

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

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

Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta

Helmikuu 2019

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 25/2019

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 25.2.2019		
Tekijät	Jarkko Harju, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Tuomas Kosonen, Tuomas Matikka ja Jouko Verho		
Julkaisun nimi	Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2019		
Asiasanat	sosiaaliturva, työttömyys, loukut, satunnaistettu kenttäkoe		
Julkaisuaika	Helmikuu, 2019	Sivuja 40	Kieli Suomi

Tiivistelmä

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

Tässä raportissa esitellään suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta, jonka avulla työllisyyteen vaikuttavia taustatekijöitä voidaan vertailla aidossa yhteiskunnallisessa ympäristössä. Ehdotetussa informaatio- ja byrokratialoukkuja käsittelevässä kokeilussa pyritään erottelemaan toisistaan etuuden saajaan kohdistuvat byrokratia-, kannustin- ja informaatioloukkujen vaikutukset siten, että näiden työllisyysvaikutuksista voidaan tehdä luotettavia arvioita, sekä vertailla vaihtoehtoisten muutosten tehokkuutta. Tällä tavoin tehdystä kokeilusta saadaan tarkoituksenmukaista ja helposti käytännön sosiaalipolitiikkaan sovellettavissa olevaa tietoa siitä, missä nykyisen järjestelmämme suurimmat ongelmakohdat ovat, ja mihin suuntaan sosiaaliturvajärjestelmää tulisi tämän tiedon valossa kehittää.

Raportti sisältää tutkijaryhmän ehdotukset käytännössä toteutettaviksi kenttäkokeiluiksi. Kokeilun aikana tehtävät muutokset rajoittuisivat koeryhmiin, joiden lisäksi kokeilua varten määritetään verrokkiryhmä. Kokeilu voidaan lähtökohtaisesti toteuttaa joko yhden tai kahden vuoden mittaisena siten, että alustavia tuloksia voidaan arvioida ensimmäisen kokeiluvuoden jälkeen.

Tiivistelmä: [Sosiaaliturvan byrokratialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta](#)

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 25.2.2019		
Författare	Jarkko Harju, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Tuomas Kosonen, Tuomas Matikka och Jouko Verho		
Publikationens namn	Byråkratifällor i den sociala tryggheten: Plan för en randomiserad fältprövning		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 25/2019		
Nyckelord	social trygghet, arbetslöshet, fällor, randomiserad fältprövning		
Utgivningsdatum	February, 2019	Sidantal 40	Språk Finska

Sammandrag

I Finland råder en utbredd konsensus om att det nuvarande systemet för social trygghet bör ses över för att det bättre ska stöda individers välbefinnande och öka sysselsättningen. För att detta ska lyckas är det ytterst viktigt att det finns information om hur det ska gå att kombinera deltidsarbete eller tillfälligt arbete med det sociala skyddet bättre än hittills. Dessvärre har det saknats heltäckande information om de bakgrundsfaktorer som påverkar sysselsättningsläget.

I föreliggande rapport presenteras en plan för en randomiserad fältprövning där bakgrundsfaktorer för sysselsättningsläget jämförs i en verklig samhällskontext. Den föreslagna prövningen som fokuserar på informations- och byråkratifällorna syftar till att skilja mellan konsekvenserna av byråkrati-, fattigdoms- och informationsfällor för förmånstagaren på ett sådant sätt att det är möjligt att tillförlitligt analysera de olika fällornas inverkan på sysselsättningen och jämföra effekterna av alternativa ändringar. En sådan prövning ger relevant information för socialpolitiken om var de största problemen i det nuvarande systemet finns och i vilken riktning systemet bör utvecklas utifrån denna information.

I rapporten lägger forskargruppen fram sina förslag till praktiska fältprövningar. De ändringar som görs under prövningen begränsas till testgrupperna och dessutom definieras en referensgrupp. Prövningen är tänkt att genomföras över ett eller två år, med analys av preliminära resultat efter det första året.

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 25.2.2019		
Authors	Jarkko Harju, Ohto Kanninen, Hannu Karhunen, Tuomas Kosonen, Tuomas Matikka and Jouko Verho		
Title of publication	Administrative barriers in social benefits: A proposal for a randomized field experiment		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 25/2019		
Keywords	Social security, unemployment, incentive traps, randomized controlled trial		
Release date	February, 2019	Pages 40	Language Finnish

Abstract

There is a broad consensus in Finland that the current social security system needs a reform that would increase welfare and enable a higher employment rate. For a successful reform, we need to better understand how to reconcile part-time and temporary work with social benefits. However, reliable research on this topic is very limited.

This report presents a proposal for a randomized field experiment that allows analyzing different mechanisms that affect the employment of benefit recipients. The aim of the experiment is to identify the impact of administrative barriers (bureaucracy), monetary incentives and the lack of information. This would provide reliable estimates of employment effects for different mechanisms and allow comparing the effectiveness of alternative policy measures. Thus, the experiment provides relevant and easily applicable information for social policy about the major problems of the current system and to what direction the social security should be developed.

The report contains practical proposals from the research group how the field experiments could be implemented. The experiment would include treatment groups that are subject to different interventions and a control group that would remain in a current benefit system. The experiment can be carried out in one or two years, and the preliminary results can be evaluated after the first year of the experiment.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

1. JOHDANTO	1
2. Informaatio- ja byrokratialoukut: Mitä ne ovat ja kuinka ne voivat vaikuttaa käyttäytymiseen?	3
2.1. Kannustinloukut	3
2.2. Byrokratialoukut	4
2.3. Informaatioloukut	5
3. Kirjallisuuskatsaus	7
3.1. Miksi ja miten satunnaiskokeiluja tehdään?.....	7
3.2. Tutkimuskirjallisuutta informaatio- ja byrokratialoukuista	8
4. Etuudet ja työssäkäynti	11
4.1. Työttömyysturvaetuudet	11
4.2. Työttömyysetuuksien ja palkkatulojen yhteensovittaminen	12
4.3. Asumistuki.....	13
4.4. Kuvailevia havaintoja Kelan työttömyysetuuksien (peruspäiväraha ja työmarkkinatuki) hakijoista.....	14
5. Ehdotus satunnaistetuksi kenttäkokeiluksi	19
5.1. Kokeilun lähtökohdat ja periaatteet.....	20
5.2. Kokeilun rakenne	21
5.3. Otanta ja aikataulu	29
5.4. Tulorekisterin käyttöönoton vaiheistaminen	34
5.5. Muistilista: Kokeilun sudenkuopat.....	35
6. YHTEENVETO	37
7. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	39

1. JOHDANTO

Työttömyys ja matala työllisyysaste ovat edelleen vakavia ongelmia Suomessa. Muuttuvat työmarkkinat kasvattavat entisestään niihin liittyviä haasteita. Osa-aikainen ja tilapäinen työskentely tulevat todennäköisesti yleistymään tulevaisuudessa työmarkkinoiden muuttuessa. On keskeistä tietää, mitä tekijöitä muuttamalla nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää voidaan kehittää suuntaan, joka tukee entistä paremmin yksilöiden hyvinvoinnin kehitystä ja mahdollistaa korkeamman työllisyysasteen. Sosiaaliturvajärjestelmää voidaan kehittää tehokkaasti vain luotettavaan, tutkimukseen perustuvaan tietoon perustuen.

Hyvin monet erilaiset tekijät voivat vaikuttaa työllistymiseen. Osa-aikaisen tai tilapäisen työnteon houkuttelevuus voi vähentyä työttömyysturvaan ja muihin sosiaalietuuksiin liittyvän byrokratian takia. Hallinnollinen etuusbyrokratia voi muodostaa merkittävän esteen työhön osallistumiselle, mikäli tötulojen raportointi koetaan vaivalloiseksi tai työnteko aiheuttaa huomattavaa epävarmuutta etuuden saamisen suhteen. Toisaalta työttömyyden taustalla voi olla etuuskien tuloharkintaan liittyvät taloudellisten kannustimet tai tiedon puute siitä, kuinka työllistyminen vaikuttaa käteen jääviin tuloihin.

Etukäteen on vaikea tietää, miten työllisyyttä sekä työelämän ja sosiaaliturvan yhteispelin toimivuutta voidaan kaikkein tehokkaimmin parantaa: vähentämällä etuusbyrokratiaa, parantamalla työnteon taloudellisia kannustimia vai lisäämällä tietoa kannustimista ja työllistymisen vaikutuksista? Tutkimuskirjallisuus ei voi auttaa päätöksentekijöitä tässä kysymyksessä, sillä etuusbyrokratian työllisyys- ja hyvinvointivaikutuksista ei ole olemassa luotettavaa tutkimustietoa.

Tässä raportissa esitellään etukäteissuunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta, jonka avulla voidaan tutkia sosiaalietuuksiin liittyvien informaatio- ja byrokratialoukkujen vaikutuksia. Informaatio- ja byrokratialoukuilla tarkoitetaan sitä, että etuusjärjestelmä aiheuttaa joko suurta hallinnollista vaivaa tai suurta epävarmuutta etuuskien muutoksesta, jos etuuden saaja tekee ansiotyötä. Hankkeessa keskitytään erityisesti puutteellisen informaation tai byrokratian aiheuttamiin työllisyysvaikutuksiin. Suunnitelma sisältää myös työllistymisen taloudellisten kannustimien tutkimisen. Jotta eri tekijöiden välisiä vaikutuksia voidaan luotettavasti vertailla, on erittäin tärkeää pystyä tutkimaan byrokratia-, informaatio- ja kannustinloukkujen mahdollisia vaikutuksia yhdellä kertaa samassa tutkimuksessa. Vain näin voimme tuottaa luotettavia vaihtoehtoisia kustannus-hyötyarvioita politiikkatoimenpiteiden pohjaksi.

Byrokratia-, informaatio- ja kannustinloukkujen mahdollisia vaikutuksia voidaan tutkia luotettavasti satunnaistetun kenttäkokeen avulla, sillä kokeellinen tutkimusasetelma poistaa tutkimustuloksista valikoitumisharhan. Valikoitumisharha syntyisi, jos eri toimenpiteisiin olisi päätyntä esimerkiksi oman valinnan kautta erilaisia ihmisiä, jolloin toimenpiteiden vaikutusta ei voisi erottaa ryhmien välisistä muista eroavaisuuksista. Luotettava kenttäkoe ei kuitenkaan synny itsestään, vaan se vaatii suunnitelmallisuutta ja yhteistyötä eri toimijoiden välillä. Tämä suunnitelma on laadittu yhteistyössä Kelan toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen asiantuntijoiden sekä Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkijoiden kesken, jotta ehdotettu koeasetelma on mahdollista toteuttaa aidossa yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä nykyisiä etuus- ja tietojärjestelmiä hyväksikäyttäen.

Tutkimusryhmän tavoitteena on varmistaa, että toteutettavasta kokeilusta syntyy laadukkaita tutkimustuloksia päätöksenteon tueksi. Byrokratia-, informaatio- ja kannustinloukkujen kokeellinen tutkiminen edellyttää, että etuussääntöjä, etuuksiin liittyvää tiedon määrää ja työn

vastaanottamisen kannustimia muutetaan eri ryhmille eri tavoin esimerkiksi tässä esitetyn etukäteissuunnitelman mukaisesti. Hyvässä koeasetelmassa halutaan varmistua siitä, että koe tuottaa havaittavissa olevia vaikutuksia. Muutoin ei voida varmistua siitä, oliko koeasetelma liian heikko vai eikö tutkittavalla asialla ole merkittävää vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen. Tästä syystä hyvä koe sisältää muutoksia, joilla on todennäköisesti merkittävä vaikutus henkilöiden käyttäytymiseen. Toisaalta kokeiltavat muutokset sosiaaliturvaan tulisivat olla sellaisia, jotka ainakin ennakkokäsityksen mukaan liittyvät tutkittavaan asiaan, eli tässä tapauksessa kannustin-, informaatio- ja byrokratialoukkuihin. Tällä tavoin kokeen tulokset voidaan yhdistää nimenomaan tutkittavaan asiaan. Kokeen tulee olla myös tarpeeksi laaja, jotta tuloksista voidaan tehdä tilastollisesti luotettavia johtopäätöksiä. Tässä raportissa esitelty suunnitelma sisältää ne reunaehdot, jotka informaatio- ja byrokratiakokeilun tulisi tutkimusryhmämme näkemyksen mukaan täyttää ollakseen toteuttamiskelpoinen uskottavan tiedon tuottamisen näkökulmasta.

Kokeiluehdotuksemme 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 keskeistä, jotta voimme täsmällisemmin tietää, missä ovat Suomen nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän suurimmat ongelmakohdat työllistymisvaikeuksien osalta, ja minkä tyyppisillä uudistuksilla näihin haasteisiin voidaan parhaiten vastata.

Jotta hallinnollisessa byrokratiassa tai työllistymisen kannustimissa saadaan tehtyä kokeilun kannalta riittävän merkittäviä muutoksia, vaaditaan raportissa esitellyn kokeilun toteuttamiseen erillinen kokeilulaki. Perustuslakivaliokunta totesi perustulokokeilun suunnittelun yhteydessä, että kokeilua koskeva kokeilulainsäädäntö on hyväksyttävissä yksilöiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (PeVL 51/2016 vp). Hyväksyttävänä tavoitteena mainitaan tiedolliset tarpeet, kuten se, että kokeilulla tuotetaan tietoa suunnitteilla olevan uudistuksen vaikutuksista. Perustulokokeilu ei myöskään lähtökohtaisesti heikentänyt siihen osallistuneiden henkilöiden asemaa, se oli ajallisesti rajattu ja varsinainen kokeiluryhmä valittiin satunnaisotannalla. Tässä raportissa esitetty kokeiluehdotus ei näiltä osin eroa perustulokokeilusta.

Raportin rakenne on seuraava: Luvussa 2 määritellään ja esitellään informaatio- ja byrokratialoukkujen käsitteet. Luvun 3 aluksi luodaan katsaus satunnaistettujen kenttäkokeiden luomiin mahdollisuuksiin, ja luvun lopussa keskitymme tutkimuskirjallisuuden esittelyyn. Luvussa 4 siirrytään kuvaamaan etuusjärjestelmän nykytilaa ja tähän liittyviä tilastollisia havaintoja. Varsinaiseen satunnaiskokeiluun liittyvät yksityiskohdat kuvataan luvussa 5. Luvussa 6 tehdään yhteenveto, joka sisältää tiivistelmän tässä esitettävästä informaatio- ja byrokratialoukkukokeilusta.

2. INFORMAATIO- JA BYROKRATIALOUKUT: MITÄ NE OVAT JA KUINKA NE VOIVAT VAIKUTTAA KÄYTTÄYTYMISEEN?

Tässä luvussa esitellään kannustin-, informaatio- ja byrokratialoukkujen määritelmiä sekä esitellään lyhyesti aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta. Etuusbyrokratia kattaa lukuisia osa-alueita. Nämä sisältävät muun muassa etuuksien hakemiseen liittyvän byrokratian, työttömyysajan ilmoitusten ja työllisyysilmoitusten täyttämisen ja jättämisen, sekä koulutus- ja aktivointitoimenpiteisiin osallistumisen. Tässä raportissa pyritään ensisijaisesti keskittymään byrokraatiaan, joka aiheutuu siitä, kun työn siirtyy kokoaikaisesta työttömyydestä osittaiseen tai tilapäiseen työhön. Keskitymme tässä luvussa erityisesti tilanteisiin, joissa työttömyyskorvausta saavat henkilöt osallistuvat työmarkkinoille.

Informaatio- ja byrokratialoukuille ei ole olemassa valmiita yksikäsitteisiä määritelmiä, eikä näitä tekijöitä ole tietäköksemme yksityiskohtaisesti kuvattu tai määritelty aiemmassa tieteellisessä kirjallisuudessa.¹ Kuvaamme seuraavaksi näitä käsitteitä suhteessa kannustinloukkuihin. Etenemme näin, koska on tärkeää pystyä erottelemaan toisistaan byrokratia-, informaatio- ja kannustinloukkujen käsitteet mahdollisimman ymmärrettävällä tavalla.

2.1. Kannustinloukut

Taloudellisella kannustinloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilön työhön osallistuminen tai työnteon lisääminen eivät mainittavasti paranna käytettävissä olevia tuloja. Tämä on seurausta siitä, että lisääntyneiden työtulojen myötä joko verot lisääntyvät tai etuudet vähenevät samassa suhteessa lisätulojen kanssa. Kannustinloukut liittyvät siis henkilön käytettävissä olevien tulojen kehitykseen suhteessa ansioihin, eikä niihin liity epävarmuutta. Kannustinloukut johtuvat verotukseen ja etuuspäätöksiin liittyvistä selkeästi havaittavista säännöistä sekä etuuksien saajien että päättäjien näkökulmasta. Pystymme esimerkiksi verosäännöistä havaitsemaan, kuinka paljon mahdollinen lisäansio nostaisi henkilön veroprosenttia, tai etuussäännöistä lukea kuinka paljon palkkatulot vähentävät asumistukea tai työttömyysetuutta. Henkilö voi päättää olla ottamatta työtä vastaan, jos työn vastaanoton seurauksena tapahtuvasta työtulon lisäyksestä ei jää lopulta merkittävästi lisätuloja henkilön käytettäväksi. Tällöin voidaan puhua kannustinloukusta.

Käytännössä kannustinloukkuja voidaan arvioida työllistymisveroasteella ja efektiivisellä marginaaliveroasteella. Työllistymisveroaste kuvaa käytettävissä olevien tulojen kasvun osuutta bruttotulojen kasvusta, kun henkilö siirtyy työttömästä työlliseksi. Efektiivisen marginaaliveroaste taas kertoo mikä on lisätyöstä käteen jäävän nettotulon ja bruttotulon suhde. Näiden lukujen avulla voidaan arvioida kannustinloukkujen tämänhetkistä kokoluokkaa, sekä tutkia sitä, miten kannustinloukut muuttuvat, mikäli nykyjärjestelmään tehdään niitä koskevia muutoksia.

¹ Byrokratiasta on kuitenkin käyty kotimaista keskustelua osana toimeentuloturvan, sosiaalietuusjärjestelmää ja kannustimia (ks. esim. Hiilamo 2003 ja Airio 2013).

2.2. Byrokratialoukut

Työllistymispäätökseen liittyy mitä luultavimmin kustannuksia, joita ei kyetä havaitsemaan yhtä helposti kuin puhtaasti taloudellisiin kannustimiin liittyviä tekijöitä. Henkilön työntekopäätös voi riippua myös niistä kustannuksista, jotka syntyvät työn vastaanottamiseen liittyvistä hallinnollisista menettelyistä ja säännöksistä, sekä prosessiin liittyvästä epävarmuudesta. Nämä tekijät nostavat työn vastaanottamisen kustannuksia, ja voivat muodostaa niin sanotun byrokratialoukun.

Byrokratialoukut voivat koostua monesta eri osatekijästä. Yksi byrokratialoukkujen piirre on, että ne vievät rahaa, aikaa, ja vaativat vaivannäköä. Byrokratian rahallisia kustannuksia syntyy esimerkiksi henkilön käyttämästä tietoliikenne- ja puhelinliittymästä, sekä matkakustannuksista, jos henkilön täytyy esimerkiksi käydä paikallisessa työvoimatoimistossa. Byrokratian aika- ja vaivakustannukset liittyvät siihen, että oikeiden lomakkeiden etsiminen, täyttäminen ja lähettäminen liitteineen voi olla vaikeaa ja viedä aikaa. Byrokratia aiheuttaa näin kustannuksia, sillä henkilö voisi vaihtoehtoisesti tehdä ajallaan jotain muuta. Vaikeaselkoisten lomakkeiden täyttäminen voi olla myös stressaavaa, mikä vähentää henkilön hyvinvointia. Aika- ja rahakustannus ovat suurelta osin objektiivisia eli mitattavia. Tiedon hakeminen ja byrokratiaan perehtyminen aiheuttavat vaivaa, joka on suurelta osin subjektiivista ja siten vaikeammin mitattavissa. Vaikka vaivakustannusta on vaikea mitata, se saattaa silti olla henkilön näkökulmasta merkittävää.

Byrokratialoukun toinen merkittävä piirre on epävarmuus. Esimerkiksi etuuksien maksuaika- tauluista ja tulevien etuuksien rahamäärästä voi vallita etuuksien saajien piirissä epävarmuutta. Henkilön näkökulmasta työn vastaanottaminen voi pahentaa etuusjärjestelmään liittyvää epävarmuutta, jos henkilö ei ole varma, miten etuudet kehittyvät lisääntyneiden tötulojen myötä. Tällainen epävarmuus voi olla vielä merkittävämpää, jos työn vastaanottamisen seurauksena ansaittujen tulojen suuruuteen liittyy epävarmuutta. Tämä epävarmuus voi vähentää halukkuutta tehdä ansiotyötä. Toisaalta jos epävarmuutta etuuksista ei ole, henkilö tietää täysin, miten etuudet kehittyvät erisuuruilla tötuloilla, ja tällöin hän voi arvioida vain taloudellisiin kannustimien perusteella kannattaako työtä ottaa vastaan. Ns. Ellsbergin paradoksin mukaan henkilöt saattavat kuitenkin toimia oman hyödyn tavoittelun näkökulmasta epäjohdonmukaisesti, mikäli eri vaihtoehtoihin liittyvät riskit ovat monitulkintaisia. Tämä johtuu siitä, että ihmiset pitävät enemmän varmoista riskeistä kuin epävarmoista riskeistä ("ambiguity aversion"). Kokeellisten tutkimustulosten mukaan suhtautuminen epävarmuuteen voi riippua henkilön omien ominaisuuksien lisäksi myös epävarmuuden lähteestä ja sen asteesta (Abdellaoui ym. 2011).

Mistä epävarmuus voi syntyä? Hallinnollisiin menettelyihin ja sääntöihin liittyy aitoa epävarmuutta (objektiivinen epävarmuus), sekä yksilön kokemaa epävarmuutta (subjektiivinen epävarmuus). Aitoa satunnaisuutta, kuten inhimillisiä virheitä, ei voida täysin poistaa mistään järjestelmästä. Hallinnollisista virheistä voidaan valittaa, ja päätöksiä korjataan usein jälkikäteen, mutta virheillä on silti aito vaikutus yksilöiden ja kotitalouksien elämään. Aitoa epävarmuutta syntyy myös siitä, että työnantajan päätökset esimerkiksi työn määrään ja palkkaukseen liittyen eivät ole aina täysin ennakoitavissa, mikä voi vaikeuttaa etuuksien ja tulojen yhteensovittamista. Henkilö joutuu siis aina kohtaamaan aitoa epävarmuutta työn vastaanottamiseen liittyen.

Koettu epävarmuus rakentuu aidon epävarmuuden lisäksi henkilön omien tietojen, kokemusten ja luulojen varaan. Esimerkiksi lähipiiristä kuultavat tarinat etuuksien katkaisemisesta ja takaisinperinnästä voivat ruokkia koettua epävarmuutta työn vastaanottamisesta. Tällöin epävarmuus voidaan kokea huomattavankin suurena, vaikka todellisuudessa työn

vastaanottamisen riskeihin liittyvä aito epävarmuus olisikin pientä. Voi olla, että epävarmuus on merkittävin byrokratialoukkuja aiheuttava tekijä sen sijaan, että tämän suuruutta selittäisivät byrokratian vaatimat aika- ja vaivakustannukset.

Etuuksiin liittyvän epävarmuuden on havaittu myös olevan etuudensaajan hyvinvointia vähentävää. On jopa havaittu, että henkilöt ovat valmiita luopumaan osasta etuuksistaan epävarmuuden poistamiseksi (Luttmer ja Samwick, 2018). Työnhakuun liittyvä epävarmuus voi aiheuttaa kuitenkin myös sellaisia henkisiä kustannuksia, jotka alentavat itsessään yksilöiden voimavaroja etsiä työtä. Ns. niukkuusefekti ("scarcity effect") on eräs vaikutuskanava, mitä kautta henkiset kustannukset voivat näkyä työnhaussa (Mani ym. 2013). Rahallisen niukkuuden aiheuttama stressi voi johtaa lyhytnäköiseen ja rutiininomaiseen käyttäytymiseen, mikä voi edelleen vähentää työnhaun ja työhön osallistumisen houkuttelevuutta (Haushofer ja Fehr 2004).

2.3. Informaatioloukut

Informaatioloukulla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilö ei ota vastaan työtä epätäydellisen tiedon tai tietämyksen vuoksi. Tällaisessa tilanteessa informaatiopuutteen lieventäminen johtaisi henkilön työllistymistodennäköisyyden kasvamiseen. On myös mahdollista, että henkilöllä on väärää tietoa erilaisista etuuksista ja niiden hakemisesta, minkä korjaaminen voi ääritapauksissa johtaa myös siirtymiseen työllisyydestä työttömyyteen.

Epätäydellinen informaatio liittyy läheisesti kannustimiin ja byrokraattiaan. Informaatioloukkuja ei tule kuitenkaan sotkea itse kannustin- ja byrokratialoukkuihin. Mikäli henkilö on informaatioloukussa, niin työllisyyttä voidaan parantaa pelkästään oikeanlaisella informaatiolla työllistymisen kannustimista tai hallinnollisista käytännöistä ilman, että kannustimia tai etuusbyrokratiaa muutetaan. On siis tärkeää ymmärtää ero varsinaisten kannustinloukkujen ja kannustimiin mahdollisesti liittyvien informaatioloukkujen välillä.

Mikäli informaatioloukun aiheuttava tiedon puute taas on seurausta byrokraattisesta järjestelmästä, kuten esimerkiksi epäselvyydestä siitä, kuinka etuudet muuttuvat työn vastaanottamisen seurauksena, niin informaatioloukkua voidaan pyrkiä lieventämään oikeanlaisella informaatiolla tukijärjestelmään liittyen. Oikeanlaisen informaation käsite on kuitenkin tässä yhteydessä hankala. Byrokratian luoma epävarmuus voi olla osin seurausta aidosti monimutkaisista ja hankalasti tulkittavista säännöistä, joita ei välttämättä voida riittävästi selvittää pelkästään informaation antamisen keinoin kaikille henkilöille.

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

Huomiot: Taulukossa 1 pyritään esittämään jäsenneytisesti mistä erilaiset loukut koostuvat käsitteiden tasolla. Esimerkiksi kannustinloukut liittyvät pelkästään taloudellisiin kannustimiin, kun taas byrokratialoukut liittyvät etuuksien hakemiseen ja maksamiseen (joka taas voidaan jakaa useaan eri osaan). Käytännössä on erittäin vaikeaa erottaa toisistaan, mitkä eri taustatekijät ovat kunkin eri loukun tärkeimpiä ajureita. Tätä ongelmaa voidaan kuitenkin pyrkiä tarkastelemaan suunnitelmallisella kenttäkokeella siten, että erilaisia taustatekijöitä muutetaan hallitusti eri koeryhmässä, jolloin voimme samalla seurata mitä muutoksia voidaan tämän seurauksena havaita työllisyydessä.

3. KIRJALLISUUSKATSAUS

Pyrimme kuvaamaan kirjallisuuskatsauksen alussa mitä tarkoitetaan satunnaistetulla kenttäkokeella, ja miksi kyseisen tutkimusasetelman käyttäminen on tärkeää tutkimuksen luotettavuuden ja lopullisen päätöksenteon vaikuttavuuden näkökulmista. Kirjallisuuskatsauksen toisessa osassa käymme läpi empiiristä tutkimuskirjallisuutta informaatio- ja byrokraatialoukkuihin liittyen. Keskitymme katsauksessamme kokeellista tutkimusasetelmaa käyttäviin tutkimuksiin, joissa tarkastellaan etenkin työn tarjontapäätöstä. Kirjallisuuskatsauksen lopuksi luomme lyhyen katsauksen työnteon taloudellisten kannustimien vaikutuksesta.

3.1. Miksi ja miten satunnaiskokeiluja tehdään?

Satunnaistetulla kenttäkokeella (RCT, randomized controlled trial) pyritään luomaan luotettava ja ennalta tarkkaan määritelty tutkimusasetelma, jonka avulla voidaan arvioida politiikkatoimenpiteiden vaikutuksia aidossa yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä (Harrison ja List 2004). Satunnaistetussa kokeessa niin kutsuttu kohdejoukko jaetaan koe- ja verrokkiryhmiin käyttäen valintaperusteena satunnaisotantaa. Tällöin erot koe- ja verrokkiryhmien tekemisessä valinnoissa kokeilun aikana tai sen jälkeen johtuvat nimenomaan siitä, että koe-ryhmät altistuivat kokeiltavalle politiikkatoimelle ja verrokkiryhmä ei (ks. Hämäläinen ja Verho 2017).

Poliittisen päätöksenteon näkökulmasta uusien toimenpiteiden vaikuttavuuteen liittyy usein epävarmuutta. Satunnaistetuilla kenttäkokeilla voidaan kuitenkin arvioida etukäteen, kuinka toimenpiteet toimivat, ja mitkä yksittäisistä toimenpiteistä tai niiden yhdistelmistä ovat vaikuttavimpia. Näin voidaan myös pienentää riskiä siitä, että uusi ja epävarma toimenpide aiheuttaisi ennalta arvaamattomia negatiivisia vaikutuksia. Kokeiltavien toimenpiteiden vaikutuksista saadaan samalla arvokasta tutkimustietoa, joka auttaa vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannus-hyötyanalyysien tekemisessä ennen mahdollista päätöksentekoa.

Satunnaistetut kenttäkokeelliset asetelmat ja näihin pohjautuva arviointitoiminta eivät synny itsestään. Lähestymistapa edellyttää suunnitelmallisuutta, koska tavoitteena on saada aikaan vahva tutkimusasetelma tarkasteltavasta kysymyksestä. Varsinainen satunnaistettu kenttäkoe on osa laajempaa prosessia, joka mahdollistaa tutkimuksellisen lähestymistavan.

Kuvaamme seuraavaksi prosessia tämän tutkimushankkeen näkökulmasta:

1. **Päätäjä määrittää kysymykset, joista tarvitaan tietoa:** Voidaanko byrokraatia-, informaatio- ja kannustinloukkuja vähentämällä vaikuttaa työllisyyteen?
2. **Laaditaan etukäteissuunnitelma:** Etukäteissuunnitelmassa määritetään tarkkaan, kuinka satunnaistetulla kenttäkokeella voidaan käytännössä vastata tarkasteltavaan kysymykseen.
3. **Päätös:** Etukäteissuunnitelman valmistuttua tehdään päätös satunnaistetun kenttäkokeen käynnistämisestä ja tähän liittyvästä resursoinnista.
4. **Satunnaistettu kenttäkoe:** Kenttäkoe ja siihen liittyvä seuranta suoritetaan tarkasti etukäteissuunnitelman mukaisesti.

- 5. Arviointi ja raportointivaihe:** Kokeilun päätyttyä kenttäkokeen tulokset arvioidaan tieteellisen käytännön mukaisesti. Tutkijaryhmä julkaisee tuloksista raportin päätöksenteon tarpeisiin.

Yllä olevan prosessikuvauksen tarkoitus on havainnollistaa, että satunnaistettujen kenttäkokeiden mahdollistamiseen liittyy hallinnollisesti useita eri vaiheita, ja että suunnitelmallisuus on keskeisin osa itse kokeilua ja siihen liittyvää arviointia. On myös selvää, että tutkimustietoa ei synny hetkessä päätöksenteon tarpeisiin, vaan tiedon tuottaminen vaatii pitkäjänteisyyttä.

3.2. Tutkimuskirjallisuutta informaatio- ja byrokraloukuista

Informaatio- ja byrokraloukkujen vaikutuksista työllisyyspäätöksiin ei ole olemassa kattavaa tutkimustietoa. Kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta ei tietääksemme löydy yhtään tutkimusta, jossa suoraan tutkittaisiin etuusbyrokralouksen vaikutusta työntekopäätöksiin. Tästä syystä satunnaistetun koeasetelman pohjalta saatava luotettava tieto hallinnollisten käytäntöjen vaikutuksista, suhteessa informaation ja taloudellisten kannustimien vaikutuksiin, on erittäin olennaista mahdollisten politiikkatoimien etukäteisarvioinnin kannalta.

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että informaatiolla on vaihteleva vaikutus työn tarjontapäätöksiin ja muihin valintoihin. Chetty ja Saez (2013) tutkivat verotukseen liittyvän informaation vaikutusta pienituloisten työssäkäyntiin. Satunnaistetussa kenttäkokeessa verotukseen liittyvää informaatiota annettiin suullisesti yli sadassa paikallisissa vero toimistoissa satunnaisesti valituille asiakkaille Chicagon alueella. Toimistojen asiantuntijat pitivät valituille asiakkaille kahden minuutin esityksen siitä, kuinka verotus toimii, ja kuinka kannattavaa työntöön lisääminen on verotukseen liittyvien työtulovähennysten vuoksi. Kokeilusta saatujen tulosten mukaan työntöön taloudellisista kannustimista annetulla informaatiolla ei ollut merkittävää keskimääräistä vaikutusta jo työssä olleiden pienituloisten amerikkalaisten työntöön määrään. Toisaalta Chetty ym. (2013) havaitsivat, että alueelliset erot yleisessä tietämyksissä verokannustimista (EITC-työtulovähennyksen osalta) vaikuttavat työntöön määrään Yhdysvalloissa.

Altmann ym. (2018) tutkivat, kuinka informaatiolla voidaan vaikuttaa äskettäin työttömäksi jääneiden työllistymiseen Saksassa. Laajassa kenttäkokeessa satunnaisesti valituille työnhakijoille lähetettiin postitse esite työnhakuprosessista ja työttömyyden mahdollisista negatiivisista vaikutuksista. Esitteen tarkoitus oli sekä informoida että motivoida henkilöitä työnhakuun. Toimenpiteellä havaitaan olevan keskimäärin pieni ja tilastollisesti merkityksetön vaikutus työllisyyteen vuosi postitusten jälkeen. Kenttäkokeeseen valittujen henkilöiden lukumäärä on kuitenkin niin suuri, että tutkimuksessa voidaan tarkastella erikseen sitä osaryhmää henkilöistä, joilla on suuri riski päätyä pitkäaikaistyöttömäksi. Tälle ryhmälle löydettiin tilastollisesti merkittävä positiivinen vaikutus työllisyyteen ja palkkaan, mikä viittaa siihen, että lisääntynyt informaatio ei kannustanut ottamaan vastaan huonolaatuisia töitä, vaan se paransi aidosti henkilöiden työllisyysnäkyviä.

Belot ym. (2018) kehittivät työnhakuun Internet-portaalin, joka ehdottaa työnhakijalle erilaisia ammatillisia vaihtoehtoja henkilön omien taitojen mukaan, sen sijaan että hakuportaali ehdottaisi yhtä ammattinimikkeeseen sidottua työpaikkaa. Portaalin ehdottamat ammatit kuvaavat millaisissa erilaisissa ammateissa ko. osaamisen omaavat henkilöt oikeasti työskentelevät. Portaalin toimintaa kokeiltaessa Belot ym. (2018) havaitsivat, että työnhakijat hakivat laajan hakuinformaation ansiosta työpaikkoja suuremmasta joukosta vapaita työ-

paikkoja, ja että tämä lopulta lisäsi työhaastatteluihin pääsyä. Kokeilun kokoluokka ja lyhyt seuranta-aika kuitenkin rajoittavat tästä tehtäviä johtopäätöksiä.

Informaatio sosiaaliturvasta, kuten siitä kuinka eläke määräytyy työtulojen mukaan, voi vaikuttaa siihen, milloin työelämästä siirrytään eläkkeelle. Liebman ja Luttmer (2015) toteuttivat vuonna 2009 Yhdysvalloissa kenttäkokeen, jonka tarkoituksena oli selvittää kuinka informaatio vaikuttaa iäkkäämpien työntekijöiden työhön osallistumiseen. Kenttäkokeessa satunnaistetulle joukolle lähetettiin postitse esite, jossa kerrottiin eläke-etuuksien määräytymisestä. Henkilöt kutsuttiin myöhemmin myös osallistumaan aihetta käsittelevään 15 minuutin web-opetusohjelmaan. Tutkimuksesta saatujen tulosten mukaan sosiaaliturvakannustimista annettu informaatio lisäsi jonkin verran lähellä eläkeikää olevien työhön osallistumista. Tässä yhteydessä tulee muistaa, että tutkimustuloksia ei sotke ajanjaksoon sattuva finanssikriisi, sillä satunnaistamisen myötä finanssikriisin vaikutus verrokki- ja koeryhmään on sama. Finanssikriisiin liittyvä työmarkkinoiden epävarmuus voi kuitenkin vaikuttaa tulosten yleistettävyyteen yli ajan.

Informaation lisäämisen ja sosiaaliturvan hakemiseen liittyvän byrokratian vaikutuksia on tutkittu laajemmin muissa yhteyksissä. Bhargava ja Manoli (2015) havaitsivat, että hakukriteerien ja -lomakkeiden yksinkertaistaminen lisäsi merkittävästi EITC-verovähennyksen hakemista Yhdysvalloissa. Satunnaistetun kenttäkokeen tulokset osoittavat, että hakuprosessin monimutkaisuus ja tiedon puute oikeudesta verovähennykseen näyttävät haittaavan etenkin alhaisen tulotason henkilöitä. Toisaalta Hertel-Fernandezin ja Wengerin (2013) tutkimuksessa havaitaan viitteitä siitä, että informaation lisääminen voi vähentää työttömyys-etuutta hakevien henkilöiden määrää, mikäli etukäteinen käsitys tuen tasosta tai hakemisen helpoudesta on ollut todellisuutta optimistisempi.

Suomalainen tutkimus informaatioon ja byrokratiaan liittyvien tekijöiden vaikutuksista on lukumäärällisesti vähäistä. Kosonen ja Ropponen (2015) havaitsivat, että verotusmenettelyä koskeva informaatio vähensi yrittäjien tekemiä virheitä verojen raportoinnissa. Matikka ja Paukkeri (2016) havaitsivat, että informaatiokirjeiden ja hakulomakkeiden lähettäminen takuueläkkeeseen oikeutetuille henkilöille lisäsi hyvin merkittävästi tätä sosiaalietuutta hakeneiden eläkeläisten määrää. Eläkeläisille suunnatun informaation on havaittu lisäävän etuuksien hakemista myös Ruotsissa, missä Engström ym. (2018) kokeilivat, kuinka erilaisilla infokirjeillä voidaan vaikuttaa asumistuen hakemiseen. Kokeilussa havaittiin, että informaation ansiosta asumistukeen oikeutetut eläkeläiset hakevat etuutta entistä useammin.

Suomessa on toteutettu myös informaatioon liittyvä satunnaistettu kenttäkokeilu lukiolaisille. Pekkala Kerr ym. (2015) toteuttivat informaatiokokeilun 97:ssä satunnaisesti valitussa lukioidissa, tarkoituksenaan tutkia sitä, vaikuttaako tutkintoihin liittyvä työmarkkinainformaatio kolmannen asteen koulutusvalintojen hakukäyttäytymiseen. Tutkimuksessa nähdään viitteitä siitä, että ne lukiolaiset, jotka olivat todennäköisesti eniten tiedon tarpeessa, muuttivat hakukäyttäytymistään. Tarkastelu kärsii kuitenkin heikosta tilastollisesta voimasta kokeiluun osallistuneiden lukioiden vähäisen lukumäärän vuoksi.

Koulutussektorilla tehtyjä informaatiokokeiluja on tehty useissa eri maissa esimerkiksi nuorten pääainevalintoihin (esim. Baker ym. 2017) sekä vanhempien ja opettajien väliseen yhteydenpitoon ja osallistamiseen liittyen (esim. Castleman ja Page 2017; Kraft ja Rogers 2015; Avvisati ym. 2013). Nuorten kehitykseen ja inhimilliseen pääoman kasvuun liittyvistä kenttäkokeellisista tutkimuksista on saatu luotettavia tietoja siitä, kuinka nuorten kehitystä voidaan tukea vaikuttavalla tavalla (ks. Fryer 2017).

Kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta löytyy myös lukuisia satunnaistettuja kenttäkokeita, joilla pyritään selvittämään erilaisia kysymyksiä työmarkkinoihin liittyen (ks. List ja Rasul

2011). Tällä tavoin voidaan esimerkiksi arvioida entistä luotettavimmin, kuinka erityyppiset aktiivisen työmarkkinapolitiikan työvälineet toimivat, ja ovatko ne lopulta kustannustehokkaita (ks. Card ja Kluge 2017; Crépon ja Van den Berg 2016). Satunnaistettuun koeasetelmaan perustuvat tutkimukset ovat tuottaneet viime vuosina arvokasta tutkimustietoa aktiivisen työvoimapolitiikan syrjäytysvaikutuksista. Crépon ym. (2013) havaitsivat, että nuorille suunnatulla työnhakuvalmennuksella on huomattavia syrjäytysvaikutuksia Ranskassa. Tämä tarkoittaa, että työnhakuvalmennukseen osallistuneet nuoret syrjäyttävät osittain työmarkkinoille muuten pääseviä henkilöitä, mikä vähentää ohjelmasta saatavaa kokonaisyötyä. Työnhakuun liittyvällä valmennuksella on havaittu samankaltainen syrjäytymisvaikutus myös Tanskassa (Gautie ym. 2017) ja Ruotsissa (Cheung ym. 2017).

Suomessa ei vielä ole hyödynnetty satunnaistettuun koeasetelmaan pohjautuvia tutkimusasetelmia työvoimapolitiikan tukena. Suomessa toteutettiin ns. Työhön -ohjelma vuosien 1996 ja 1999 aikana, jolla pyrittiin vaikuttamaan työttömän työnhakutaitoihin. Ohjelmassa hyödynnettiin satunnaistamiseen perustuvaa koeasetelmaa, joka mahdollistaa ohjelman tulosten arvioinnin ja vertaamisen ei-kokeellisilla menetelmillä tehtäviin arvioihin. Tulosten mukaan kaltaistamiseen perustuvat menetelmät tuottavat harhaisia tuloksia, jos henkilöt saavat valikoitua vapaaehtoisesti ohjelman piiriin (Hämäläinen, Uusitalo ja Vuori 2008).

Taloudellisten kannustimien vaikutusta työhön osallistumiseen on tutkittu byrokratiavaikutuksia laajemmin, mutta luotettavia tutkimustuloksia on silti melko vähän saatavilla. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että luotettavia tutkimusasetelmia taloudellisten kannustimien vaikutusten tutkimiseen on haastavaa löytää. Pienituloisille kohdistuvista tutkimuksista voidaan kuitenkin päätellä, että osallistumisjoustopuuruus on yleisesti maltillinen. Luotettaviin koeasetelmiin perustuvissa tutkimuksissa ei tyypillisesti löydetä 0,3:n ylittäviä keskimääräisiä osallistumisjoustoja, eli 10 prosentin kannustimien parantamisella osallistumisaste nousisi enintään 3 prosenttia. Tuoreessa tutkimuksessa Martinez, Saez ja Siegenthaler (2018) tutkivat Sveitsissä vuosina 1997–2003 tapahtuneiden väliaikaisten tuloverosta vapaiden ajanjaksojen vaikutuksia työhön osallistumiseen. Mittavista kannustimien parannuksista huolimatta he eivät havaitsivat vaikutusta työhön osallistumiseen tai tehtyjen työtuntien määrässä. Sigurdsson (2018) päätyy hyvin samankaltaiseen tulokseen arvioidessaan Islannin tuloveroista vapaan vuoden 1987 vaikutuksia työhön osallistumiseen (osallistumisjousto 0,07). Lisäksi Bastani, Moberg ja Selin (2017) arvioivat naimisissa olevien naisten keskimääräiseksi osallistumisjoustoksi 0,13 hyödyntäen Ruotsissa tapahtuneita vero- ja sosiaaliturvasääntöihin kohdistuneita muutoksia. Matikka, Harju ja Kosonen (2015) ovat koonneet kattavammin yhteen aikaisempia tutkimustuloksia taloudellisten kannustimien vaikutuksesta työhön osallistumiseen.

4. ETUUDET JA TYÖSSÄKÄYNTI

Kuvaamme seuraavaksi suomalaista etuusjärjestelmää, sekä etuuksien ja tulojen yhteensovittamista. Rajaudumme etuuksia käsittelevässä tarkastelussamme työttömyysetuuksiin ja yleiseen asumistukeen, koska nämä etuudet ovat keskeisiä myöhemmin esiteltävän kenttäkokeen kannalta. Luvussa esitettävät tilastotiedot pohjautuvat Tilastoon Suomen työttömyysturvasta 2017 ja Kelan rekisteripohjaisiin tilastoaineistoihin.

4.1. Työttömyysturvaetuudet

Työtön työnhakija on oikeutettu joko työmarkkinatukeen tai työttömyyspäivärahaan riippuen työhistoriastaan. Päivärahan edellytyksenä on työssäoloehdon täytyminen, eli noin kuuden kuukauden palkkatyö viimeisen kahden vuoden ja neljän kuukauden aikana. Päiväraha jakaantuu vielä työttömyyskassajäsenyydestä riippuen Kelan maksamaan peruspäivärahaan ja 26 työttömyyskassan maksamaan ansiosidonnaiseen päivärahaan.

Vuonna 2018 Kelan maksama työmarkkinatuki ja peruspäiväraha olivat 679 euroa/kk. Ansiosidonnainen etuus määräytyy työttömyyttä edeltävien tulojen perusteella, ja oli vuonna 2017 keskimäärin 1371 euroa/kk. Kaikkiin työttömyysetuuksiin maksetaan lapsikorotusta sekä korotusosaa ja kulukorvausta aktiivitoimenpiteisiin osallistumisen perusteella. Etuudet voidaan myös maksaa soviteltuna osittaisen työskentelyn ohella. Kuviossa 1 esitetään työttömyysetuuksien euromääräinen kokonaiskehitys vuosina 2000–2017.

Työmarkkinatuen kestolla ei ole enimmäisaikaa, kun taas päivärahaetuuksien kesto riippuu työhistoriasta ja henkilön iästä. Päivärahaa maksetaan enintään 500 etuuspäivää eli noin kahden vuoden ajan, jos työtön on täyttänyt 58 vuotta ennen työssäoloehdon täyttymistä ja täyttää työhistoriaa koskevan vaatimuksen. Nuoremmille päivärahan kesto 400 etuuspäivää, ja jos työhistoriaa on kertynyt alle 3 vuotta, kesto on 300 etuuspäivää. Päivärahakauden päättyessä työttömät siirtyvät työmarkkinatuella.

Työmarkkinatuen saajat

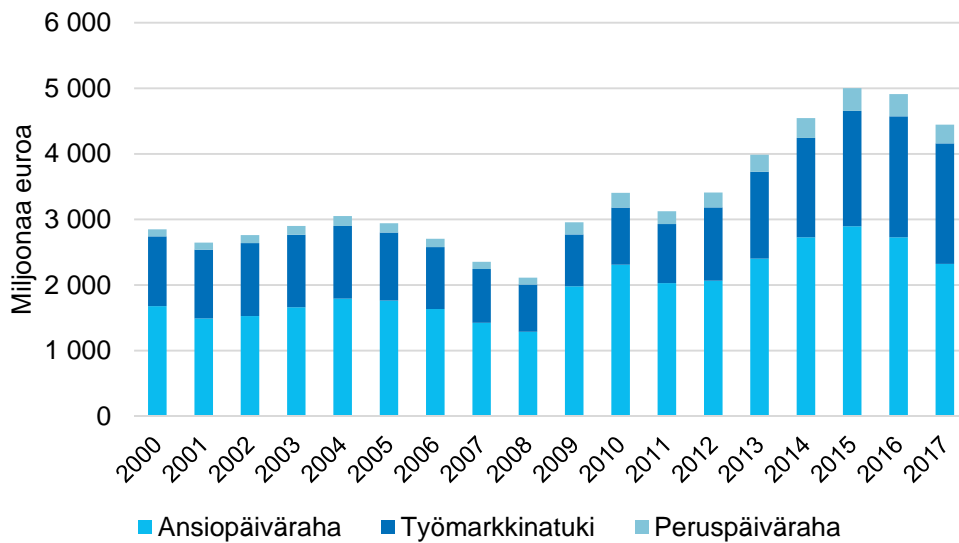
Työmarkkinatuki on tarveharkintainen perusturvaetus, mikä tarkoittaa, että tuen määrään vaikuttavat myös muut kuin työttömyysajan tulot (erityisesti pääomatulot) sekä vanhempien tulot, mikäli nuori asuu vanhempiensa taloudessa. Noin 42 % tuen saajista ei ole täyttänyt työssäoloehtoaa työttömyyden alkaessa, ja noin 58 % on siirtynyt tuelle käytettyään päivärahaoikeutensa loppuun. Työmarkkinatuen saajat ovat siis pitkälti joko pitkäaikaistyöttömiä, nuoria vailla työhistoriaa tai työvoiman ulkopuolelta työnhakijoiksi siirtyneitä. Alle 25-vuotiailla nuorilla on rajoitettu oikeus tukeen ja heiltä edellytetään ammatilliseen koulutukseen hakeutumista.

Peruspäivärahan saajat

Peruspäiväraha vastaa määrältään työmarkkinatukea, mutta se ei ole tarveharkintainen ja sen saamiseksi on täytettävä työssäoloehto. Peruspäivärahan ehdot vastaavat ansiosidonnaisen päivärahan ehtoja lukuun ottamatta vapaaehtoista työttömyyskassan jäsenyyttä. Peruspäiväraha onkin tämän vuoksi työttömyysetuuksista vähiten käytetty ja sitä saa alle viidesosa työssäoloehdon täyttävistä työnhakijoista. Ansiosidonnaisen saajien ikäjakauma painottuu yli 45-vuotiaisiin, kun vastaavasti peruspäivärahan saajissa suurimmat ikäryhmät ovat alle 35-vuotiaita.

Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajat

Ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha on tyypillisin työttömyysetuus silloin kun jäädytään työttömäksi vakiintuneelta työuralta. Koska työttömyyskassojen vuosimaksut ovat verrattain alhaisia peruspäivärahan ja ansiosidonnaisen tasoeroon nähden, työttömäksi jäävien kannattaa yleensä olla kassojen jäseniä. Kasaan pitää kuitenkin kuulua työssäoloehtoa vastaavasti kuuden kuukauden ajan, joten yllättävän työttömyyden kohdatessa kassaehtoa ei ehdi täyttää.



Kuvio 1. Työttömyysturvaetuuksien euromäärän kehitys 2000-2017. Lähde: Kelan kelasto-raportit (vuoden 2017 hintatasossa).

4.2. Työttömyysetuuksien ja palkkatulojen yhteensovittaminen

Työttömyysetuutta on mahdollista saada soviteltuna, kun työtön ottaa vastaan osa-aikaisen työn tai tilapäisesti enintään 2 viikkoa kestävänsä kokoaikatyön. Tulojen sovitellussa otetaan huomioon yli 300 euron kuukausittaisen suojaosan ylittävät ansiot. Suojaosan ylittävältä osalta jokainen ansaittu euro vähentää täyttä työttömyysetuutta 0,5 euroa. Suojaosaan yhdistetty tulojen sovitellu tarjoaa varsin hyvän kannustimen osa-aikaiseen tai tilapäisen työn vastaanottamiseen. Tästä huolimatta sovitellun tuen käyttö ei ole erityisen yleistä etenkin työmarkkinatuen saajien keskuudessa. Heistä soviteltua tukea sai 16 % vuoden 2017 aikana, kun taas ansiosidonnaista saavilla naisilla vastaava osuus oli jopa 40 % tiettyjen työttömyyskassojen osalta (ks. Kyyrä ym. 2018).

Yksi mahdollinen syy osa-aikaisen tai tilapäisen työskentelyn vähäiseen suosioon saattaa liittyä työttömien kokemukseen tai käsitykseen sovitellun työttömyysturvan hakuprosessin hankaluudesta. Työttömyysturvaa haetaan jälkijättöisesti, työttömyyden alussa kahden viikon jaksoissa ja työttömyyden jatkuessa neljän kalenteriviikon tai kuukauden jaksoissa. Työtön ilmoittaa työn teon määrän kassoilta tai Kelalle joko sähköisellä tai paperisella lomakkeella. Epävarmuutta aiheuttavia seikkoja voivat muun muassa olla osa-aikaisen työn 80 %

työaika-ajan ylittyminen, tilapäisen työn 2 viikon keston ylittyminen ja käytettävissä olevien tulojen tilapäinen tippuminen, jos palkan tai sovitellun etuuden maksu viivästyy tavanomaiseen aikatauluun nähden. Nämä epävarmuustekijät tulevat kuitenkin todennäköisesti pienentymään kun siirrytään nykyisestä ansaintaperusteisesta sovitellusta työttömyysturva- ta maksuperusteiseen sovitelluun 1.4.2019 alkaen. Maksuperusteinen sovittelu tarkoittaa työttömyysetuuden sovitte- luun vasta sitten kun palkka on maksettu, verrattuna nykyjärjestelmään, jossa etuuksia tarkistetaan sen mukaan, missä kuussa työskentely oli tapahtunut riippumatta palkanmaksun ajankohdasta.

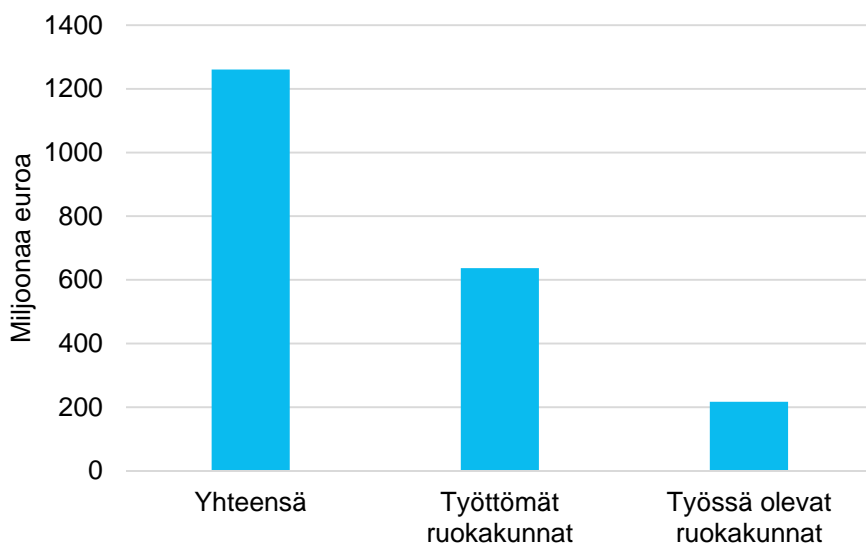
Työssäkäynnistä ilmoitetaan työtuntien lisäksi siitä ansaittu tulo. Tulo ilmoitetaan palkkalaskelmalla, palkkatodistuksella tai (sosiaali- ja terveysministeriön ohjeiden mukaan) muulla luotettavalla selvityksellä, jollainen on esimerkiksi työnantajan vapaamuotoinen ilmoitus palkasta, jonka henkilö tulee saamaan. Palkkatiedon toimitukseen liittyvät, käytännössä palkanmaksupäivästä johtuvat viiveet ovat mahdollinen syy etuuden viivästy- miseen jos viivästyksiä syntyy.

4.3. Asumistuki

Kela maksaa yleistä asumistukea pienituloisille kotitalouksille asumiskustannusten kattami- seen. Työttömät ovat usein pienituloisia, ja yleisestä asumistuesta noin puolet myönnettiin työttömille ruokakunnille vuonna 2017 (ks. kuvio 2). Asumistuen määrä voi olla enintään 80 % hyväksyttävistä asumismenoista. Hyväksyttävien asumismenojen määrä riippuu kotita- louden rakenteesta ja neljästä kuntaryhmästä. Erityisesti pääkaupunkiseudulla enimmäis- määrä ylittyy lähes aina, jolloin yksinasuva työtön saa tyypillisesti asumistukea 413 euroa kuukaudessa.

Työtulot laskevat asumistukea työttömyysturvan sovitte- luun vastaavalla tavalla sillä erotuk- sella, että asumistukeen vaikuttavat ruokakunnan kaikkien jäsenten tulot eivätkä pelkästään työttömän ansiot. Myös asumistuessa on suojaosan kaltainen 300 euron ansiotulovähennys, ja sen ylittävä kotitalouden ansaitsema euro leikkaa asumistukea 0,34 eurolla. Asumistuen tuloharkinta muodostaa näin sovitte- lun rinnalle toisen tukileikkurin, mikä nostaa efektiiviset marginaaliveroasteet korkeiksi ja heikentää olennaisesti asumistukea saavien työttömien osa-aikatyön taloudellisia kannustimia (Viitamäki 2015).

Myös asumistukea haetaan joko verkossa tai paperisella lomakkeella. Asumistukihakemuk- sen liitteeksi tulee palkkalaskelma ja kopio työsopimuksesta. Kela tekee asumistukeen vuo- sitarkistuksen, mutta ruokakunnan tulojen tai elämäntilanteen muuttuessa asumistuki tarkis- tetaan aikaisemmin. Välitarkistus tehdään, jos tulot nousevat vähintään 400 euroa kuussa tai laskevat 200 euroa kuussa. Näin ollen lisääntyneet tulot leikkaavat tukea vähemmän herkästi ja viiveellä verrattuna sovitelluun työttömyysturvaan.



Kuvio 2. Yleisen asumistuki (milj. euroa) vuonna 2017 ruokakunnan tyyppin mukaan. Lähde: Kelan Kelasto-raportit.

4.4. Kuvailevia havaintoja Kelan työttömyysetuuksien (peruspäiväraha ja työmarkkinatuki) hakijoista

Kokeilun suunnittelun kannalta on tärkeää ymmärtää, kuinka tukia haetaan ja mitä mahdollisia ongelmia etuuksien hakuprosessiin saattaa liittyä eri henkilöryhmien näkökulmasta. Tarkastelemme seuraavaksi niiden henkilöiden taustaominaisuuksia, jotka hakivat Kelan työttömyysetuutta vuoden 2017 aikana. Taulukossa 2 keskitytään henkilöihin, jotka ovat jättäneet uuden hakemuksen, ja taulukossa 3 tarkastellaan niitä henkilöitä, joiden jättämä hakemus ei ole asiakokonaisuuden mukaan uusi. Uudet hakemukset on eroteltu aineistosta asiakokonaisuuteen liittyvän vireillöolon tarkenteen ja syyn avulla. Rajauksen tarkoituksena on keskittyä aluksi niihin työttömyysetuuden hakijoihin, jotka ovat aidosti uusia ja kohtaavat hakuprosessin ensimmäistä kertaa työssäolon tai muun toiminnan jälkeen.

Taulukon 2 mukaan kaikista uuden hakemuksen jättäneistä 47 % oli naisia (soviteltua hakeneista 65 %). Työttömyysetuushakemuksen läpimenon kesto oli keskimäärin 15 päivää ja sovitellun etuuden hakijoille kolme päivää pidempi. Hakemusten läpimenojen 9. desiilit viittaavat siihen, että hakemusten läpimenon kestosta löytyy merkittävää vaihtelua. Uusista hakemuksista hylättiin keskimäärin 24 %, joka on selvästi soviteltua etuutta hakeneita korkeampi (9 %). Uusien hylättyjen hakemusten määrää arvioitaessa tulee kuitenkin muistaa, että emme voi erotella käytettävissä olevasta aineistosta syytä, miksi hakemus on hylätty.

Taulukko 2 näyttää myös hakemuksen jättäneiden tietoja muista Kelan maksamista tukimuodoista. Kaikista uusista hakijoista toimeentulotukea sai hakukuukauden aikana 28 % ja yleistä asumistukea 40 %. Toimeentulotukea saavien hakijoiden osuus on huomattavasti alhaisempi soviteltua saavien keskuudessa (8 %). Kokonaan uuden asumistukihakemuksen jättivät noin 9 % kaikista ja 7 % sovitellun etuuden hakijoista. Hakemusten, lausuntojen ja Kelaan tulevien yhteydenottojen maksimimäärät (ja taulukossa näytettävät 9. desiilit) edellisen 12 kuukauden ajalta viittaavat siihen, että vaikka erilaisia tapahtumia on keskimäärin vähäinen määrä, niin hakijoiden joukossa on paljon henkilöitä, jotka ovat usein yhteydessä etuuksia myöntävään viranomaiseen.

Taulukko 2. Peruspäivärahan tai työmarkkinatuen uuden hakemuksen jättäneiden taust ominaisuudet vuonna 2017

	Uudet hakemukset			
	Kaikki (N=107010)		Soviteltu (N=8991)	
	ka.(med.)	p90	ka.(med.)	p90
Ikä	33,6 (30)	54	33,9 (31)	53
Sukupuoli (1=nainen, 0=mies)	47 %		65 %	
Puoliso	24 %		27 %	
Hakemuksen läpimenon kesto (päivää)	15,4 (13)	32	18,3 (16)	37
Hylättyjen hakemusten osuus	24 %		9 %	
Hakemusten # ed. 12 kk ajalta	1,2 (0)	3	3,1 (1)	10
Lausuntojen # ed. 12 kk ajalta	0,0 (0)	0	0,0 (0)	0
Soviteltu	8 %		-	
Saanut toimeentulotukea	28 %		8 %	
Saanut yleistä asumistukea	40 %		36 %	
- maksuerien # ed. 12 kk aikana	3,5 (0)	12	3,3 (0)	12
Uusi asumistuen hakemus	9 %		7 %	
- läpimenon keskim. kesto (pv)	13,5 (11)	29	17,3 (14)	36
- hakemuksien # ed. 12 kk aikana	0,0 (0)	0	0,0 (0)	0
Asumistuen tarkistukset ja muut	9 %		9 %	
- läpimenon keskim. kesto (pv)	10,3 (7)	24	13,9 (9)	33
- hakemuksien # ed.12 kk aikana	0,1 (0)	0	0,1 (0)	0
Yhteydenottojen # ed.12 kk aikana	3,1 (0)	10	2,4 (0)	8
- yleiseen asumistukeen liittyvät	0,2 (0)	0	0,2 (0)	0
- työttömyyskorvauksiin liittyvät	0,6 (0)	2	0,9 (0)	3

Taulukossa esitetään muille kuin luokitelluille muuttujille keskiarvo (ka.), mediaani (med.) ja 90 persenttiili (p90). Käytetty aineisto on 50 % otos kaikista 2017 Kelan työttömyysetuutta saaneista. Uudet hakemukset on tunnistettu hakemuksen vireillä olon syyn ja tarkenteen mukaan. Lyhenne # tarkoittaa lukumäärää.

Taulukossa 3 esitellään samat muuttujat niille työttömyysetuuden hakijoille, joiden hakemuksen asiakokonaisuus ei ole uusi. Huomattavimmat erot uusiin hakemuksiin verrattuna näkyvät työttömyysetuuden hakemuksen läpimenon kestossa (4,9-5,2 päivää), hylättyjen osuudessa (7-8 %) sekä soviteltujen etuuksien yleisyydessä (62 %). Yleisen asumistuen saajien osuus on myös tässä ryhmässä korkeampi (49 % kaikki ja 46 % sovitellun saajista), kuin uuden hakemuksen jättäneissä (Taulukko 2, 36–40 %).

Erot uusien ja muiden kuin uusien hakemusten kestoissa voivat osin johtua Kelasta riippumattomista tekijöistä. Esimerkiksi TE-toimistoilta pyydetty lausunnot voivat viivästyä erinäisistä syistä, jotka viivästyttävät työttömyysetuuden hakemuksen käsittelyä.

Taulukko 3. Peruspäivärahan tai työmarkkinatuen hakemuksen (joka ei ole uusi) jättäneiden taustaominaisuudet vuonna 2017

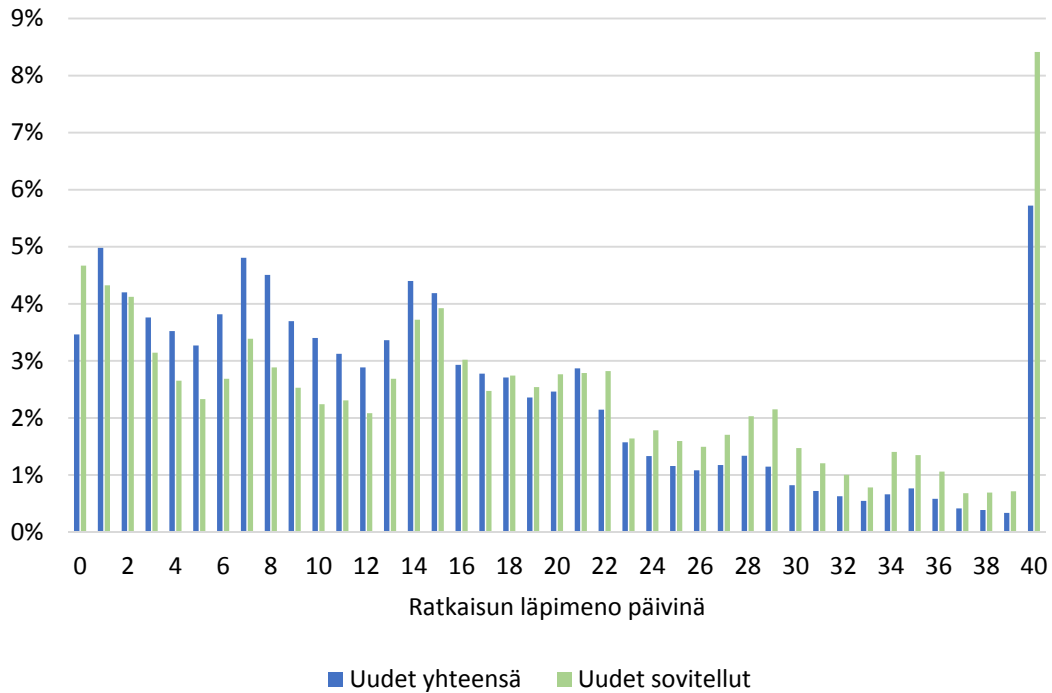
	Muut kuin uudet hakemukset			
	Kaikki (N=310934)		Soviteltu (N=191386)	
	ka.(med.)	p90	ka.(med.)	p90
Ikä	36,9 (35)	55	37,6 (36)	55
Sukupuoli (1=nainen, 0=mies)	56 %		62 %	
Puoliso	29 %		32 %	
Hakemuksen läpimenon kesto (päivää)	4,9 (2)	14	5,2 (2)	14
Hylättyjen hakemusten osuus	8 %		7 %	
Hakemusten # ed. 12 kk ajalta	6,2 (5)	12	7,5 (8)	13
Lausuntojen # ed. 12 kk ajalta	0,1 (0)	0	0,0 (0)	0
Soviteltu	62 %		-	
Saanut toimeentulotukea	16 %		7 %	
Saanut yleistä asumistukea	49 %		46 %	
- maksuerien # ed. 12 kk aikana	5,19 (0)	12	4,9 (0)	12
Uusi asumistuen hakemus	1 %		1 %	
- läpimenon keskim. kesto (pv)	13,1 (10)	28	14,2 (12)	29
- hakemuksien # ed. 12 kk aikana	0,0 (0)	0	0,0 (0)	0
Asumistuen tarkistukset ja muut	8 %		8 %	
- läpimenon keskim. kesto (pv)	11,0 (8)	25	12,1 (9)	27
- hakemuksien # ed.12 kk aikana	0,1 (0)	0	0,1 (0)	0
Yhteydenottojen # ed.12 kk aikana	2,8 (0)	10	2,2 (0)	8
- yleiseen asumistukeen liittyvät	0,1 (0)	0	0,1 (0)	0
- työttömyyskorvauksiin liittyvät	1,0 (0)	3	1,0 (0)	3

Taulukossa esitetään muille kuin luokitelluille muuttujille keskiarvo (ka.), mediaani (med.) ja 90 persenttiili (p90). Käytetty aineisto on 50 % otos kaikista 2017 Kelan työttömyysetuutta saaneista. Uudet hakemukset on tunnistettu hakemuksen vireillä olon syyn ja tarkenteen mukaan. Lyhenne # tarkoittaa lukumäärää.

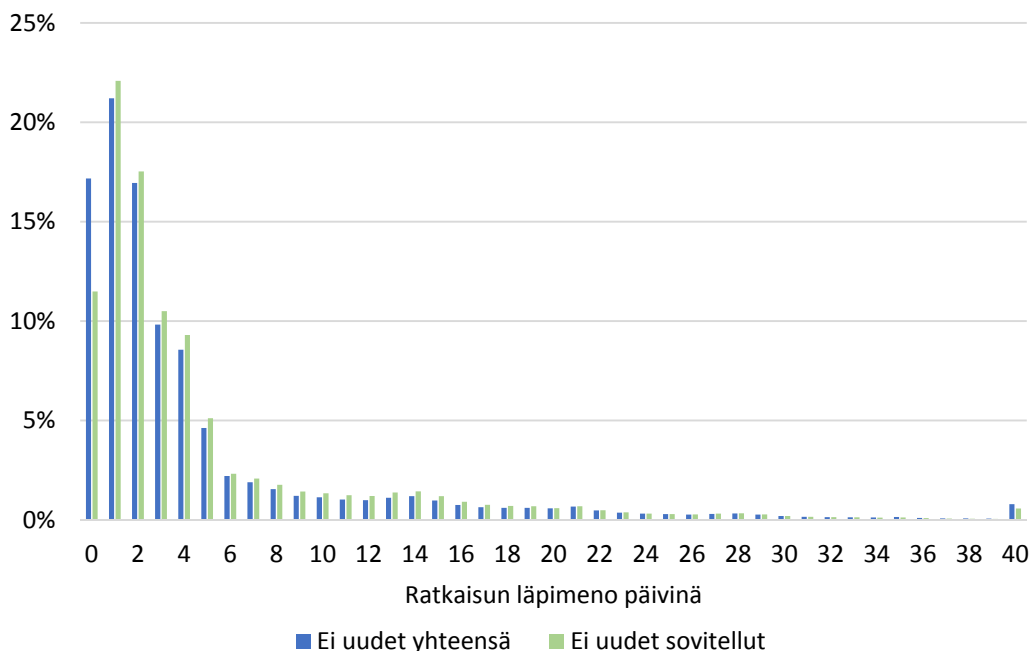
Tarkastelemme seuraavaksi tarkemmin työttömyysetuushakemuksien läpimenon keston jakaumaa uusien ja muiden hakemusten osalta. Kuviossa 3 esitetään uusien työttömyysetuushakemusten ja uusien soviteltujen hakemusten läpimenon kesto päivinä. Yli 39 päivää kestoltaan olevat hakemukset on yhdistetty samaan ryhmään. Kuvioista 3 havaitaan, että uusia hakemuksia ratkaistaan varsin tasaisesti noin 3 % päivätahtia ensimmäisten kahden viikon aikana, mutta ratkaisujen määrä kääntyy tämän jälkeen selvään laskuun. Ratkaisujen kesto kuitenkin venyy 40 päivään tai pidempään noin 6 % ratkaisuista (sovitelluista noin 8 %).

Kuvio 4 näyttää ratkaisujen keston päiväkohtaisen jakauman muille kuin uusille hakemuksille. Uusiin hakemuksiin verrattuna ero käsittelyjen päiväkohtaisissa kestoissa on näkyvä. Muista kuin uusista hakemuksista ratkaistiin lähes 80 % ensimmäisen viiden päivän aikana, kun vastaavaan osuuteen pääseminen uusien hakemuksien kohdalla (Kuvio 3) vei yli 20 päivää.

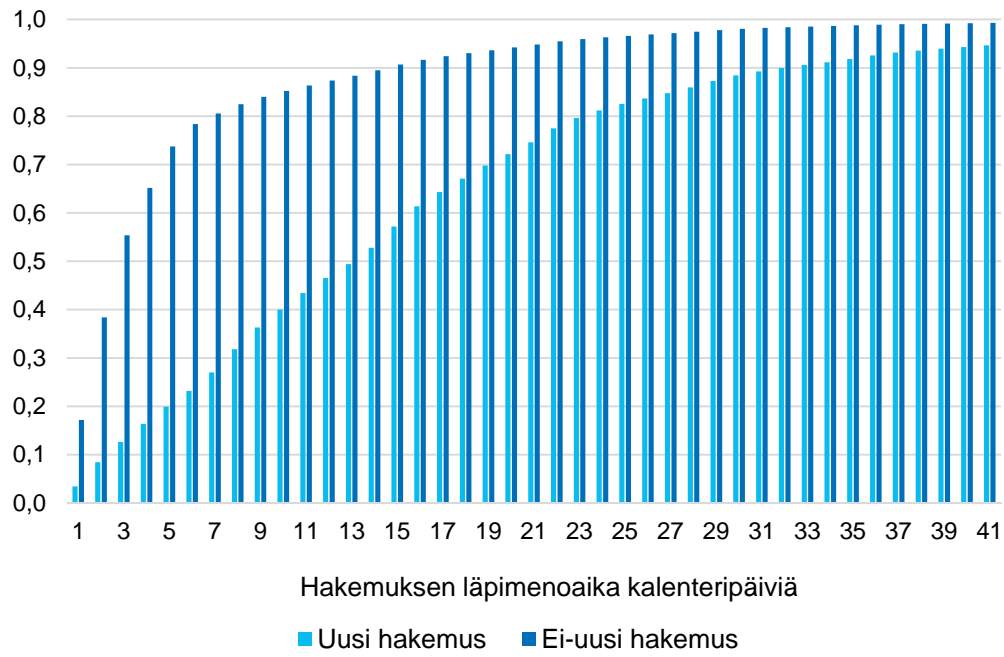
Kuvio 5 kokoaa vielä yhteen uusien ja muiden hakemusten läpimenoaikojen kumulatiiviset jakaumat. Kuvioista näkyy selvästi, että muut kuin uudet hakemukset saadaan selvitettyä huomattavasti nopeammalla tahdilla kuin uudet hakemukset.



Kuvio 3. Uusien työttömyysetuushakemuksien läpimenon kesto päivinä. Huomio: Ryhmä 40 sisältää kaikki ratkaisut, joiden läpimeno kesti yli 39 kalenteripäivää.



Kuvio 4. Muiden kuin uusien työttömyysetuushakemuksien läpimenon kesto päivinä. Huomio: Ryhmä 40 sisältää kaikki ratkaisut, joiden läpimeno kesti yli 39 kalenteripäivää.



Kuvio 5. Työttömyysetuushakemusten kumulatiivinen jakauma

5. EHDOTUS SATUNNAISTETUKSI KENTTÄKOEILUKSI

Seuraavaksi esittelemme ehdotuksen satunnaistetuksi kenttäkokeiluksi. Kokeilun tavoitteena on tuottaa tietoa sosiaaliturvan kehittämisen tueksi. Kokeilussa keskitytään siihen, mitä tekijöitä on tärkeää huomioida, kun pyritään parantamaan sosiaaliturvajärjestelmän ja työmarkkinoiden jouhevampaa yhteensovittamista osa-aikaisen tai tilapäisen työnteon osalta. On todennäköistä, että osa-aikainen ja tilapäinen työ tulee yleistymään tulevaisuudessa työmarkkinoiden muuttuessa. Siksi on erittäin keskeistä tuntea ne tekijät ja vaikutuskanavat, jotka estävät tai hidastavat osallistumista tämän tyyppisille työmarkkinoille.

Kokeilussa keskitytään erityisesti etuuksien hakemiseen ja palkkatulojen raportointiin liittyviin asioihin, eli niin kutsuttuihin byrokratiakustannuksiin. Hallinnollinen byrokratia voi muodostaa merkittävän esteen työhön osallistumiselle, mikäli esimerkiksi työtulojen raportointi koetaan aikaa vieväksi tai vaivalloiseksi. Lisäksi epävarmuus siitä, miten työssäkäynti pitää raportoida ja miten palkkatulot vaikuttavat eri etuuksiin, voi entisestään kasvattaa etuusbyrokratian negatiivista vaikutusta. Myös epävarmuus siitä, aiheuttaako osittainen tai tilapäinen työskentely katkoja tai viiveitä etuuksien maksamiseen, kasvattaa byrokratiakustannusta ja voi olennaisesti haitata työllistymistä.

Byrokratian vaikutus voi nousta erityisen merkittäväksi, kun henkilö saa samanaikaisesti useampaa etuutta. Esimerkiksi sovitellun työttömyysturvan ja asumistuen säännöt ovat molemmat jo itsessään melko vaikeaselkoisia, ja monimutkaisuutta lisää entisestään se, että palkkatulojen vaikutus näiden etuuksien määrään ja maksamiseen on hyvin erityyppinen (ks. luvut 4.1–4.3). Lisäksi työssäkäynti edellyttää erillistä raportointia kaikkien etuuksien osalta, mikä luonnollisesti kasvattaa byrokratian määrää entisestään. Etuuksien hakemiseen liittyy myös oma byrokratiensa, joka kuormittaa sekä etuuden hakijaa että hallintoa. Tässä kokeilussa ei arvioida byrokratian vaikutuksia tästä näkökulmasta, vaan keskitytään ensisijaisesti siihen byrokratiaan, joka syntyy etuuden saajan osallistuessa työmarkkinoille.

Byrokratialoukun lisäksi kokeilussa huomioidaan myös työnteon rahalliset kannustimet eli se, miten osa-aikainen tai tilapäinen työskentely vaikuttaa käteen jääviin tuloihin ja sitä kautta työnteon taloudelliseen houkuttelevuuteen. Tämä niin kutsuttu kannustinloukku muodostuu siitä, että työnteon rahallinen hyöty koetaan niin pieneksi, ettei osittaista tai tilapäistä työtä koeta olevan kannattavaa hakea tai ottaa vastaan. Lisäksi kokeilussa huomioidaan informaation merkitys eli se, miten nykyisten etuussääntöjen ja -käytäntöjen selvempi viestittäminen voi vaikuttaa niiden ymmärtämiseen ja sitä kautta työllistymiseen. Tiedottamisella voidaan vaikuttaa myös koettuun epävarmuuteen sen suhteen, miten palkkatulot todellisuudessa vaikuttavat etuuksien määrään ja niiden maksuaikatauluun. Sosiaalietuuksiin liittyvä puutteellinen, epäselvä tai hankalasti saatavilla oleva informaatio voi siis tätä kautta heikentää työllistymistä.

Jotta näiden eri tekijöiden (byrokratia, taloudelliset kannustimet, informaatio) vaikutuksia ja niiden eroja voidaan luotettavasti arvioida, tarvitaan satunnaistettuun koeasetelmaan perustuva tutkimus, jossa kaikkia näitä tekijöitä tarkastellaan samassa koeasetelmassa ja eroteltuna toisistaan. Näiden tekijöiden tuntemus on tämänhetkisen tutkimustiedon perusteella hyvin puutteellista (ks. luku 3), ja siksi on tärkeää saada täsmällistä ja luotettavaa tietoa niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat sosiaaliturvan ja työelämän yhteensovittamisen haluttavuuteen. Kokeilun avulla saadaan yhteiskunnallisesti tärkeää tietoa siitä, mitkä osatekijät tulisi huomioida sosiaaliturvajärjestelmää uudistettaessa. Kokeilun suunnittelu on toteutettu yh-

teistyössä Kelan toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen asiantuntijoiden sekä Pal-kansajien tutkimuslaitoksen ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden kanssa.

5.1. Kokeilun lähtökohdat ja periaatteet

Osittainen ja tilapäinen työllistyminen ja siihen nivoutuvat sosiaaliturvajärjestelmät ovat kokeilun keskiössä. Kokeilu siis rajataan koskemaan niitä sosiaaliturvajärjestelmän osia, jotka liittyvät keskeisesti tilanteisiin, joissa henkilöt saavat sosiaalietuuksia ja ovat samalla osa-aikaisessa tai tilapäisessä työssä. Lisäksi keskitymme siihen, millä tavoin sosiaaliturvajärjestelmää voidaan tehokkaimmin uudistaa osa-aikaisen ja tilapäisen työn kannustimien parantamiseksi.

Kaikki sosiaaliturvamallit koostuvat pitkälti samankaltaisista elementeistä, joiden muodot ja painotukset saattavat kuitenkin poiketa erilaisissa malleissa merkittävästikin toisistaan. Kaikissa sosiaaliturvajärjestelmissä on omat byrokratiakustannuksensa liittyen tukien hakemiseen, maksamiseen ja raportointivaatimuksiin. Lisäksi eri järjestelmissä on omat säännöksensä siitä, kuinka suuria etuudet ovat ja miten palkka- ja muut tulot vaikuttavat eri etuuksien tasoon tai oikeuteen saada sosiaalietuuksia. Erityyppiset järjestelmät poikkeavat myös tyypillisesti toisistaan sen suhteen, kuinka yksinkertainen ja selkeä sosiaaliturvajärjestelmä on sen asiakkaiden ja hallinnon näkökulmista.

Emme lähde arvioimaan tässä kokeilussa jonkun tietyn sosiaaliturvamallin vaikutuksia. Ehdottamamme kokeilu siis poikkeaa merkittävästi vuosina 2017–2018 toteutetusta perustulokokeilusta, jossa pyrittiin arvioimaan tietyn perustulomallin mukaisen sosiaaliturvajärjestelmän vaikutuksia. Perustulomallissa sekä byrokratia että taloudelliset kannustimet muuttuvat samanaikaisesti verrattuna nykyjärjestelmään. Lisäksi perustulomalli saattaa olla selkeämmin ymmärrettävä kuin nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä, ja epävarmuus tulojen vaikutuksesta etuuden suuruuteen on tässä mallissa nykyjärjestelmää pienempi. Perustulomallia arvioitaessa ei siis pystytä tutkimaan minkä tekijöiden (byrokratia, kannustimet, informaatio) aiheuttamia mahdolliset muutokset esimerkiksi työllisyydessä ovat, sillä kaikki tekijät muuttuivat kokeilussa samanaikaisesti kaikille siinä mukana olleille henkilöille. Lisäksi perustulomallin erityyppiset kannustimet voivat aiheuttaa sekä positiivisia että negatiivisia työllisyysvaikutuksia. Perustulokokeilun perusteella ei siis välttämättä voida sanoa eri vaikutuskanavien suhteellisesta merkityksestä mitään, riippumatta siitä minkälaisia tuloksia kokeilusta saadaan.

Kun eri vaikutuskanavat pystytään erottamaan toisistaan, voidaan täsmällisemmin sanoa, missä ovat nykyjärjestelmän suurimmat ongelmakohdat, ja minkä tyyppisillä sosiaaliturvan muutoksilla tai vaihtoehtoisilla sosiaaliturvamalleilla kyseisiin haasteisiin voitaisiin parhaiten vastata. Hyvän sosiaaliturvamallin rakentaminen siis edellyttää ennen kaikkea vaikutuskanavien ja niiden merkityksen ymmärtämistä. Tämä on keskeisin periaate tämän kokeilun suunnittelussa.

Kokeilu perustuu satunnaistettuun koeasetelmaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että eri koeryhmät valitaan kokeilun piirissä olevasta niin sanotusta kohdejoukosta täysin satunnaisesti. Satunnaistettu otanta mahdollistaa luotettavien syy-seuraussuhteiden tutkimisen, jolloin voidaan olla varmoja siitä, että pelkästään kokeilussa testatut tekijät ovat mahdollisten muutosten ajajia. Satunnaistetun koeasetelman hyödyistä ja mahdollisista haasteista keskustelimme tarkemmin edellä luvussa 3.1, ja satunnaistamisen käytännön toteuttamisesta keskustelimme myöhemmin luvussa 5.3.

Kokeilun käytännön toteutuksen osalta keskitymme tässä raportissa pääasiassa Kelan järjestelmätason muutosten toteutettavuuteen ja niiden haasteellisuuteen, sekä kokeilun vaatimaan lainsäädännölliseen muutostarpeeseen. Kokeilun toteutuksen kannalta keskeistä on se, että kokeilua varten säädetään erillinen kokeilulaki, jossa kokeilun yksityiskohdat määritetään. Kokeilussa toteutettavat toimet tulevat lähtökohtaisesti parantamaan niiden henkilöiden asemaa, jotka ovat kokeiluryhmissä mukana, verrattuna kokeilun verrokkiryhmään sekä kokeilun ulkopuolella oleviin henkilöihin. Tämä tilapäinen muutos on kuitenkin perusteltavissa siitä näkökulmasta, että kokeilun avulla saadaan merkittävää ja ainutkertaista tietoa siitä, miten sosiaaliturvajärjestelmä ja työmarkkinat saadaan toimimaan tulevaisuudessa paremmin yhteen. Tämänäyttöiset muutokset ovat myös linjassa Perustuslakivaliokunnan periaatteen kanssa, jonka mukaan kenenkään asemaa ei saisi kokeilussa lähtökohtaisesti heikentää.

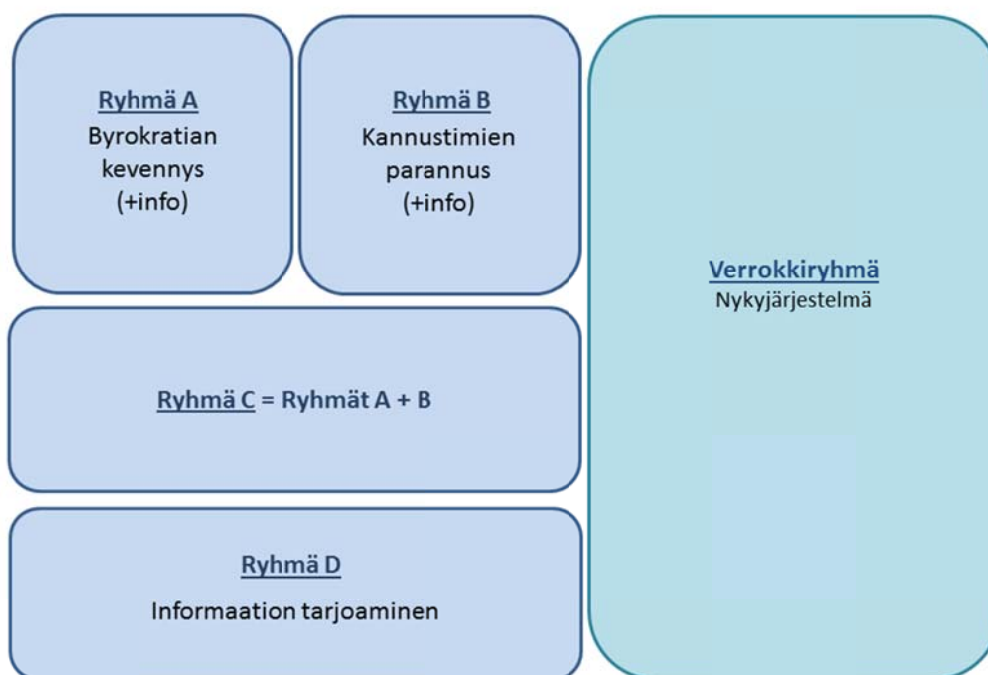
5.2. Kokeilun rakenne

Kokeilussa muodostetaan eri koeryhmiä, joihin kohdennetaan erityyppisiä muutoksia. Muutokset kohdistuvat etuuden saajaan kohdistuvaan 1) etuusbyrokratiaan, 2) taloudellisiin kannustimiin ja 3) informaatioon järjestelmistä ja kannustimista. Lähdemme ehdotuksessa liikkeelle muutoksista, jotka lähtökohtaisesti keventävät byrokratiaa, parantavat taloudellisia kannustimia osallistua työmarkkinoille sekä lisäävät informaatiota etuuksista ja kannustimista.

Kokeiluehdotus ottaa huomioon tulevat muutokset sosiaaliturvan hallinnoinnissa ja säännöissä. Kokeilun käynnistyessä tulorekisteri on käytössä sosiaaliturvan toimeenpanossa. Tulorekisterin myötä Kela saa tiedon henkilöille maksetuista palkoista enintään viiden päivän kuluttua siitä, kun palkka on maksettu. Toiseksi huomioidaan, että soviteltu työttömyys-turva toteutetaan kokeilun alkaessa maksuperusteisesti, mikä tarkoittaa lyhyesti sanottuna työttömyysetuuden sovittelua vasta sitten kun palkka on maksettu, verrattuna nykyjärjestelmään, jossa etuuksia tarkistetaan sen mukaan, missä kuussa työskentely oli tapahtunut riippumatta palkanmaksun ajankohdasta. Maksuperusteinen sovittelu otetaan käyttöön 1.4.2019 alkaen.

Kuviossa 6 on esitetty kokeilun rakenne tiivistetysti. Kokeilussa eri vaikutuskanavat ja tekijät saadaan erotettua toisistaan eri ryhmien käyttäytymisen muutoksia vertailemalla. Ryhmä A:han arvotuille henkilöille kohdistetaan byrokratian keventämiseen tähtääviä toimia. Ryhmä B:lle parannetaan osittaisen tai tilapäisen työn teon taloudellisia kannustimia. Byrokratiaa ei voida keventää tai kannustimia parantaa ilman, että muuttuneista byrokratiakäytännöistä ja parantuneista kannustimista samanaikaisesti myös informoidaan henkilöitä. Siksi molempiin ryhmiin kohdistuu myös nykyjärjestelmään verrattuna lisääntynyt tiedottaminen (info).

Etuusbyrokratia ja taloudelliset kannustimet voivat molemmat vaikuttaa siihen, miten houkuttelevaksi työmarkkinoille osallistuminen koetaan. Toisaalta näillä tekijöillä voi olla myös merkittäviä yhteisvaikutuksia. Yhteisvaikutusten tutkimiseksi voidaan muodostaa koeryhmä C, jossa sekä byrokratiaa kevennetään että kannustimia parannetaan. Tämänkaltaisella asetelmalla voidaan saada luotettavaa tietoa sekä byrokratia- että kannustinloukkujen erillisistä vaikutuksista, sekä näiden tekijöiden mahdollisista yhteisvaikutuksista.



Kuvio 6. Kokeilun rakenne ja kokeiluryhmät

Kokeilussa tutkitaan myös informaation erillistä vaikutusta tarjoamalla yhdelle ryhmälle pelkästään parempaa informaatiota nykyisistä työnteon taloudellisista kannustimista, sekä siitä, minkälainen hakemusbyrokrania todellisuudessa on, ja miten osittainen tai tilapäinen työllistyminen vaikuttavat etuuksien maksuaikatauluun ja mahdolliseen etuuksien takaisinperintään (Ryhmä D). On mahdollista, että pelkästään näistä tekijöistä annettu selkeä ja täsmällinen informaatio vaikuttaa työssäkäyntihalukkuuteen. Byrokrania-, kannustin- ja informaatiovaikutusten erottelunsa vuoksi tarvitaan siis erillinen koeryhmä, jolle tarjotaan pelkästään parempaa informaatiota nykyjärjestelmästä, jotta nämä vaikutukset voidaan luotettavalla tavalla erottaa muista vaikutuskanavista.

Eri koeryhmien lisäksi tarvitaan näiden ryhmien kanssa täysin samankaltainen verrokkiryhmä, joka säilyy nykyisen järjestelmän piirissä. On todennäköistä, että esimerkiksi työllisyys ja sosiaalietuuksien hakeminen muuttuvat ajassa esimerkiksi yleisen taloudellisen tilanteen muuttuessa. Siksi on erittäin keskeistä verrata eri ryhmien muutoksia ns. verrokkiryhmään eli keskimäärin muutoin täysin samanlaisiin henkilöihin, joille ei kohdisteta mitään muutosta kokeilussa. Vain tällä menettelytavalla voidaan saada luotettavaa syy-seuraussuhteisiin perustuvaa tietoa eri vaikutuskanavien merkityksestä ja vaikutusten mittaluokista. On hyvä huomata, että verrokkiryhmä säilyisi nykyisen järjestelmän piirissä vain kokeen ajan.

Kerromme alla yksityiskohtaisemmin ehdotuksemme ryhmiin A-D kohdistuvista konkreettisesti muutoksista, joiden avulla eri tekijöiden vaikutuksia voidaan arvioida. Kokeiluryhmille kohdennettavien muutosten avulla pyrimme tutkimaan byrokratian keventämisen, kannustimien sekä informoinnin ja epävarmuuden vaikutuksia työllistymiseen. Ehdotettavat kokeilut eivät siis sellaisenaan edusta Kelan tai tutkimusryhmän näkemyksiä siitä, miten sosiaaliturvajärjestelmää pitäisi uudistaa, vaan kokeiluiden tavoitteena on saada luotettavaa tutkimukseen perustuvaa näyttöä eri tekijöiden vaikutuksesta työllistymiseen.

Työllisyysvaikutusten tutkiminen on kokeilun keskiössä, joten työllistymiseen liittyvät muutokset ovat tärkeimpiä kokeilussa seurattavia tulemia. Kokeilun arvioinnissa keskitytään osittaisen, tilapäisen sekä kokoaikaisen työnteon arviointiin. Arvioinnissa hyödynnetään tulorekisterin kuukausikohtaisia palkkatulo- ja työllisyystietoja, jotka mahdollistavat aiempaa vuosikohtaista aineistoa tarkemman analyysin työllisyysvaikutuksista. Lisäksi kokeilussa tutkitaan sitä, miten kokeiluryhmien käytettävissä olevat tulot muuttuvat suhteessa verrokki-ryhmään, joka pysyy nykyisen järjestelmän piirissä. Työllisyyden ja tulojen lisäksi kokeilussa seurataan miten eri kokeiluryhmät hakevat eri etuuksia, ja miten etuuksien hakemus- ja käsittelyajat mahdollisesti eroavat eri ryhmien välillä.

Ryhmä A: Byrokratian keventäminen

Tähän ryhmään kohdistettavien toimien tavoitteena on keventää koettua etuusbyrokratiaa etuudensaajan näkökulmasta. Työttömään henkilöön kohdistuvia byrokratiaksi laskettavia toimia on olemassa lukuisia, sisältäen muun muassa työttömyysajan ilmoitusten ja työllisyysilmoitusten täyttämisen ja jättämisen, koulutus- ja aktivointitoimenpiteisiin osallistumisen sekä mahdollisten muiden etuuksien hakemisen ja niihin liittyvän byrokratian. Onkin selvää, että kokeilussa ei pystytä järkevällä tavalla vaikuttamaan kaikkiin mahdollisiin byrokratian muotoihin. Kokeilussa pyritään ensisijaisesti vaikuttamaan byrokratiaan, joka aiheutuu silloin, kun työtön siirtyy kokoaikaisesta työttömyydestä osittaiseen tai tilapäiseen työhön.

Byrokratian määrittelemisen vaikeuden lisäksi koetun byrokratian määrää ei voida suoraviivaisesti mitata. Eri henkilöt voivat myös kokea samat raportointivaatimukset eri tavoin. Jotta byrokratian mahdollisten vaikutusten arviointi olisi mielekästä, tarvitsee byrokratiaa keventää niin, että se muuttaa merkittävästi koettua keskimääräistä byrokratiakustannusta verrattuna nykyjärjestelmään. Kokeilussa toteutettavat muutokset tähtäävät siis toimiin, jotka mahdollisimman konkreettisesti vähentävät koettua byrokratiaa etuudensaajan näkökulmasta.

Lisäksi myös muut tekijät kuin byrokratia voivat muuttua samalla kuin hakemus- tai raportointibyrokratiaa kevennetään tai selkeytetään. Tietyillä toimilla voi siis olla välillistä vaikutusta esimerkiksi koettuun epävarmuuteen sekä taloudellisten kannustimien kokoon. Tästä syystä on erittäin tärkeää kohdistaa muihin kokeiluryhmiin erilliset muutokset taloudellisissa kannustimissa (ryhmä B) sekä informaatioissa ja epävarmuudessa (ryhmä D), jolloin näiden tekijöiden vaikutusten välisiä eroja voidaan luotettavasti tutkia. Eri vaikutuskanavien eroja voidaan siis käytännössä tutkia vertailemalla eri koeryhmien tulemia keskenään. Satunnaisesti koasetelma mahdollistaa sen, että erot eri ryhmien työllisyydessä johtuvat pelkästään siitä, että ryhmiin on kohdistettu erilaisia toimenpiteitä. Tällöin voimme luotettavasti erotella eri tekijöiden suhteelliset vaikutukset, sekä tutkia byrokratia- ja kannustinloukkujen mahdollisia yhteisvaikutuksia.

Kokeilun kannalta on keskeistä, että byrokratiamuutos on riittävän suuri työttömän näkökulmasta. Mikäli byrokratian muutos on liian vaatimaton, emme välttämättä pysty luotettavasti havaitsemaan byrokratiamuutosten vaikutusta. Listaamme seuraavaksi konkreettisia vaihtoehtoja, joilla byrokratian vaikutusta työllistymiseen voidaan arvioida. Esittelemme aluksi työllistymiseen liittyvien raportointikäytäntöjen yksinkertaistamiseen kohdistuvan vaihtoehdon, joka on käytännön toteutukseltaan melko suoraviivainen. Tämän jälkeen nostamme esiin sovitellun työttömyysturvan työaikasääntöjen poistamiseen kohdistuvan vaihtoehdon, joka on käytännön toteutukseltaan haastavampi. Lopuksi keskustelemme lyhyesti muista vaihtoehdoista kokeilun toteuttamiseksi.

Ehdotus 1: Yksi ilmoitus tuloista ja työllisyydestä sekä samanaikaiset etuuspäätökset eri etuuksille

Kokeiluryhmään A kohdistetaan muutos, joka koskee eri etuuksiin liittyviä raportointivaatimuksia. Muutoksen myötä kokeiluryhmään kuuluvat etuudensaajat voivat ilmoittaa työpäivänsä ja työtuntinsa yhdellä yksinkertaisella lomakkeella. Tämän ilmoituksen ja tulorekisteristä poimitujen palkkatietojen perusteella Kela tarkistaa työnteon vaikutuksen kaikkiin henkilön saamiin etuuksiin (työttömyysturva, asumistuki, toimeentulotuki) samanaikaisesti. Kela tiedottaa etuudensaajia siitä, miten työssäkäynti vaikuttaa kaikkiin henkilön saamiin etuuksiin ja seuraaviin etuusmaksatuksiin sekä niiden aikatauluun. Kela myös ilmoittaa etukäteen tähän kokeiluryhmään arvotuille etuudensaajille, että jatkossa yksi yksinkertaistettu ilmoitus työllistymisestä riittää kaikkien etuuksien osalta.

Työttömän etuudensaajan näkökulmasta muutos vähentää työssäkäyntiin liittyvää byrokratiata, sillä yksi yksinkertaistettu ilmoitus työnteosta riittää kaikkien etuuksien osalta. Nykyjärjestelmässä palkkatulot ja muita työllistymiseen liittyviä tietoja pitää ilmoittaa jokaisen etuuden kohdalla erikseen, mikä lisää byrokratian määrää. Lisäksi työssäkäynnin vaikutusta eri etuuksien määrään ja maksatukseen voi olla hankala hahmottaa ja ymmärtää, mikä lisää työllistymiseen liittyvää epävarmuutta. Yhtäaikaiset päätökset kaikkien etuuksien osalta, sekä tieto siitä, miten työssäkäynti vaikuttaa etuuksien maksatukseen, pienentävät lähtökohtaisesti epävarmuutta työllistymisen vaikutuksista ja siitä, milloin päätökset eri etuuksille tulevat. Kokeilussa Kela ilmoittaa etuudensaajalle myös sen, jos työllistyminen ei vaikuta etuuden suuruuteen, seuraavaan maksatukseen, tai mikäli etuuspäätökset viivästyvät. Tämä menettely vähentää entisestään koettua epävarmuutta.

Etuudensaajien osalta muutos kohdistuu erityisesti niihin henkilöihin, jotka saavat useampaa etuutta samanaikaisesti (ks. luku 4.4). Tällöin muutoksella on oletettavasti suurempi vaikutus esimerkiksi peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea ja asumistukea yhtä aikaa saavien henkilöiden työllistymiseen. Yksinkertaistetulla ilmoitusmenettelyllä voi kuitenkin olla vaikutusta myös pelkän työttömyysetuuden saajiin, ja siksi kokeiluryhmä sisältää myös pelkkää työttömyysetuutta saavia henkilöitä. Kokeilun kohdejoukosta keskustellaan tarkemmin luvussa 5.3.

Kokeilu edellyttää muutoksia Kelan vaatimiin raportointikäytäntöihin tuloista ja työllisyydestä sekä siihen, miten etuudensaajia tiedotetaan tulojen ja työllistymisen vaikutuksesta etuuksiin ja niiden maksatukseen. Uusien yksinkertaistettujen raportointikäytäntöjen suunnittelu ja toteutus, sekä samanaikaiset etuuspäätökset ja etuudensaajan tiedottaminen, vaativat Kelan nykyisten toimintojen ja tietojärjestelmien muokkausta kokeiluun osallistuvien osalta, sillä työssäkäynnin vaikutukset kaikkiin etuuksiin pitää selvittää samanaikaisesti. Kokeilu ei kuitenkaan lähtökohtaisesti muuta etuussääntöjä, eli etuudet maksetaan samojen periaatteiden mukaan kuin nykyjärjestelmässä (ottaen huomioon kokeilun aloittamisen aikaan käytössä olevan maksuperusteisen sovittelun ja tulorekisterin). Tällöin hallinnon näkökulmasta keskeisin käytännön haaste liittyy riittävään henkilöresursointiin, jotta kokeilu voidaan toteuttaa suunnitellulla tavalla.

Yhteenvedon voidaan todeta, että yksi ilmoitus työllistymisestä sekä samanaikaiset etuuspäätökset vähentävät etuudensaajan kokemaa byrokratiata ja vähentävät työllistymisestä koituvaa epävarmuutta etuuksien maksatuksen ja aikataulun suhteen. Kokeilu on myös melko yksinkertainen käytännön toteutuksen suhteen, sillä kokeiluun kuuluvien henkilöiden etuudet maksettaisiin samojen periaatteiden mukaan kuin nykyäänkin, jolloin muutokset koskisivat lähinnä Kelan järjestelmätason muokkauksia.

Ehdotus 2: Työttömyysturvan työaikasääntöjen muuttaminen ja työttömyysturvan sovittelu ilman erillistä hakemusta

Toisena vaihtoehtona esitämme, että kokeiluryhmään kohdistetaan muutos, joka poistaa nykyiset työaikarajoitukset sovittelusta työttömyysturvasta (ks. luku 4.2). Muutoksen myötä sovittelu työttömyysetuus perustuu pelkästään euromääräisiin sääntöihin. Tämä vähentää etuudensaajaan byrokratiakustannusta, sillä sovittelun etuuden määrä voidaan laskea suoraan tulorekisterin palkkatiedoista ilman etuudensaajan raportointia ansaitusta palkasta, työtunneista ja -päivistä. Muutos myös yksinkertaistaa sovitteltua työttömyysturvaa työpäivä- ja työtuntikohtaisten sääntöjen poistuessa. Lisäksi muutos vähentää koettua epävarmuutta siitä, kuinka lisätyöt ja lisätunnit mahdollisesti vaikuttavat oikeutukseen saada sovitteltua päivärahaa.

Työttömyysetuuden saajan näkökulmasta muutoksen keskeisenä tavoitteena on vähentää raportointivaatimuksia työllistyttäessä tilapäisiin tai osa-aikaisiin töihin. Muutos mahdollistaa sen, että työttömyysetuus voidaan sovittaa tulorekisterin perusteella ilman erillistä hakemusta. Itse työttömyysetuutta tulisi kuitenkin hakea nykyisten käytäntöjen mukaisesti, eli pienet palkkatulot eivät automaattisesti oikeuta sovittelun työttömyysetuuden saamiseen. Kokeilu voidaan toteuttaa myös niin, että nykyisistä työttömyysajan ilmoituksista ei luovuta, jolloin etuudensaajan täytyy edelleen säännöllisesti raportoida työpäivät ja työttömyyspäivät Kelaan. Muutoksen myötä työtuntien seuraaminen ja raportointi kuitenkin poistuisivat, mikä yksinkertaistaa nykyjärjestelmää ja vähentää etuudensaajan kokemaa byrokratiaa.

Työttömän etuudensaajan näkökulmasta muutos parantaa myös työllistymisen rahallisia kannustimia, mikäli esimerkiksi 80 % työaikasääntö on ollut aikaisemmin merkittävä sovittelun etuuden rajoite. Rahallisten kannustimien vaikutus voidaan kuitenkin erottaa muista tekijöistä käyttämällä hyväksi kokeiluryhmä B:n tuloksia, joissa pelkkiä rahallisia kannustimia on parannettu (ks. tarkemmin alla). Työaikarajoista luopuminen voi toteutustavasta riippuen luoda myös tilanteen, jossa osa-aikainen työskentely matalapalkkaisessa työssä on kannattavampaa kuin kokoaikainen työskentely pienellä palkalla, mikäli osa-aikatyöstä saadut palkkatulot yhdistettynä työttömyyskorvaukseen muodostavat lähes yhtä suuret käytettävissä olevat tulot kuin kokoaikainen työskentely. Tällöin muutos saattaa lisätä osa-aikaista työntekoa kokoaikaisen työn kustannuksella. Tätä työllisyyden valossa negatiivista vaikutusta voidaan kuitenkin helposti tutkia kokeilun avulla, ja nämä vaikutukset ovat tärkeitä kokeilun perusteella tehtävien tulosten tulkinnessa ja johtopäätösten tekemisessä.

Tämä kokeilu edellyttää huomattavia muutoksia sekä lainsäädäntöön että Kelan tietojärjestelmiin. Työtuntirajoitusten poistuminen edellyttää kokeilulakia, jossa kokeiluryhmään sovelletaan erillistä lainsäädäntöä, jossa sovittelu työttömyysetuus perustuu pelkästään ansaitun palkan määrään. Sovittelun etuuden lisäksi tehdyt työtunnit vaikuttavat nykyjärjestelmässä työssäoloehdon määrittämiseen. Kokeiluryhmän osalta työtuntitietoja ei kuitenkaan raportoida, jolloin työssäoloehto tulisi kokeiluryhmän osalta määrittää saadun palkkatulon perusteella. Määrittelyn apuna voidaan käyttää esimerkiksi minimituntipalkkaan perustuvia laskusääntöjä, joiden avulla ansaitusta palkkatulosta voidaan laskea tehtyjen työtuntien määrä. Tämän huomioiminen vaatii erillisen kohdan kokeilulainsäädäntöön. Lisäksi työtuntisääntöjen poistamisen vaikutukset muilta osin täytyy käydä huolellisesti läpi kokeilun suunnittelun yhteydessä.

Työtuntirajoitusten poistuminen vaatii myös järjestelmätason muutoksia. Kokeiluryhmän osalta nykyisiä tietojärjestelmiä tulee muuttaa niiltä osin, joissa työtuntien määrä vaikuttaa oikeutukseen saada sovitteltua työttömyysetuutta. Lisäksi työtuntiraportoinnin poistuminen edellyttää järjestelmämuutoksia työssäoloehdon määrittämisen osalta. Nämä muutokset

ovat kuitenkin toteuttavissa kokeiluryhmän osalta kohtuullisella vaivalla, mutta vaativat riittävän henkilöresursoinnin, jotta kokeilu voidaan toteuttaa onnistuneesti.

Yhteenvedona voidaan todeta, että sovitellun työttömyysturvan työaika rajoituksista luopuminen selkeyttää nykyistä etuusjärjestelmää ja vähentää merkittävästi etuudensaajan kokemaa byrokratiaa työllistyttäessä osa-aikaisiin tai tilapäisiin töihin. Kokeilun toteuttaminen vaatii kuitenkin nykyisen lainsäädännön muuttamista kokeiluryhmän osalta, sekä olennaisia järjestelmätason muutoksia kokeiluryhmälle. Työtuntisääntöjen poistaminen vaatii siis ensimmäistä vaihtoehtoa suurempia muutoksia, joten on todennäköistä, että tämän vaihtoehdon suunnittelu vaatii myös pidemmän valmisteluajan. Ennen päätöstä tämäntyyppisestä kokeilusta tulisi myös pohtia sitä, ulotetaanko kokeilu Kelan asiakkaista myös työttömyyskassojen jäseniin. Toisaalta tämänkaltaiset suuremmat muutokset sosiaaliturvajärjestelmän aiheuttamaan byrokratiaan voivat olla sitä, mihin suuntaa sosiaaliturvaa ollaan tulevaisuudessa kehittämässä. Mikäli sosiaaliturvajärjestelmää päätetään kehittää tähän suuntaan tulevaisuudessa, niin tutkijaryhmä suosittelee, että tätä muutosta kokeiltaisiin satunnaistetulla kenttäkokeella ennen sen laajempaa käyttöönottoa.

Lopuksi haluamme korostaa, että edellä esitellyt vaihtoehdot eivät ole ainoita vaihtoehtoja byrokratian tutkimiselle, ja myös muunlaisten muutosten avulla vaikutuksia voidaan arvioida. On mahdollista, että sosiaaliturvauudistuksen valmistelun yhteydessä esille nousee muun tyyppisiä järjestelmämuutoksia, joita satunnaistamisen periaatteen mukaan kokeilemalla voimme arvioida byrokratialoukun merkitystä. Näitä voivat olla esimerkiksi erilaiset etuuksien yhdistämiseen tähtäävät toimet, uudet palvelukokonaisuudet tai negatiivisen tuloveron käyttöönotto. Tärkeintä on kuitenkin edetä vaiheittain, niin että erilaisia vaihtoehtoja testataan aluksi uskottavien satunnaistettujen kokeilujen avulla, jotta voimme arvioida etukäteen, mitä suunnitelluilla uudistuksilla voidaan realistisesti saavuttaa.

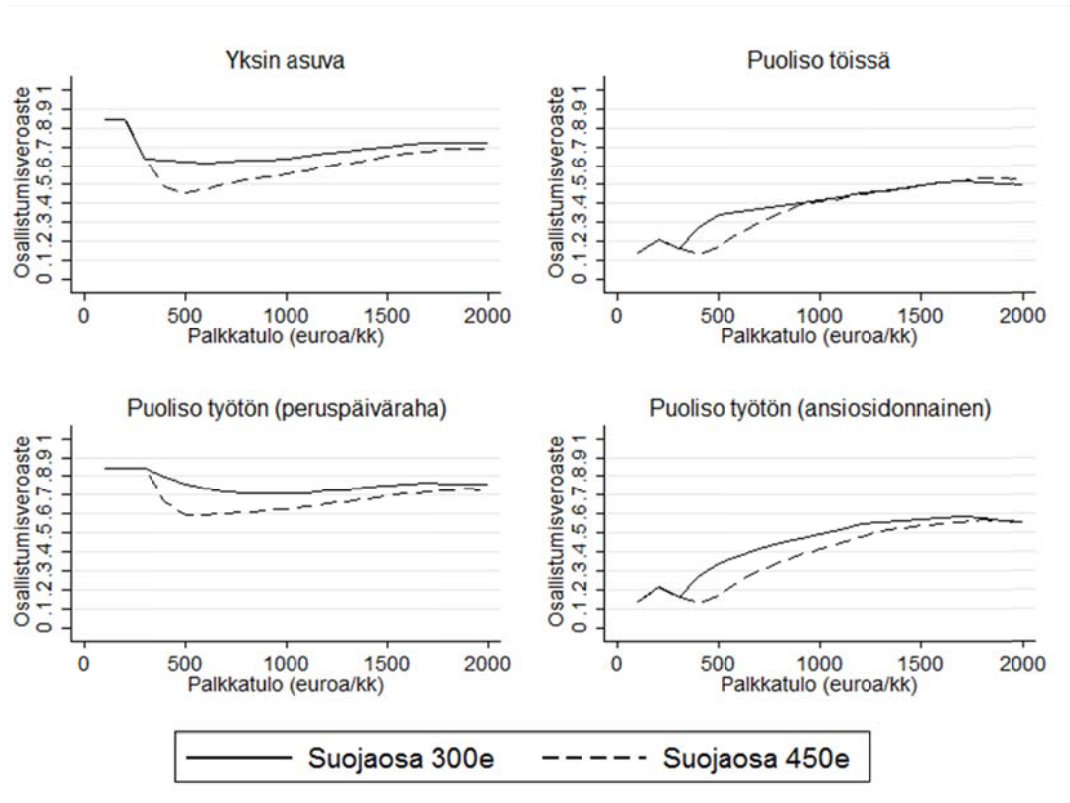
Ryhmä B: Taloudellisten kannustimien parantaminen

Kohdistamme ryhmään B kokeilun myötä muutoksen, jossa vaikutetaan puhtaasti taloudellisen kannustimen kokoon ilman muutosta nykyisessä etuusbyrokratiassa. Tämä mahdollistaa byrokratialoukun ja taloudellisen kannustinloukun vaikutusten vertaamisen. Sosiaaliturvan kehittämisen kannalta on erittäin keskeistä tietää, mitkä tekijät vaikuttavat eniten työsäkäyntiin, ja missä ovat nykyjärjestelmän suurimmat esteet osittaisen ja tilapäisen työllistymisen osalta. Lisäksi kuten edellä todettiin, emme voi erottaa byrokratian vaikutusta taloudellisista kannustimista ilman, että kohdistamme satunnaistetun muutoksen myös osittaisen tai tilapäisen työnteon rahallisiin kannustimiin. Etuusbyrokratiaa voi olla vaikea muuttaa ilman että samalla parannetaan myös hieman työllistymisen rahallisia kannustimia tai tietoa kannustimien koosta. Tästäkin syystä on erittäin tärkeää tutkia rahallisten kannustimien erillistä vaikutusta, jotta byrokratia- ja kannustinloukkujen väliset erot ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset voidaan oppia tuntemaan kokeilun avulla paremmin.

Nykyjärjestelmän osalta selkein tapa parantaa osa-aikaisen tai tilapäisen työnteon taloudellista houkuttelevuutta on nostaa työttömyysturvan ja asumistuen niin kutsuttuja suojaosia. Kannustinloukkujen lieventämiseksi otettiin vuonna 2014 käyttöön työttömyysturvan suojaosa. Suojaosan myötä työtön on voinut ansaita enintään 300 euroa kuukaudessa ilman, että työskentely vähentää hänen työttömyysetuutensa määrää. Vastaavantyyppinen suojaosa (ansiotulovähennys) otettiin käyttöön myös asumistuessa vuonna 2015.

Esitämme, että kokeilussa korotetaan tilapäisesti nykyisiä 300 euron suojaosia 450 euroon ryhmässä B. Etuudensaajan näkökulmasta tämä muutos kasvattaa selvästi osittaisen tai

tilapäisen työllistymisen rahallista houkuttelevuutta, sillä muutoksen myötä palkkatulot 450 euroon asti eivät vähennä lainkaan työttömyysetuutta ja asumistukea. Lisäksi muutos parantaa kannustimia myös 450 euron ylittävillä palkkatuloilla verrattuna nykyiseen 300 euron suojaosaan.



Osallistumisveroaste = $(1 - (\text{kotitalouden käytettävissä oleva tulo annetulla palkkatulon määrällä} - \text{kotitalouden käytettävissä oleva tulo, kun palkkatulo} = 0)) / \text{palkkatulo}$. Puolison ansiopäivärahan perusteena oleva palkkatulo on 2371 e/kk (keskimääräinen päivärahan perusteena oleva tulo Fivan rekisteriaineistosta vuonna 2016, ei korotusosia). Puolison palkkatulo on 2036 euroa/kk (keskimääräinen puolison kuukausikohtainen palkkatulo vuoden 2016 SISU-rekisteriaineistossa, mikäli puoliso on töissä). Laskelmissa on oletettu, että perheessä ei ole alle 7-vuotiaita lapsia. Asumistuen laskemisessa on oletettu, että yksinasuva asuu asunnossa, jossa on 55 m² ja jonka vuokra on 650 euroa/kk. Parisuhteessa olevien asunnossa on oletettu olevan 80 m² ja vuokran olevan 950 euroa/kk. Asumistuen kuntaryhmä on molemmissa tapauksissa 1.

Kuvio 7. Suojaosien korotus ja muutos osallistumisveroasteissa eri ryhmille

Kuviossa 7 on esitetty ehdotetun suojaosan korotuksen vaikutukset työnteon taloudellisiin kannustimiin erityyppisille työttömille osallistumisveroasteiden avulla. Osallistumisveroaste kertoo, kuinka paljon kotitalouden käytettävissä olevat tulot kasvavat palkkatulon myötä verrattuna tilanteeseen, jossa ei työskennellä ollenkaan. Osallistumisveroaste huomioi bruttotulosuhdesääntöjen lisäksi sekä verojen että tulosidonnaisten sosiaalietuuksien vaikutuksen käytettävissä oleviin tuloihin eri palkkatasoilla. Jos osallistumisveroaste saa esimerkiksi arvon 0,7, saadusta bruttopalkkatulosta jää verojen ja sosiaalietuuksien vähenemisen myötä käteen 30 prosenttia. Osallistumisveroasteet on laskettu SISU-mikrosimulointimallin esimerkkilaskelmia ja työttömien ja heidän puolisoitensa keskimääräisiä työttömyyspäivärahoja ja palkkatuloja hyödyntämällä. Laskelmissa käytetyt oletukset on eritelty kuvion alla.

Kuviosta havaitaan, että työttömyysturvan ja asumistuen suojaosien korottamisella on selkeä vaikutus kannustimiin osallistua osa-aikaiseen tai tilapäiseen työhön. Esimerkiksi yksin asuvan Kelan työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavan henkilön osallistumisveroaste laskee yli 0.6:sta alle 0.5:een kun tarkastellaan työllistymistä sellaisiin osa-aikaisiin tai tila-

päisiin töihin, joissa ansaitaan 500 euroa kuukaudessa. Yksin asuvien lisäksi suojaosien korotus parantaa taloudellisia kannustimia myös silloin, jos puoliso on työelämässä. Kuvios- ta havaitaan myös, että suojaosien korottaminen parantaa selvästi kannustimia myös suoja- osien ylittävien tulojen osalta kaikissa ryhmissä.

Suojaosien korottamista varten on tehtävä muutos työttömyysturvan ja asumistuen sään- nöksiin kokeiluryhmän osalta. Tämä vaatii erillisen kohdan kokeilulakiin. Kokeilun kannalta kannustimia voitaisiin tarkastella myös siten, että suojaosia alennettaisiin kokeiluryhmälle, mutta tämä ei ole linjassa perustuslakivaliokunnan aiempien tulkintojen mukaan, joissa ko- keilussa mukana olevien asemaa ei saa lähtökohtaisesti huonontaa nykyjärjestelmään ver- rattuna. Lisäksi muutos suojaosassa täytyy ottaa huomioon Kelan etuusjärjestelmissä. Nä- mä muutokset ovat kohtalaisen suoraviivaisia toteuttaa, eivätkä siten vaadi laajaa resursoin- tia järjestelmämuutosten osalta.

On kuitenkin selvää, että suojaosan korotus parantaa merkittävästi kokeiluryhmän taludel- lista asemaa verrattuna muihin etuuden saajiin, mikäli ryhmään kuuluvat tekevät osa- aikaista tai tilapäistä työtä. Muutos myös lisää jonkin verran etuusmenoja, kun suojaosat kasvavat. Lisäksi suojaosan laajennus ulottaa asumistuen ja sovitellun työttömyysturvan koskemaan laajempaa ja aiempaa suurituloisempaa joukkoa, mikä voi lisätä näiden etuuk- sien hakemista kokeiluryhmän keskuudessa ja sitä kautta kasvattaa jonkin verran etuus- menoja. Tätä mahdollista vaikutusta seurataan kokeilussa tarkasti, sillä se vaikuttaa merkit- tävästi suojaosan laajennuksen kustannuksiin, ja sitä kautta kokeilun tulosten perusteella tehtäviin johtopäätöksiin.

Taloudellisten kannustimien vaikutusta voidaan arvioida myös muilla tavoin, esimerkiksi muita etuussääntöjä tai verotusta muuttamalla. Keskeistä on tutkia kannustimien vaikutusta satunnaistamiseen perustuvalla asetelmalla, jolloin saadaan luotettavaa tutkimusnäyttöä kannustinloukkujen todellisesta merkityksestä.

Ryhmä C: Byrokratian ja kannustimien yhteisvaikutukset

Byrokrania- ja kannustinloukuilla voi olla myös yhteisvaikutuksia. Yhteisvaikutuksia voimme tutkia ryhmän C avulla, jossa sekä kevennetään byrokratiaa että parannetaan taloudellisia kannustimia, eli samalle ryhmälle kohdennetaan sekä ryhmä A:n byrokratiamuutos että ryhmä B:n kannustinmuutos. Samanaikainen byrokratian keventäminen ja taloudellisten kannustimien parantaminen voi siten saada aikaan suuremman muutoksen työllisyydessä kuin ryhmien A ja B yksittäisistä muutoksista voisi päätellä. Toisaalta on mahdollista, että merkittävää yhteisvaikutusta ei ole olemassa. Aiempaa tutkimukseen perustuvaa näyttöä mahdollisista yhteisvaikutuksista ei ole saatavilla, joten ryhmä C:n tulemien tutkiminen tuot- taa täysin uutta tietoa sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen tueksi.

Ryhmä D: Informaation tarjoaminen

Byrokratian ja taloudellisten kannustimien lisäksi myös taloudellisista kannustimista ja etuussäännöistä tiedottamisella voi olla vaikutusta työllistymiseen. Informaatio voi vaikuttaa kahdella keskeisellä tavalla. Tiedon puute tai vääränlainen käsitys työnteon taloudellisista kannustimista voi vaikuttaa siihen, että mahdollisuus osittaiseen tai tilapäiseen työllistymi- seen jätetään käyttämättä. Tiedon puute tai väärä informaatio voi koskea myös työllistymi- sestä aiheutuvaa byrokratiaa. Tällöin tiedon lisääminen kannustimista ja byrokratiasta voi

muodostaa yksinkertaisen väylän parantaa työnteon koettua houkuttelevuutta. Selkeämpi ja täsmällisempi tiedottaminen voi siis parhaassa tapauksessa muodostaa hyvin kustannustehokkaan keinon vaikuttaa nykyisten työttömien halukkuuteen osallistua työmarkkinoille. Toisaalta mikäli omat käsitykset taloudellisista kannustimista ja byrokratiasta ovat paremmat kuin mitä ne todellisuudessa ovat, voi lisääntynyt informaatio mahdollisesti myös vähentää työhön osallistumista.

Puutteellinen tietämys byrokratiamenettelyistä, kannustimista tai työssäkäynnin vaikutuksesta etuuksien maksuaikatauluun lisää myös epävarmuutta työssäkäynnin vaikutuksista omaan hyvinvointiin ja taloudelliseen tilanteeseen. Parantuneella tiedottamisella voidaan siis myös vähentää koettua epävarmuutta, ja sitä kautta mahdollisesti lisätä työllistymistä.

Ryhmään D kohdistuvilla toimilla arvioidaan parannetun informaation vaikutusta työllistymiseen. Ryhmälle D toimitettavat tiedotteet sisältävät olennaista ja oikeaa tietoa työllistymisen vaikutuksesta etuuksiin ja taloudelliseen tilanteeseen. Lisäksi pyrimme lisäämään tietoa myös työllistymisen vaatimista byrokratiaan liittyvistä toimista esimerkiksi tulotietojen raportoinnin ja takaisinperinnän suhteen osalle ryhmään D arvotuista henkilöistä. Informaation sisältöä vaihdellaan siis tämän ryhmä sisällä niin, että voimme erotella toisistaan byrokratiaan ja kannustimiin liittyvän informaation vaikutukset. Lisäksi osalle tästä ryhmästä tiedottaminen keskittyy erityisesti vähentämään epävarmuutta työllistymisen vaikutuksista etuuksiin, niiden maksatusaikatauluihin ja mahdollisiin takaisinperintätoimenpiteisiin. Tämän aselman avulla pyrimme erottelemaan epävarmuuden ja puhtaan epätietoisuuden mahdollisia vaikutuksia toisistaan. Kokeilussa tutkitaan tätä kautta siis myös sitä, minkä tyyppisellä tiedottamisella voidaan todellisuudessa vaikuttaa työllistymiseen. Tiedotteiden yksityiskohtainen suunnittelu tulisi toteuttaa yhteistyössä Kelan etuusasiiantuntijoiden ja tutkijoiden kesken, ja tiedotteiden tarkempi sisältö riippuu myös byrokratia- ja kannustinloukkukokeiluiden tarkemmasta toteuttamistavasta.

5.3. Otanta ja aikataulu

Otanta

Kokeilu perustuu satunnaistettuun otantaan. Satunnaisotannassa jokaisella kokeilun piiriin kuuluvan niin sanotun kohdejoukon jäsenellä on yhtä suuri todennäköisyys tulla valituksi johonkin kuviossa 6 esitetyistä kokeiluryhmistä. Satunnaistamalla voidaan luotettavasti arvioida ja vertailla edellä esitettyjen tekijöiden vaikutuksia työllistymiseen, sillä eri ryhmiin kuuluvat henkilöt ovat satunnaistamisen myötä keskenään muuten keskimäärin samanlaisia, paitsi että kuuluvat kokeilussa eri ryhmiin. Tällä tavoin meneteltäessä saadaan luotettavaa, todelliseen syy-seuraus-suhteeseen perustuvaa tietoa byrokratian, informaation ja taloudellisten kannustimien vaikutuksista. Satunnaistamisen onnistunut toteutus on siis tärkein tekijä kokeilun arvioinnin ja hyödynnettävyyden osalta.

Ennen satunnaistamisen toteuttamista määritellään kokeilun kohdejoukko eli se, mistä joukosta henkilöt arvotaan ryhmiin A-D sekä verrokkiryhmään. Kokeilussa keskitytään niihin henkilöihin, jotka saavat työttömyysetuuksia. Kokeilun kohdejoukko siis rajataan niihin, jotka ovat kokeilun aloittamishetkellä työttömiä tai sovitellun työttömyysturvan piirissä. Lisäksi kokeilun kuluessa eri ryhmiin arvotaan satunnaisesti myös osa uusista työttömistä, jotka tulevat työttömiksi kokeilun kuluessa.

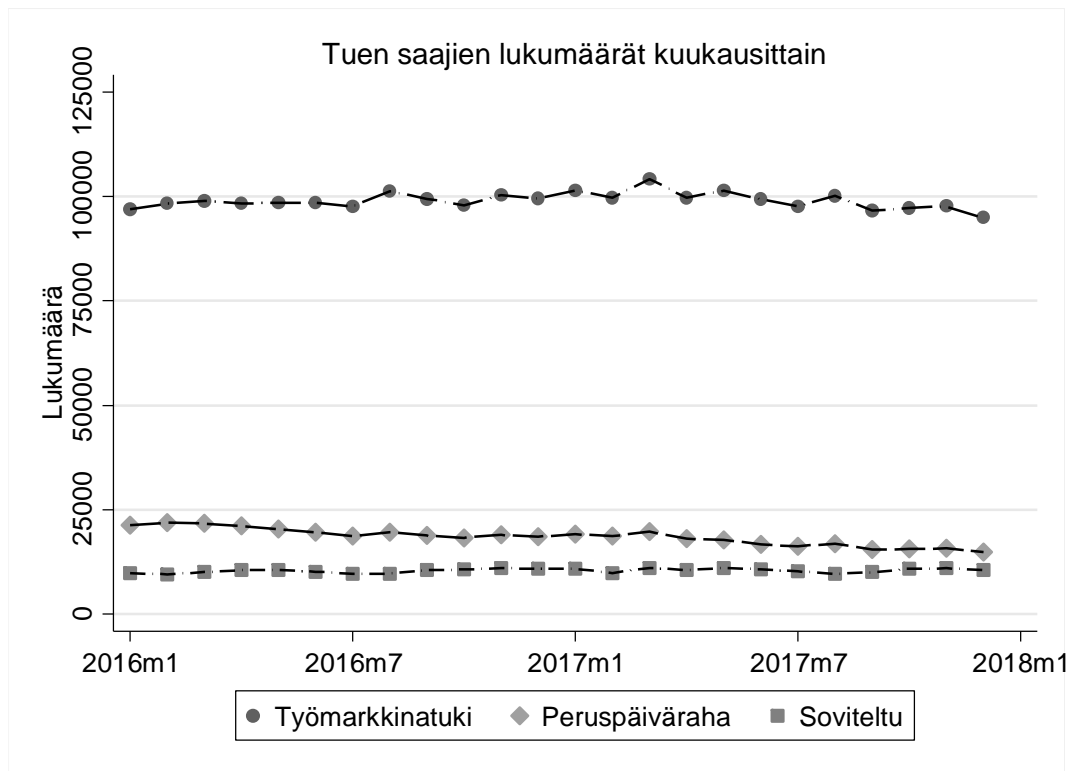
Kokeilussa keskitytään pääasiassa Kelan työttömyysetuuksia saaviin henkilöihin. Keskeinen syy tälle rajaukselle on se, että Kelan aineistojen avulla voimme tarkasti määritellä kokeilun

kohdejoukon. Kelan aineistojen ja tulorekisterin avulla voimme myös luotettavasti arvioida kokeilun vaikutuksia työllisyyteen ja Kelan etuuksien hakemiseen. Lisäksi koetut byrokraatiakustannukset oletettavasti kasvavat, mikäli henkilö saa useampaa etuutta samanaikaisesti. Tämä on huomattavan paljon yleisempää Kelan työttömyysturvaetuuksia saavilla (peruspäiväraha ja työmarkkinatuki) verrattuna ansiosidonnaisella päivärahalta oleviin työttömiin.²

Kokeilua voidaan laajentaa joiltain osin myös ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajiin. Erityisesti taloudellisten kannustimien parantamisen ja informaation vaikutuksen tutkimista voidaan melko suoraviivaisesti laajentaa myös tähän ryhmään. Teknisenä rajoitteena laajentamiselle on kuitenkin saatavilla olevat reaaliaikaiset tilastoaineistot, jotka ovat ansiosidonnaisia päivärahoja saaville työttömyyskassakohtaisia. Tällöin kokeiluun tarvitaan mukaan useampi työttömyyskassa, jotta tuloksia voidaan riittävällä tarkkuudella yleistää kaikkiin toimialoihin ja työtehtäviin.

Kuviossa 8 on esitetty Kelan eri työttömyysetuuksia saavien henkilöiden lukumäärät kuukausitasolla vuosina 2016–2017. Luvut perustuvat 50 % otokseen Kelan kokonaisaineistosta, joten ne eivät edusta koko Suomen tilannetta. Kuviosta nähdään, että työmarkkinatuen saajat muodostavat suurimman osuuden Kelan työttömyysetuuksien saajista (95 000 henkilöä aineistossa joulukuussa 2017). Peruspäivärahan saajia oli vuoden 2017 lopussa aineistossa noin 15 000. Osittaisen tai tilapäisen työskentelyn perusteella soviteltua päivärahaa sai noin 10 % kaikista Kelan työttömyysetuuksia saaneista joulukuussa 2017. Soviteltu päiväraha on selvästi yleisempää peruspäivärahan saajilla (23 %) kuin työmarkkinatuen saajilla (8 %). Lisäksi voidaan todeta, että kaikista sovitellun päivärahan saajista noin 65 % on naisia.

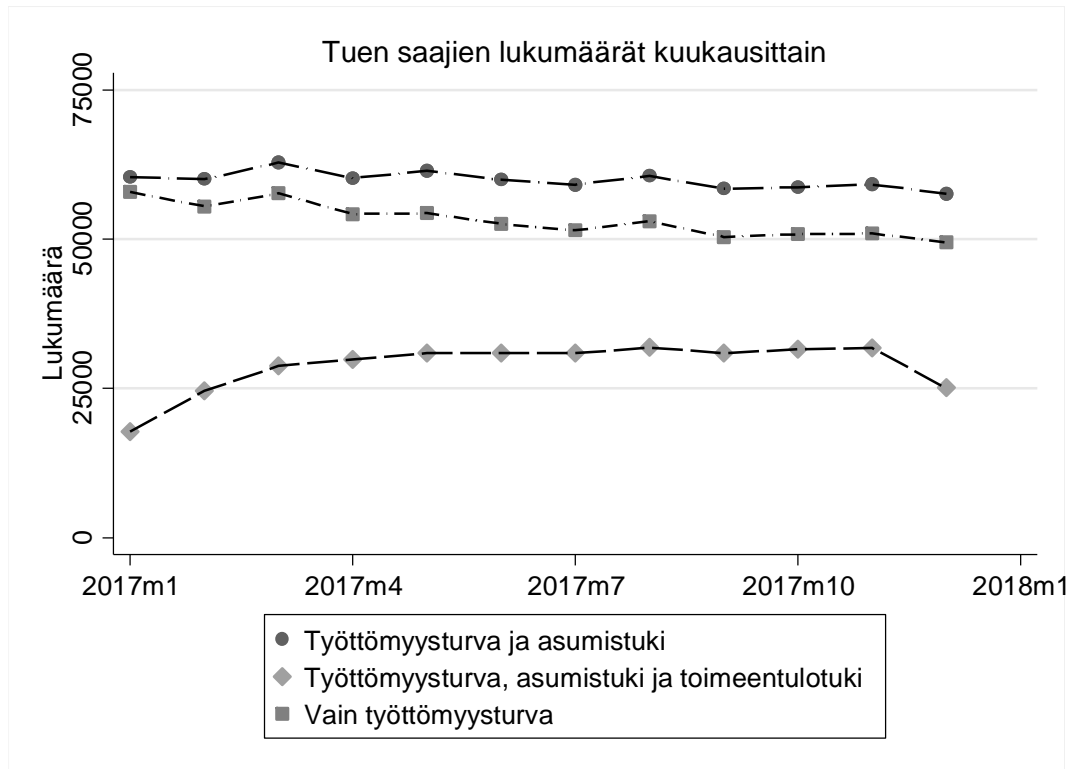
² Vuositasolla tarkasteltuna 42 % niistä peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajista, joilla oli puoliso, saivat saman vuoden aikana myös asumistukea, ja 26 % toimeentulotukea. Vastaavat osuudet ovat yksinasujilla vielä tätäkin suuremmat, 68 % ja 44 %. Ansiopäivärahan saajilla vastaavat luvut olivat 7 % ja 3 % niille, joilla oli puoliso, ja 28 % ja 11 % yksinasuville vuonna 2015. (Kyyrä ym. 2018).



Kuvio 8. Työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja sovitellun työttömyyspäivärahan saajat (Kelan etuusasiakkaat), 2016–2017. Huomio: Perustuu 50 % otokseen Kelan kokonaisaineistosta.

Byrokratiavaikutusten näkökulmasta on keskeistä arvioida kuinka moni työttömistä saa samanaikaisesti muita etuuksia. Muissa etuuksissa keskitytään erityisesti yleiseen asumistukeen ja toimeentulotukeen, jotka yhdessä työttömyysturvajärjestelmän kanssa vaikuttavat merkittävästi työllistymisen kannustimiin sekä etuusbyrokratian että taloudellisten kannustimien näkökulmasta. Kuviossa 9 on esitetty niiden työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneiden henkilöiden lukumäärät, jotka saivat työttömyysetuuden lisäksi samanaikaisesti joko asumistukea, toimeentulotukea tai molempia. Koska meillä ei ole toimeentulotuesta aineistoa ennen vuotta 2017 (toimeentulotuki siirrettiin Kelan hallinnoitavaksi vuoden 2017 alusta), niin kuviossa tarkastellaan vain vuoden 2017 tilannetta.

Kuviosta voidaan havaita, että tukien päällekkäisyys on hyvin yleistä. Työttömyysturvaetuuksien kanssa yhtäaikaisesti asumistukea saavia on aineistossa noin 58000 henkilöä. Työttömyysturvaetuuksien kanssa yhtäaikaisesti sekä asumistukea että toimeentulotukea saavien lukumäärä on 25000. Vain työttömyysturvaa saaneiden lukumäärä on aineistossa noin 50000.



Kuvio 9. Työttömät, jotka saivat työttömyysetuuden lisäksi samanaikaisesti joko asumistukea, toimeentulotukea tai molempia. Huomio: Perustuu 50 % otokseen Kelan kokonaisaineistosta

Jokaiseen kokeiltavaan elementtiin (ryhmät A-D) pitää valita satunnaisesti riittävä määrä henkilöitä, jotta pystymme riittävällä tilastollisella tarkkuudella arvioimaan sitä, aiheuttaako kokeilu todellisen muutoksen kokeiluryhmien työllisyydessä. Mikäli ryhmissä on liian vähän henkilöitä, emme pysty luotettavasti erottelemaan kokeilussa tehtyjen muutosten todellista vaikutusta työllisyyteen. Toisaalta liian suuret kokeiluryhmät lisäävät kokeilun kustannuksia, joten ryhmien liiallinen kasvattaminen ei ole ongelmattonta.

On myös tärkeää, että kokeilun kohdejoukko sisältää sekä pelkkiä työttömyysetuuden saajia että niitä henkilöitä, jotka saavat työttömyysetuuden lisäksi myös muita sosiaalietuuksia (asumistuki, toimeentulotuki). Riittävän suurten kokeiluryhmien avulla voimme arvioida byrokratian keventämisen vaikutuksia erikseen näiden henkilöiden keskuudessa. On myös tärkeää että kokeiluryhmät sisältävät sekä sellaisia henkilöitä, jotka saavat soviteltua työttömyysetuutta, että niitä, jotka eivät tee osittaista tai tilapäistä työtä. Näin voimme arvioida kokeilun vaikutuksia sekä osittaiseen tai tilapäiseen työhön osallistuvien henkilöiden määrässä (ekstensiivinen marginaali), että siinä, miten kokeilu vaikuttaa näille työmarkkinoille osallistuvien henkilöiden työnteon määrään (intensiivinen marginaali).

Työllistyminen on tämän kokeilun keskeisin arvioitava tulema. Tällöin kokeiluryhmän suuruuteen vaikuttaa olennaisesti tieto siitä, kuinka suuri osuus kohdejoukon henkilöistä tekee tällä hetkellä osittaista tai tilapäistä työtä, tai saa soviteltua työttömyyspäivärahaa. Kuten Kuvio 8 huomataan, soviteltua työttömyysturva saavuttaa tällä hetkellä noin 9 prosenttia kaikista Kelan työttömyysturvaetuksia saaneista henkilöistä. Tämän tiedon sekä aineiston koon ja työllisyyden varianssin perusteella olemme alustavasti arvioineet, että kuhunkin kokeiluryhmään tarvitaan noin 10,000 henkilöä jotta voimme tilastollisesti varmentaa vähin-

tään 10 % muutoksen soviteltua työttömyysturvaa saaneiden osuudessa tai keskimääräisten sovittelevuokausien määrässä vuotta kohden.

Osa-aikaiseen tai tilapäiseen työskentelyyn liittyvien raportointikäytäntöjen muuttamiseen sekä informaation tarjoamiseen liittyvät kokeiluryhmät eivät ole niin ongelmallisia otoskoon suhteen, sillä tämäntyyppisten muutosten kustannukset eivät merkittävästi kasva otoskoon kasvaessa. Taloudellisten kannustimien muutoksiin liittyvät kustannukset ovat sitä vastoin sitä suurempia mitä suurempiin ryhmiin ne kohdistetaan. Lisäksi näiden muutosten myötä kokeiluryhmät saavat verrokkiryhmään ja muuhun väestöön verrattuna paremman taloudellisen aseman mikäli he työllistyvät osa-aikaiseen tai tilapäiseen työhön. Näistä syistä taloudellisia kannustimia muutettaessa kokeiluryhmien kokoa voidaan tarvittaessa pienentää. Tämä voidaan toteuttaa rajaamalla kokeilun kohdejoukkoa niihin, joilla osittainen tai tilapäinen työskentely sovitellulla päivärahalta on keskimäärin hieman yleisempää. Aineiston perusteella voidaan havaita, että sovitellun työttömyyspäivärahan saaminen on keskimäärin yleisempää peruspäivärahan saajilla sekä nuoremmilla henkilöillä, joten kohdejoukkoa rajaamalla niin, että se sisältää suuremman osuuden tämäntyyppisiä henkilöitä, voidaan koeiryhmien tarvittavaa otoskokoa pienentää. Perusjoukon rajaaminen ei kuitenkaan ole ongelmatonta, sillä silloin tulosten yleistettävyyden kaikkiin Kelan työttömyysetuuksia saaviin henkilöihin heikentyy.

Haluamme kuitenkin korostaa, että laskelmat ovat alustavia arvioita kokeiluryhmien koosta, ja tarkemmat luvut varmistuvat, kun voimme käyttää ajantasaista aineistoa Kelan etuuksien saajista ja työllisyydestä. Laskelmien tarkkuutta voidaan merkittävästi parantaa myös tulorekisteriaineistoa hyödyntämällä, jolloin voimme tarkemmin arvioida henkilöiden sovitellun aikaisia tuloja sekä siirtymiä työttömyydestä kokoaikaisiin töihin. Tarkemman ansiotulotiedon avulla voimme todennäköisesti toteuttaa kokeilut edellä esitettyä pienempien kokeiluryhmien avulla. Otannan tarkempi määrittäminen riippuu ratkaisevasti myös kokeiluun käytettävissä olevista resursseista. Tämä rajoite on keskeinen eteenkin taloudellisten kannustimien parantamisen kohdalla, sillä esimerkiksi suojaosien korottaminen kasvattaa etuusmenoja kokeiluryhmän osalta. Taloudellisia kannustimia muutettaessa voidaan joutua tasapainoilemaan käytettävissä olevien resurssien ja tulosten yleistettävyyden kanssa. Keskeistä on tällöin kokeilun huolellinen suunnittelu ja kohdentaminen siten, että kokeilun avulla saadaan luotettavaa ja mahdollisimman laadukasta tietoa taloudellisten kannustimien vaikutuksista.

Vaikutuksia arvioitaessa on tärkeää ottaa huomioon myös mahdolliset vaikutukset työmarkkinoiden tasapainoon. Mikäli osittainen tai tilapäinen työskentely kokeiluryhmissä kasvaa, se voi vaikuttaa työmarkkinoihin myös yleisemmin. Osittainen tai tilapäinen työskentely voi mahdollisesti korvata kokoaikaisesta työskentelystä, jolloin se voi syrjäyttää osan nykyisistä työpaikoista. Kokeiltavien uudistusten lähtökohtaisena tavoitteena on parantaa työllisyyttä, joten tämänkaltaisten syrjäytysvaikutusten arviointi on tärkeää kokonaisvaltaisen arvioinnin kannalta.

Pyrimme arvioimaan mahdollisia työmarkkinatason syrjäytysvaikutuksia niin, että tietyiltä satunnaisesti valituilta työmarkkina-alueilta valitaan suurempi osuus perusjoukkoon kuuluvista henkilöistä mukaan kokeiluun. Tällöin voimme arvioida myös mahdollisia työmarkkinatason muutoksia, joita kevennytty byrokratia ja parantuneet kannustimet ja informaatio voivat aiheuttaa. Vastaavanlaista ns. klusteroitua otantaa on käytetty myös aiemmissa satunnaisesti kenttäkokeissa (ks. Crepon ym. 2013)

Aikataulu

Kuviossa 10 on esitetty kokeilun alustava aikataulusuunnitelma. Tavoitteenamme on, että kokeilu voidaan toteuttaa vuosien 2020–2021 aikana. Jotta tämä olisi mahdollista, on kokeilun konkreettinen valmistelu ja kokeilulain suunnittelu aloitettava viimeistään loppukevällä 2019. Kokeilun tarkempi aikataulu, toteutus ja kesto riippuvat olennaisesti kokeiluun kohdistetuista resursseista, jotka eivät ole tätä raporttia kirjoitettaessa tiedossa.

Kokeilu voidaan lähtökohtaisesti toteuttaa joko yhden tai kahden vuoden mittaisena. Kahden vuoden kokeilun etuna on se, että pidemmän ajanjakson aikana osittaisen tai tilapäisen työskentelyn mahdolliset pidemmän aikavälin vaikutukset voidaan luotettavammin varmentaa. Voi myös olla mahdollista, että kokeiltavien muutosten vaikutukset muodostuvat kokonaisuudessaan vasta pidemmän ajan kuluessa, jolloin kahden vuoden kokeilujaksolla saadaan tarkemmat vaikutusarviot. Kokeilun alustavia tuloksia voidaan joka tapauksessa arvioida ensimmäisen kokeiluvuoden jälkeen, jolloin tulokset olisivat käytössä mahdollisen laajemman sosiaaliturvauudistuksen suunnittelun ja toteuttamisen tueksi ennen uuden hallituksen puoliväliriihtä keväällä 2021.



Kuvio 10. Kokeilun alustava aikataulu

5.4. Tulorekisterin käyttöönoton vaiheistaminen

Tulorekisteri otettiin käyttöön vuoden 2019 alussa. Tutkijaryhmä on suunnitellut yhteistyössä Kelan etuusasiiantuntijoiden kanssa tulorekisterin käyttöönottoon liittyvän satunnaistetun kenttäkokeen. Tämän kokeilun avulla selvitetään, vähentääkö tulorekisterin käyttöönotto byrokratiaa siinä määrin, että se vaikuttaa henkilöiden työllistymiseen. Tutkimuksen tarkoituksena on myös vahvistaa tutkijoiden ja Kelan välistä yhteistyötä, sekä harjoitella sitä, kuinka satunnaisuuteen perustuvaa suunnitelmallista vaiheistamista voidaan käyttää hyväksi uudistusten toteutuksessa ja niiden järjestelmällisessä arvioinnissa.

Nykyisellään Kelan työttömyysetuuksia saavan työttömän tulee ilmoittaa työnantajan maksamat ansiot ja työsuhteen kesto palkkatodistuksella jokaisen työsuhteen osalta. Palkkatodistuksen saamisen aikataulu riippuu työnantajasta. Palkkatodistukseen ja sen toimittamiseen liittyvä byrokratia voi johtaa siihen, että henkilö ei edes etsi tai ota vastaan lyhytkestoisista tai tilapäistä työtä, mikäli siihen liittyvä byrokratia koetaan liian vaivalloiseksi. Tulorekisterin käyttöönoton myötä työttömän ei kuitenkaan enää tarvitse lähettää palkkatodistusta työsuhteiden osalta Kelaan, vaan tämä pyydetään henkilöltä vain tarvittaessa.

Byrokratialoukun todellista työllisyysvaikutusta sekä tulorekisterin aiheuttamia hallinnollisia vaikutuksia ja muutoksia voidaan tehokkaasti ja luotettavasti arvioida vaiheistamalla tulorekisterin käyttöönotto Kelassa. Vaiheistamisella tarkoitetaan sitä, että osalle Kelan asiakkaista tulorekisteriä hyödynnetään sovitellun työttömyysturvan etuuskäsittelyssä muita aiemmin. On erittäin tärkeää, että vaiheistaminen tehdään satunnaistamiseen perustuen. Näin voimme luotettavasti arvioida, onko tulorekisterin käyttöönotolla merkittävää vaikutusta tilapäisen ja osa-aikaisen työn tekemiseen ja sovitellun työttömyyspäivärahan käyttöön. Alustavat tulokset tulorekisterin käyttöönoton vaikutuksista ovat saatavilla syksyllä 2019.

5.5. Muistilista: Kokeilun sudenkuopat

Tutkijaryhmä tiedostaa, että lopulliset päätökset satunnaistetuista kenttäkokeista ja niiden yksityiskohtaisesta sisällöstä ovat osaltaan poliittisia, ja voivat siten syntyä erilaisten neuvottelujen ja kompromissien lopputuloksena. Tutkimuksellisen kokeilutoiminnan sovittaminen poliittisen päätöksenteon tueksi ei ole helppoa, sillä kokeilujen sisältöä ja laajuutta ei voida nykyisellään lyödä lukkoon ennen yhteistyötä poliittisten päättäjien kanssa. Suomessa on kokemusta vain yhdestä laajemmasta satunnaistetusta sosiaaliturvaan liittyvästä kenttäkokeilusta (perustulokokeilu). Nähdäksemme on erittäin tärkeää korostaa niitä seikkoja, jotka opittiin tämän aikaisemman työn yhteydessä. Kiinnittäisimme huomiota seuraaviin asioihin tulevassa valmistelutyössä:

- **Kokeiltavan muutoksen tulee olla tarpeeksi merkittävä.** Perustulokokeilu oli verrattain iso muutos yksittäisen henkilön näkökulmasta. Byrokratialoukun tutkiminen ei onnistu uskottavalla tavalla esimerkiksi vain yhden hakemuslomakkeen sisältöä pienimuotoisesti muuttamalla. Jos muutos on liian pieni, niin voi jäädä epäselväksi ovatko mahdolliset työllisyysvaikutukset pieniä koska byrokratian todellinen vähenys oli kokeilussa liian vähäinen, vai koska byrokratialoukku ei todellisuudesta vaikuta työllistymiseen lainkaan.
- **Eri vaikutuskanavien erottelun tärkeys on pidettävä mielessä.** Perustulokokeilussa ei voida erottaa esimerkiksi taloudellisten kannustimien vaikutusta byrokratian vähenemisen vaikutuksesta. Tämän selvityksen satunnaistetun kenttäkokeen suunnitelmassa kuitenkin pyritään tekemään tällainen erottelu nostamalla suojaosaa yhdelle koeryhmistä. Näin voimme erottaa byrokratian vaikutuksen taloudellisiin kannustimiin liittyvistä tekijöistä. Ilman vaikutuskanavien luotettavaa erottelua ei välttämättä saada riittävästi tietoa sosiaaliturvan uudistamisen tueksi.
- **Kokeiluun osallistuvien henkilöiden määrä ja kohdejoukko on rajattu.** Käsillä oleva suunnitelma rajautuu Kelan työttömyysetuuksia hakeneisiin kokeilun aikana pitkälti teknisistä syistä. Perustulokokeilua on kritisoitu esimerkiksi siitä, että se ei sisällä opiskelijoita ja pienituloisia työllisiä. Kokeilun laajuus riippuu etenkin rahallisten resurssien kokonaismäärästä ja kokeiluajanjakson pituudesta. Raportin kirjoittamisen aikaan tutkijoilla ei ollut tarkkaa tietoa mahdollisten resurssien määrästä, tai siitä, että olisiko kokeilua mahdollista jatkaa yli hallituskausien.
- **Kokeilussa ei voi olla yhtä aikaa mukana liian monta kokeiltavaa asiaa.** Koeryhmien eli kokeiltavien asioiden lukumäärää rajoittavat tilastolliset tekijät. Jokaiseen kokeiltavaan ryhmään täytyy olla riittävä määrä henkilöitä, jotta tulokset olisivat riittävän yksiselitteisiä. Byrokratialoukkujen luotettava tutkiminen edellyttää vähintään byrokratian, kannustimien ja informaatiovaikutusten ottamista mukaan kokeiluun (Kuvio 6, ryhmät A, B ja D). Mikäli poliittisessa neuvotteluprosessissa ilme-

nee muita kokeiltavia asioita, niin kokeilun suuruutta voidaan joko kasvattaa, tai informaatioloukkuja varten tulisi suunnitella erillinen pelkästään informaatioon keskittyvä kokeilu. Ryhmien kokoihin ja kokeiltavien asioiden määriin liittyvissä asioissa tulisi konsultoida suunnitelman tehneitä tutkijoita.

- **On tärkeää säilyttää tiivis yhteydenpito kokeilulain kirjoittajien, toimeenpanon asiantuntijoiden ja suunnitelman laatineiden tutkijoiden välillä.** Kokeilulain kirjoittaminen on yksi keskeisimmistä vaiheista, joka vaikuttaa suoraan kokeilun onnistumiseen. Lainsäätäjän tulisi käydä kokeilulain laatimisen aikaan jatkuvaa vuoropuhelua niin toimeenpanon asiantuntijoiden kuin tutkijoiden välillä, jotta kokeilusta saadaan lopulta mahdollisimman laadukas. Päätöksentekijän tulisi antaa tukensa tällaisen vuoropuhelun synnyttämiseksi. Lisäksi on keskeistä, että kaikki kokeilua valmistelevat osapuolet sitoutuvat kokeilun ja sen tavoitteiden toteuttamiseen.
- **Suojataan myös verrokkiryhmä kokeilulailla.** Perustulokokeilussa ei suojattu verrokkiryhmää muilta mahdollisilta muutoksilta (esim. aktiivimalli). Tulevan kokeilulain tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida koeryhmien lisäksi verrokkiryhmä siten, että tämä ryhmä voitaisiin rauhoittaa muilta muutoksilta, jotka liittyvät läheisesti byrokraatiaan ja informaatioon ja mahdollisuuksien mukaan myös työttömien taloudellisiin kannustimiin kokeiluperiodin ajaksi. Verrokkiryhmä tulisi siis nähdä kokeilulaissa yhtenä kokeiluryhmistä.

6. YHTEENVETO

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

Tässä raportissa esitellään suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta, jonka avulla työllisyyteen vaikuttavia taustatekijöitä voidaan vertailla aidossa yhteiskunnallisessa ympäristössä. Ehdotetussa informaatio- ja byrokraloukkuja käsittelevässä kokeilussa pyritään erottelamaan toisistaan etuuden saajaan kohdistuvat byrokralia-, kannustin- ja informaatioloukkujen vaikutukset siten, että näiden työllisyysvaikutuksista voidaan tehdä luotettavia arvioita, sekä vertailla vaihtoehtoisten muutosten tehokkuutta. Tällä tavoin tehdystä kokeilusta saadaan tarkoituksenmukaista ja helposti käytännön sosiaalipolitiikkaan sovellettavissa olevaa tietoa siitä, missä nykyisen järjestelmämme suurimmat ongelmakohdat ovat, ja mihin suuntaan järjestelmää tulisi tämän tiedon valossa kehittää.

Suunnitelmassa esitetään kaksi vaihtoehtoa henkilöiden kohtaaman byrokralian muuttamiseksi kokeilun aikana. Ensimmäisessä vaihtoehdossa työttömät työnhakijat tekisivät työtuoloista ja työllisyydestä yhden yksinkertaistetun ilmoituksen ja saisivat samanaikaiset etuus päätökset eri etuuksille. Käytännössä Kela tarkistaisi ilmoituksen ja määrittäisi tulorekisteristä poimittujen palkkatietojen perusteella työn ja vaikutuksen kaikkiin henkilöön saamiin etuuksiin (työttömyysturva, asumistuki, toimeentulotuki), ja ilmoittaisi siitä henkilölle keskiteytysti. Etuudensaajien osalta muutos kohdistuu erityisesti niihin henkilöihin, jotka saavat kuu- kauden aikana useampaa etuutta.

Kokeilun toimeenpanon näkökulmasta tämä vaihtoehto olisi toteutettavissa suhteellisen suoraviivaisesti, sillä se ei vaatisi muutoksia nykyiseen etuuslainsäädäntöön. Muutos olisi todennäköisesti myös toteutettavissa kokeiluna suhteellisen nopealla aikataululla, mikäli toimeenpanevan portaan resursoinnista pidetään huolta. Alustavat arviot kokeilun vaikutuksista olisivat mahdollisesti saatavilla jo seuraavan hallituskauden aikana.

Toisessa vaihtoehdossa muutettaisiin työttömyysturvan työaikasääntöjä ja työttömyysturvan sovittelua radikaalimmin. Muutoksen myötä soviteltu työttömyysetuus perustuisi pelkästään euromääräisiin sääntöihin eli henkilön ansaitseman palkan määrään. Tämä vähentäisi etuudensaajan byrokraliakustannusta, sillä sovitellun etuuden määrä voidaan laskea suoraan tulorekisterin palkkatiedoista ilman etuudensaajan raportointia ansaitusta palkasta, työtunneista ja -päivistä. Tällainen muutos saattaa toisaalta lisätä myös osa-aikaista työntekoa kokoaikaisen työn kustannuksella. Tätä työllisyyden valossa negatiivista vaikutusta voidaan kuitenkin tutkia kokeilun avulla, ja nämä vaikutukset olisivat tärkeitä osatekijöitä kokeilun perusteella tehtävien tulosten tulkinnessa ja johtopäätösten tekemisessä.

Työttömyysturvan työaikasääntöihin liittyvä byrokraliakokeilu on käytännön toteutuksen näkökulmasta haasteellisempi kokonaisuus. Työssäoloehto tulisi kokeiluryhmän osalta määrittää saadun palkkatulon perusteella, joka voitaisiin tehdä esimerkiksi minimituntipalkkaan perustuvien laskusääntöjen avulla. Ennen päätöstä varsinaisesta kokeilusta, tulisi myös pohtia sitä, ulotetaanko kokeilu Kelan asiakkaista myös työttömyyskassojen jäseniin. Tämä vaihtoehto vaatisi tarkempaa suunnittelutyötä. Kokeilun toteuttaminen edellyttää riittävän resursoinnin niin kokeilulain valmistelijoiden kuin toimeenpanevan portaan tasolla. On to-

dennäköistä, että tätä vaihtoehtoa ei ennätettäisi suunnitella, kokeilla ja arvioida ennen seuraavan hallituksen puoliväliriihtä. Toisaalta tämänkaltaiset suuremmat muutokset sosiaaliturvajärjestelmän aiheuttamaan byrokraatiaan voivat olla sitä, mihin suuntaan sosiaaliturvaa tulevaisuudessa kehitetään. Mikäli sosiaaliturvajärjestelmää päätetään kehittää tähän suuntaan tulevaisuudessa, niin tutkijaryhmä suosittelee vahvasti, että tätä muutosta kokeiltaisiin satunnaistetulla kenttäkokeella ennen sen laajempaa käyttöönottoa.

Tutkijaryhmän näkemyksen mukaan byrokraatiaan kohdennettavan muutoksen lisäksi samassa kokeilussa tulisi olla mukana taloudellisiin kannustimiin liittyvä muutos. Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisvaikutusten luotettava arvioinnin kannalta on tärkeää, että samassa tutkimuksessa muutetaan kontrolloidusti byrokraatian lisäksi myös työllistymisen taloudellisia kannustimia. Tämä mahdollistaa byrokraatia- ja kannustinloukkujen työllisyysvaikutusten erottelun ja vertaamisen, sekä näiden mahdollisten yhteisvaikutusten tutkimisen. Suojaosan tason nostaminen on selkein käytettävissä oleva keino, jolla voidaan nykyisellään vaikuttaa työn vastaanottamisen taloudellisiin kannustimiin. Tutkijaryhmä ehdottaa, että kokeilussa nostettaisiin tilapäisesti työttömyysturvan ja asumistuen suojaosaa 300 eurosta 450 euroon osalle koeryhmän henkilöitä. Tämä kasvattaisi etuudensaajan näkökulmasta osittaisen tai tilapäisen työllistymisen rahallista houkuttelevuutta huomattavasti.

Taloudellisista kannustimista ja etuussäännöistä tiedottamisen mahdollisia työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida tarjoamalla henkilöille selkeämpää ja täsmällisempää tietoa esimerkiksi byrokratiamenettelyistä, kannustimista tai työssäkäynnin vaikutuksesta etuuksien maksuaikatauluun. Informaation sisältöä voidaan kokeilussa vaihdella niin, että voimme erotella toisistaan byrokraatiaan ja kannustimiin liittyvän informaation vaikutukset. Olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden valossa ei ole kuitenkaan selvää, missä määrin pelkällä informaation tarjoamisella voidaan vaikuttaa työllisyyteen.

Kokeilun aikana tehtävät muutokset byrokraatiassa, taloudellisissa kannustimissa ja informaatiossa rajoittuvat koeryhmiin. Varsinaisten koeryhmien lisäksi kokeilua varten määritetään verrokkiryhmä. Kokeilu tulee vaatimaan poliittisten linjauksien jälkeen kokeilulain, jonka valmistelun yhteydessä on mahdollista tarkentaa koeryhmien henkilömääriä uusien tilastotietojen avulla. Kokeilu voidaan lähtökohtaisesti toteuttaa joko yhden tai kahden vuoden mittaisena siten, että alustavia tuloksia voidaan arvioida ensimmäisen kokeiluvuoden jälkeen. Tällöin tulokset olisivat käytössä mahdollisen laajemman sosiaaliturvauudistuksen suunnittelun ja toteuttamisen tueksi jo keväällä 2021.

Tutkijaryhmä ei ota tässä suunnitelmassa kantaa siihen, mikä olisi paras malli tulevaisuuden sosiaaliturvalle. Kokeilun tavoitteena on tuottaa tietoa sosiaaliturvan tulevan kehittämistyön tueksi mallista riippumatta. Raportissa on esitelty reunaehdoja, jotka kokeilun tulisi tutkijaryhmän näkemyksen mukaan täyttää ollakseen toteuttamiskelpoinen uskottavan tiedon tuottamisen näkökulmasta. Luotettavan tutkimusasetelman keskeisin reunaehto on, että kokeilu toteutetaan satunnaistetulla asetelmalla siten, että erityyppisten vaikutuskanavien merkitystä voidaan tutkia. Tutkijaryhmä kannustaa päätöksentekijöitä ja virkamiehiä olemaan tiiviissä yhteydessä tutkijaryhmän jäseniin, jotta mahdollisesta kokeilusta saadaan lopulta riittävän laadukas, ja jotta se palvelee sosiaaliturvan kehittämistyötä parhaalla mahdollisella tavalla.

7. LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

- Abdellaoui, Mohammed, Aurélien Baillon, Laetitia Placido ja Peter P. Wakker. "The rich domain of uncertainty: Source functions and their experimental implementation." *American Economic Review*, 2011, 10(2): 695–723.
- Airio, Ilpo. (toim.) "Toimeentuloturvan verkkoa kokemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset," Kelan tutkimusosasto, 2013, Helsinki.
- Altmann, Steffen, Armin Falk, Simon Jäger ja Florian Zimmermann. "Learning about job search: A field experiment with job seekers in Germany." *Journal of Public Economics*, 2018, 164 (2018): 33–49.
- Avvisati, Francesco, Marc Gurgand, Nina Guyon, and Eric Maurin. "Getting parents involved: A field experiment in deprived schools." *Review of Economic Studies*, 2013, 81(1): 57–83.
- Baker, Rachel, Eric Bettinger, Brian Jacob, and Ioana Marinescu. "The Effect of Labor Market Information on Community College Students Major Choice," 2017, NBER Working Paper No. 23333.
- Bastani, Spencer, Ylva Moberg ja Håkan Selin. "The anatomy of extensive margin labor supply response". 2017, Working Paper.
- Belot, Michele, Philipp Kircher ja Paul Muller. "Providing advice to job seekers at low cost: An experimental study on on-line advice.", 2015, Forthcoming in *Review of Economic Studies*.
- Bhargava, Saurabh ja Dayanand Manoli, "Psychological frictions and the incomplete take-up of social benefits: evidence from an IRS experiment," *American Economic Review*, 2015, 105(11): 3489–3529.
- Card, David, Jochen Kluge, and Andrea Weber. "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations." *Journal of the European Economic Association*, 2017, 16(3): 894–931.
- Castleman, Benjamin L., and Lindsay C. Page. "Parental influences on postsecondary decision making: Evidence from a text messaging experiment." *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 2017, 39(2): 361–377.
- Cheung, Maria, Egebark, Johan, Forslund, Anders, Laun, Lisa, Rödin, Magnus ja Vikström, Johan. "Job search assistance and displacement effects: Evidence from a randomized experiment," 2017, Mimeo.
- Crépon, Bruno, Esther Duflo, Marc Gurgand, Roland Rathelot ja Philippe Zamora. "Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment," *The Quarterly Journal of Economics*, 2013, 128(2): 531–580.
- Crépon, Bruno, and Gerard J. Van den Berg. "Active labor market policies." *Annual Review of Economics*, 2016, 8: 521–546.
- Chetty, Raj ja Emmanuel Saez, "Teaching the tax code: Earnings responses to an experiment with EITC recipients," *American Economic Journal: Applied Economics*, 2013, 5(1): 1–31.
- Chetty, Raj, John N. Friedman ja Emmanuel Saez, "Using differences in knowledge across neighborhoods to uncover the impacts of the EITC on earnings," *American Economic Review*, 2013, 103(7): 2683–2721.
- Gautier, Pieter, Paul Muller, Bas van der Klaauw, Michael Rosholm, and Michael Svarer. "Estimating equilibrium effects of job search assistance." *Journal of Labor Economics*, 2018, 36(4): 1073–1125.
- Engstrom, Per, Eskil Forsell, Johannes Hagen ja Arnaldur Stefánsson. "Increasing the Take-Up of the Housing Allowance Among Swedish Pensioners: A Field Experiment", 2018, Working paper.
- Fryer Jr, Roland G. "The production of human capital in developed countries: Evidence from 196 randomized field experiments." In *Handbook of Economic Field Experiments*, 2017, vol. 2: 95–322. North-Holland.

- Harrison, Glenn W., and John A. List. "Field experiments." *Journal of Economic literature*, 2004, 42(4):1009–1055.
- Haushofer, Johannes ja Ernst Fehr. "On the psychology of poverty." *Science*, 2014, 344: 862–867.
- Hertel-Fernandez, Alexander ja Jeffrey B. Wenger, "Taking up social benefits: A cautionary tale from an unemployment insurance survey experiment," 2013, Working paper.
- Hiilamo, Heikki. "Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet." *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 2003, 3: 294–311.
- Hämäläinen, Kari ja Verho, Jouko, "Joko Suomessa koittaisi satunnaiskokeiden aika?", 2017, VATT Policy Brief 15.
- Hämäläinen, Kari, Roope Uusitalo, and Jukka Vuori. "Varying biases in matching estimates: Evidence from two randomised job search training experiments." *Labour Economics*, 2008, 15(4): 604–618.
- Kerr, Sari Pekkala, Tuomas Pekkarinen, Matti Sarvimäki, and Roope Uusitalo. "Post-Secondary Education and Information on Labor Market Prospects: A Randomized Field Experiment." 2015, IZA Discussion Paper No. 9372.
- Kosonen, Tuomas ja Olli Ropponen, "The role of information in tax compliance: evidence from a natural field experiment", *Economic Letters*, 2015, 129: 18–21.
- Kraft, Matthew A., and Todd Rogers. "The underutilized potential of teacher-to-parent communication: Evidence from a field experiment." *Economics of Education Review*, 2015, 47: 49–63.
- Kyyrä, Tomi, Tuomas Matikka ja Hanna Pesola, "Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely", 2018, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.
- Liebman, Jeffrey B. ja Erzo F.P. Luttmer, "Would people behave differently if they better understood social security? Evidence from a field experiment," *American Economic Journal: Economic Policy*, 2015, 7 (1): 275–299.
- List, John A., and Imran Rasul. "Field experiments in labor economics." In *Handbook of labor economics*, 2011, vol. 4: 103–228, Elsevier.
- Luttmer, Erzo FP ja Andrew A. Samwick. "The welfare cost of perceived policy uncertainty: evidence from social security." *American Economic Review*, 2018, 108 (2): 275–307.
- Mani, Anandi, Sendhil Mullainathan, Eldar Shafir ja Jiaying Zhao, "Poverty impedes cognitive function," *Science*, 2013, 341: 976–980.
- Martinez, Isabel, Emmanuel Saez ja Michael Siegenthaler, "Intertemporal labor supply substitution? Evidence from the Swiss income tax holidays", 2018, NBER Working Paper No. 24634.
- Matikka, Tuomas, Jarkko Harju ja Tuomas Kosonen, "Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan", 2016, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.
- Matikka, Tuomas ja Tuuli Paukkeri, "Does information increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program", 2016, VATT Working Papers 83.
- Sigurdsson, Josef, "Labor supply responses and adjustment frictions: a tax-free year in Iceland", 2018, Working Paper.
- Viitamäki, Heikki. "Työnteon kannustimet - mitä jää käteen?", 2015, VATT Muistiot 50.

VALTIOEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)

ISBN 978-952-287-657-7 (pdf)

