



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Sosiaalivakuutuksen tulevaisuutta pohtimassa

Ulla Hämäläinen
Majvik 20.3.2018



Tässä esityksessä

- Toimin toimeksiannon perusteluista
- Löytyvätkö ratkaisut osaamisesta vai sosiaaliturvasta
- Mitä on sosiaalivakuutus?
- Julkisesti järjestetyn vakuuttamisen perusteluita
- Vakuuttamisen vaikeita valintoja
- Aktiivi vai passiivi?
- Päättämisen vaikeudesta



Toimeksiannosta



Perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistus – hankkeen tehtävänä on valmistella työllisyyttä ja toimeliaisuutta parantavaa ja eriarvoisuutta vähentävää perusturvan kokonaisuudistusta, jonka tavoitteena on:

- nostaa työllisyysastetta, kannustaa työn tekemiseen ja yrittäjyyteen, torjua ja vähentää eriarvoisuutta,
- vastata työn murrokseen sekä muuttuvaan perhe- ja kotitalousrakenteeseen, sekä
- olla järjestelmänä nykyistä selkeämpi ja yksinkertaisempi ja jonka toteutuksessa hyödynnetään erityisesti digitalisaatiota.

Toimeksiannon perusteluita: vallankumous tulee

Alustatalous

Automatisaatio

Digitalisaatio

Robotisaatio

Tekoäly

Demografia

Muuttoliike

Globalisaatio

Työn murros

Työ pirstaloituu

Työn polarisaatio

Työ katoaa

Palkkatyöstä yrittäjyyteen



Uuden edessä vai vanhan toistoa?

- Teknologinen kehitys ja globalisaatio ovat vaikuttaneet työmarkkinoihin jo pitkään, mutta työmarkkinoiden muutokset ovat tutkijoiden mukaan yllättävän vähäisiä
- Työn murroksesta
 - prof. Mika Maliranta: ”Meidän työmarkkinat ovat olleet iät ja ajat älyttömän turbulentit; työpaikkoja on jatkuvasti tuhoutunut valtavat määrät, mutta niitä myös syntyy”
 - prof. Anne Kovalaisen yhteenveto: pysyvyys vaikuttaa isommalta trendiltä työmarkkinoilla kuin muutos
 - Esimerkiksi alustatyön – digitaalisilla alustoilla tapahtuva työ – merkitys työmarkkinoilla vielä hyvin vähäinen
 - Toimi-projektiryhmän katsaus: ollaan uuden ja vanhan välissä – empiirisen evidenssin ja skenaarioiden välissä
 - Polarisaatiokehityksestä Suomessa on tutkimusnäyttöä, jatkuuko keskituloisten väheneminen?



Jos uskotaan nopeaan teknologiseen murrokseen...

- Löytyykö nopean rakennemuutoksen syrjäyttämille ratkaisut ensisijaisesti koulutuksesta/osaamisesta vai sosiaaliturvasta?
 - Aktiivinen ote: koulutus ja työvoimapolitiikka
 - Passiivinen ote: sosiaaliturva
- Talouden toiminnan kannalta merkittävä ero: koulutus/osaaminen voi ratkoa samanaikaisesti sekä talouden tehokkuuteen että tulonjakoon liittyviä ongelmia
- Vastattava haasteeseen sekä työmarkkinoiden perustaidoista että uudelleen koulutuksesta
- Ratkaisu ei liene ”*heti kaikille vaan lisää koulutusta*” vaan meidän tulee pohtia koulutuksen kohdentumista ja julkisen sektorin, yksilöiden/perheiden ja yritysten vastuiden rajoja



Vallankumous tai ei – sosiaaliturvassa on uudistuspaineita



- Miksi tämä kerta on erilainen?
 - Onko teknologinen shokki erilainen?
 - Onko yhteiskunnan lähtötilanne erilainen?
- Sosiaalivakuutuksen kehittäminen on tapahtunut kasvavan väestön, suljetumman toimintaympäristön ja nopean talouskasvun oloissa
- Uutta on, että muutokset tapahtuvat ikääntyvän väestön, mittavan julkisen velan, julkisen talouden alijäämän, hyvin avoimen talouden, ennusteiden mukaan hitaan talouskasvun ja saavutettujen etujen oloissa

Mitä on Toimin toimeliaisuus?

- Pohjoismainen mallissa on pystytty yhdistämään taloudellista tehokkuutta sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen
- Malliin on sisäänrakennettu korkea työllisyysaste, jotta se toimii
 - Alhainen työllisyysaste johtaa samanaikaiseen rahoituspohjan heikkenemiseen ja menojen kasvuun



Mikä on sosiaalivakuutus?

- Sosiaalivakuutus on **vakuutus sosiaalisten henkilöriskien varalta: korvaa** sairaudesta, perheellistymisestä, tapaturmasta, työttömyydestä, vanhuudesta tai kuolemasta aiheutuvia **tulomenetyksiä**
 - Suppea määritelmä: vain ansioperusteiset vakuutusmaksuilla rahoitettavat sosiaaliturvaetuudet
 - Laveampi: pitää edellisten lisäksi sisällään kaikki toimeentuloa turvaavat järjestelmät ml. viimesijaiset ja tarveharkintaiset etuudet
 - Lavein: kaikki toimet mitkä voidaan ymmärtää riskien hallintana ja jossa julkinen valta uudelleenjakaa resursseja



Sosiaalivakuutuksen piirteitä

- Pakollinen
 - Perusteluna haitallisen valikoituminen (*adverse selection*)
 - Vakuutuksen saavat näin kaikki ja vakuutusmaksu hinnoitellaan keskimääräisen riskin mukaan
 - Työttömyyden vakuuttamisessa ajankohtainen esimerkki
- Vakuutuksen antaja ei havaitse vakuutuksenottajan käyttäytymistä ja vakuutusjärjestelmän olemassaolo voi muuttaa yksilön käyttäytymistä (*moral hazard*)
 - Moral hazard koskee kaikkea vakuuttamista
 - julkinen sektori voi paremmin säännöillä hallita ongelmaa

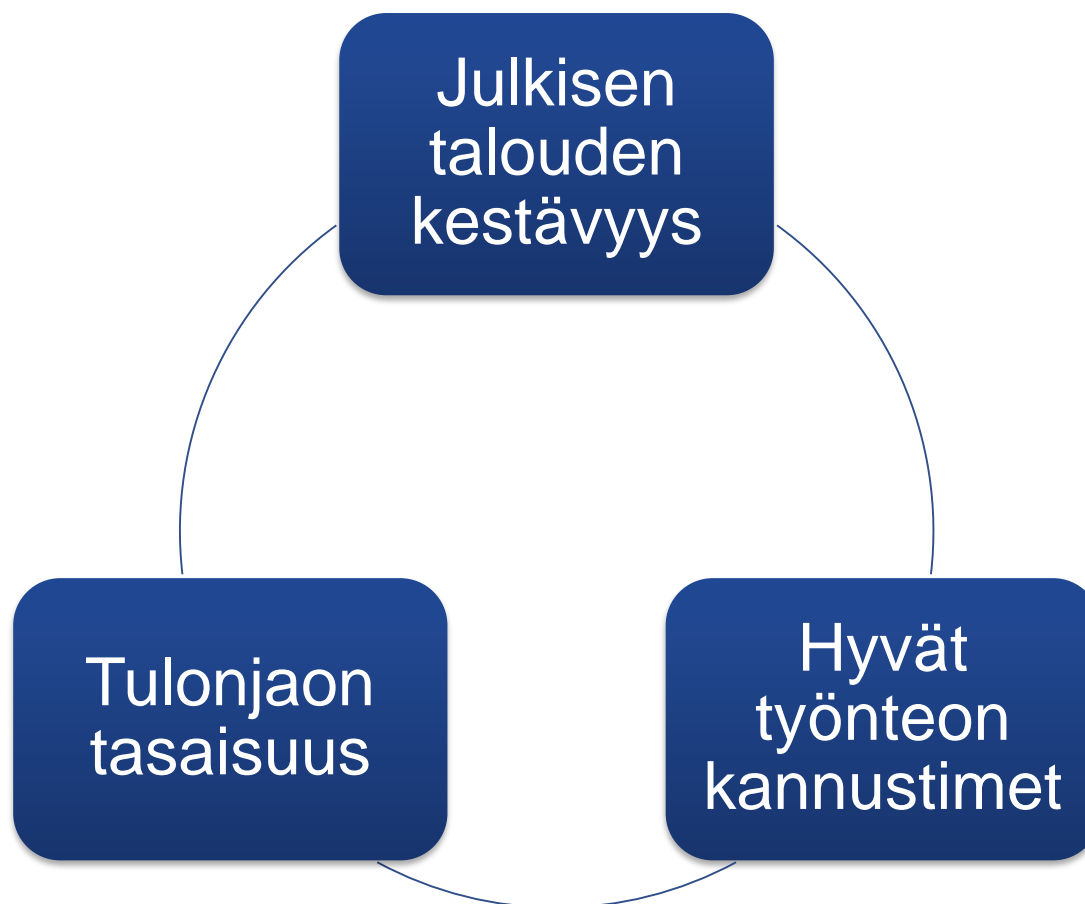




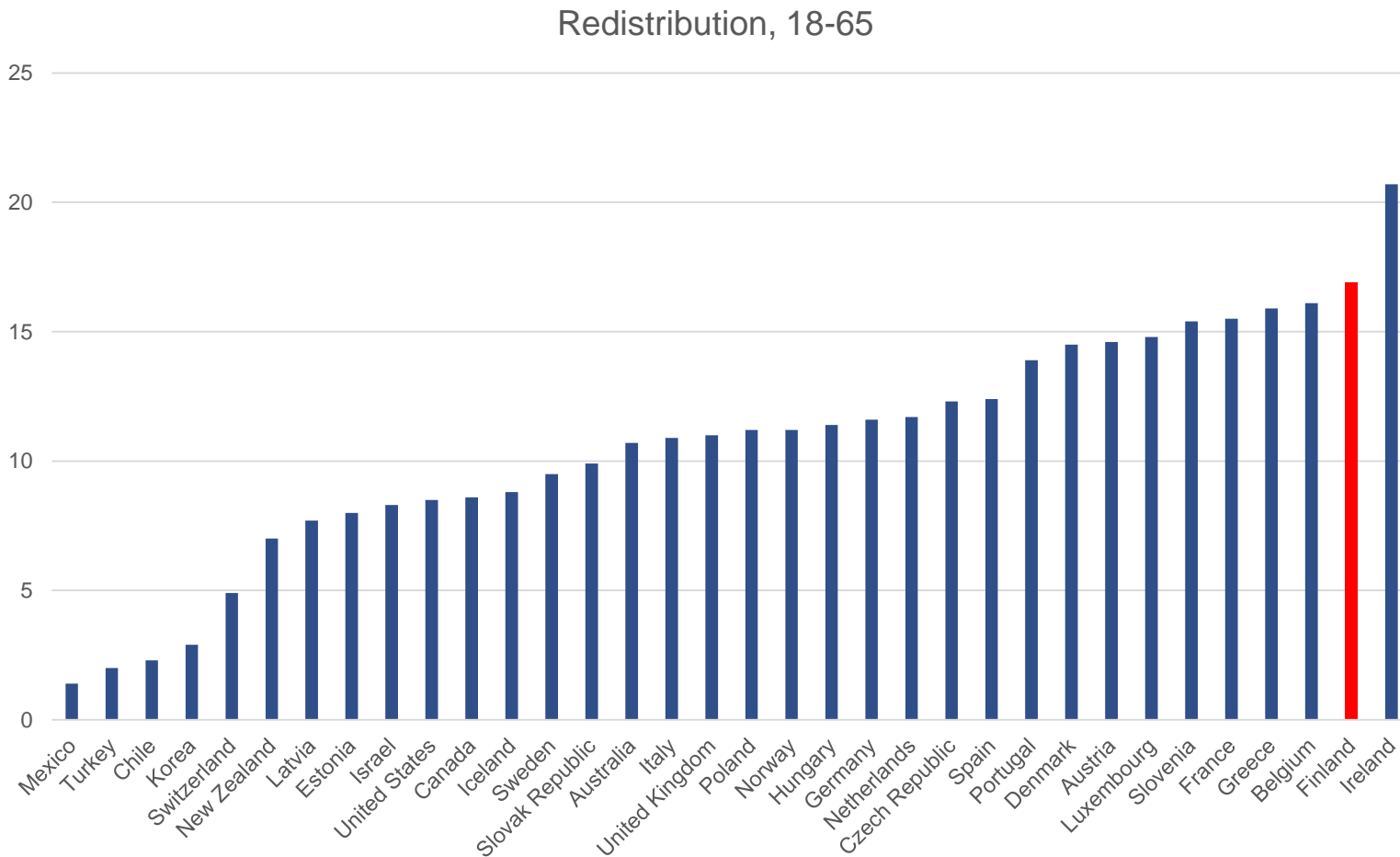
...

- Tulontasaus yksilöiden elinkaarella, yksilöiden välillä ja sukupolvien välillä
- Ei suoraa vastaavuutta vakuutusmaksujen ja saatujen etuuksien välillä
- Ei välttämättä rahastoiva ja rahoitus voi perustua pitkälläkin aikavälillä (sukupolvien välillä) verorahoitukseen
- Vakuutus sopimus ei ole tarkka: ehtoja voidaan muuttaa
- Toimii automaattisena vakauttajana, ilman poliittisen päätöksenteon viiveitä käyttöönotossa ja alasajossa; kehyksen rajoittamatta

Vaikeita valintoja on tehtävä



Uudelleenjako OECD-maissa: markkina- ja käytettävissä ol.tulojen ginin erotus



Kannustinloukkujen purkamisen lyhyt oppimäärä

- 1) Sosiaaliturvan leikkaukset => tuloerot kasvavat, julkinen talous vahvistuu; henkisesti vaikeita
- 2) Työnteon ja etuuksien parempi yhteensovittaminen
 - suojaosilla => siirtää ongelmaa, ei poista sitä
 - etuuksien poistumisasteita muuttamalla => kallista ja heikentää mahdollisesti kokopäivätyön kannustimia
- 3) Verotuksen keventäminen
 - Kallis tapa sillä kohdistuu laajaan joukkoon
- 4) Aktivointi/velvoittavuus/vastikkeellisuus
 - Saattaa helpottaa kannustimien ja tulonjaon välistä ristiriitaa, kallis



Esimerkkinä työttömyysturva

- Vakuutus työpaikan menettämisen varalle
 - Turvaa toimeentulon ja ylläpitää kulutusmahdollisuuksia työttömyysaikana
 - Työttömyysturvalla on tutkimusten mukaan kannustinvaikutuksia – mm. taso, potentiaalinen kesto, työttömyysputki vaikuttavat työttömyyden todennäköisyyteen ja keston
 - Haasteena löytää tasapaino hyvän turvan ja kannustinongelmien välillä



Esimerkkinä työttömyysturvan parametrit

1. Korvausaste ja aikaprofiili
2. Maksimitason katto
3. Kesto
4. Odotusajat
5. Työssäoloehdot
6. Tilapäisen työn yhdistäminen
7. Opiskelun yhdistäminen (omaehtoinen opiskelu)
8. Työhaun monitorointi
9. Sanktiot
10. Aktiivisen työvoimapolitiikan yhteensovittaminen (työssäoloehdon karttuminen, osallistumisen pakollisuus, työhalukkuuden testaaminen)
11. Muiden etuusjärjestelmien yhteensovittaminen
12. Tarveharkinta
13. Vakuutuksen vapaaehtoisuus vs. pakollisuus



Aktiivi vai passiivi: palvelujen rooli täydentää sosiaaliturvan roolia työttömyysturvassakin

- Aktivointipolitiikan moninainen rooli:
 - Luo mahdollisuuksia ja houkuttimia: TE-palvelut, ATP, työllistymisen rahalliset kannustimet
 - Rajoitteita, pakottamista ja vastikkeellisuutta
- Toimii useiden mekanismien kautta:
 - Työvelvoitteen tai pakollisen aktivointijakson työllisyysvaikutukset syntyvät juuri ennen jakson alkamista
 - Valvonnan ja ilmoittautumisvelvollisuuksien kiristäminen nopeuttaa työllistymistä
 - Sanktiot edistävät työllistymistä? ... mutta kohdentuvat vaikeimmassa asemassa oleviin?



...jatkuu

- Ei eroja julkisen ja yksityisen työnvälityksen tehokkuudessa
- Aktiiviset työvoimapolitiittiset toimenpiteet lukkiuttavat osallistumisaikana
- Toimenpiteiden itsenäiset vaikutukset osallistujien myöhempään työuraan usein vaimeita



Vakuutusperusteinen vs. perustulo

(ks. Moision esitys valinnoista)

- Vakuutusperusteisessa järjestelmässä oikeus etuuteen on määriteltävä tiukoin kriteerein ja vakuutetuilla voi olla kannustin petkuttaa vakuuttajaa
- Perustulojärjestelmässä kaikilla saavat yhtäläisen etuuden, johon ei liity velvoitteita ja johon esimerkiksi yksilön tulot tai muu tilanne ei vaikuta



Vakuutusjärjestelmä

- Luovutaan tietystä määrästä tulonjaon tasausta: pääasiassa tulonsiirtoja yksilön elinkaaren sisällä
- Tarkka määrittely sekä valvonta mahdollistavat korkean vakuutusturvan tason, mutta vastaavasti voivat aiheuttaa byrokratia- ja kannustinloukkuja
- Rajattu oikeus etuuksiin tarkoittaa, että vakuutusjärjestelmä voi olla julkisen talouden näkökulmasta huokea korkeasta suojasta huolimatta



Perustulojärjestelmä

- Perustulojärjestelmällä voidaan tehdä voimakastakin tulojen tasausta: perustulo voi toimia esimerkiksi matalapalkkatukena
- Koska esimerkiksi työnteko ei vaikuta perustulon saamiseen, ovat kannustimet tehdä lisätöitä pääasiassa hyvät
- Perustulon tason asettaminen hyvin korkeaksi voi kuitenkin osoittautua julkisen talouden näkökulmasta haastavaksi: taso jäisi väkisin melko maltilliseksi.

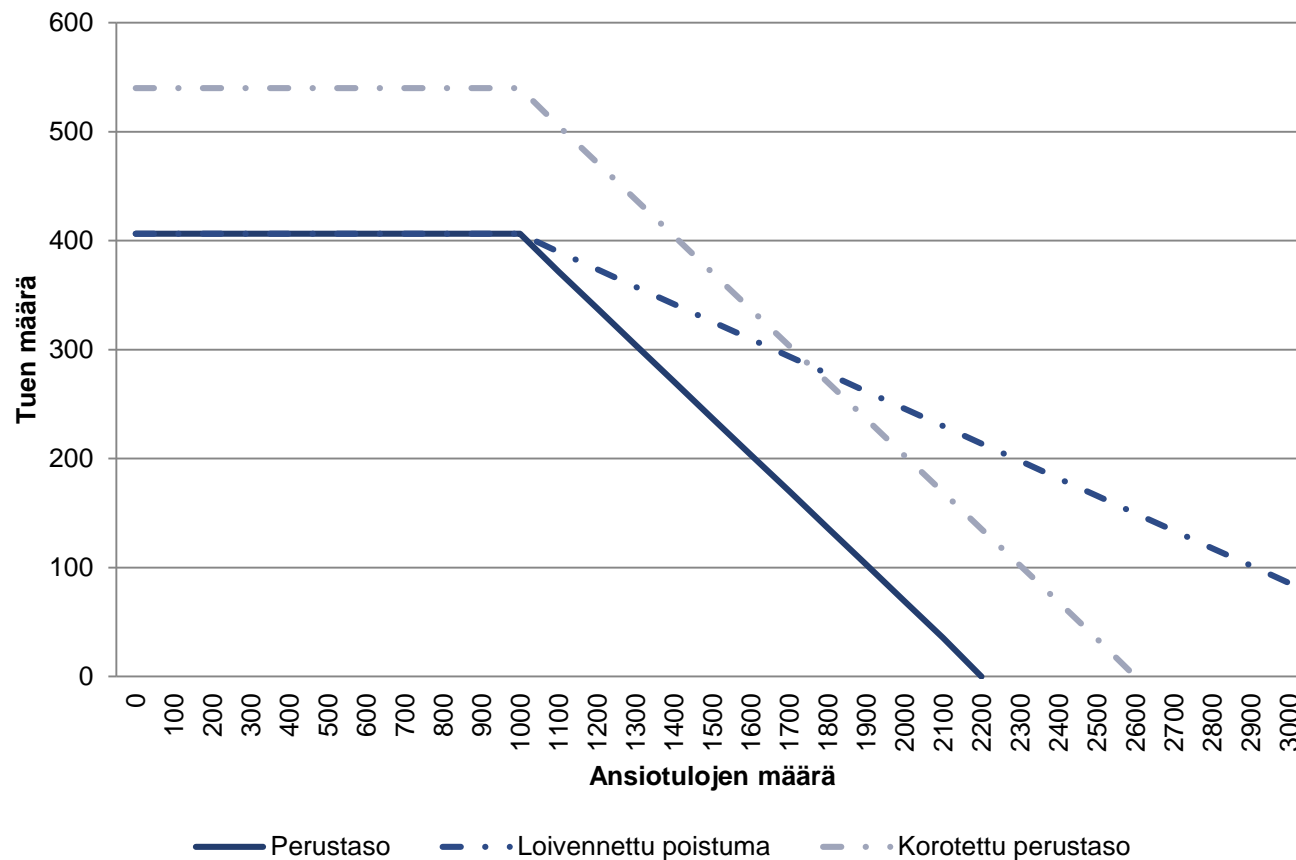


Kotitalous, perhe, vai yksilö?

- On määriteltävä, onko sosiaaliturvan kohdeyksikkö yksilö vai esimerkiksi kotitalous
- Yksilöllinen sosiaaliturva (vrt. työmarkkinatuen tarveharkinnat) tekee yksilöistä riippumattomia esim. perheistään
- Perhe- tai kotitaloustasolla toimiva sosiaaliturva tarjoaa kuitenkin paremmat kannustimet ja on julkisen talouden näkökulmasta huokeampi



Etuuksien sovittelu, taso, ja marginaaliverot



Jälleen tehtävä kurjia valintoja

- Korkea etuuden taso ja loiva sovittelu muodostuvat julkisen talouden näkökulmasta mahdottomiksi
- Korkea etuuden taso ja kireä sovittelu taas aiheuttavat kannustinloukkuja joissa työnteko ei ehkä ole kovin kannattavaa
- Matala etuuden taso ja loiva sovittelu voivat aiheuttaa tilanteita, joissa sosiaaliturvan taso on kotitalouden tarpeeseen nähden matala



Viimesijaisen turvan tarve

- Mikäli halutaan varmistaa yksilöiden tai kotitalouksien sosiaaliturvan vähimmäistaso suhteessa tarpeisiin erilaisissa elämäntilanteissa, tarvitaan toimeentulotuen kaltaista tukea
- Viimesijainen, harkinnanvarainen turva sisältää samat oikeuden määrittämiseen ja valvomiseen liittyvät byrokratia- ja kannustinloukut kuin vakuutusperusteinen turva



Kansainvälisistä esikuvista

- Kansainvälisten esikuvien hakeminen uudistusten esikuvaksi on tarkoituksenmukaista, mutta usein meillä on taipumusta noukkia rusinat pullasta
 - => usein sosteruva ja palvelujärjestelmä muodostavat kokonaisuuden
 - => vaikutusmekanismien tunnistaminen: mikä tarkalleen ottaen naapurimaassa toimii - jos otetaan palasia sieltä täältä, ovatko tulokset samat?
 - => Devil is in the details
- Instituutioilla on suuri merkitys



Lopuksi

- Sosiaalivakuutus vs. perustulo: vaikeita valintoja ja erilaisia seurauksia
- Rajoitteille ja monimutkaisuudelle on usein syynsä: mistä voidaan luopua?
- Rakenneuudistuksissa syntyy voittajia ja häviäjiä



Tulossa uutta tutkimustietoa: TEAS-hankkeita

- Palkkatuen vaikuttavuus (Etlä)
- Suojaosat ja soviteltu päiväraha (VATT)
- Toimeentulotuki ja asumisen kustannukset (Kela, VATT, HY)
- Voidaanko kannustinloukkuihin vaikuttaa informaatiolla ja miten voidaan vaikuttaa byrokratialoukkuihin, satunnaistetun kokeilun suunnittelu (VATT, PT ja Kela)





- Pohjavire: asiakkuus-ajattelu sosiaaliturvassa?
- Pohjavire: työttömyysturvalla tapahtuvien toimintojen jatkuva laajentaminen?