

Sosiaaliturvakomitean kokous 23.11.2020

Teams-etäkokous

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Kokouksen juoksutus

- 09:00 1. Kokouksen avaus ja ohjelma
2. Edellisen kokouksen pöytäkirjan hyväksyminen
3. Komitean kokoussuunnitelma
- 09:15 4. Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhdistäminen
- 09:30 5. KESKUSTELU I**
- 10:30 TAUKO
- 10:40 6. Sosiaaliturva, kannustinloukut ja työllisyys
- 11:00 7. Byrokratialoukut
- 11:15 8. KESKUSTELU II**
- 11:45 9. Seuraavan kokouksen aiheet
- 11:50 10. Muut asiat
- 12:00 11. Kokouksen päättäminen

Komitean kokoussuunnitelma

Tammikuun kokous 25.1.

- Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen -ongelmakokonaisuus

Maaliskuun kokous 22.3.

- Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen -ongelmakokonaisuus

Toukokuun kokous 10.5.

- Kaikkien neljän ongelmaraportin luonnokset
- Kannanottojen työstämisen aloitus
- Tiekartan / välimietinnön rakenne ja työsuunnitelma

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhdistäminen

- Yhteenveto jaostojen näkemyksistä

Marjaana Maisonlahti, työllisyyden ja osaamisen jaoston pj.

Muistion kehikko

- Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen haasteita on tarkasteltu erityisesti kannustinloukkukysymyksen kautta
- Jaostojen konkretisointien perusteella yhteensovittamisen ongelmilla on kiinteä yhteys monimutkaisuuden ongelman käsittelyyn

Mitä ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisella tarkoitetaan?

- Muistiossa on tarkasteltu nimenomaan ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista. Tästä seuraa, että yhteenvedossa ei tarkastella etuuksien keskinäistä yhteensovittamista tai ensisijaisuutta taikka etuutta edeltävän ansiotyön vaikutusta sosiaaliturvaan.
- Pääasiallinen tarkastelu on kohdistettu etuuksiin, mutta myös esimerkiksi asiakasmaksut ovat nousseet esiin ongelmien konkretisoinneissa.
- Yhteensovittamisena on tarkasteltu laskukaavoja, joilla etuuden määrä lasketaan, ja myös yhteensovittamisen lopputuleman suhdetta syyperusteisen etuuden tavoitteisiin ja kannustinkysymykseen

Etuuksien syyperusteisuus ja vastikkeellisuus

- Perustuslaki ja syyperusteisuus – etuuksia maksetaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella, ja lisäksi siksi, että julkiselle vallalle on osoitettu velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tämän lisäksi jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.
- Vastikkeellisuus ja yhteiskuntapoliittiset tavoitteet sekä poliittiset arvovalinnat

Etuuksien vastikkeellisuus

- Vastikkeellisuus – toimintavelvoite etuuden saannin ehtona?
- Esimerkkinä työttömyysturva ja opintotuki ja niiden suhde työntekoon kannustamiseen etuuden yhteiskuntapoliittisen tavoitteen perusteella.
- Halutaanko työttömyysturvaa tai opintotukea saavaa henkilöä kannustaa työn tekoon etuuden rinnalla vai ainoastaan etuuden sijasta (eli täysi poistuminen etuudelta), vai pyritäänkö työn tekoa lyhyellä aikavälillä tai etuuden saannin kanssa samanaikaisesti rajoittamaan. Voivatko nämä tavoitteet esiintyä rinnan?

Kannustimista, oikeuksista ja velvoitteista sekä niiden tasapainosta

”Nykyiset sosiaaliturvajärjestelmän peruseriaatteen kannustimista sekä oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainosta ja toisaalta muuttuneet näkemykset ja odotukset siitä, kenelle, missä tilanteissa ja minkä tasoista turvaa sosiaaliturvan tulisi tarjota, voivat olla keskenään ristiriidassa.

Konkretisoinneissa olikin keskenään vastakkaisia näkemyksiä, joissa samaa yhteensovittamisen tilannetta voitiin kuvata liian leikkaavana säännöstönä ja toisaalta liian anteliaana ratkaisuna, ja molempia tarjottiin syyksi, miksi yhteensovittaminen ei tue työllistymistä.”

Kattava, ennustettava ja selkeä – tai sitten ei

- Lainsäädännössä **ei jää avoimeksi** se, missä tilanteissa ja miten ansiotyöstä saatua tuloa ja sosiaaliturvaa kuuluu sovittaa yhteen
- Yhtä syyperusteista etuutta ja etuuden kanssa yhteen sovitettavia tuloja saavalla yhteensovittaminen on **pääasiallisesti selkeää ja ennustettavaa**
- Yhteensovittaminen **muuttuu vaikeammin ennustettavaksi ja vähemmän läpinäkyväksi**, jos ensisijaisen syyperusteisen etuuden kuten esimerkiksi työttömyysturvan ja palkka- tai yritystoiminnan tulojen lisäksi toimeentuloa täydennetään myös asumistuella ja/tai toimeentulotuella.
- **Oikeudenmukaisuus.** Miten yksilön odotukset ja käsitykset, myös virhe käsitykset, vaikuttavat näkemyksiin ansiotyöstä saatavien tulojen ja etuuksien yhteensovittamisesta

KESKUSTELU I:

Työ ja sosiaaliturva

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Ehdotus etenemisestä

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhdistämisen ongelmakokonaisuutta aletaan konkretisoida kannustinloukkujen kolmen pääluokan mukaisesti:

- Työttömyysloukku
- Tuloloukku
- Byrokratialoukku

Raportin pohjalta päätetään mitkä kannustinloukut nostetaan tiekartalle ja linjataan suunta niiden purkamiseksi

TAUKO 10 minuuttia

Sosiaaliturva, kannustinloukut ja työllisyys

Olli Kärkkäinen, tutkimus- ja arviointijaosto

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Sosiaaliturva ja työnteon kannustimet Suomessa

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Sosiaaliturva ja työnteon taloudelliset kannustimet

- Työllistymisen kannustimet
 - Työllistymisveroaste
 - Työttömyysloukku (työllistymisveroaste $> 80\%$)
- Työnteon lisäämisen kannustimet
 - Efektiivinen marginaaliveroaste
 - Tuloloukku (efektiivinen marginaaliveroaste $> 70\%$)

Työllistymisen kannustimet: historia ja nykytilanne

- Työllistymisen kannustimet paranivat merkittävästi 1995-2007; syynä etenkin verotuksessa tehdyt muutokset ([Honkanen et al. 2007](#), [Hakola-Uusitalo et al. 2007](#))
- 2007-2020 useita reformeja, jotka ovat parantaneet tai heikentäneet kannustimia; mm. veromuutoksia, suojaosareformeja, työttömyysturvan tasokorotuksia, varhaiskasvatusmaksumuutoksia ([VATT 2013](#), [Kotamäki & Kärkkäinen 2014](#), [Kärkkäinen & Tervola 2018](#))
- Kannustinloukkuja esiintyy edelleen mm. tapauksissa, jossa henkilö saa useita päällekkäisiä etuuksia ja etenkin yksinhuoltajista moni on työttömyysloukussa ([Kärkkäinen 2011](#), [Kotamäki & Ollonqvist 2018](#))

Miksi kannustinloukkujen purkaminen on vaikeaa?

Keinoja kannustinloukkujen purkamiseksi

1. Sosiaaliturvan tason leikkaaminen

- Hyvää: ”Halpa” tapa poistaa kannustinloukkuja
- Huonoa: Köyhyys, tuloerot, perusturvan riittävyys

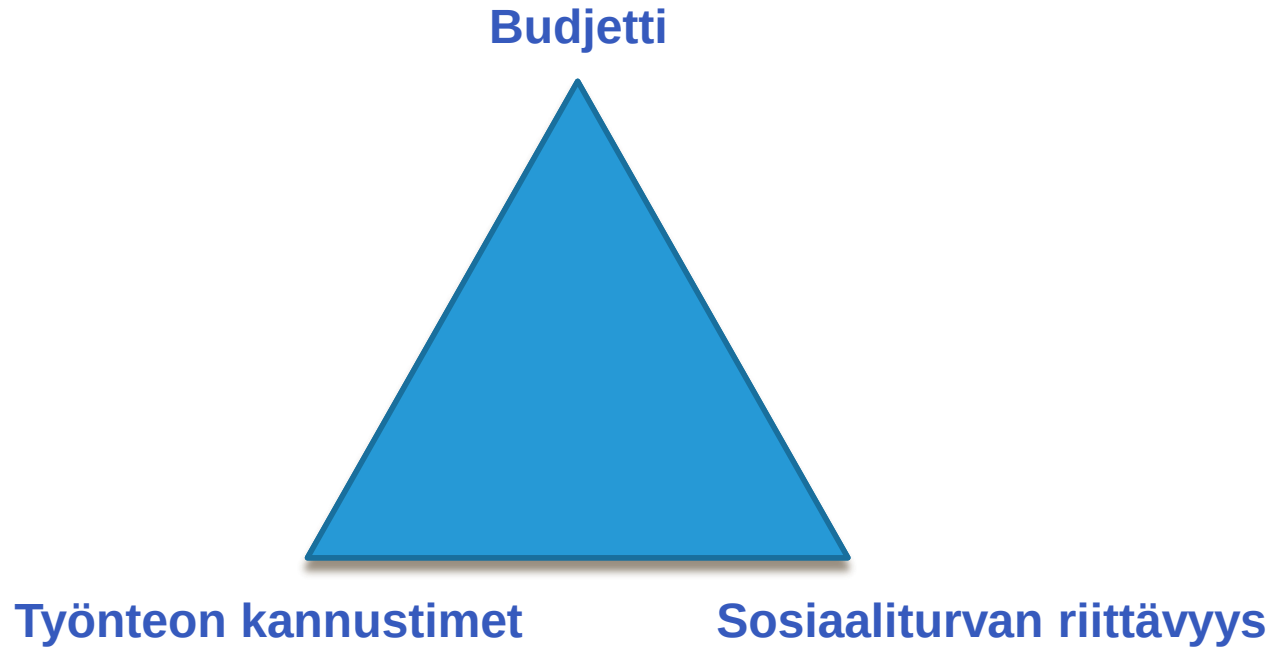
2. Soviteltua työttömyysetuutta saavien käytettävissä olevien tulojen kasvattaminen (esim. suojaosat)

- Hyvää: Kohdejoukko rajattu, joten kustannukset maltillisia
- Huonoa: Kannustinloukut eivät poistu, vaan siirtyvät uuteen kohtaan

3. Kaikkien pienituloisten työntekijöiden käytettävissä olevien tulojen kasvattaminen (verotus, sosiaalietuuksien vähenemisasteet)

- Hyvää: Kannustinloukkuja voidaan poistaa kaikista kohdista
- Huonoa: Kustannukset

Kannustinloukkujen purkamisen trilemma



Työnteon kannustimet ja työllisyys

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Työnteon kannustimet ja työllisyys:

Kaikki kannustinloukut eivät ole yhtä haitallisia 1/2

- Työllistyminen vs. työnteon lisääminen: kumpi reagoi herkemmin? ([Mirrlees Review 2011](#))
 - Jos ”osallistumispäätös” reagoi herkemmin, kannattaa veronalennukset kohdistaa pienituloisiin
- Ansioturva, perusturva ja työllisyys ([Kyyrä 2020](#))
 - Työmarkkinatukea vs. ansioturvaa saavien työn tarjonnan jousto
- Kotihoidontuki ja työllisyys ([Kosonen & Huttunen 2018](#))
 - Kotihoidontuen tasolla merkittäviä työllisyysvaikutuksia lyhyellä aikavälillä; pitkän aikavälin vaikutukset?

Työnteon kannustimet ja työllisyys:

Kaikki kannustinloukut eivät ole yhtä haitallisia 2/2

- Opintotuen tulorajat ja työllisyys ([Kosonen & Matikka 2020](#))
 - Käyttäytymisvaikutukset kohdistuvat laajempaan joukkoon
- Suojaosat: Osa-aikatyö vs. kokopäivätyö ([Kyyrä, Matikka, Pesola 2018](#); [Kyyrä, Arranz, García-Serrano 2019](#))
 - Onko (tuettu) osa-aikatyö este vai askel kohti kokopäivätyötä?

Byrokratialoukut

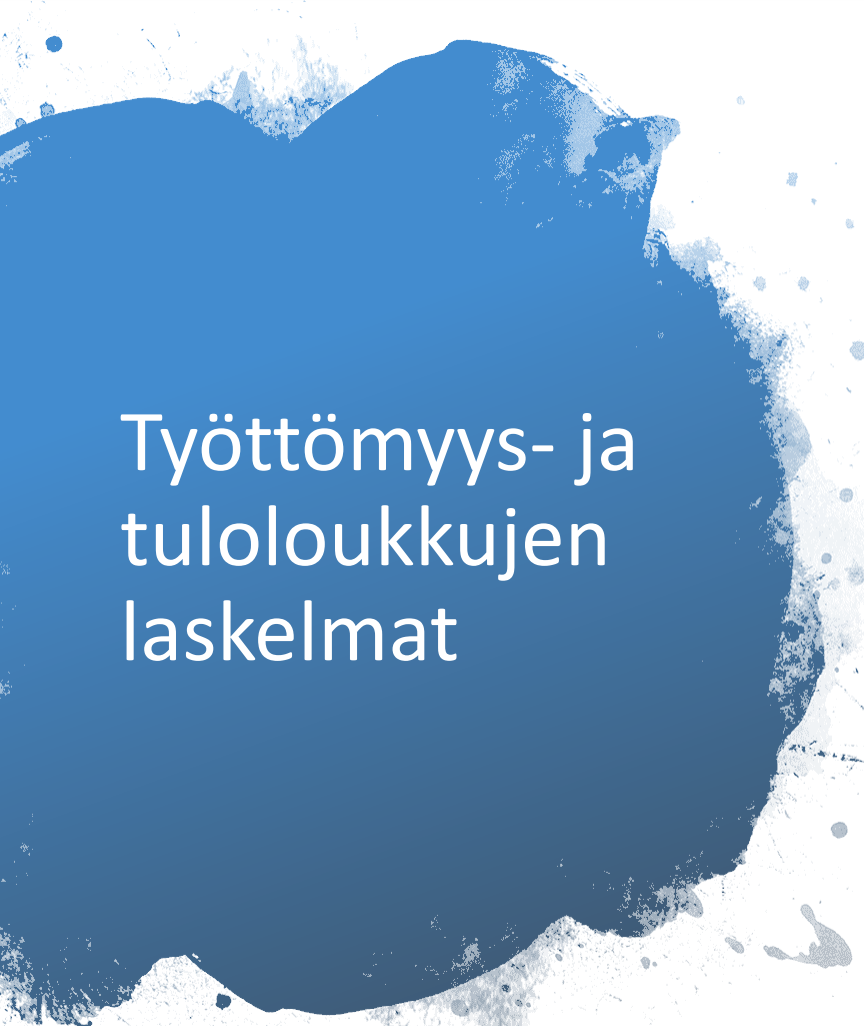
Heikki Hiilamo, komitean pysyvä asiantuntija
tutkimusprofessori
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

BYROKRATIALOUKUT

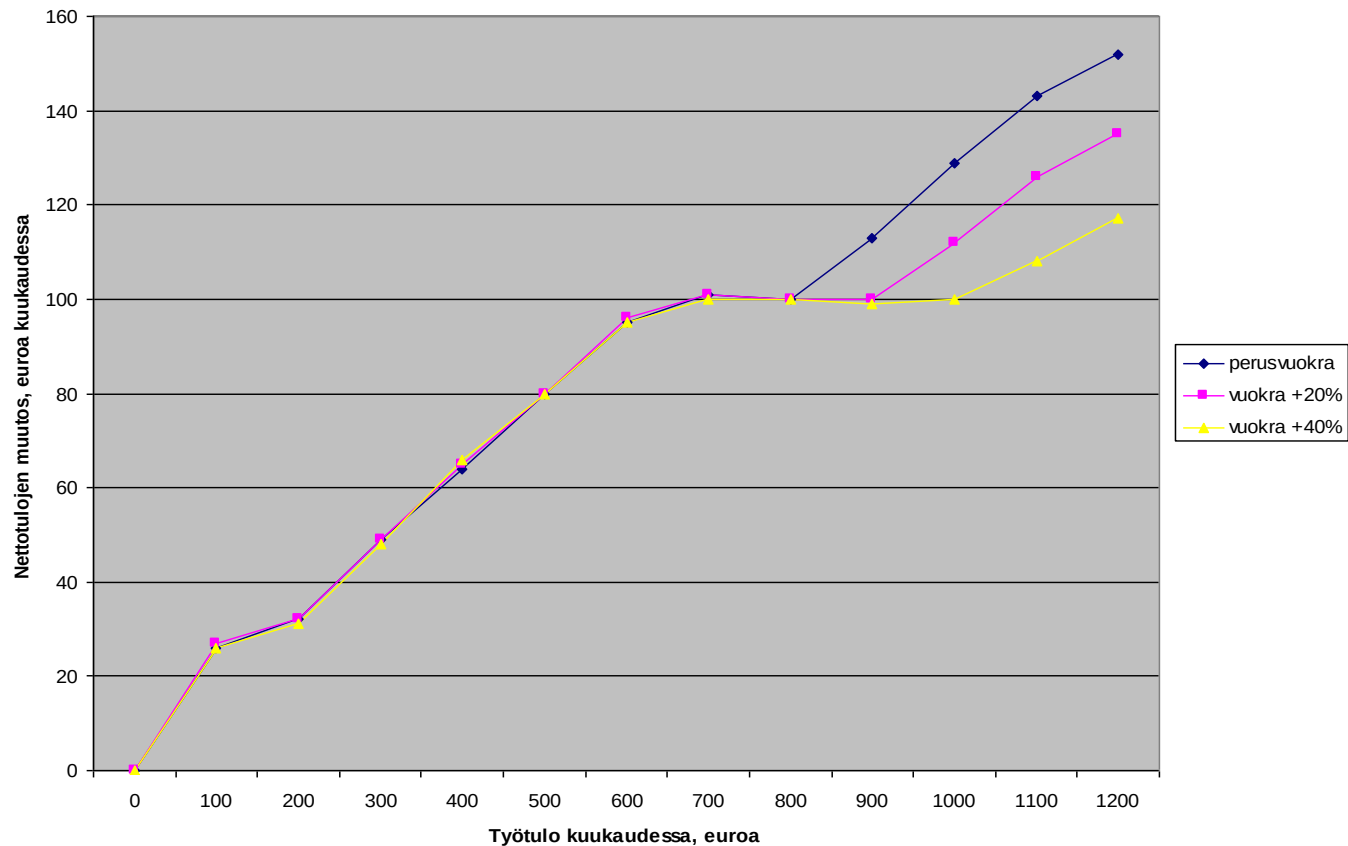
- mitä ne ovat?
- missä ne ovat?
- mitä niille voisi tehdä?



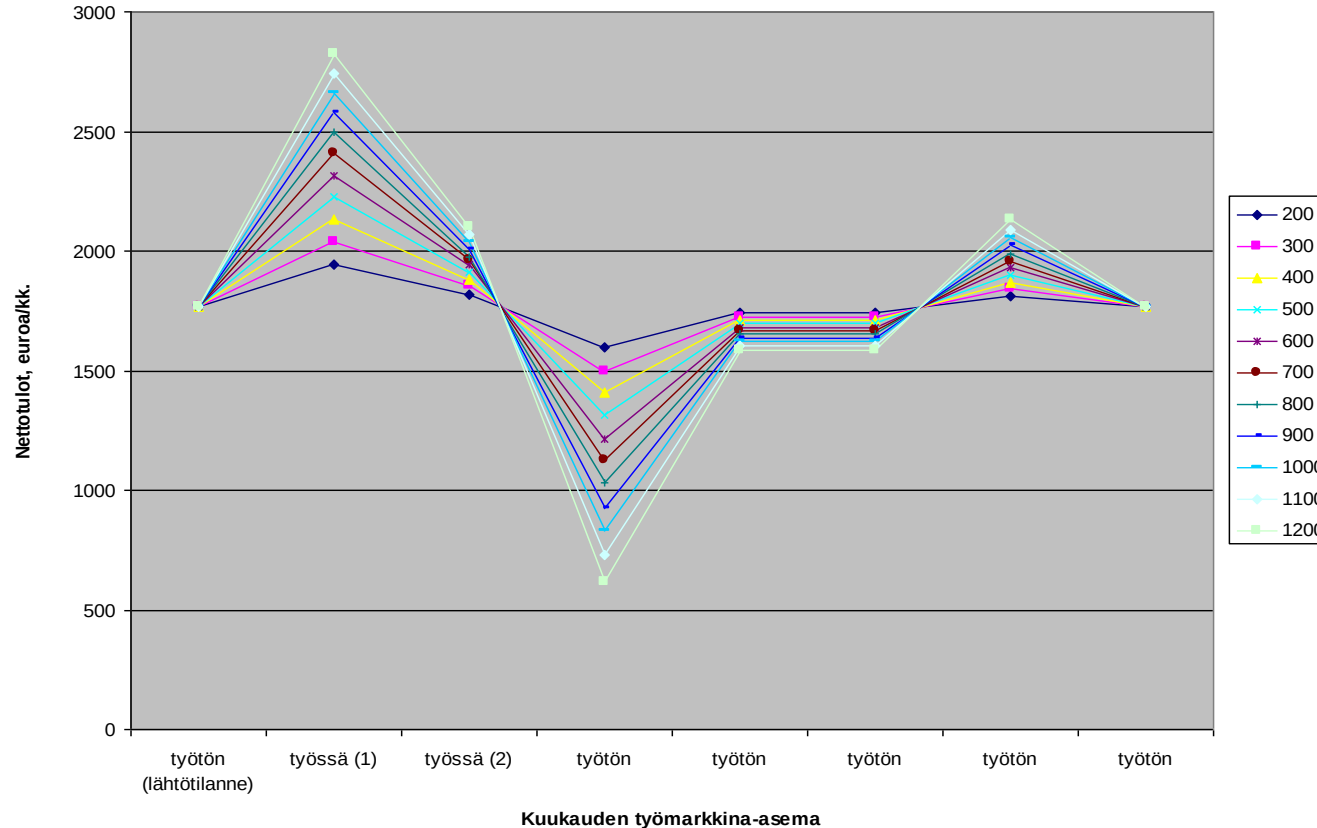
Työttömyys- ja tuloloukkujen laskelmat

- Kuvaavat teoreettisia tilanteita: todellisuudessa tulojen muutokset eivät tapahdu automaattisesti
- Käytetty aikaisemmin yksinään sosiaaliturvan uudistuksen perusteina

Työtulojen laskennallinen vaikutus nettotuloihin nelihenkisessä perheessä



Kahden kuukauden työssäkäynnin vaikutus nettotuloihin kahdeksan kuukauden aikana eri työtulojen tasoilla



Byrokratialoukku sosiaaliturvan ongelmakohtana

Byrokratia

- sosiaaliturvan myöntämiskäytännöissä (ml. hakemusmenettelyt, jonot ja maksuviipeet)
- etuuksien yhteensovittamisessa
- viranomaisten välisessä yhteistyössä sekä
- asiakkaiden kohtelussa

Ongelma näyttäytyy etenkin pienten työtulojen hankkimisessa

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

Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta
kenttäkokeesta. VNK-Teas-julkaisu. 2019-02-25

Taulukko 1. Byrokratia-, informaatio- ja kannustinloukut

	Kannus- timet	Etuuksien hakeminen ja maksaminen			
		Aika- vaiva- ja rahakustannus		Epävarmuus maksuaika- taulusta ja rahamäärästä	
		Objektiivinen	Subjektii- nen	Objektiivinen	Subjektii- nen
Byrokratia- loukku		x	x	x	x
Kannustin- loukku	x				
Informaatio- loukku	x		x		x

Sosiaalityöntekijöiden haastattelut 2003

"Etujen katkeamisen seurauksena ihmiset eivät pysty maksamaan vuokriaan, eivätkä ostamaan ruokaa. Tämä on esteenä sille, että otettaisiin vastaan lyhytaikaisia töitä."

"Kaikki asiat menevät Kelassa sekaisin ja kestää pitkään ennen kuin hommat alkaa rullaamaan."

"Jos otat muutaman viikon työn, etuudet menevät Kelassa poikki. Me paikkaamme täällä Kelan puutteita. Kestää monta kuukautta ennen kuin rahat juoksee taas normaalisti."

Diakoniajohtajille suunnattu kysely 2006

Lyhyen työrupeaman takia ei kannata mennä töihin, kun siitä seuraa pitkä ja kivinen tie kaikkien tukien ja etuuksien palautumisessa. Ihminen voi joutua tyhjän päälle, kun rahaa ei tule mistään. Maksut jäävät rästiin jne. Tästä syystä on pakko turvautua sosiaalitoimeen / diakoniatyöhön

Oman elämänsä asiantuntijat – Selviytyminen viimesijaisella turvalla Juho Saari, Laura Meriluoto & Miia Behm (2017)

Haastattelija: No miten käs sitten olisitko valmis ottamaan vastaan osapäivätyötä? Muutamia tunteja päivässä [tai viikossa]?

M4: [Mielellään en] ... mielellään en ota, koska siinä on se, siinä on lähinnä nyt tämä byrokraattinen puoli. Se osapäivätyö tai työhön tarvittaessa kutsuttava eli nollatyösopimus tarkoittaa sillon sitä, että sinun tuet, työmarkkinatuki tai, taikka sitten tuota päivärahat, niin kaikki pitää sitten ne liitteet laittaa mukaan paljonko on hankkinu, muuten ne ... ei voi sieltä maksaa sulle mitään, ennen ku ne liitteet on. Se käsittelyaika venyy vaan

Kelan tutkija Hannu Mattila syksyllä 2018 tulkitessaan Toimi-hankkeelle kansalaiskyselyn(n=1360) tuloksia

Byrokratialoukun suhteen moni on tehnyt sen ratkaisun, että ottaa mieluummin varman päälle – ajallaan tulevan vaikka vähän pienemmänkin etuuden – kuin lähtee riskeeraamaan – ottamaan vastaan jotain pientä työtä, joka marginaalisesti lisääisi tuloja – jos se johtaa tilapäiseen rahattomuuteen ja maksuvaikeuksiin.

Perusturvan ja toimeliaisuuden TOIMI -hanke

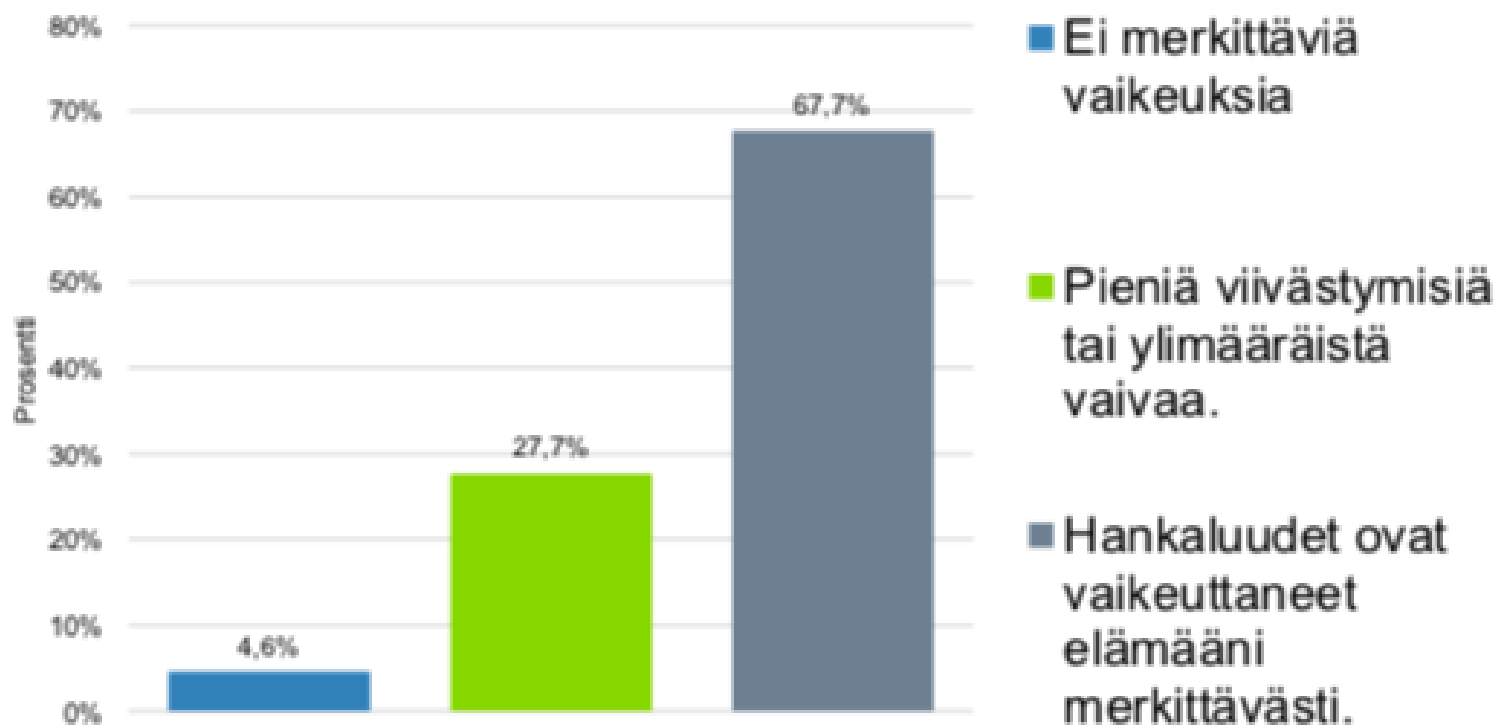
Byrokratiakysely syksy 2018

Kysely kelalaisille Hyvä paha byrokratia syksy 2018

<https://vnk.fi/tulevaisuuden-sosiaaliturva/aineistot>



Oletko kokenut sosiaaliturvan asioissa (etuuksien hakeminen, etuusmaksut, asiointi ym.) hankaluuksia?





Mistä kokemasi hankaluudet johtuvat?

(monivalintakysymys, asteikkona usein –silloin tällöin- harvoin-ei koskaan; mitä suurempi luku, sen harvemmin.)



Kysely kelalaisille

- Hyvä vai paha byrokratia / Byrokratialoukku – myytti vai ei?
- Kysely tehtiin osana TOIMI-hanketta 8.-12.10.2018

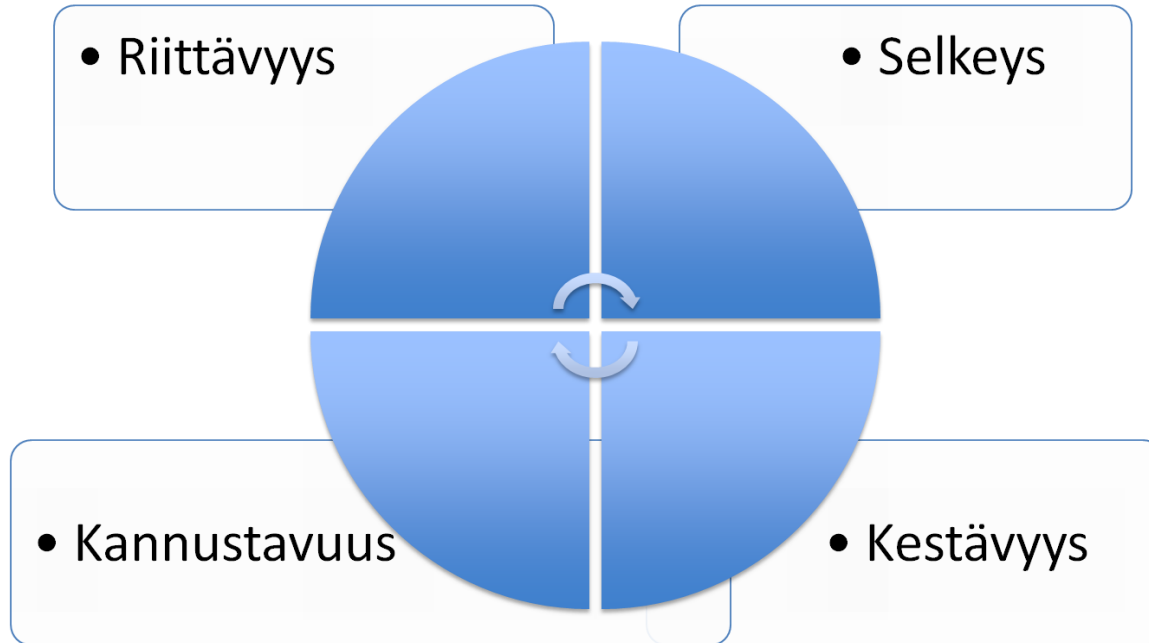
Toimi	Otos	Vastanneita otoksessa	Vastaus-osuus, %	Vastanneita avoimessa kyselyssä	Vastanneita yhteensä
Palveluasiantuntija	220	73	33	11	84
Ratkaisuasiantuntija	201	71	35	14	85
Asiantuntijalääkäri	225	55	24	0	55
Muu				3	3
Yhteensä	646	199	31	28	227

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

Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. VNK-Teas-julkaisu. 2019-02-25.

- Etukäteen on vaikea tietää, miten työllisyyttä sekä työelämän ja sosiaaliturvan yhteispelin toimivuutta voidaan kaikkein tehokkaimmin parantaa:
- Etuusbyrokratian työllisyys- ja hyvinvointivaikutuksista ei ole olemassa luotettavaa tutkimustietoa.
- On todennäköistä, että osa-aikainen ja tilapäinen työ tulee yleistymään tulevaisuudessa työmarkkinoiden muuttuessa.
- On erittäin keskeistä tuntea ne tekijät ja vaikutuskanavat, jotka estävät tai hidastavat osallistumista tämän tyyppisille työmarkkinoille.
- Kenttäkokeella voidaan tutkia sosiaalietuuksiin liittyvien informaatio- ja byrokratialoukkujen vaikutuksia.

Tavoitteet



Yhteenveto

Byrokratialoukku vakiintunut käsitteenä

Ongelma tunnistetaan valmistelussa

Byrokratialoukku on lieventynyt muttei poistunut

Sähköinen asiointi voi pahentaa byrokratialoukkua niillä joiden digitaidot ja -valmiudet ovat heikompia

KESKUSTELU II:

Työllisyys ja kannustinloukut

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Alustajien teemoja keskustelulle

Missä kohdin kannustinloukut ovat ongelmallisimpia?

Kenen kannustinloukut ovat ongelmallisimpia?

Mikä tasapaino: Työnteon kannusteet, sosiaaliturvan riittävyys ja julkisen talouden kestävyys?

Sosiaaliturvan kannustavuus ja vastikkeellisuus: oikeudet ja velvollisuudet

Seuraavan kokouksen aiheet

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Seuraavan 25.1. kokouksen aiheet

- Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen – ongelmakokonaisuus
- Monimutkaisuuden selvittämisen eteneminen
- Yhteiskehittäminen sosiaaliturvauudistuksessa, ensimmäinen kokeilu

Monimutkaisuuden selvittämisen eteneminen

Peruskäsitteiden kartoittaminen – esim. vertailu etuuksien kesken, yhdenmukaistamisen arviointi

- perheeseen ja perheenjäseniin liittyvät käsitteet etuuslaeissa
- tuloihin liittyvät käsitteet etuuslaeissa

Hakemisen perusteiden kartoittaminen – esim. vertailu etuuksien kesken, yhdenmukaistamisen arviointi

- hakuajat (esim. takautuva hakeminen)
- tarvittavat liitteet
- maksuajankohdat

Toimeenpanon tarpeettomaan monimutkaisuuteen liittyvä kartoittaminen

- mm. digitalisaation ja tiedonsiirron mahdollisuudet

Muut asiat

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Muut asiat

Kelan järjestämä Vuoroasumisen ja sosiaaliturvan verkkoseminaari
26.11.2020 klo 9.00

Kevään avoimet seminaarit

- Työ ja sosiaaliturva
- Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen

Kokouksen päätös ja palaute kokouksen onnistumisesta

Parlamentaarinen komitea
Parlamentarisk kommitté

VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET