



# SOSIAALITURVA 4.0

Työn ja sosiaaliturvan tulevaisuus digitaalisessa taloudessa



# ESITELMÄN RAKENNE

- Mitä työn tulevaisuudesta voidaan sanoa olemassa olevan tiedon pohjalta?
- Millaisia muutospaineita sosiaalietuusjärjestelmään kohdistuu tämän tiedon pohjalta?
- Kuinka sosiaaliturvaa tulisi uudistaa tämän tiedon pohjalta?



# MUUTAMIA TOSIASIOITA

## 1/2

- Kvantitatiivisesti tarkasteltuna valtava *teknologinen* potentiaali automatisoida nykyisiä *työtehtäviä*
- Alustatyö toistaiseksi marginaalinen ilmiö, mutta tarjoaa houkuttelevan mahdollisuuden työvoimakustannusten vähentämiseen
- Historiallisesti tarkasteltuna teknologiamurroksilla ollut aina myös kielteisiä vaikutuksia ihmisten olosuhteisiin
- Teknologisella tasolla huomattavin automaatoriski kohdistuu matalaa koulutusta vaativiin töihin
  - Huomattavia työllistymisvaikeuksia jo nykytyömarkkinoilla



# MUUTAMIA TOSIASIOITA

## 2/2

- Työllisyys huippulukemissa
- Teknologioiden käyttöönotolla myönteisiä heijastusvaikutuksia
  - Tuottavuus lisääntyy ja tuotanto tehostuu → innovaatiovetoiset sektorit kasvavat ja kuluttajahinnat laskevat → lisää työn kysyntää
- Historiallisesti tarkasteltuna pitkän aikavälin työllisyysvaikutukset myönteisiä
- Teknologia yksin ei määrää työmarkkinoiden kehitystä



# MALTILLINEN NÄKEMYS

- *Evidenssivajeesta* ja uusien teknologioiden hitaasta käyttöönotosta johtuen hankala esittää toistaiseksi luotettavia arvioita pitkän aikavälin vaikutuksista
- Otettaessa kuitenkin huomioon huomattava teknologinen potentiaali, alustatyön houkuttelevuus työnantajien näkökulmasta ja historiallinen näyttö kielteisistä vaikutuksista
  - Työmarkkinoiden voitaneen olettaa epävarmistuvan vähintäänkin väliaikaisesti
- Evidenssivaje ja uusien teknologioiden potentiaaliin liittyvät kysymysmerkit puolustavat joustavaa sosiaalipolitiikkaa
  - Asteittäisiä uudistuksia, jotka ratkaisevat jo havaittavissa olevia ongelmia ja ottavat huomioon erilaiset skenaariot



# ETUUSJÄRJESTELMÄÄN KOHDISTUVA MUUTOSPAINNE

- Jos työmarkkinoiden epävarmuus lisääntyy, ovat haasteet hyvin pitkälti nykyisenkaltaisia
  - *Kuinka taataan riittävä toimeentulo työttömille, vajaatyöllisille, epävarmoissa työsuhteissa työskenteleville ja itsensätyöllistäjille?*
    - Pienituloisuudella lukuisia todennettuja kielteisiä vaikutuksia, mutta kysymys on myös makrotaloudellinen
  - Etuusjärjestelmän on lisättävä mahdollisuuksia tulla toimeen omalla aktiivisuudella
  - Työn vastaanottamisen kustannuksia nostavien byrokratialoukkujen purkamisesta sosiaaliturvauudistuksen tärkein tavoite



# BYROKRATIALOUKUT

- Harju, Kanninen, Karhunen, Kosonen, Matikka & Verho (2019):
  - Työntekopäätös voi riippua kustannuksista, joita syntyy hallinnollisista menettelyistä ja säännöksistä, sekä prosessiin liittyvästä epävarmuudesta
    - Byrokratialoukut vievät aikaa, rahaa ja vaativat vaivannäköä
      - Asiointit viranomaisten kanssa, lomakkeiden etsiminen, täyttäminen ja lähettäminen, matkakustannukset, epävarmuus liittyen etuuksien maksuaikatauluihin ja määriin, takaisinperintätilanteet, epävarmuuden synnyttämä stressi ja stressin haitalliset kognitiiviset vaikutukset
      - Ellsbergin paradoksi: henkilöt saattavat toimia omaa hyötyään vastaan, jos valintoihin liittyvät riskit ovat monitulkintaisia
      - Etuuksiin liittyvän epävarmuuden on todettu vähentävän hyvinvointia (Luttmer ja Samwick 2018)
  - Haitallisen etuusbyrokratian tunnistaminen vaatii syyperusteisuuden, tarveharkinnan ja vastikkeellisuuden järjestelmällistä uudelleenarviointia



# PERUSTURVAETUUKSIEN YHDISTÄMINEN JA TYÖTTÖMYYSTURVAN KEHITTÄMINEN RATKAISEVAT SYYPERUSTEISUUDEN ONGELMIA 1/2

- Oikeus etuuteen määräytyy sen mukaan, mihin kategoriaan ihminen luokitellaan sosiaaliturvalainsäädännön näkökulmasta
  - Ongelmallista tilanteissa, joissa sosiaaliturvakategoriat limittyvät päällekkäin tai kategoria vaihtuu usein
  - Ongelman ratkaiseminen voidaan aloittaa perusturvaetuuksien yhdistämisellä
    - Ensimmäinen edellytys niin erilaisten yleistukimallien kuin negatiivisen tuloveronkin toteuttamiselle





## PERUSTURVAETUUKSIEN YHDIÄMINEN JA TYÖTTÖMYYSTURVAN KEHITTÄMINEN RATKAISEVAT SYPERUSTEISUUDEN ONGELMIA 2/2

- Itsensätyöllistäjien työttömyysturvaoikeuden laajentamisen vaikutuksia tutkittava satunnaiskokeilu  
  - 1) Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnin erilaiset odotusajat, 2) työttömyysetuuden saajan velvoitteiden poistaminen osittain tai kokonaan niissä tilanteissa, joissa etuudensaaja on ilmoittanut käynnistävänsä yritystoimintaa, 3) työttömyysturvaoikeuden laajentaminen päätoimisille yrittäjille starttirahakauden päättymisen jälkeen jne.
- Omaehtoisen opiskelun osalta tulisi tutkia kokeiluiden avulla, missä määrin oikeutta työttömyysetuuteen on tarkoituksenmukaista laajentaa opiskeltaessa
- Myös perustulokokeilujen jatkaminen ilmeinen tapa tutkia niin syyperusteisuuden, tarveharkinnan kuin vastikkeellisuudenkin mahdollisia haitallisia vaikutuksia



# TARVEHARKINNAN AUTOMATISOIMINEN MAHDOLLISTAA LINEAARISET YLEISTUKIMALLIT 1/2

- Etuuden tasoon vaikuttavat henkilön muut tulot sekä joissain tapauksissa myös kotitalouden koko ja huollettavien lasten määrä
  - Etuudensaajan todistettava etuudenmaksajalle, että taloudellinen tarve etuuteen on todellinen
  - Tulorekisterin tietojen kokonaisvaltainen hyödyntäminen tarveharkinnan automatisoinnissa, joustavoittamisessa ja etuuspäätösten luotettavuuden lisäämisessä
  - Kohti lineaarista mallia?
    - Tulorekisterin avulla automatisoitu tarveharkinta, etuuksien yhdistäminen ja yhtenäinen etuuden alenemaprosenttiin muuttaisi järjestelmää ennakoitavammaksi ja selkeämmäksi (= yleistukimalli)



## TARVEHARKINNAN AUTOMATISOIMINEN MAHDOLLISTAA LINEAARISET YLEISTUKIMALLIT 2/2

- Iso-Britannian lineaarisen yleistukimallin, Universal Creditin, toimeenpanosta tiedetään, lineaarisen mallin käyttöönotto on poikkeuksellisen haastava kokonaisuudistus
  - Käyttöönotto vaatii laajan poliittisen tuen lisäksi useamman hallituskauden
  - Realistisempaa, että tiettyyn malliin sitoutumisen sijaan sosiaaliturvauudistuksen ensimmäisessä vaiheessa toteutetaan yleistuen suuntaan vieviä, byrokraatialoukkuja purkavia pienimuotoisempia uudistuksia
  - Liikkuminen lineaarisen mallin suuntaan kuitenkin onnistuneen sosiaaliturvauudistuksen näkökulmasta perusteltua, koska mallin rakenteet sopivat niin tiukan aktivointipolitiikan kuin perustulonkin kannattajille



# AKTIVOINTITOIMENPITEIDEN JA SANKTIOIDEN VAIKUTTAVUUTTA ON TUTKITTAVA KOKEILUILLA 1/2

- Arvioitaessa vastikkeellisuuden synnyttämää haitallista byrokratiaa, on arvioitava, millaiset palvelut ja velvoitteet nopeuttavat työllistymistä, ylläpitävät työkykyä tai lisäävät osallisuutta
  - Suomalaisia aktivointitoimenpiteitä koskeva tutkimuskirjallisuus valitettavan hajanaista, mistä syystä luotettavien johtopäätösten tekeminen kausaalisuhteista on hankalaa
    - Resurssit olisi kuitenkin ohjattava toimenpiteisiin, joiden vaikuttavuudesta on edes epäsuoraa näyttöä
  - Mahdolliset uudet aktivointitoimenpiteet tulisi arvioida ensisijaisesti satunnaiskokeilujen avulla



## AKTIVOINTITOIMENPITEIDEN JA SANKTIOIDEN VAIKUTTAVUUTTA ON TUTKITTAVA KOKEILUILLA 2/2

- Sanktioiden vaikutusmekanismit ovat vähintäänkin epäselviä ja sanktioinnin tarkoituksenmukaisuus kaikissa tilanteissa ei ole täysin ilmeinen työllisyysvaikutusten osalta
  - Jos työsuhteiden laatuun, kysynnän ja tarjonnan mahdollisimman tuottavaan kohtaantoon sekä toimeentulokiriippuvuuden vähentämiseen kiinnitetään huomiota, näyttäytyvät etuuksien leikkaukset ja karenssit ongelmallisempina
    - Työttömyysetuuksien karenssit eivät poista oikeutta toimeentulotukeen
      - Etuudensaaja siirtyy entistä byrokraattisempaan järjestelmään, joka tukee työttömyysetuuksia heikommin työllistymistä
      - Tiukempi tarveharkinta vähentää myös työnteosta käteen jääviä tuloja
  - Sanktioiden maltillistaminen yksi mahdollinen kompromissi, jolla toimeentuloriskin vähentämiseen voitaisiin pyrkiä ilman, että menetetään sanktioiden mahdollinen motivaatiovaikutus



# TOIMEENTULOTUKIRIIPPUVUUTTA ON VÄHENNETTÄVÄ SOSIAALI-, TYÖLLISYYS- JA ASUNTOPOLITIIKALLA 1/2

- Sipilän hallituksen indeksijäädytysten ja -leikkausten jälkeen yksinasuvan työttömän perusturva kattaa vuonna 2019 enää 62 prosenttia kohtuullisesta minimikulutuksesta (Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019)
- Vaikka toimeentulotuen huomioimisen jälkeen yksinasuvan työttömän tulot kattavatkin 77 prosenttia kohtuullisesta minimikulutuksesta, ei tilannetta voi pitää tarkoituksenmukaisena
  - Toimeentulotuen saaja ajautuu entistä pahempaan byrokratialoukkuun, joka vaikeuttaa työllistymistä
  - Toimeentulotukiriippuvuutta voidaan vähentää nostamalla perusturvan tasoa, työttömyysturvan sanktioiden lieventämisellä ja ansioturvan kattavuutta parantamalla



# TOIMEENTULOKIRIIPPUUUTTA ON VÄHENNETTÄVÄ SOSIAALI-, TYÖLLISYYS- JA ASUNTOPOLITIIKALLA 2/2

- Valtiontalouden kannalta paras vaihtoehto toimeentulokiriippuvuuden vähentämiseen tietysti työllisyyden parantaminen toimeentulotuen ja perusturvan saajien keskuudessa
  - Koska matala koulutustaso ennustaa heikkoa työllisyyttä, on erityisesti pelkän peruskoulutuksen varassa olevien koulutustasoa pystyttävä nostamaan nykyisestä
  - Koulutusinvestointien vaikutukset näkyvät kuitenkin vasta pidemmällä aikavälillä
- Myös asuntopolitiikan rooli on keskeinen pidemmällä aikavälillä
  - Kohtuuttoman suuri osa perusturvan saajien tuloista etenkin suurissa kaupungeissa menee asumiskustannuksiin



# BYROKRATIALLE ON ANNETTAVA MAHDOLLISUUS TOIMIA

- Byrokratialoukkujen purkaminen vaatii myös sitä, että byrokratialle annetaan mahdollisuus toimia, kuten sen on ajateltu toimivan
  - TE-palveluille on taattava riittävät henkilöresurssit
    - Asiakkaiden tilanteen heikko tuntemus lisää perustelemattomien työvoimapolitiittisten lausuntojen riskiä, epätarkoituksenmukaisia raportointi- ja tapaamisvelvollisuuksia, etuuksien takaisinperintätilanteita ja mielivaltaisia sanktioita
  - Myös julkishallinnon itselleen asettamia tulostavoitteita on syytä tarkastella kriittisesti
  - Haitallista byrokratiaa voidaan osaltaan vähentää myös edistämällä tiedon kitkatonta liikkumista eri viranomaisten välillä ja etuuskäsitteistöä yhtenäistämällä