (toimeentulotuki) tai useampien eri järjestelmien yhteisvaikutuksesta (esimerkiksi työttömyysturvan menettäminen yhdessä varhaiskasvatusmaksujen maksettaviksi tulon kanssa).

Kannustinloukuista on keskusteltu Suomessa jo kauan. Vuonna 1996 asetettiin tuloloukkutyöryhmä, jonka tehtävänä oli tunnistaa sosiaaliturvajärjestelmän tuloloukut ja laatia ehdotuksia niiden poistamiseksi. Kannustinloukkuja on tämän jälkeen aika ajoin pyritty purkamaan tai lieventämään. Siitä huolimatta aihe on muodostunut pitkäkestoiseksi keskusteluksi, johon ei ole löytynyt ratkaisua. Kannustinloukuista vaikuttaakin muodostuneen pitkäkestoinen keskustelunaihe johon palataan säännöllisesti.

6. Työllisyystilanne ja kannustinloukut Suomessa

Merkittäviä kannustinloukkuja voidaan yrittää paikallistaa esimerkiksi tarkastelemalla työllisyysasteita, työttömyysasteita ja/tai osallistumisveroasteita. Tällainen vertailu voi paljastaa väestöryhmiä, joiden työnteon kannustimet mahdollisesti ovat muita väestöryhmiä heikkomat. Kustannustehokkuutta ajatellen kannustinloukkuja lieventävät toimenpiteet tulisi mahdollisimman täsmällisesti kohdentaa sellaisten ryhmien kannustimien parantamiseksi, joilla työllisyysasteet ovat alhaisia.



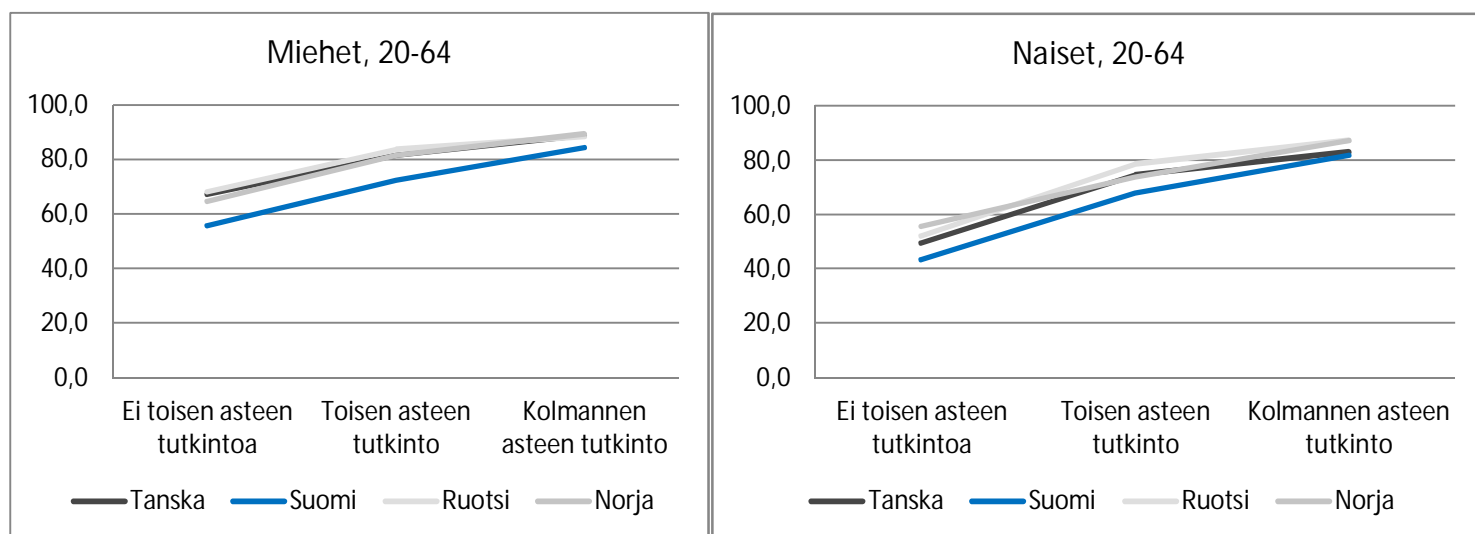
Kuva 3: Työllisyysasteet (2015) ikä- ja sukupuoliluokittain pohjoismaissa. Lähde: Eurostat

Tarkasteltaessa Suomen työllisyysasteita ikäluokittain muihin pohjoismaihin verrattuna havaitaan, että nuorten, perheenperustamisikässä olevien naisten ja vanhempien henkilöiden työllisyysasteet ovat matalia². Eläkeikää lähestyessä erityisesti miesten työllisyysaste laskee Suomessa nopeasti. Useat tahot (mm. Kyyrä ym. 2017) ovatkin huomioineet, että Suomen poikkeuksellisen antelias työttömyysturvalainsäädäntö ns. työttömyysputken osalta heikentää merkittävästi vanhempien työntekijöiden kannustimia osallistua aktiivisesti työmarkkinoille.

Vastaavasti nuorten naisten heikkoa työllisyysastetta pidetään usein osin mm. perhevapaisiin ja erityisesti kotihoidon tuen pituuteen liittyvinä haasteina. Muita ikäluokkia tarkasteltaessa havaitaan, etteivät 40–59-vuotiaiden naisten työllisyysasteet poikkea juuri muista pohjoismaista, mutta miesten työllisyysaste on lähes kaikissa ikäluokissa muita pohjoismaita heikompi.

Koska pohjoismaisen hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitäminen vaatii korkeaa työllisyysastetta, sellaisten tekijöiden, jotka tarjoavat työmarkkinoiden ulkopuolisen vaihtoehdon sosiaaliturvan varassa, luomisesta järjestelmään tulee tarkastella kriittisesti. Esimerkiksi työttömyysturvan käyttö omaehtoisen opiskelun tukena voi muodostaa pitkiä vanhempainvapaita ja työeläkeputkea vastaavan, pitkäkestoisen ja taloudellisesti tuetun poistumisen aktiivisen työnhaun piiristä. Pikemminkin tulisi pohtia, voisiko järjestelmää kehittää siihen suuntaan, että edellä mainituista ratkaisuista luovutaisiin tai niiden houkuttelevuutta heikennettäisiin.

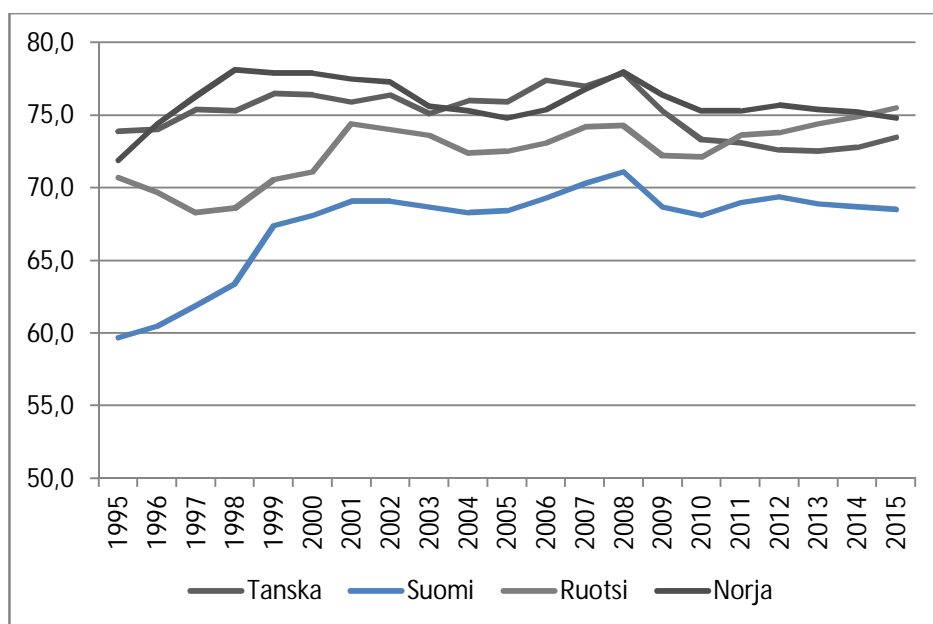
² Osittain nuorten naisten muita pohjoismaita matalampi työllisyysaste voi johtua eroista tilastointikäytännöissä, jotka heijastuvat myös Eurostatin julkaisemiin tilastoihin. Ruotsissa osa vanhempainpäivärahalla oljoista kirjautuu työllisiksi. Suomessa taas vanhempainpäivärahalla tai kotihoidontuella olevat eivät kirjautu työllisiksi. Erilaisista kirjautumiskäytännöistä seuraavan eron suuruusluokasta ei ole tietoa.



Kuva 4: Työllisyysasteet (2015) sukupuolittain ja koulutusasteittain pohjoismaissa. Lähde: Eurostat.

Koulutusasteen mukaisissa tarkasteluissa havaitaan, että erityisesti matalasti koulutetut – sekä miehet että naiset – ovat huomattavasti heikommin työllisiä kuin korkeammin koulutetut. Ero on suurimmillaan matalasti koulutetuilla miehillä, joiden työllisyysasteet ovat lähes 10 prosenttia muiden pohjoismaiden vastaavia ryhmiä heikompi. Erityisesti heikosti koulutetut ihmiset vaikuttavat siis olevan heikossa asemassa työmarkkinoilla; toimenpiteiden suuntaaminen tämän ryhmän tueksi tai ryhmän määrän vähentämiseksi tulevaisuudessa voisivat parantaa työllisyysastetta.

Heikosti koulutettujen ihmisten haasteena on, että heidän odotettu markkinapalkkansa on korkeammin koulutettuja ihmisiä matalampi. Näin heidän kannustimensa osallistua aktiivisesti työmarkkinoilla ovat myös heikompi, sillä käteen jäävien tulojen ero töissä käydessä ja sosiaaliturvalla ollessa on pienempi. Heikosti koulutetun aikuisväestön tilanne voi olla vaikeasti korjattavissa, mutta erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, että tulevaisuudessa heikosti koulutettujen ryhmä olisi mahdollisimman pieni. Koulutukseen osallistumiseen sekä sen suorittamiseen liittyvät velvoitteet sekä koulutuksen tuottajille asetetut kannustimet ovat näissä kysymyksissä avainasemassa.



Kuva 5: 15-64 -vuotiaiden työllisyysasteet pohjoismaissa 1995-2015. Lähde: Eurostat.

Talouspolitiikan arviointineuvoston (2017) laskelmien mukaan niin sanotun tuotantokuilun (eli suhdannetilanteen paranemisen) kuroutuminen umpeen ei riitä hallituksen työllisyystavoitteen täyttymiseen. Myös historiallisesta tarkasteltuna 72 prosentin tavoite on kunnianhimoinen, ja sen toteutuminen edellyttäne muutosia työnteon kannustimissa. Korkeimmillaan Suomen työllisyysaste oli vuosien 1995–2015 aikana vuonna 2008, jolloin päästiin 71,1 prosentin lukemaan. Muiden pohjoismaiden työllisyysasteet ovat vastaavasti olleet yli 70 prosentin tasolla käytännössä koko 2000-luvun.

Työnteon kannustimia eri ryhmissä voidaan tarkastella työllistymisveroasteiden avulla. Kotamäki (2017) on arvioinut työllistymisveroasteita eri väestöryhmissä. Laskelmien perusteella vaikuttaisi siltä, että erityisesti lapsiperheet sekä matalamman koulutustason henkilöt kärsivät heikommista työnteon kannustimista. Samoin ansiosidonnaisella työttömyysturvalla olevien henkilöiden työllistymisveroasteet ovat muita korkeampia.

Perhetyyppi					
	Lapsettomat yksinasuvat	Lapsettomat parit	Yksinhuoltajat	Pariskunnat, joilla lapsia	Muut
Keskiarvo	67,0 %	63,2 %	72,8 %	69,6 %	64,2 %
Osuus	30,1 %	27,5 %	7,0 %	30,2 %	5,3 %
Lasten lukumäärä					
	0	1	2	3	>4
Keskiarvo	65,5 %	67,5 %	71,6 %	73,0 %	75,6 %
Osuus	61,0 %	17,5 %	14,2 %	5,6 %	1,8 %
Ikä					
	<30	30-39	40-49	50-59	>60
Keskiarvo	67,0 %	69,1 %	67,1 %	64,6 %	67,1 %
Osuus	14,1 %	26,6 %	22,4 %	24,7 %	12,1 %
Koulutus					
	Peruskoulu	Toinen aste	Alempi korkea	Ylempi korkea	Tohtori
Keskiarvo	68,6 %	67,6 %	65,7 %	66,6 %	64,3 %
Osuus	15,5 %	48,5 %	10,5 %	13,5 %	12,0 %
Sosiaaliturvan muoto					
	Työmarkkinatuki	Peruspäiväraha		Ansioturva	
Keskiarvo	64,2 %	62,0 %		70,3 %	
Osuus	37,7 %	7,7 %		41,2 %	

Taulukko 1: Osallistumisveroasteita väestöryhmittäin. Lähde: Kotamäki (2017)

Taulukossa 1 kuvatut osallistumisveroasteet edustavat arvioita erilaisten väestöryhmien työnteon kannustimista. Osallistumisveroasteiden voi ajatella kertovan, miten kannattavaa työnteke on suhteessa työttömyysturvaan: mitä korkeampi osallistumisveroaste, sitä vähemmän rahallista hyötyä työnteosta nettomääräisesti työttömyyteen verrattuna koituu.

7. Kannustinloukkujen purkamisen vaikutukset ja raportin menetelmät

Koska kannustinloukuilla ei ole erityisen selvää määritelmää, ei niiden purkamisesta-kaan voida puhua yksiselitteisesti. Useimmin kannustinloukkujen purkamiseen kuitenkin viitataan ajatuksella siitä, että työn vastaanottamisen tulisi olla aina kannattavaa. Käytännössä tämä tarkoittaa yllä kuvatun mukaisesti, että tavoitteena on työllistymisveroasteiden laskeminen – joka laskennallisesti tekee työn vastaanottamisesta kannattavampaa.

Työn tarjontaan liittyvät kysymykset jaetaan kahteen osaan: intensiivisen ja ekstensiivisen marginaalin kysymyksiin. Kun puhutaan henkilöiden alttiudesta työllistyä, puhutaan työn tarjonnasta ns. ekstensiivisellä marginaalilla. Merkittävä osa kannustinlouk-

kukeskusteluista, siinä määrin kun niissä on kyse työttömien siirtymisestä työllisiksi, käsittelevät ekstensiivisen marginaalin kysymyksiä. Toinen työn tarjontaan liittyvä kysymys koskee intensiivisen marginaalin valintaa, eli työtuntien määrän valintaa. Tällöin viitataan työssä olevien ihmisten päätöksiin työtuntiansa määrästä. Verotusta sekä sosiaaliturvaa koskevat muutokset voivat vaikuttaa myös intensiivisellä marginaalilla. Selkeimpiä esimerkkejä tällaisista tapauksista ovat esimerkiksi osa-aikaiseen työhön kannustavat vanhempainvapaamallit.

Vaikeampi empiirinen kysymys on, miten paljon ihmiset tosiasiallisesti reagoivat työntönnön kannustimien muutoksiin. Tästä ns. työn tarjonnan jouston arviosta käydään jonkin verran keskustelua. Esimerkiksi Chetty (2012) käsittelee laajasti mikro- ja makrotason työn tarjontaa koskevaa tutkimusta, ja suosittelee ekstensiivisen marginaalin joustoa 0,25. Toisin sanottuna, prosentin muutos (tuloissa) aiheuttaa 0,25 prosentin muutoksen työn tarjonnassa ekstensiivisellä marginaalilla. Tämän raportin vaikutusarvioissa on sovellettu pääasiassa tätä joustoa. Joustosta on kuitenkin poikettu kotihoidon tukea koskevissa laskelmissa, joissa on sovellettu Kososen (2011) arviota.

Yksittäisen joustoluvun soveltaminen ei välttämättä ole täsmällinen tapa toimia, erityisesti kun puhutaan uudistuksista jotka vaikuttavat usein tiettyihin väestöosiin, kuten työttömiin. On mahdollista, että keskimääräinen joustoluku edustaa huonosti näitä väestöryhmiä. Työttömissä voi olla väestöryhmiä, joiden joustot voivat olla huomattavasti mainittua matalampiakin. Toisaalta esimerkiksi kotihoidon tuella olevien äitien työn tarjontajoustojen on havaittu olevan melko korkeita; ja esimerkiksi Uusitalo ja Verho havaitsevat ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvausasteeseen suhteutetun jouston olevan 0,79. Jousto voi myös vaihdella suhdanne- ja työmarkkinatilanteen mukaan. Työntarjonnan kannustimia lisäävä uudistus voi vaikuttaa eri tavoin laskusuhdanteessa kuin noususuhdanteessa.³ Kysymykseen joustosta ei siis ole olemassa yhtä oikeaa vastausta, ja tutkimuskirjallisuus ei tarjoa kattavia joustolukuja eri väestöosille. Tutkimuskirjallisuudesta voidaan kuitenkin suuntaa-antavasti havaita, että joustot ovat tyypillisesti suurempia niissä ryhmissä, joissa työllisyysasteet ovat matalampia (Matikka ym., 2016).

Arvioissa tätä ekstensiivisen marginaalin joustoa (2,5) on siis sovellettu työllistymisveroasteen muutoksen kanssa työllisyysarvioiden tuottamiseksi. Työllistymisveroasteen laskeminen edellyttää myös arvion tekemistä. Tässä yhteydessä on arvioitava, millainen mikroaineistossa olevan työttömän henkilön palkka olisi, mikäli hän työllistyisi. Tätä ns. työllistymispalkkaa on estimoitu regressiomallilla (Kotamäki 2014). Valikoitumiseen liittyvää harhaa (ajatusta siitä, että esimerkiksi koulutustasoltaan ja ammatiltaan sekä muilta havaittavilta ominaisuuksiltaan identtinen työllinen ja työtön henkilö poikkeavat toisistaan) on pyritty kontrolloimaan aineistossa havaituilla työttömyyskuukausilla. Vastaavaa tekniikkaa on käytetty mm. julkaisussa VATT (2013) ja Kotamäki (2016).

³ Toisaalta taas tarjontaa tukevat uudistukset voivat myös tukea suhdannekehitystä.

8. Työryhmän selvitykset

Hallituskauden aikana on toiminut useita työryhmiä, jotka ovat selvittäneet työllisyyteen liittyviä kysymyksiä. Työryhmä on huomionnut hallituksen kärkihankkeeseen "Työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja puretaan ja rakenteellista työttömyyttä alennetaan" liittyvän aiemman työn, "Työllisyyden lisäämisen ja työttömyyden keston lyhentämisen" työryhmän selvitystyön, sekä Työllisyyspaketti-työryhmän työn. Työryhmän selvitykset on pyritty kohdentamaan aiheisiin ja laskelmiin, joihin on löydetty uusia näkökulmia tai laskelmiin liittyviä täsmennyksiä.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt ja mahdollisuuksien mukaan pyrkinyt arvioimaan laskennallisesti erilaisiin aihepiireihin liittyviä kysymyksiä. Seuraavaksi käydään lyhyesti läpi työryhmän työstämät kokonaisuudet.

1. Työttömyysturvaan liittyviä toimia (liite 2)

Syyskuussa 2016 toiminut Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen -yhteistyöryhmä puheenjohtajanaan Martti Hetemäki valmisteli aktiivimallin, jonka tarkoitus on kannustaa työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen työnhaussa koko työttömyysjakson ajan. Aktiivimallissa osa alun omavastuupäivistä siirrettäisiin työttömyyden myöhempään vaiheeseen: käytännössä tämä tarkoittaa, että työttömyysturva on alussa 3,5% nykyistä korkeampi ja myöhemmin 4,65 % matalampi. Etuuden taso säilyy kuitenkin nykytasolla myös kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen, jos henkilö on ollut töissä tai työllistymistä edistävissä palveluissa vähintään edellä mainitun varsin lyhyen ajan edeltävän kolmen kuukauden aikana. Aktiivimallin työllisyysvaikutuksen on arvioitu asettuvan 5 000 ja 12 000 välille. Omavastuumallin ulottaminen myös työttömyyden perusturvaan lisää työllisyysvaikutuksia. Nämä arviot laskentaoleksineen löytyvät tarkemmin kyseisen työryhmän raportista.

Työttömyysputki on ikään sidottu oikeus pidennettyyn ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan. Useissa kotimaisissa tukimuksissa kyseisen putken on todettu nostavan ikääntyneiden työttömyysriskiä. Irtisanomiset siis ajoittuvat siis korostetusti siihen hetkeen, josta eteenpäin irtisanottujen toimeentulo on turvattu eläkkeelle siirtymiseen saakka. Tutkimukset (esim. Kyrrä et al 2017) ovat osoittaneet, että irtisanomiseriskin kasvu siirtyy silloin kun työttömyysputken alkamisikä siirtyy.

Edellä mainittujen toimenpiteiden ohella on tuotettu laskelmia työttömyysturvan painopisteen siirtämisestä aiempaa enemmän aktiiviseen suuntaan. Vuonna 2014 työttömyysturvassa tuli voimaan 300 euron suojaosa. Tämä tarkoittaa, että työtön on voinut vuoden 2014 alusta alkaen ansaita 300 euroa bruttona, ilman että kyseinen summa pienentää työttömän työttömyysturvaa. Suojaosa koskee sekä ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa että työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa. Suojaosa kannustaa tekemään osa-aikatyötä. Olennaista on selvittää, lisääntykö työttömien osa-aikatyöllistyminen ilman että suojaosa luo uusia rajoja lisätä työpanosta koko-aikatyöksi asti. Suojaosaan liittyvien muutosten vaikutusten selvittämisestä on menossa valtioneuvoston kanslian rahoittama tutkimus, jonka tuloksia on luvassa vuonna 2018.

Työryhmä on käynyt läpi mallin, jossa edelleen korottamalla suojaosaa ja samanaikaisesti kustannusneutraalilla tavalla alentamalla työttömyysturvan tasoa voidaan saavuttaa positiivisia työllisyysvaikutuksia.

Työllisyysvaikutuksen koko riippuu suojaosan muutoksen koosta. Alustavien laskelmien mukaan työttömyysturvan perusosan tason alentaminen 50 sentillä (32,4 eurosta

31,9 euroon päivässä) ja vastaava suojaosan kasvattaminen 600 euroon muodostaisivat jotakuinkin kustannusneutraalin toimenpiteen. Kyseinen muutos kasvattaa osa-aikaisten työllisten määrää noin 3500:lla.

Uudistuksen haasteena on se, että kyseinen järjestelmä siirtää kannustinloukkua paikasta toiseen ja kannustaa työn tekemistä osa-aikaisena yhdistäen työttömyysturvaa ja työtä. Sovittelun aikainen tulotaso muodostuu jo nyt monilla ansiosidonnaisen sovitellun päivärahan saajilla varsin korkeaksi edeltävään ansiotasoon verrattuna. Suojaosan korottaminen saattaisi vinouttaa osa-aikatyöstä ja kokoaikatyöstä saatavan tulon suhdetta entisestään tilanteessa, jossa osa-aikatyön tuloja täydentää soviteltu päiväraha. Järjestelmä lähenisi matalapalkkatukea, jossa kaikkea pienipalkkaista työtä tuetaan. Matalapalkkatukijärjestelmän ongelmana voivat olla kyseisen järjestelmän kustannukset. Pahimmillaan järjestelmä saattaa johtaa kokoaikatyön keinotekoiseen pilkkomiseen osa-aikatyöksi. Koska toimenpide siirtää kannustinloukkua toiseen kohtaan, voisi olla järkevää toteuttaa muutos määräaikaisena ja seurata työllisyyden kehitystä erityisesti niissä tuloluokissa, johon muutos vaikuttaa. Lisäksi suojaosia voitaisiin määrääkäsiksi korottaa kokeiluna satunnaisesti valikoidulle joukolle työttömiä, jolloin saataisiin hyvin luotettavaa näyttöä suojaosan vaikutuksesta työllistymisen todennäköisyyteen sekä lyhyellä että pidemmällä aikavälillä.

Toimenpide voidaan rajata myös ainoastaan työmarkkinatukeen. Tällöin syntyisi eroavaisuus työmarkkinatuen ja peruspäivärahan sekä ansiopäivärahan välille. Työmarkkinatukeen rajaaminen muuttaa merkittävästi työllisyysvaikutusta – sama malli rajattuna työmarkkinatukeen tuottaa 4 700 osa-aikaista työllistä⁴. Työmarkkinatukeen rajatessa vaikutus kohdentuu täsmällisemmin osa-aikatyön teon kannustimiin. Rajattuna vain työmarkkinatukeen ajatus lähestyy Soininvaaran ja Vartiaisen (2013) ajatusta työmarkkinatuen kehittämistä kohti matalapalkkatukea.

2. Varhaiskasvatuksen maksujen muuttaminen (liitteet 3 ja 4)

Työttömän, pienten lasten vanhemman työllistyessä on lapsille järjestettävä varhaiskasvatus (elleivät lapset jo ole varhaiskasvatuksessa). Varhaiskasvatus rahoitetaan Suomessa osin asiakasmaksuin ja osin verovaroin. Asiakasmaksuja maksavat luonnollisesti varhaiskasvatuksessa olevan lapsen vanhemmat. Varhaiskasvatuksen maksut vaikuttavat siten työllistymisen kustannuksiin sekä työttömillä että kotihoidon tuella olevilla. Erityisesti useamman lapsen perheissä vaikutus voi olla merkittävä. Alentamalla varhaiskasvatuksen maksuja varhaiskasvatukseen liittyvää negatiivista kannustinvaiikutusta voidaan lieventää.

Liitteessä 3 ja 4 on esitetty useita vaihtoehtoisia tapoja lieventää varhaiskasvatuksen maksuihin liittyviä kannustinloukkuja. Parhaan hyötysuhteen malli eli maksuprosentin alentaminen 2- ja 3 hengen perheillä 7,9 %:iin vähentäisi maksutuloja noin 6 miljoonalla eurolla ja laskelmien mukaan toisi noin 600 työllistä lisää (maksutuloja menetettäisiin noin 10 000 euroa uutta työllistä kohden). Toisen lapsen maksun alentaminen 50 prosenttiin ensimmäisen lapsen maksusta alentaisi maksutuloja noin 42 miljoonalla eurolla vuosittain, ja parantaisi työllisyyttä noin 2 300 henkilöllä (noin 18 300 euroa työllistä kohden).

Kustannustehokkuuden vaihtelun johdosta maksualennusten kohdentamisella on merkitystä. Alennusten kohdentaminen voimakkaasti sellaisille väestöryhmille, jotka

⁴ Erot mallien välillä ovat seurausta kohderyhmien erilaisista koostumuksista sekä kannustimien erilaisesta kohdentumisesta. Työmarkkinatuen sisällä tehty muutos merkitsee suurempaa leikkausta peruspäivärahan tasoon ja toisaalta työmarkkinatuella olevien odotetut palkat ovat lähempänä suoja-osan aluetta. Laskelmiin liittyy kuitenkin menetelmällisestä ystä lukuisia ongelmia, josta syystä niihin tulee suhtautua suunta antavina arvioina.

pääosin jo käyttävät varhaiskasvatusta ja joiden kannustinongelma on pienempi, on vähemmän tehokasta. Esimerkiksi työtulovähennyksen lapsikorotukset ovat kohdentuvat vähemmän tehokkaasti. Tämä johtuu erityisesti siitä, että verotuksen lapsivähennykset kohdistuvat myös varhaiskasvatustien ylittäineiden lasten vanhempien tuloihin.

Liitteeseen on myös laskettu malli, jossa kyseinen maksualennus rahoitettaisiin varhaiskasvatuksen maksukehikon sisältä. Laskelmassa varhaiskasvatusmaksuja on alennettu niillä, jotka reagoivat enemmän kannustinloukkuihin (pienituloiset) ja nostettu niillä, jotka reagoivat vähemmän. Kyseisellä rakenteen muutoksella saadaan aikaan työllisyyttä ilman tulopohjan rapautumista. Tässä mallissa työllisyysvaikutuksen arviointi on haastavampaa, mutta selvää on että työllisyysvaikutus jää lievemmäksi kuin mallissa, jota ei rahoiteta järjestelmän sisältä.

Varhaiskasvatusmaksujen muuttamisesta seuraavien vaikutusten lisäksi näihin uudistuksiin liittyy myös muita julkisen talouden asemaan vaikuttavia vaikutuksia, joita liitteiden 3 ja 4 laskelmissa ei ole huomioitu. Näitä ovat mm. työllisyyden kohenemisesta seuraava verotulojen kasvu sekä sosiaalietuusmenojen väheneminen, sekä varhaiskasvatuksen kustannusten kasvu. Näitä tekijöitä on tarkasteltu liitteessä 8.

3. Perhevapaamallit ja kotihoidon tuki (liitteet 8 ja 17)

Vanhempainvapaajärjestelmä vaikuttaa tarkoituksensa mukaisesti työllisyyteen, koska se mahdollistaa pienten lasten kotihoidon vähän ennen syntymää ja syntymän jälkeen. Työllisyyden kannalta olennaisia vanhempainvapaaseen liittyviä kannustinkysymyksiä liittyy vanhempainvapaan kesto, vanhempainpäivärahojen tasoon ja jakautumiseen puolisoitten kesken. Työryhmä kokosi eri tahojen toistaiseksi esille nostamia malleja sekä arvioi niitä kannustintien näkökulmasta. Työryhmä ei tehnyt vanhempainvapaisiin liittyvää omaa mallikehittelyä tai laskentaa. Vanhempainvapaisiin liittyviä kysymyksiä tulisi tarkastella kokonaisuutena muiden vanhemmuuteen liittyvien järjestelmien kanssa.

Kotihoidon tuen lyhentämisestä on keskusteltu usein erityisesti pienten lasten äitien työllisyyttä parantavana keinona. Työryhmä arvioi kotihoidon tuen lyhentämisen taloudellisia sekä työllisyysvaikutuksia Haatajan ja Valasteen (2014) sekä Valasteen (2016) tutkimusten perusteella.

Vaikka kotihoidon tuen lyhentäminen parantaakin merkittävästi työllisyyttä, se ei yksittäisenä toimenpiteenä ainakaan lyhyellä aikavälillä paranna julkisen talouden rahoitustasapainoa. Kotihoidon tuen lyhentäminen nostaa työllisyyttä ja vaikuttaa sitä kautta positiivisesti julkisen talouden tasapainoon. Vastaavasti negatiivinen vaikutus julkiseen talouteen on seurausta kahdesta tekijästä: varhaiskasvatuksen kustannuksista sekä oikeudesta työmarkkinatukeen.

Koska työmarkkinatuessa ei ole ollut vuoden 2013 jälkeen tarveharkintaa suhteessa puolison tuloihin, voi kotihoidon tuen lyhentäminen kasvattaa työmarkkinatukea saavien määrää. Mahdollisen kuntalaisen suuruudesta riippuen työmarkkinatuki voi tasoltaan olla kotihoidon tukea korkeampi. Kotihoidon tuen lyhentämisen seurauksena osa kotihoidon tuen menettävistä saattaisi siirtyä työmarkkinatuella.

Varhaiskasvatuksen kustannusten arviointi on olemassa olevilla tiedoilla erityisen ongelmallista. Saatavilla olevilla aineistoilla vaikuttaa siltä, että varhaiskasvatuskustannusten kasvu suhteessa työllistymisestä seuraaviin positiivisiin vaikutuksiin on merkittävä.

Kotihoidontuen lyhentäminen siis kasvattaa työllisyyttä, mutta julkisen talouden tilaa kohentaakseen vaatii rinnalleen toimia sekä työmarkkinatuen ehtojen että vaihtoehtoisten varhaiskasvatusmuotojen suhteen. Varhaiskasvatuksessa tulisi etsiä tilakustannuksista säästäviä vaihtoehtoja.

4. Asuntomarkkinoiden sääntelyyn liittyvät toimenpiteet (liite 5)

Asuntojen vuokrien kasvu kasvukeskuksissa ja erityisesti pääkaupunkiseudulla on herättänyt keskustelua mahdollisista kehitystä hillitsevistä toimenpiteistä. Julkisuudessa esitettyihin ehdotuksiin lukeutuvat muun muassa vuokrien sääntelyn nykyistä laajempi käyttöönotto sekä asumisen tukien kustannusten jakaminen kuntien ja valtion kesken. Näistä jälkimmäinen on osa laajempaa kuntien kannustimiin liittyvää keskustelua, jota työryhmä on tarkastellut erillisenä selvityksenä.

Vuokrasääntelyyn liittyvään pohdintaan kytkeytyy usein ajatus vuokranantajien kohtuuttoman suurien voittojen hillitsemisestä. Mikäli asuntoja ei tule riittävästi lisää korkeista hinnoista huolimatta, tämä nostaa asumisen kustannuksia, ja tätä kautta myös asumisen tukimenoja. On myös olemassa tutkimustuloksia, joiden mukaan osa asumisen tuista kapitalisoituu vuokriin, jolloin vuokrien nousu – tukien nousu – kierre on itseään ruokkiva. Vuokranantajat tietävät tukien tason, eikä heidän tarvitse tyytyä vähäisempiin vuokriin (kilpailua vuokralaisista ei ole).

Vuokrasääntelyllä voitaisiin toki vaikuttaa hintojen nousuun, mutta vuokrasääntelyyn liittyvät negatiiviset seuraamukset ovat voimakkaita ja todennäköisesti suurempia kuin mahdollisesti saavutettavat hyödyt. Vuokrasääntely todennäköisesti aiheuttaisi merkittäviä vääristymiä asuntomarkkinoille (mm. epävirallisten markkinamuotojen sekä tarjonnan vääristymisen muodossa). Asumisen kustannuksia hillitsevien toimien toteuttaminen – kaavoituksen lisääminen ja asumisen tukien tason rajoittaminen – ovat siten ensisijaisia toimia.

5. Kuntien kaavoitukseen ja kasvuun liittyvät taloudelliset kysymykset (liite 16)

Soininvaara (2016) nostaa esille ajatuksen, että kuntien kasvu vaatii kunnilta merkittäviä investointeja infrastruktuuriin ja hyvinvointipalveluihin. Soininvaaran mukaan Helsingissä on arvioitu, että kaupungin kasvu maksaa asukkaalle investointikuluina noin 30 000 euroa uutta asukasta kohti.

Valtion kunnille asettamat velvoitteet sekä muut kuntien kasvuun liittyvät kustannukset muodostavat monimutkaisen kuntiin kohdistuvan kannustinjärjestelmän. Tärkeää on, että eri tekijöiden yhteisvaikutus ei synnytä tilanteita, joissa kuntien taloudelliset kannustimet poikkeavat julkisen sektorin kokonaisuuden tavoitteista. Tilanteita, joissa kunnan kasvu on taloudellisesti kunnan kannalta kannattamatonta, mutta koko yhteiskunnan kannalta toivottavaa, tulisi välttää. Työryhmä on aloittanut tämän kannustinrakenteen tarkemman selvittämisen pääkaupunkiseudun kunnista.

Valtionosuudet määräytyvät mm. kunnan ikärakenteen perusteella. Voidaan kuitenkin ajatella, että ikärakenne heijastaa vain valtionosuuksilla katettavia käyttökustannuksia, mutta ei väestönkasvusta aiheutuvaa lisäinvestointitarvetta. Siksi valtionosuuskriteeriksi voisi nostaa myös väestön määrän muutoksen. Mikäli valtionosuuksien kokonaismäärä säilyy vakiona, kyseinen kriteeri voisi luonnollisesti kasvattaa tai vähentää alueen valtionosuuksia. Tuloja siirtyisi silloin taantuvilta alueilta kasvaville alueille.

6. Asumistukeen liittyvät toimenpiteet (liite 6)

Yleisen asumistuen kustannukset ovat lisääntyneet merkittävästi lähivuosina. Kustannusten kasvun taustalla on osin heikosta työllisyystilanteesta johtuva tuensaajien määrän kasvu sekä vuokratason nousu, mutta myös vuoden 2015 alussa voimaan tulleet lakimuutokset, jotka kasvattivat yleisen asumistuen kustannuksia (esim. Ahola 2016). Koska asumistukea saa sitä vähemmän, mitä enemmän ansaitsee, myös asumistuki heikentää työllistymisen kannustimia.

Työryhmä arvioi eri asumistukeen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia työllisyyteen sekä julkiseen talouteen. Yleisen asumistuen rajoittamisen haasteena on, että asumistukeen tehtävät rajoitukset kohdentuvat pääosin pienituloisiin kotitalouksiin ja voivat pudottaa kohteena olevia kotitalouksia toimeentulotuelle siirtäen kustannuksia toiselle etuuslajille. Tämän vuoksi seuraavassa kohdassa käsitellään vielä erikseen toimeentulotuen asumiskustannuksia.

Liitteen 6 laskelmien mukaan esimerkiksi yleisen asumistuen hyväksyttävien enimmäisasumismenojen alentaminen 20 prosentilla vähentäisi asumistuen menoja noin 110 miljoonalla eurolla, ja vastaavasti kasvattaisi toimeentulotukimenoja noin 65 miljoonalla eurolla. Nettosäästö olisi siis 45 miljoonaa. Toimenpiteen arvioidaan kasvattavan työllisyyttä noin 2 300:lla. Tulovähenteisyyden jyrkentäminen taas pienentää asumistukimenoja 19 miljoonalla (nettona 14 miljoonalla) ja vastaavasti lisää työllisten määrää 800 henkilöllä.

On toki huomioitava, että asumistuen rajaaminen heikentää niiden tuensaajien toimeentuloa, jotka eivät kannusteiden lisäämisestä huolimatta työllisty. Lisäksi asumistuen heikentäminen lisää toimeentulotuen saajien määrää. Toimeentulotuelle siirtyminen puolestaan heikentää työllistymisen kannusteita, ellei tarveharkinta riitä kompensoimaan lievempää tulovähenteisyyttä.

7. Toimeentulotuki ja asumismenot (liite 14)

Asumismenoja korvataan asumistuen lisäksi myös viimesijaiseksi etuudeksi säädetystä toimeentulotuesta. Arviot asumismenoihin käytetystä toimeentulotuen määrästä vaihtelevat.

Yleiseen asumistukeen liittyy omavastuuosuus asumiskustannuksista. Toimeentulotuksessa kohtuullisiksi arvioidut asumiskustannukset korvataan harkinnanvaraisesti täysimääräisinä, eli omavastuuta asumismenoista ei ole.

Tutkimukset osoittavat (esim. Viren 2013), että asumisen tukien tasolla on vaikutus vallitsevaan vuokratason. Arviot vaikutuksen suuruudesta vaihtelevat (Kangasharju (2003) ja Kangasharju (2010) arvioivat vaikutuksen olevan 15–70%). Tukien taso on luonnollisesti riippuvainen vuokrapyyntöistä, mutta aineistoista nähdään, että alimmat vuokrat asettuvat lähelle minimitulua tai jonkin verran niiden yläpuolelle..

Toimeentulotukeen lisättiin 1990-luvun kannustinloukkutyön yhteydessä 7 prosentin omavastuu asumiskustannuksista. Omavastuun tavoitteena oli ohjata toimeentulotuen saajien kiinnostus asumismenoihin sekä edistää hakeutumista halvempiin asuntoihin. Toimeentulotuen asumiskustannusten omavastuusta luovuttiin vuonna 2015 toimeentulotuen tason ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden parantamiseksi (HE 155/2005). Toki aiemmat selvitykset (hallituksen esitys 155/2005) tukevat ajatusta siitä, että asumiskustannusten omavastuuosuus toimeentulotuksessa kannustaa harkitsemaan asunnon valintaa kustannusten näkökulmasta.

Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, jolla turvataan vähintään perustuslaissa turvattu välttämätön toimeentulo ja edistetään henkilön ja perheen itsenäistä selviytymistä. Työryhmä ei ole pystynyt asetetussa määräajassa arvioimaan toimeentulotuen alentamiseen liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä. Työryhmä on kuitenkin pohtinut yhden toimeentulotuen rakennetta muuttavan mallin vaikutuksia. Kyseisessä mallissa 10 prosentin omavastuuosuus toteutetaan toimeentulotuen kokonaismenojen näkökulmasta kustannusneutraalilla tavalla korottamalla toimeentulotuen perusosaa tai yhdistämällä perusosan korotukseen perusosan henkilökertoimien muutos.

Nykyisten aineistojen perusteella tarvittavia täsmällisiä laskelmia ei voida tehdä. Toimeentulotuen siirtyminen Kelan toimeenpantavaksi vuoden 2017 alussa tarkoittaa kuitenkin siltä, että aiempaa täsmällisempää tietoa toimeentulotuen menoista ja maksuperusteista kertyy rekistereihin. Täsmälliset laskelmat tulisi toteuttaa tämän tiedon perusteella, huomioiden toimeentulotuen tehtävä perustuslaissa turvattua välttämätöntä toimeentulon turvaajana ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kotitalouksien tilanne.

8. Opiskelijat, yleinen asumistuki ja opintolainaoikeus (liite 7)

Opiskelijat siirrettiin vuoden 2017 elokuussa opiskelijoiden asumistuella yleisen asumistuen piiriin. Tässä yhteydessä eräiden opiskelijoiden asumistuki kasvoi ja toisten laski. Asumistuen myöntämisessä otetaan huomioon opintoraha, mutta ei opintolainaa tai mahdollisuutta hakea opintolainaa.

Toimeentulotukilain soveltamisessa lähtökohtana on, että opiskelijan toimeentulotukeen nähden ensisijainen taloudellinen tuki on opintotuki sisältäen myös opintolainan (STM 2013). Näin oikeus opintolainaan huomioidaan opiskelijoiden osalta toimeentulotukeen tulona siitä huolimatta, onko opintolainaa nostettu vai ei. Jos lainan ottamista ei kuitenkaan asiakkaan olosuhteiden kokonaisuus huomioiden voida pitää kohtuullisena, lainan hakemista ei edellytetä. Lainan huomioon ottaminen opiskelijan ensisijaisena etuutena perustuu siten kokonaisharkintaan.

Mikäli opintolainan enimmäismäärä huomioitaisiin toimeentulotukea vastaavalla tavalla tulona yleisessä asumistuessa, tulisi opintolainan ottaminen opiskelijoille hieman kannattavammaksi suhteessa lisätyön tekemiseen, mikä taas nopeuttaisi opiskelijoiden valmistumista.

9. Arvonlisäveron alaraja (liite 10)

Arvonlisäveron alarajan matalaa tasoa pidetään usein kasvun esteinä pienille yrityksille. Tätä kautta sen nähdään vaikuttavan haitallisesti myös työllisyyteen. Tutkimuksen mukaan alaraja aiheuttaa kasautumista rajan alapuolelle, eli se todennäköisesti vaikuttaa negatiivisesti pienten yritysten kasvuun siitä huolimatta, että alarajaan liittyy Suomessa huojennusmenettely (Harju ym. 2016).

Alarajaa koskevat pulmat voivatkin olla seurausta hallinnollisista kustannuksista ja esimerkiksi huojennusmenettelyn käyttöönoton hankaluudesta. Näitä pulmia tulisi ratkaista ensisijaisesti hallinnollisia menettelyjä helpottamalla. Pienten yritysten arvonlisäverotukseen liittyviä hallinnollisia menettelyjä onkin viime aikoina kevennetty muun muassa maksuperusteiseen ALV:n siirtymisen ja Verohallinnon OmaVero-palvelun myötä. Vaikka on totta, että arvonlisäveron alarajalla on negatiivisia vaikutuksia, eivät nämä vaikutukset todennäköisesti ole työllisyyden näkökulmasta merkittäviä.

10. Tuloverotuksen mahdollisuudet ja negatiivinen työn tulovero (liite 12)

Tuloverotus on lähtökohtaisesti suhteellisen ”tylppä ase” kannustinloukkujen purkamiseksi. Verokevennykset kohdistuvat laajalle tulonsaajajoukolle (myös niille, jotka eivät ole kannustinloukussa) ja siksi tuloverotuksen keventäminen on usein suhteellisen kallis tapa purkaa loukkuja.

Kannustinloukut keskittyvät niille, joiden sosiaaliturvan taso on lähellä heidän potentiaalista palkkaansa. Näin on erityisesti lapsiperheillä. Tällöin voisi ajatella, että lapsiin kohdistuvat vähennykset – joko lapsilukumäärään perustuva työtulovähennys tai suora lapsivähennys – olisivat hyödyllisiä. Lapsiin kohdistuvat helpotukset ovat kuitenkin tehokkaampia varhaiskasvatusmaksujen kautta, koska tällöin helpotus kohdistuu erityisesti pienten lasten vanhempiin – jossain mittakaavassa tuki varhaiskasvatusmaksujen kautta olisi myös helpommin suunnattavissa niille lapsiperheille, joille kannustinparannuksesta olisi suurempi hyöty (ilman että tuki kohdentuu myös varhaiskasvatustien ylittäneiden lasten lapsiperheille).

Negatiivinen työtulovähennys olisi keino keventää niiden pelkästään pientä palkkatuloa saavien verotusta, jotka eivät maksa tuloveroa, eivätkä tästä johtuen hyödy työtulovähennyksen korotuksista. Hyöty negatiivisesta vähennyksestä tulisi kuitenkin vasta ennakonpalautuksena viiveellä, joten kannustimena se on huonompi kuin jokin muu toimenpide, joka havaitaan heti. Nykymuotoisen verojärjestelmän piirissä, edes tulorekisterin myötä, tällaista vähennystä olisi vaikea toteuttaa ilman viivettä.

Negatiivinen työtulovähennys heikentäisi verojärjestelmän selkeyttä ja läpinäkyvyyttä. Tyypillisten kannustinloukkutilanteiden kannalta negatiivisesta työtulovähennyksestä ei olisi hyötyä. Loukussa olevat saavat tyypillisesti jotain veronalaista etuutta, joten heidän verotustaan on mahdollista niin haluttaessa nykyjärjestelmän kautta ilman negatiivisen työtulovähennyksen käyttöönottoa.

11. Alueelliseen liikkuvuuteen liittyvät kysymykset (liite 15)

Työvoiman liikkuminen paikkakunnille, joissa on käynnissä positiivinen rakennemuutos voi hyvinkin olla ongelmallista. Asuntomarkkinoiden toimivuus on olennaista, joten asuntojen hintaan vaikuttavat tekijät ovat olennaisia myös alueellisen liikkuvuuden kannalta. Edes erityisen hyvin toimivat asuntomarkkinat eivät kuitenkaan välttämättä tue alueellista liikkuvuutta - pikemminkin päinvastoin. Taantuvilla paikkakunnilla asuntojen hinnat laskevat, kun taas nousevilla paikkakunnilla nousevat. Tämä vaikeuttaa niiden potentiaalisten muuttajien tilannetta, joilla on asuntovarallisuutta taantuvilla paikkakunnilla. Hyviä ratkaisuja tällaiseen ongelmaan ei kuitenkaan valitettavasti ole.

Alueellisen liikkuvuuden edistämiseksi on vuoden 2017 alussa tullut voimaan ns. liikkuvuusavustus. Liikkuvuusavustus myönnetään henkilölle, joka vastaanottaa vähintään kaksi kuukautta kestävä (yli 18 tuntia viikossa) työn yhteensä yli kolmen tunnin matkojen päästä. Liikkuvuusavustuksena maksetaan peruspäivärahan määrä ilman korotusosia, kuitenkin enintään 60 päivän ajalta. Vastikään tehdyn muutoksen vuoksi on syytä selvittää uudistuksen toimivuutta ennen lisämuutoksia.

Varainsiirtovero tulee maksettavaksi asuntoa myytäessä. Verolla on siten liikkuvuutta hillitsevä vaikutus. Varainsiirtovero voi kuitenkin olla pieni osuus muista asumiseen liittyvistä alueellisista kustannuseroista, ja siksi muuttopäätöksessä vain pieni tekijä. Varainsiirtoveron kustannus-hyötyanalyysi olisi syytä tehdä huolella ennen potentiaalisia päätöksiä. Varainsiirtoverotuksen vaikutuksia työllisyyteen tutkiva VNK:n rahoittama tutkimushanke on alkanut vuoden alussa.

Työasuntovähennyksen voi saada verovelvollinen, joka työskentelee kaukana kotoaan ja joka on tämän vuoksi vuokrannut käyttöönsä toisen asunnon (työasunnon) työpaikan sijaintialueelta. Vähennyksen saaminen edellyttää, että tietyt työpaikan ja asunnon laatuun ja sijaintiin liittyvät edellytykset täyttyvät. Asuntovähennystä käytetään suhteellisen vähän ja karkealla tarkastelulla se ei näytä kohdentuvan niihin, joilla liikkumiseen liittyvät suurimmat taloudelliset haasteet.

Tilapäisistä työmatkoista maksetaan yleensä päivärahoja korkeampien kustannusten kattamiseksi. Nämä päivärahat on säädetty verovapaiksi. Tilapäisyyttä on kuitenkin vaikea määritellä. Nykylainsäädännössä tilapäisyyden raja on asetettu kahteen ja poikkeuksellisesti kolmeen vuoteen ja kyseinen aikaraja uusiutuu, jos vastaavassa työsuhteessa on vähintään puolen vuoden tauko. Aikarajat tuntuvat suhteellisen pitkiltä ajatellen tilapäisen työsuhteen määritelmää. Ei ole tarkoitus, että palkkaa voidaan pysyvästi maksaa osittain verovapaasti, eikä ole tarkoitus, että katkoilla voisi hakea erityistä hyötyä, vaan verovapaiden korvausten tulisi koskea ainoastaan aidosti tilapäisellä komennuksella olevia.

Aktiivinen työvoimapolitiikka voi parhaimmillaan auttaa uudelleen koulutuksessa, mutta pahimmillaan hidastaa alueellista liikkuvuutta työn perässä. Tämä on syytä huomioida aktiivisen työvoimapolitiikan suunnittelussa.

Ennen uusien taloudellisten kannustimien lisäämistä liikkuvuuden edistämiseksi tulisi odottaa näiden tekijöiden vaikuttavuuden selvittämistä ja arvioida tilanne sen jälkeen.

Muiden kuin taloudellisten kannustimien osalta Talouspolitiikan arviointineuvosto (2017) pohtii mahdollisuutta laajentaa työnhakualuetta nuorten ja perheettömien työntekijöiden osalta. Toimenpide lienee harkinnanarvoinen, mutta kohdejoukko on lähtökohtaisesti liikkuvinta, joten vaikutus lienee rajallinen.

12. Työllisyyteen liittyvät kokeilut (liite 11)

Työllisyyteen ja kannustimiin liittyy lukuisia kysymyksiä, joihin ei ole olemassa selvää tutkimuksellista vastausta. Vuoden alussa alkanut perustulokokeilu on hyvä esimerkki kokeilusta, jolla voidaan saada luotettavaa tietoa työmarkkinoiden toiminnasta, ja joka tätä kautta parantaa ymmärrystä kannustimien toiminnasta ja helpottaa näin huomattavasti aiheeseen liittyvää työtä tulevaisuudessa.

Tutkimukselliset kokeilut ovatkin erinomainen tapa selvittää erilaisten toimenpiteiden vaikutuksia työllisyyteen. Huolellisella kokeilujen asettamisella voidaan saada tietoa, joka auttaa järjestelmien jatkokehittämisessä sekä toimenpiteiden tehokkaassa kohdentamisessa eri väestöryhmiin.

LÄHTEET

- Ahola, E. (2016) Asumistuen kohoavat kustannukset – miten yleisen asumistuen vuoden 2015 lakiuudistus vaikutti?, KELA tutkimusblogi (<http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3282>)
- Atkinson, A. B. (1996): The Case for a Participation Income. *The Political Quarterly*, Vol 67. Issue 1/1996.
- Chetty, R. (2012): Bounds on elasticities with optimization frictions: a synthesis of micro and macro evidence on labour supply. *Econometrica*, Vol. 80, No 3 (May 2012), 969-1018.
- Haataja, A. & Valaste, M (2014): Applying child-based information to a microsimulation model: a better tool to assess outcomes of alternative entitlements to child care provisions? Kela working papers 52/2014.
- Harju, J., Matikka, T., Rauhanen, T. (2016). The effects of size-based regulation on small firms: evidence from VAT threshold. VATT Working Papers 75.
- Honkanen, P., Jäntti, M., Pirttilä, J. (2007). "Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004". Teoksessa Sinko, P., Vihriälä, V. (toim.) *Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*, 5/2007 teoksessa Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 4. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. 299–368.
- Kangasharju, A. (2003): Does the receivers of housing allowance pay a higher rent? Government Institute for Economic Research (VATT) Discussion Paper 101
- Kangasharju, A. (2010): Housing allowance and the rent of low income households. *Scandinavian Journal of Economics* 112:595–617
- Kyyrä, T., Pesola, H., Rissanen, A. (2017): Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses. VATT research reports 184.
- Kotamäki, M. (2014): Työllistymisveroasteet Suomessa. Valtiovarainministeriön keskustelualoite 1/2014.
- Kotamäki, M. (2016): Participation Tax Rates in Finland, Earned Income Tax Credit Investigated. Aboa Centre for Economics discussion paper No. 107.
- Kotamäki, M. (2017): Financial incentives to work decomposed – the Finnish case. Seminaariesitelmä kansantaloustieteen päivillä Jyväskylässä 9.2.2017.
- Kärkkäinen, O. (2011): Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa. Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 266.
- Matikka, T., Harju, J., Kosonen, T. (2016). Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.
- Mortensen, D., Pissarides, C. (1994): Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment. *Review of Economic Studies*, 61/1994.
- Talouspolitiikan arvioineuvosto (2017): Economic Policy Council Report 2016.
- Soininvaara, O. (2016): Lisää markkinoita asuntomarkkinoille. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/2016.
- Soininvaara, O. & Vartiainen, J. (2013): Lisää matalapalkkatyötä. *Julkaisussa Matalapalkkatyö Suomessa, Valtioneuvoston kanslian raportteja* 1/2013.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2013): *Opas toimeentulotukilain soveltajille*. STM Julkaisuja 2013:4.

Valaste (2016): Kotihoidon tuki vai päivähoito. Julkaisussa Laulu 573 566 perheestä: lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla.

Valtiovarainministeriö (2017): Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet. Valtiovarainministeriön julkaisu 1/2017.

VATT (2013): Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset. Vuoden 2012 muutosten arviointia. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, mimeo 28, helmikuu 2013.

Viren, M. (2013): Is the housing allowance shifted to rental prices? *Empirical econometrics* (2013), 44:1497-1518.