

Jarkko Harju, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen,
Tuomas Kosonen, Tuomas Matikka ja Jouko Verho

Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 25/2019

Tiivistelmä

Suomessa on laaja yhteisymmärrys tarpeesta uudistaa nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää, jotta se tukisi paremmin yksilöiden hyvinvointia ja mahdollistaisi nykyistä korkeamman työllisyysasteen. Uudistustyön onnistumisen kannalta on keskeistä tietää, miten osa-aikaisen tai tilapäisen työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen saadaan toimimaan aikaisempaa tehokkaammin. Luotettavaa tietoa työllisyyteen vaikuttavista taustatekijöistä ei kuitenkaan ole kattavasti saatavilla.

Työllistymiseen vaikuttavat monet erilaiset tekijät. Osa-aikaisen tai tilapäisen työnteon houkuttelevuus voi vähentyä työttömyysturvaan ja muihin sosiaalietuuksiin liittyvän byrokratian takia. Hallinnollinen etuusbyrokratia voi muodostaa merkittävän esteen työhön osallistumiselle, mikäli työtulojen raportointi koetaan vaivalloiseksi tai työnteko aiheuttaa huomattavaa epävarmuutta etuuksien koossa tai maksuaikataulussa. Toisaalta työttömyyden taustalla voi olla työllistymisen rahalliset kannustimet tai tiedon puute siitä, miten työllistyminen vaikuttaa käteen jääviin tuloihin ja etuuksiin.

Raportissa tutkijaryhmä esittelee suunnitelman satunnaistetusta kenttäkokeesta, jonka avulla työllisyyteen vaikuttavia tekijöitä voidaan tutkia aidossa yhteiskunnallisessa ympäristössä. Ehdotetussa kokeilussa pyritään erottelamaan toisistaan etuuden saajaan kohdistuvat byrokratia-, kannustin- ja informaatioloukkujen vaikutukset siten, että näiden tekijöiden työllisyysvaikutuksista voidaan tehdä luotettavia arvioita. Kokeilusta saadaan tarkoituksenmukaista ja helposti käytännön sosiaalipolitiikkaan sovellettavaa tietoa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat työllistymispäätöksiin voimakkaimmin, ja miten sosiaaliturvajärjestelmää voidaan näiden tulosten valossa kehittää. Kokeilu on suunniteltu yhteistyössä Kelan toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen asiantuntijoiden sekä Palkansaajien tutkimuslaitoksen ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden kesken.

Raportissa esitetään tutkijaryhmän näkemys siitä, millä tavoin kokeilu tulisi toteuttaa, jotta sen tulokset olisivat hyödyllisiä ja luotettavia sosiaaliturvan uudistamisen kannalta. Keskeisin reunaehto on, että kokeilu toteutetaan satunnaisesti valituille koeryhmille. Luotettavia tuloksia saadaan vain riittävän laajasta kokeilusta, jossa on satunnaistetut koe- ja verrokkiryhmät. Lisäksi

on tärkeää että kokeilu suunnitellaan niin, että eri vaikutuskanavat pystytään erottamaan toisistaan. Kokeilusuunnitelmassa esitetään konkreettisia ehdotuksia tämentyyppisestä kokeilusta.

Byrokratian keventämiseksi esitetään kaksi vaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa työttömät työnhakijat tekisivät työtuloista ja työllisyydestä vain yhden yksinkertaistetun ilmoituksen, ja saisivat samanaikaiset etuuspäätökset eri etuuksille (työttömyysturva, asumistuki, toimeentulotuki). Nykyjärjestelmässä työtulot ja työllistyminen täytyy ilmoittaa erikseen jokaisen etuuden osalta, mikä kasvattaa etuuden saajan kohdistuvaa byrokratiaa. Toisessa vaihtoehdossa muutettaisiin työttömyysturvan työaikasääntöjä ja työttömyysturvan sovittelua voimakkaammin. Muutoksen myötä soviteltu työttömyysetuus perustuisi pelkästään euromääräisiin sääntöihin eli henkilön ansaitseman palkan määrään. Sovittelun etuuden määrä voitaisiin tällöin laskea suoraan tulorekisterin palkkatiedoista ilman etuudensaajan raportointia työtunneista ja työpäivistä. Näiden vaihtoehtojen lisäksi byrokratiakokeilu on mahdollista toteuttaa myös muilla tavoin, esimerkiksi eri etuuksien yhdistämiseen tähtäävien toimien kautta.

Tutkijaryhmän näkemyksen mukaan sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisvaltainen arviointi edellyttää, että samassa tutkimuksessa muutetaan byrokratian lisäksi myös työllistymisen rahallisia kannustimia. Ehdotetussa kokeilussa nostettaisiin työttömyysturvan ja asumistuen suojaosia tilapäisesti osalle koeryhmän henkilöitä. Taloudellisia kannustimia on mahdollista muuttaa myös muita sosiaaliturvan ja verotuksen sääntöjä muuttamalla. Taloudellisista kannustimista ja etuussäännöistä tiedottamisen työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida tarjoamalla osalle kokeiluryhmästä selkeämpää ja täsmällisempää tietoa nykyisistä byrokratiamenettelyistä, rahallisista kannustimista sekä työssäkäynnin vaikutuksesta etuuksien maksuaikatauluun.

Kokeiluehdotus poikkeaa olennaisesti vuosina 2017–2018 toteutetusta perustulokokeilusta. Perustulokokeilussa sekä etuusbyrokratia että rahalliset kannustimet muuttuivat samanaikaisesti kaikille kokeilussa mukana olleille. Tässä kokeiluehdotuksessa erotellaan byrokratian, kannustimien ja informaation vaikutukset toisistaan. Luotettava tieto erilaisten vaikutuskanavien merkityksestä on erittäin keskeistä, jotta voimme täsmällisemmin tietää, mitkä tekijät vaikuttavat eniten työllisyyteen. Tutkijaryhmä kannustaa päätöksentekijöitä ja virkamiehiä olemaan tiiviissä yhteydessä tutkijoihin, jotta mahdollisesta kokeilusta saadaan lopulta mahdollisimman laadukas, ja jotta se palvelisi sosiaaliturvan kehittämistyötä parhaalla mahdollisella tavalla.

Yhteydenotot:

Erikoistutkija Tuomas Matikka, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, tuomas.matikka@vatt.fi

Tutkimusjohtaja Tuomas Kosonen, Palkansaajien tutkimuslaitos, tuomas.kosonen@labour.fi