

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 14/2021 Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Kannustinloukkujen purkamisen valmistelu ja toimeenpano (14/2021) -tuloksellisuustarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Tarkastusvirasto hyödyntää jälkiseurantaraportin tietoja raportoidessaan vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoistaan, kohdentaessaan tarkastustoimintaansa sekä arvioidessaan tarkastustoimintansa vaikuttavuutta.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuskertomuksen suositukset ja muut kannanotoissa esitetyt asiat on otettu huomioon. Jälkiseurannassa selvitettiin seuraavia asioita:

- Onko sosiaali- ja terveysministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriössä kiinnitetty tarkastuksen jälkeen enemmän huomiota työttömyysturvan toimeenpanon prosesseihin ja hyödynnetty kattavammin toimeenpanon asiantuntemusta työttömyysturvan uudistamisessa? Onko näin toimittu työnteon ja yritystoiminnan aloittamisen kannusteiden parantamiseksi tähtävien uudistusten valmistelussa?
- Onko työ- ja elinkeinoministeriössä tehty toimia yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnin selkiyttämiseksi työttömyysturvalainsäädännön toimeenpanossa?
- Onko oikeusministeriössä tarkastuksen jälkeen käynnistetty hankkeita tai selvityksiä pyrkimyksenä kehittää ratkaisuja, joilla nopeutetaan ulosottovelallisen velasta eroon pääsemistä? Entä onko tarkastuksen jälkeen tehty toimia sen varmistamiseksi, että ulosotto on velallisen näkökulmasta mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä?
- Onko sosiaali- ja terveysministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä ja valtiovarainministeriössä pyritty tarkastuksen jälkeen varmistamaan, että sosiaaliturvan ja verotuksen uudistusten vaikutuksista tiedotettaisiin riittävästi keskeisille kohderyhmille?

Jälkiseuranta toteutettiin pyytämällä sosiaali- ja terveysministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, oikeusministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä selvitys siitä, millaisiin toimiin tarkastuksen suositusten perusteella on ryhdytty. Valtiovarainministeriö ei vastannut selvityspyyntöön eikä toimittanut selvitystä määräaikaan mennessä.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

2.1 Ulosmittauksen laskentasääntöjen selkeyttäminen on aloitettu

Tarkastuksessa havaittiin, että ulosoton kriteerit voivat olla hakijoille epäselvät ja ulosotossa huomioitavien tulojen arviointi velalliselle vaikeaa. Lisäksi tarkastuksessa suositeltiin huomioimaan ulosmittauksen kehittämisessä sellaiset ratkaisut, joilla velasta eroon pääsemistä nopeutetaan.

Jälkiseurantaa varten tuottamassaan selvityksessä oikeusministeriö kertoi toteuttaneensa vuosina 2022–2023 hankkeen ”Selvitys ulosmittauksen laskentasääntöjen ja sosiaaliturvaetuuksien yhteensovittamisesta (OM042:00/2022)”. Työryhmän 18.4.2023 julkaisemassa mietinnössä kuvataan ehdotuksia sosiaaliturvaetuuksien ulosmittauksen uudistamiseksi, jotka yksinkertaistaisivat etuuksien huomiointia ulosmitattavan määrän laskennassa. Lisäksi mietinnössä ehdotetaan laskentasääntöjen uudistamista kokonaisuudessaan ja suositetaan jatkotyössä vapaakuukausien ja ulosmittauksen määrän rajoittamisen muutostarpeiden tarkastelua.

Työtä ulosottojärjestelmän ja ulosmittausta koskevien sääntöjen uudistamisen eteen on jatkettu säädösvalmisteluhankkeessa ”Ulosottosääntelyn kehittäminen (OM155:00/2023)”. Hankkeen toimikausi on 14.9.2023–31.12.2026. Tavoitteena on uudistaa tulojen ulosmittausta koskevat ulosottokaaren säännökset siten, että ulosmittauksen laskentasäännöt olisivat nykyistä yksinkertaisemmat ja ulosmittauksen määrä olisi kaikissa tuloluokissa oikeudenmukainen. Työssä hyödynnetään Datahuoneelta tilattuja laskelmia muutosten taloudellisista vaikutuksista. Oikeusministeriö kertoi antamassaan selvityksessä, että työssä huomioidaan muun muassa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa julkaistu selvitys Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta (2021:40). Kyseisen selvityksen johtopäätökset ulosottojärjestelmän yksinkertaistamisesta sekä velkajärjestelyjen helpottamisesta ja erilaisista keinoista velasta eroon pääsyn nopeuttamiseksi ovat linjassa tarkastusviraston antamien suositusten kanssa. Tarkastusviraston suositusten mukaisesti nämä johtopäätökset olisi syytä huomioida hankkeen työssä.

Oikeusministeriö kertoi lisäksi suunnitteilla olevasta vuosille 2026–2027 ajoittuvasta ”Ulosottovelallisten lähetejärjestelmä” -hankkeesta, jonka yhtenä tavoitteena on selvittää mahdollisuudet digitaalisesti ohjata ylivelkaantuneet ulosottovelalliset talous- ja velkaneuvonnan asiakkaaksi. Toteutuessaan tämä mahdollistaisi velallisille paremmat edellytykset päästä sellaisten ratkaisujen äärelle, jotka edistäisivät velasta eroon pääsyä.

2.2 Työ- ja elinkeinoministeriö on pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnin soveltamiskäytäntöön

Tarkastuksessa havaittiin, että työttömyysetuuden saannin ja yritystoiminnan harjoittamisen yhteensovittaminen sisältää epävarmuuksia, koska pää- tai sivutoimisuuden arvioinnin kriteerit ovat epäselvät. Päätökset pää- tai sivutoimisuudesta vaihtelevat huomattavasti eri TE-toimistojen välillä, jolloin yritystoimintaa harkitsevan asiakkaan työttömyysturva-oikeuden arviointi ei toteudu samalla tavalla koko maassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö kertoi antamassaan selvityksessä, että TE-toimistoille annetun työttömyysturvaa koskevan soveltamisohjeen yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta koskeva osio uudistettiin vuoden 2022 toukokuussa. Lisäksi yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arviointiin liittyen työttömyysturva-asioiden ratkaiseminen on keskitetty valtakunnallisesti Uudenmaan TE-toimiston tehtäväksi. Vuoden 2022 kesäkuussa työ- ja elinkeinoministeriö antoi vastuuyksikölle myös koulutusta yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnista. Vuoden 2025 alusta lähtien tehtävä keskitetään TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskukselle eli KEHA-keskukselle, kun työvoimapalveluiden toimeenpano siirtyy kuntien vastuulle. Annetun selvityksen perusteella tarkastusvirasto katsoo, että työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt toimia tarkastuksen kannanottoluvussa esitettyjen epäkohtien parantamiseksi.

2.3 Sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö hyödyntävät työttömyysturvan uudistuksessa sen toimeenpanijoiden asiantuntemusta

Tarkastuksessa havaittiin, että työttömyysturvalain toimeenpanijoilla on asiantuntemusta, jota tulisi hyödyntää mahdollisimman paljon työntöön ja yritystoiminnan aloittamisen kannusteiden lisäämiseen tähtäävien lakiuudistusten valmistelussa. Näin voitaisiin vähentää byrokratia- ja informaatioloukkujen riskiä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa antamassaan selvityksessä, että työttömyysturvaa uudistettaessa kuullaan työttömyysturvan toimeenpanijoita eli työttömyyskassoja, Kelaa ja työllisyysrahastoa. Selvityksen perusteella ministeriössä on pyritty kiinnittämään huomiota toimeenpanijoiden kuulemiseen ja nimenomaan korostettu toimeenpanoon liittyvien näkökulmien tarvetta. Toimeenpanijoiden kuulemisen menettely on ministeriön mukaan yhtenevä riippumatta siitä, mikä työttömyysturvalain uudistus on kyseessä. Työ- ja elinkeinoministeriö kertoi selvityksessään, että toimialalla on hieman ennen tarkastuskertomuksen antamista ja sen jälkeen valmisteltu kaksi merkittävämpää työttömyysturvaa koskevaa uudistusta. Selvityksen perusteella pohjoismaista työvoimapalvelumallia koskevan lainsäädäntökokonaisuuden valmistelussa esitystä esiteltiin useita kertoja toimeenpanijoille, ja toimijoilla oli näissä yhteyksissä mahdollisuus esittää näkemyksiään. Toinen valmisteltu uudistus koski opiskelun vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta. Ministeriö toteaa, että valmistelussa hyödynnettiin toimeenpanijoilta pidemmän ajan kuluessa kertynyttä palautetta, mutta muutoin toimeenpanijoita ei osallistunut valmisteluun.

Työ- ja elinkeinoministeriö tuo selvityksessään esiin sen, että ministeriö pitää toimeenpanijoiden laajaa hyödyntämistä lainvalmistelussa jossain määrin ongelmallisena. Ministeriö totesi saman asian tarkastuskertomuksesta antamassaan lausunnossa. Perusteluna ministeriö esittää, että lainsäädäntömuutoksilla kulloinkin tavoiteltu lopputulos ei välttämättä ole toteutettavissa tavalla, joka olisi toimeenpanijoiden näkökulmasta mieluinen. Esimerkkinä ministeriö mainitsee pohjoismaisen työvoimapalvelumallin valmistelun, jonka tavoitteena olevien työllisyysvaikutusten arvioitu saavuttaminen edellytti toimeenpanijoiden näkemyksistä merkittävällä tavalla poikkeavaa toteutusta. Selvityksessä ei eritellä tarkemmin toimeenpanijoiden näkemyksiä toteuttamistavoista. Työllisyysvaikutusten arvioinnit sisältävät huomattavia epävarmuuksia ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton mahdollisia työllisyysvaikutuksia voidaan tuskin koskaan luotettavasti arvioida. Sen sijaan pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa on havaittu lukuisia ongelmia nimenomaan toimeenpanon sujuvuuden näkökulmasta. Esimerkiksi tarkastusvirasto on käsitellyt asiaa tarkastuskertomuksessaan, joka koski vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluita¹. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on myös sovittu pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukaisen palveluprosessin keventämisestä, ja lainsäädännön kehittämistoimiin on jo ryhdytty². Tämä herättää kysymyksen, olisiko toimeenpanijoiden asiantuntemusta ollut hyvä hyödyntää valmisteluvaiheessa laajemmin.

2.4 Uudistuksista tiedottamisessa ei ole tapahtunut muutoksia

Tarkastuksessa havaittiin, että keskeiset kohderyhmät eivät välttämättä aina ole riittävän informoituja heidän työntekonsa kannustimiin vaikuttavista sosiaaliturvan ja verotuksen uudistuksista. Puutteellinen informaatio voi aiheuttaa informaatioloukkuja ja näin haitata esimerkiksi työn tarjontaa. Tarkastuksessa

¹ Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 16/2023.

<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-545-0>

² Työvoimapalveluiden kehittäminen -työryhmä. Hanke: TEM079:00/2023.

<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM079:00/2023>

annettiin suositus, että vastuuministeriöt ja niiden alaiset virastot huolehtisivat uudistusten vaikutusten riittävästä tiedottamisesta keskeisille kohderyhmille.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa antamassaan selvityksessä, että ministeriö julkaisee hallituksen esityksistä tiedotteiden lisäksi tarvittaessa myös dokumentin usein kysytyistä kysymyksistä. Joissain tilanteissa muutoksia on kuvattu myös kuvioin ja kuvin. Ministeriö katsoo sen tiedottamisvastuun päättyvän, kun muutoslait vahvistetaan. Tiedottamisvastuu siirtyy tämän jälkeen lain toimeenpanijoille. Selvityksessä tuodaan esiin, että ministeriöllä ei ole toimivaltaa ohjata toimeenpanijoiden tiedottamista tai viestintää. Sosiaali- ja terveysministeriö on kuitenkin mahdollisuuksien mukaan kannustanut toimeenpanijoita tiedottamaan muutoksista etuudensaajille ja muille asiakkaille. Lisäksi ministeriö on perehdyttänyt median edustajia teemoihin liittyen, ja uutisointi on ollut kattavaa. Perehdyttämällä mediaa ministeriö on selvityksensä perusteella pyrkinyt edistämään sitä, että media informoi kansalaisia. Ministeriön oman mediaseurannan perusteella aiheet näkyvät säännöllisesti eri kanavissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa selvityksessään, että keskeisten kohderyhmien informoinnissa ei ole ryhdytty uusiin erityisiin toimiin. Selvityksen perusteella KEHA-keskus huolehtii keskitetysti pääosasta asiakasviestintää ja ministeriö huolehtii lähinnä hallituksen esitysten valmisteluun liittyvästä viestinnästä.

Ministeriöiden selvitysten perusteella tiedottamisessa ei ole tarkastuksen suositusten mukaisesti ryhdytty erityisiin toimiin. eikä ministeriöillä ole suunnitelmia uusien tiedottamistapojen kehittämiseksi. Selvitysten perusteella vaikuttaa siltä, että sosiaali- ja terveysministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö arvioivat tiedottamisen olevan riittävää. Valtiovarainministeriön näkemystä asiasta ei saatu vaikka ministeriölle lähetettiin muistutus vastata selvityspyyntöön.

3 Yhteenvedo ja jatkotoimet

Tarkastuksen perusteella ulosoton kriteerit voivat olla hakijoille epäselvät ja ulosotossa huomioitavien tulojen arviointi velalliselle vaikeaa. Työttömän työnhakijan yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuuden arvioinnin kriteerit ovat epäselvät, ja tulkinnoissa ilmenee eroja TE-toimistojen välillä. Arvio vaikuttaa henkilön oikeuteen saada työttömyysetuutta, jolloin epäselvyys voi aiheuttaa epävarmuutta yritystoiminnan aloittamista harkitseville. Työttömyysturvalain toimeenpanijoilla on asiantuntemusta, jota tulisi hyödyntää mahdollisimman paljon työnteon ja yritystoiminnan aloittamisen kannusteiden lisäämiseen tähtäävien lakiuudistusten valmistelussa. Tällä tavoin voitaisiin vähentää byrokraatia- ja informaatioloukkujen riskiä. Tarkastuksessa havaittiin myös, että keskeiset kohderyhmät eivät välttämättä aina tiedä heidän työntekonsa kannustimiin vaikuttavista sosiaaliturvan ja verotuksen uudistuksista. Puutteellinen informaatio voi aiheuttaa informaatioloukkuja ja näin haitata esimerkiksi työn tarjontaa. Tarkastuksessa painotettiin lisäksi sitä, että sosiaaliturvauudistuksen valmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomiota työttömyys ja tuloloukkujen lisäksi byrokraatia- ja informaatioloukkuihin ja erilaisten kannustinloukkujen mahdollisiin päällekkäisyyksiin.

Jälkiseurannan perusteella tarkastuskohteissa on tapahtunut tarkastuksen suositusten ja kannanottojen suuntaista kehitystä. Työ- ja elinkeinoministeriö on tarkentanut soveltamisohjetta työttömän yritystoiminnan sivu- tai päätoimisuuden arvioinnista sekä järjestänyt asiasta koulutusta. Työ- ja elinkeinoministeriö on hyödyntää työttömyysturvan uudistamisessa sen toimeenpanijoiden asiantuntemusta tapauskohtaisesti. Uudistusten tiedottamisessa ei ole tapahtunut muutoksia. Sosiaali- ja terveysministeriö on jälkiseurannan perusteella pyrkinyt kiinnittämään erityistä huomiota lain toimeenpanijoiden kuulemiseen ja korostanut nimenomaan toimeenpanoon liittyvien näkökulmien tarvetta uudistushankkeissa. Uudistusten vaikutusten tiedottamisessa keskeisille kohderyhmille ei ole ryhdytty uusiin toimiin, mutta tiedottamisen kuvattiin olevan varsin kattavaa. Oikeusministeriö on aloittanut työn ulosottojärjestelmän selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi hankkeessa ”Ulosottosääntelyn kehittäminen”. Lisäksi oikeusministeriön antaman vastauksen mukaan velkajärjestelyyn ohjaamista pyritään edistämään tulevassa järjestelmä uudistushankkeessa, mikä

toteutuessaan edesauttaisi velasta eroon pääsyn nopeuttamista. Jälkiseurannan perusteella tarkastuskohteet ovat toteuttaneet tarkastuksen suosituksia riittävässä määrin. Jatkossa suositusten toteutumista seurataan osana tarkastusviraston säännöllistä toimintaympäristön seurantaa. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Sari Hanhinen
tarkastuspäällikkö

Antti Halmetoja
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU sosiaali- ja terveysministeriö
 työ- ja elinkeinoministeriö
 oikeusministeriö
 valtiovarainministeriö