

Asia: VN/1646/2020

Lausuntopyyntö sosiaaliturvakomitean välimietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1. Sosiaaliturvalainsäädännön yhtenäistäminen (välimietinnön ehdotukset 1 ja 2)1.1 Aiheuttavatko etuuksien erilaiset hakuajat ongelmia? Jos aiheuttavat, niin millaisia ja missä etuuksissa? Mitä mahdollisia vaikutuksia etuuksien hakuajojen yhtenäistämisellä voisi olla?

-

1.2 Aiheuttavatko etuuksien erilaiset tulo- ja palkkakäsitteet ongelmia? Jos aiheuttavat, niin millaisia ja missä tilanteissa? Mitä mahdollisia vaikutuksia tulo- ja palkkakäsitteiden yhtenäistämisellä voisi olla?

-

2. Toimeenpanon monimutkaisuus ja digitalisaation mahdollisuudet (välimietinnön ehdotukset 3 ja 4)2.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 3 valmistelussa?

Kannustinloukkuja kartoittaessa nousee usein ongelmiksi epätietoisuus tulevien etuuksien määrästä ja mahdolliset viiveet etuuksien maksatuksessa tilanteissa, joissa pienituloisen henkilön työtilanne muuttuu. Automaation ja tulorekisterin avulla näitä ongelmia olisi mahdollista pienentää. Tämä edellyttäisi sitä, että lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että mahdollisimman monissa tapauksissa etuuspäätökset voitaisiin tehdä rekisteritietojen avulla täysin automaattisesti. Tämä edellyttää tulorekisterin tietosisällön laajentamista ja/tai etuuksien määräytymisperusteiden muutoksia. Esimerkiksi työttömän työssäoloehto ja oikeus soviteltuun työttömyysturvaan riippuvat tehdyistä työtunneista, joita ei ole kattavasti tulorekisterissä. Ongelma voitaisiin ratkaista laajentamalla työnantajien ilmoitusvelvollisuus työtunteihin tai eliminoimalla tuntien rooli etuuksien määräytymisessä.

2.2 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 4 valmistelussa?

Eri viranomaisten ja mm. työttömyyskassojen nettisivuilta löytyy hyödyllisiä laskureita, joiden avulla henkilö voi arvioida oikeuttaan tiettyihin etuuksiin eri tilanteissa. Näihin laskureihin on kuitenkin itse syötettävät kaikki tiedot, eivätkä ne huomioi kaikkia kotitalouden mahdollisia etuuksia saatikka verotusta. Rekisterien tietosisältöä laajentamalla ja mikrosimulointia hyödyntämällä olisi mahdollista rakentaa laskuri, joka antaa kattavan arvion kotitalouden kaikista veroista ja tulonsiirroista perustuen tuoreimpiin tulotietoihin, joita henkilö voisi sitten itse varioida

odotettavissa olevien muutosten vaikutusten arvioimiseksi. Tällainen palvelu parantaisi sosiaaliturvan ja verotuksen läpinäkyvyyttä sekä helpottaisi työntarjontapäätösten tekemistä.

3. Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvät etuudet (välimietinnön ehdotukset 5, 6 ja 7)3.1 Onko eri etuuksia ja eläkkeitä koskevien lakien työkyvyttömyyden käsitteissä epätarkoituksenmukaisia eroja ja jos kyllä, niin millaisia?

-

3.2 Mitä muutoksia lainsäädäntöön (erityisesti etuus- ja palvelulainsäädäntö) tulisi tehdä, jotta lainsäädäntö tukisi työ- ja toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista sekä olemassa olevan työkyvyn hyödyntämistä?

Nykytilanteessa työkyvyttömyysetuuden (täysi- tai osa-aikainen työkyvyttömyyseläke tai kuntoutustuki) saajalla on henkilökohtainen ansioraja, jonka alla hänen kuukausiansioidensa täytyy pysyä säilyttääkseen oikeuden työkyvyttömyysetuuteen. Ansiorajan toistuva ylittäminen johtaa etuuden menettämiseen eli merkittävään pudotukseen kokonaistuloissa. Väliaikaisella lailla työkyvyttömyyseläkkeen lepäämisestä (Laki työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työhön paluun edistämisestä, 738/2009) on pyritty kannustamaan etuutta saavia kokeilemaan laajamittaisempaa työskentelyä sallimalla lyhytaikainen ansiorajan ylittäminen ilman että oikeus etuuteen menetettäisiin. Lepäämiselainsäädäntö mahdollistaa oikeuden etuuteen säilyttämisen, mutta kokonaistulot edelleen tippuvat ansiorajan ylittyessä etuuden väliaikaisen menettämisen vuoksi. Harva on myöskään hyödyntänyt lepäämismahdollisuutta (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:32). On mahdollista, että järjestelmä koetaan monimutkaiseksi ja byrokraattiseksi tai ansiorajan ylittäminen koetaan kaikesta huolimatta riskipitoiseksi etuuden oikeuden säilymisen kannalta ja kokonaistulojen väheneminen ongelmalliseksi. Työkyvyttömyysetuuksia saavien työskentely on syytä tietyissä rajoissa mahdollistaa etuudensaajien taloudellisen ja muun hyvinvoinnin edistämiseksi, jäljellä olevan työkyvyn ylläpitämiseksi ja jopa työelämään paluun mahdollistamiseksi. Tiukat ansiorajat ja niiden ylittämisen aiheuttava tulonmenetyks sekä etuuksien menettämisen uhka voivat kuitenkin olla esteitä tälle tavoitteelle. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden mukaan ansiorajoilla on merkittävä vaikutus työkyvyttömiin työskentelyyn (Weathers II ja Hemmeter 2011, Campolieti ja Riddell 2012, Kostol ja Mogstad 2014, Zarezani 2020), ja toisaalta lepäämislain kaltaisilla järjestelmillä ei ole löydetty olevan työskentelyyn kannustavaa vaikutusta (Campolieti ja Riddell 2012).

Viitteet:

Campolieti ja Riddell (2012) "Disability policy and the labor market: Evidence from a natural experiment in Canada, 1998-2006," *Journal of Public Economics*, 96 (2012), 306–316.

Kostol ja Mogstad (2014) "How Financial Incentives Induce Disability Insurance Recipients to Return to Work," *American Economic Review*, 2014, 104 (2), 624–655.

STM (2017) Kannustinloukut. Työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovittaminen sekä lineaarinen malli. Työryhmäraportti, Osatyökykyisille tie työelämään –kärkihanke (OTE). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:32

Weathers II ja Hemmeter (2011) The impact of changing financial work Incentives on the earnings of Social Security Disability Insurance (SSDI) beneficiaris,” Journal of Policy Analysis and Management, 2011, 30 (4), 708–728.

Zarezani (2020) Adjustment cost and incentives to work: Evidence from a disability insurance program. Journal of Public Economics, 188 (2020).

3.3 Komitea ehdottaa arvioitavaksi mahdollisuuksia liittää työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyviin etuuksiin kannustimia ja velvoitteita osallistua palvelutarpeen arviointiin ja yhdessä asiakkaan kanssa sovittaviin palveluihin. Ehdotuksen mukaan palvelujen saatavuus ja saavutettavuus tulee huomioida. Mitä palveluja ehdotetun arvioinnin tulisi koskea?

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on löydetty, että työnhakupalveluissa työskentelevien virkailijoiden osallistaminen ja konkreettinen kannustaminen työkyvyttömiä työllistymisen edistämiseen voi lisätä merkittävästi työkyvyttömyysetuutta saavien työllisyyttä, ilman että muiden työttömien työnhakijoiden työllistyminen kärsii. (Koenig ym. 2019) Työkyvyttömiä palvelujen edistämässä on syytä kiinnittää huomiota myös palveluja tarjoavien virkailijoiden kannustimiin, tavoitteisiin ja työn organisointiin.

Viitteet:

Koenig, Petrongolo, van Reenen ja Bagaria (2019) Can helping the sick hurt the able? Incentives, information and disruption in a welfare reform. The Economic Journal, 129 (November), 3189–3218.

4. Työttömyysturva, työllisyyden edistäminen ja osittainen työllistyminen (välimietinnön ehdotukset 8 ja 9)4.1 Komitea ehdottaa, että työmarkkinatuen toimivuutta ja uudistamistarpeita selvitetään tilanteissa, joissa työmarkkinoille pääsy tai niille palaaminen on vaikeutunut. Mitä tilanteita ehdotetun selvityksen tulisi koskea?

5. Opiskelu ja osaamisen kehittäminen (välimietinnön ehdotukset 10, 11 ja 12)5.1 Komitea ehdottaa, että etuusjärjestelmän tulee tukea ihmisten jatkuvaa oppimista ja edistää osallistumisen tasa-arvoa. Miten etuusjärjestelmää tulisi uudistaa, jotta se parantaisi osallistumisen tasa-arvoa ja tukisi jatkuvan oppimisen palvelujärjestelmän uudistamista?

Koulutukseen osallistuminen on sosioekonomisesti vinoutunutta aikuiskoulutuksessa. Aikuiskoulutustukea käyttävät useimmin jo korkeasti koulutetut henkilöt, vaikka sen hyöty oletettavasti olisi suurempi matalammin koulutetuille tai korkeamman työttömyysriskin henkilöille. Tämä on kuitenkin kansainvälinen ilmiö eikä ole oletettavissa, että yksistään tukijärjestelmän muutoksilla voitaisiin sitä kokonaan poistaa. Kansainvälisen tutkimusnäytön mukaan aikuiskoulutuksen vaikuttavuus on ollut keskimäärin heikkoa ja tätä tulosta näyttää ajavan se, että aikuiskoulutustukia tai aikuiskoulutusmahdollisuuksia eivät hyödynnä ne, joille se olisi oletettavasti hyödyllisintä (Schwerdt et al. 2012, Abramovsky et al. 2011). Myöskään informaatiokampanjat, joilla on pyritty kasvattamaan osallistumista, eivät ole systemaattisesti onnistuneet merkittävästi kasvattamaan osallistumisastetta (van den Berg et al. 2022). Yhdysvalloissa työttömäksi joutuneille lähetetyt informaatiokirjeet toisen asteen jälkeisiin opintoihin hakeutumisesta näyttävät kuitenkin onnistuneen parantamaan koulutukseen osallistumista (Barr ja Turner 2018). Onnistuneiden politiikkamuutosten edellytyksenä olisi siten pyrkiä ensin tunnistamaan tarkempia mahdollisia esteitä aikuiskoulutukseen osallistumiselle Suomessa, ja sen jälkeen pyrkiä kehittämään näihin esteisiin kohdistuvia toimenpiteitä. Koska kirjallisuuden pohjalta toteutettavien toimien vaikuttavuudessa on huomattavaa epävarmuutta, olisi järkevää toteuttaa uudistukset siten että niitä voidaan myös jälkikäteen arvioida ja pyrkiä kehittämään, jos vaikuttavuus ei ole toivotulla tasolla.

Viitteet:

Abramovsky, L., Battistin, E., Fitzsimons, E., Goodman, A., and Simpson, H. (2011). Providing Employers with Incentives to Train Low-Skilled Workers: Evidence from the UK Employer Training Pilots. *Journal of Labor Economics*, 29(1):153–193.

Barr, A. and Turner, S. (2018). A Letter and Encouragement: Does Information Increase Postsecondary Enrollment of UI Recipients? *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(3):42–68.

van den Berg, G. J., Dauth, C., Homrighausen, P., and Stephan, G. (2018). Informing Employees in Small and Medium Sized Firms about Training: Results of a Randomized Field Experiment.

Görlitz, K. and Tamm, M. (2017). Information, financial aid and training participation: Evidence from a randomized field experiment. *Labour Economics*, 47:138–148.

Schwerdt, G., Messer, D., Woessmann, L., and Wolter, S. C. (2012). The impact of an adult education voucher program: Evidence from a randomized field experiment. *Journal of Public Economics*, 96(7):569–583.

5.2 Komitea katsoo, että koulutukseen hakeutumisen tulee olla ensisijaista vailla ammatillista tutkintoa oleville nuorille. Miten nuorten sosiaaliturvaa tulisi uudistaa, jotta etuus- ja palvelujärjestelmien monimutkaisuus ja niiden sisälle asetetut kannustimet eivät aiheuttaisi koulutuksen tai muiden palvelujen ulkopuolelle jäämistä tai jättäytymistä?

-

5.3 Komitea ehdottaa selvitettäväksi edellytyksiä käynnistää opintotukijärjestelmän kokonaisuudistus. Millainen opintotukijärjestelmän uudistus tukisi opiskeluajan toimeentuloa, sujuvaa opiskelua, tavoiteajassa valmistumista ja opiskelijan hyvinvoinnin ja jaksamisen kannalta mielekästä opintopolkua?

-

6. Lasten ja perheiden sosiaaliturva (välimietinnön ehdotukset 13, 14 ja 15) 6.1 Komitea ehdottaa työryhmän perustamista lapsilisän uudistamiseksi. Mitä lapsilisäjärjestelmän eri uudistusvaihtoehtojen valmistelussa ja arvioinnissa tulisi ottaa huomioon?

Nykyisellään lapsia tuetaan monen eri etuusjärjestelmän piirissä. Ensisijainen tavoite on estää lapsiköyhyysriskiä ja muutoinkin huolehtia lasten riittävästä elintasosta. Toisaalta lapsilisät ovat osa järjestelmää, joilla halutaan nostaa syntyvyyttä. Useat etuusjärjestelmät voivat muodostaa kokonaisuudesta monimutkaisen. On mahdollista, että monimutkainen etuusjärjestelmä voi johtaa tukien alikäyttöön tai siihen, että järjestelmän tavoitteisiin ei kovin tehokkaasti päästä. Empiirisesti kuitenkin on epäselvää, missä määrin tämä on ongelma. Tarvittaisiin myös parempaa tietoa siitä, missä määrin nykyiset järjestelmät eivät täytä ensisijaista tavoitetta lasten elatuksen turvaamiseksi. Järjestelmä voi toimia myös epätäydellisesti horisontaalisen tasa-arvon näkökulmasta eli esimerkiksi siten, että samanlaisessa tilanteessa perheen tulojen suhteen olevat lapset tulevat kohdelluksi eri tavalla. On myös huomioitava, että lapsilisäjärjestelmä on etuusjärjestelmänä suhteellisen kallis julkiselle taloudelle. Ensisijainen tavoite on huolehtia lasten elintasosta, mutta on epäselvää, tarvitaanko tätä tavoitetta silmällä pitäen nykyistä enemmän lapsilisä keskituloisista suurituloisten ryhmälle. Kohdentamalla etuuksia tarkemmin niitä tarvitseville voitaisiin ensisijaiseen tavoitteeseen päästä kustannusneutraalisti tai pienin lisäkustannuksin.

Järjestelmän kehitystarpeissa on paljon sellaista, mitä ei tutkimustiedon pohjalta tunneta. Jos lapsilisä uudistettaisiin kokonaisvaltaisemmin, olisi tarpeen tehdä kokeilu ennen laajempaa uuden järjestelmän käyttöönottoa. Muutoin riskinä on, että suunnittelusta huolimatta uusi tukijärjestelmä aiheuttaa yllättäviä negatiivisia tulovaikutuksia tai vaikuttaa esimerkiksi negatiivisesti näkemyksiin lapsimyönteisyydestä.

6.2 Komitea ehdottaa lastenhoidon tukien järjestelmän uudistuksen käynnistämistä. Miten ja mistä lähtökohdista lastenhoidon tukien järjestelmää tulisi uudistaa?

Gruber, Huttunen ja Kosonen (2023) on viimeisin tutkimus lasten kotihoidon tuen vaikutuksista. Sen tulosten mukaan lasten kotihoidon tuki vähentää äitien työllisyyttä ja ansiotuloja varsin voimakkaasti lasten ollessa kotihoidon tuki -ikäisiä. Lisäksi pidemmällä aikavälillä vaikutukset myös lapsiin olivat negatiivisia siten, että saatuaan rahamääräisesti suurempaa kotihoidon tukea lapset pärjäivät keskimäärin heikommin neuvolatesteissä, valitsivat harvemmin lukion toisen asteen koulutusmuodoksi ja tuomittiin useammin nuorisorikoksista. Tuloksen mukaan siis lasten kotihoidon

tuen poistaminen parantaisi myös lasten keskimääräistä hyvinvointia. Äitien kohdalla lasten kotihoidon tuen poistaminen parantaisi heidän työllisyyttään ja siten ansiotuloja, jolloin vanhemmat olisivat keskenään tasa-arvoisemmassa asemassa.

Tuloksista ei voi tyhjentävästi tulkita, miten lastenhoidon tukia pitäisi uudistaa. Tulokset kuitenkin viittaavat siihen, että lasten kotihoidon tuki on nykyisestä lastenhoidon tuista se, joka aiheuttaa mittavimmat hyvinvointitappiot nykyjärjestelmässä, koska tuki ohjaa äitejä pidempiin kotihoitojaksoihin, eivätkä vaikutukset lapsiinkaan ainakaan positiivisia ole. Kotihoidon tuen poistaminen voisi kuitenkin aiheuttaa lapsiperheköyhyyttä, jota pitäisi silloin kompensoida jollain muulla tuella. Tällainen voisi liittyä tuloihin sidottuun etuuteen, joka olisi siten kustannuksiltaan yleistä lapsilisän korotusta pienempi. Tuloihin sitomisessa pitäisi huolehtia kuitenkin siitä, että työllistymisen kannustimet olisivat selkeästi nykyistä kotihoitoon sidottua järjestelmää paremmat. Myös vanhempainpäivärahaikauden pituutta voisi harkita entisestään pidennettävän kompensointina sille, jos kotihoidon tuki poistettaisiin.

Viitteet

Gruber, Huttunen ja Kosonen (2023) "Paying Moms to Stay Home: Short and Long Run Effects on Parents and Children". VATT Working Papers 151.

6.3 Vanhemmalla on vastuu lapsensa eluksesta. Mitä muutoksia sosiaaliturva- tai muuhun lainsäädäntöön tulisi tehdä, jotta se tukisi vanhempien elatuskykyä?

Lasten kotihoidon tuen poisto olisi merkittävin yksittäinen tekijä, joka voisi parantaa erityisesti äitien mahdollisuutta siirtyä töihin. Myös toimeentulotuen tarveharkinta johtaa lapsiperheissä huonoihin työllistymisen kannustimiin suojaosasta huolimatta. Toimeentulotuen tarveharkinnan suhdetta tuen tasoon voi siis harkita. Lisäksi on mahdollista, että yleisesti ottaen monimutkainen etuusjärjestelmä aiheuttaa niin sanotun byrokraatialoukun. Siinä etuuksien saajat eivät uskalla ottaa töitä vastaan, koska pelkäävät, että eivät pääse nopeasti takaisin etuuksien piiriin työn loputtua, koska järjestelmä on liian byrokraattinen.

Näiden eri aspektien vaikutuksia työllistymiseen ei kuitenkaan tunneta lapsiperheiden kohdalla tai muutenkaan. Siten niiden vaikutuksia tulisi selvittää. Parhaiten tämä selvitys onnistuisi erilaisten kokeiluiden avulla.

7. Asumismenot ja asumismenojen korvaaminen (välimietinnön ehdotus 16)7.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotuksen 16 edistämisessä? Mikä asia tai mitkä asiat on tärkeintä selvittää?

Opiskelijoiden siirto yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017 kasvatti asumistukimenoja merkittävästi. Uudistuksen vaikutuksia opiskelijoiden asumisvalintoihin ja vuokramarkkinoiden toimintaan ei ole tutkittu huolellisesti.

Asumistuen alueellista kohdentamista tarkasteltaessa keskeinen kysymys on enimmäisasumismenojen alue-erojen käyttäytymisvaikutukset. On syytä selvittää hakeutuvatko tuensaajat korkeamman tuen alueelle. Tuensaajien sijaintivalinnat voivat vaikuttaa alueellisten työmarkkinoiden ja vuokramarkkinoiden toimintaan sekä kaupunkialueen sosioekonomiseen eriytymiseen. Mikäli tuensaajat eivät reagoi sijaintivalintaa koskeviin kannusteisiin, on enimmäisasumismenojen alue-eroilla pelkästään tulonjakovaikutuksia.

8. Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen (välimietinnön ehdotukset 17 ja 18)

8.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 17 ja 18 edistämisessä?

Pitkäaikaistyöttömyys on jäänyt korkealle tasolle ja on ollut 2000-luvulta lähtien 6 ja 8 prosentin välillä. Pitkäaikaistyöttömyys on yksi keskeinen syy pienituloisuuteen. Tutkimukset ovat osoittaneet, että pitkittynyt pienituloisuus on lisääntynyt. Lisäksi pienituloisuuden yhtäjaksoisuus on kasvanut (esim. Kauhanen, Riihelä ja Tuomala 2020). Ei ole siis yllättävää, että myös toimeentulotuen tarve ja sen saannin kesto ovat kasvaneet. Osaltaan toimeentulotuen käytön kasvun juurisyitä syntyvätkin työmarkkinoilta, jolloin keinot toimeentulotuen vähentämiseksi eivät ole välttämättä sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisessa vaan muualla.

Koska tuen tarvitsijoiden syyt toimeentulotukeen ovat kuitenkin moninaiset, niin tulisi miettiä, onko toimeentulotuen kasvanut ja pitkittynyt tarve asia, johon pitäisikään suoraa sosiaaliturvan uudistusten kautta puuttua, vaan mieluummin tehostaa olemassa olevaa palveluverkostoa asiakkaan kannalta vaikuttavammaksi. Toimeentulotuki muodostaa viimesijaisen turvaverkon, johon muut perusturvan muodot eivät syystä tai toisesta pysty vastaamaan. Ajatus on analoginen perusteluihin, joka esitetään verotuksen puolella: veropohja on syytä pitää laajana, jotta aukkoja eri tulojen verotuksessa ei synny ja jolloin veroasteet voidaan pitää matalina. Toinen vaihtoehto olisi perusturvaetuuksien nosto, jolloin toimeentulotukea ei samalla lailla tarvittaisi, mutta se saattaa nostaa myös tarpeettomasti perusturvan rahoittamisen kustannuksia.

Viitteet:

Kauhanen, Riihelä ja Tuomala (2020). Köyhyys ja köyhyyden pitkittyminen Suomessa. Kansantaloudellinen aikakauskirja 116, 1/2020.

8.2 Mitkä ovat keskeisimmät toimenpiteet, joilla pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta voidaan vähentää?

-

9. Etuus- ja palvelupolkujen toimivuus ja palvelujen tarjoaminen (välimietinnön ehdotukset 19, 20, 21, 22, 23, 24 ja 25)9.1 Miten työ- ja toimintakyvyn tukemista, seurantaa ja arviointia sekä työ- ja toimintakykyä tukevia palveluja tulisi vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollossa?

Sosiaaliturvakomitean välimietinnössä nostetaan aiheellisesti esille puute laadukkaasta syy-seuraussuhteita koskevasta tutkimustiedosta. Suomalaiset tutkimukset perustuvat valtaosaltaan palveluita käyttävien tai niistä vastaavien tahojen haastatteluihin ja itsearviointeihin, joiden avulla ei kyetä selvittämään raportissa mainittua tarvetta verrata henkilön työ- ja toimintakykyä sekä työllistymisen edellytyksiä tilanteeseen, jossa henkilö ei osallistu palveluun. Pelkkä tietopohjan kasvattaminen ei itsessään vielä riitä, mikäli työ- ja toimintakykyä tukevia palveluita halutaan kehittää uskottaviin arviointituloksiin perustuen. Tämän lisäksi vaaditaan vielä uudenlaisia tutkimusasetelmia, joiden avulla kyetään uskottavasti selvittämään, mitä palveluihin osallistuville henkilöille olisi tapahtunut ilman palvelua. Tämänkaltaisen tietopohjan avulla olisi mahdollista kohdentaa palveluita aiempaa vaikuttavammin niitä tarvitseville.

9.2 Mitä tulisi ottaa huomioon valmisteltaessa A) monialaista asiakassuunnitelmaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä? B) työkyky- ja kuntoutuspalvelujen yhtenäistä tietopohjaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä? C) vastuutyöntekijä-mallia eniten tukea tarvitseville?

A) monialaista asiakassuunnitelmaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä?

Lähtökohtaisesti palveluista sopiminen suunnitelmaan perustuen on kannatettavaa. Ennen monialaisen asiakassuunnitelman toimeenpanoa on kuitenkin paikallaan selvittää sen suhde jo olemassa oleviin palvelusuunnitelmiin, kuten esimerkiksi aktivointisuunnitelmaan. Harkittavaksi tulee myös suunnitelmaan kirjattujen palveluiden sitovuus ja suunnitelman noudattamisen velvoittavuus mahdollisine sanktioineen. Suunnitelmiin pohjautuvan palvelutarjonnan osalta on syytä miettiä myös asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Vaikeimmassa tilanteessa olevat henkilöt eivät välttämättä kykene osoittamaan palvelutarpeitaan keskustelutilanteessa.

Tähän kohtaan liittyen raportissa ehdotetaan myös kansallista työ- ja toimintakyvyn sähköistä itsearviointivälinettä. Ehdotuksen perusteena ovat havainnot, joiden mukaan henkilön oma arvio työ- ja toimintakyvystä ennustaa hyvin työ- ja toimintakyvyn tilannetta ja kehittymistä, sairauspoissaoloja, työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä sekä työttömyyttä. Kansainvälisessä kirjallisuudessa on kuitenkin esitetty hyvin erilaisia arvioita henkilöiden itsearviointikykyistä. Taloustieteessä on todennettu, etteivät palveluihin osallistuneiden arviot kerro paljoakaan palveluiden vaikuttavuudesta. Psykologian julkaisuissa on puolestaan paljon keskustelua itsearvioinnin vääristymistä ja niiden syistä. Itsearviointivälineen käyttöä hankaloittaa entisestään se, että eri henkilöiden tekemät itsearviointit eivät ole vertailtavissa keskenään. Tätä taustaa vasten kannattanee harkita, missä laajuudessa ja millä merkityksellä kansallista itsearviointia ryhdytään toteuttamaan.

B) työkyky- ja kuntoutuspalvelujen yhtenäistä tietopohjaa ja sitä koskevaa lainsäädäntöä?

Raportissa ehdotetaan työkyky- ja kuntoutuspalvelujen tietopohjan keräämiseen liittyvien toimintamallien yhtenäistämistä poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Nykyisen järjestelmän ongelmaksi on nostettu asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn mittaaminen ja kuvaaminen vaihtelevin tavoin eri palvelutuottajien välillä sekä tietojen hajanaisuus eri tietojärjestelmissä. Hajanaisia tietoja kyetään jo nykyisin yhdistelemään keskenään Tilastokeskuksen tai Findatan palveluissa. Tämä ei kuitenkaan poista arvioiden yhdenmukaisuuteen liittyviä ongelmia. Selvitettävä asia on kuitenkin, missä määrin ylipäättään esimerkiksi lääkäreiden ja sosiaalityöntekijöiden on pystyttävä tuottamaan yhtenäistä tietopohjaa. Viranomaiskäytössä ongelmaksi saattaa muodostua myös tietoturvaan liittyvät seikat, joiden johdosta tietopohjan kattavuus riippuu asiakkaiden halusta jakaa tietoaan eri viranomaisten ja palveluntarjoajien välillä. Myös palveluiden ja etuuksien yhteensovittamista edistävät kansalliset indikaattorit vaativat konkretiaa etuus- ja palvelujärjestelmien erilaisuuksien johdosta.

C) vastuutyöntekijä-mallia eniten tukea tarvitseville?

Vastuutyöntekijöiden kohdalla on huomioitava ensinnäkin resurssien rajallisuus, mistä syystä palveluun oikeutettujen lukumäärä on pidettävä maltillisena. Muutoin yksittäisen henkilön vastuulla olevien asiakkaiden lukumäärä kasvaa liialliseksi, jolloin vastuuajatus ei voi toteutua tarkoituksenmukaisesti. Järjestelmää pohdittaessa on syytä huomioida myös vastuuhenkilöiden suuri vaihtuvuus ja tästä johtuvat asiakassuhteiden katkeamiset. Esimerkiksi meneillään olevassa työllisyyden kuntakokeilussa ongelmaksi on muodostunut vastuuhenkilöiden suuri vaihtuvuus. Oletettavasti tilanne muodostuu samaksi raportissa ehdotetussa vastuutyöntekijämallissa.

9.3 Mitä muuta tulisi ottaa huomioon alaluvun 5.10 ehdotusten edistämisessä?

(i) Raportissa ohitetaan vuoden 2025 alusta voimaan astuva TE-palveluiden siirto kunnille. Siirtoon liittyy jo itsessään riskejä ja on hyvin oletettavaa, että alueiden välillä tapahtuu eriytymistä työvoimapalveluiden järjestämisessä. Tämä vaikeuttanee poikkihallinnollisten ehdotusten toteuttamisia ja aiheuttanee jatkossa kitkaa kuntien ja hyvinvointialueiden välillä palveluiden tuotannossa.

(ii) Useissa kohdissa mainitaan määrärahojen lisäämistarve. Minkäänlaisia arvioita ei kuitenkaan esitetä kustannuksista saatikka ehdotusten ja lisäpanostuksen hyödyistä. Nämä kannattaa selvittää ennen valmistelun aloittamista.

10. Sosiaaliturvajärjestelmän kannustin- ja byrokratialoukut (välimietinnön ehdotukset 26 ja 27)

10.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 26 ja 27 osalta?

Ehdotukset 26 ja 27 ovat tutkimustiedon valossa pääosin oikeansuuntaisia. Kuten ehdotuksessa todetaan, mikäli sosiaaliturvan yleistä tasoa ei haluta merkittävästi leikata, sosiaaliturvan työnteon kannustimia heikentävistä vaikutuksista ja kannustinloukuista ei voida päästä kokonaan eroon. Esimerkiksi etuuksien määräytymisperusteita yhdistelemällä kannustinloukkujen kokoon ja sijaintiin voitaisiin kuitenkin nykyistä tehokkaammin vaikuttaa. Lisäksi työllisyysvaikutusten näkökulmasta on perusteltua kohdistaa uudistukset lähtökohtaisesti niihin ryhmiin, joissa työllistymisen todennäköisyydet ja työllistymismahdollisuudet ovat suurimmat, sillä tämänkaltaiset ryhmät tyypillisesti reagoivat eniten taloudellisiin kannustimiin. Tämä koskee esimerkiksi monia pienten lasten vanhempia. Toisaalta esimerkiksi perustulokokeilun tulosten perusteella ei ole syytä olettaa, että sosiaaliturvan tason leikkaamisella tai muunlaisella kannustimien parantamisella saavuttaisiin työllisyyden parantumista perusturvaetuuksilla olevien henkilöiden kohdalla. Näiden ryhmien osalta työllistymistä voidaan pyrkiä edistämään muilla keinoilla, kuten tekstissä mainituilla velvoitteilla tai palveluilla.

Etuusjärjestelmiä ja -sääntöjä yhdistelemällä on todennäköisesti byrokratiakustannuksia pienentävä vaikutus, niin etuudensaajan kuin hallinnollisten kustannusten näkökulmista. Tutkimusnäyttö byrokratiakustannusten vaikutuksesta työllistymiseen on kuitenkin ohutta, eikä sen perusteella voi olettaa byrokratian keventämisellä olevan merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Tämän asian tarkempi tutkiminen edellyttäisi aiheesta toteutettua satunnaistettua kenttäkokeilua. Toisaalta byrokratian keventämisellä ja sääntöjen yksinkertaistamisella ja selkeyttämisellä on vaikea nähdä itsessään olevan negatiivisia vaikutuksia. Byrokratian helpottaminen lisää todennäköisesti etuudensaajien hyvinvointia ja pienentää pidemmällä ajanjaksolla hallinnollisia kustannuksia, vaikka positiivisia työllisyysvaikutuksia ei olisikaan.

11. Asumis- ja työperusteinen sosiaaliturva ja kansainvälinen liikkuvuus (välimietinnön ehdotukset 28, 29 ja 30)**11.1 Mitä tulisi ottaa huomioon ehdotusten 28, 29 ja 30 edistämisessä?**

-

12. Syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja yhdistäminen ansioturva huomioiden (komitean esitys seuraavalle hallitukselle)

12.1 Komitea esittää syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistämistä ja yhdistämistä ansioturva huomioiden alaluvussa 6.1. Tarkoituksena on selkeyttää ja yksinkertaistaa vaiheittain etuusjärjestelmää ja sen toimeenpanoa sekä helpottaa siirtymistä etuudelta toiselle. Mitä hyötyjä ja haasteita perusturvaetuuksien yhtenäistämiseen ja yhdistämiseen voi liittyä?

-

12.2 Mihin suuntaan perusturvaetuuksien yhtenäistämistä tulisi kehittääA) etuuksien ehtojen osalta?B) toimeenpanon osalta?

-

13. Ehdotusten priorisointi**13.1 Välimietinnössä on komitean 31 ehdotusta tuleville hallituksille. Mitä kolmea ehdotusta tulisi edistää ensimmäisenä ja miksi?**

-

14. Julkisen talouden kestävyys**14.1 Sosiaaliturvauudistuksessa tehtävät ratkaisut voivat joko vahvistaa tai heikentää julkista taloutta pitkällä aikavälillä. Komitea on linjannut, että uudistuksen tulee osaltaan varmistaa julkisen talouden kestävyys työllisyyttä ja väestön työ- ja toimintakykyä vahvistamalla. Tulisiko sosiaaliturvan uudistamisella tavoitella parannusta julkisen talouden kestävyteen pitkällä aikavälillä ja jos kyllä, niin miten?**

-

15. Komitean linjaukset toisen kauden työlle**15.1 Komitea on linjannut toisen kautensa työstä aluvussa 6.2. Mikä luetelluista kokonaisuuksista on tärkein ja miksi?**

-

15.2 Mihin suuntaan lueteltuja kokonaisuuksia tulisi kehittää?

-

16. Mitä muuta haluat todeta sosiaaliturvauudistuksesta?

-

Kari Seppo
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Kyyrä Tomi
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus