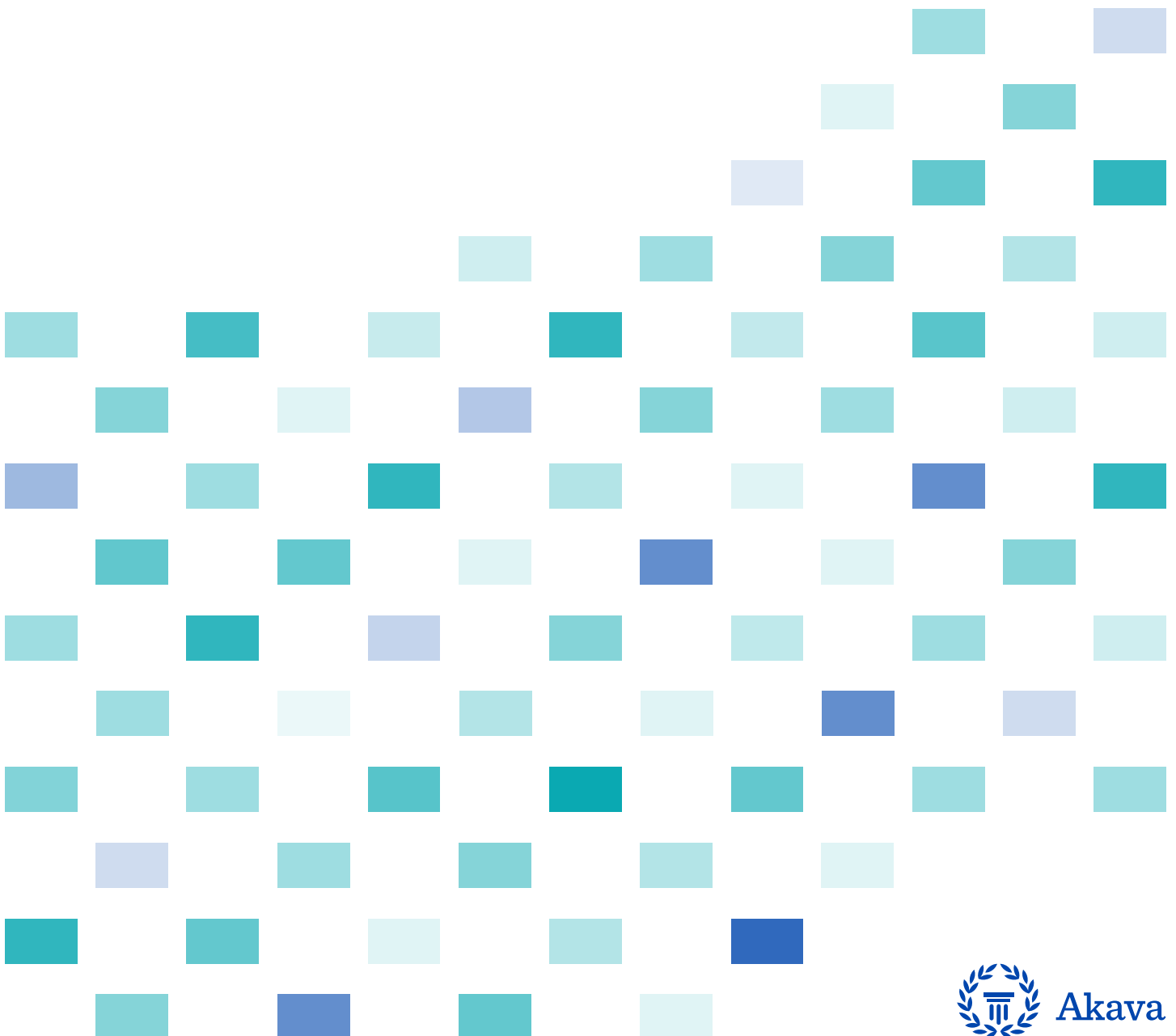


# Nykyisen sosiaaliturvan keskeisiä piirteitä

Artikkeli 4/2018





## Artikkeli 4/2018

Kirjoittaja: Eugen Koev, pääekonomisti, Akava

Avainsanat: sosiaaliturva, työllisyys, julkinen talous

Päivämäärä: 5.4.2018

### Yhteenveto

Sipilän hallitus on päättänyt aloittaa sosiaaliturvauudistuksen. Edellisen kerran suomalaisen sosiaaliturvan kokonaisuutta tarkasteltiin SATA-komitean työssä. Komitea työskenteli vuoden 2007 kesäkuusta vuoden 2009 loppuun saakka. Tulevan sosiaaliturvan uudistuksen valmisteluissa olemassa olevia sosiaaliturvaratkaisuja pitää tarkastella kriittisesti. Rakentava kritiikki edellyttää, että ymmärretään lähtökohdat ja periaatteet, joille nykyjärjestelmä rakentuu. Suurten muutosten kohdalla joudutaan ottamaan kantaa sosiaaliturvan peruskysymyksiin. Kirjoituksen tarkoitus on kuvata tiivistetysti nykyisen sosiaaliturvan pääpiirteitä ja selostaa keskeiset periaatteet, joita on noudatettu sosiaaliturvaa koskevissa ratkaisuissa.

### Akava Works

Akavan tiedontuotanto toimii nimellä Akava Works.

Akava Works tarjoaa monipuolisesti tietosisältöjä raportteina, selvityksinä ja tutkimuksina. Tavoitteenamme on lisäksi herättää yhteiskunnallista keskustelua erityisesti akavalaisille tärkeistä ja ajankohtaisista aiheista. Akava Works -sisällöt eivät ole Akavan virallisia kannanottoja.

# Nykyisen sosiaaliturvan keskeisiä piirteitä

## Artikkeli 4/2018

### Sosiaaliturvauudistusten pitkä historia

Syyskuussa 2017 valtioneuvosto asetti hankkeen valmistelemaan perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistusta. Hankkeen tehtävänä on valmistella työllisyyttä ja toimeliaisuutta parantavaa ja eriarvoisuutta vähentävää perusturvan kokonaisuudistusta.

Tulevalta sosiaaliturvan uudistukselta odotetaan paljon. Hallituksen ilmoituksen mukaan kokonaisuudistuksen tavoitteena on nostaa työllisyysastetta, kannustaa työn tekemiseen ja yrittäjyyteen sekä torjua ja vähentää eriarvoisuutta. Sen tulee vastata työn murrokseen sekä muuttuvaan perhe- ja kotitalousrakenteeseen. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja yksinkertaisempi järjestelmä. Uudistamisessa hyödynnetään erityisesti digitalisaatiota.

Varsinainen sosiaaliturvan uudistus mahdollisesti käynnistyy ensi vaalikaudella. Meneillään olevan perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushankkeen (ns. Toimi-hanke) tarkoitus on tukea poliittisia toimijoita perusturvan uudistusta koskevien näkemysten muodostamisessa. Siksi hankkeelle on asetettu laaja parlamentaarinen seurantaryhmä, joka koostuu puolueiden, työmarkkinoiden keskusjärjestöjen sekä yrittäjien ja sosiaali- ja terveystieteiden keskeisten järjestöjen edustajista.

Edellisen kerran suomalaisen sosiaaliturvan kokonaisuutta tarkasteltiin SATA-komitean työssä. Komitea työskenteli vuoden 2007 kesäkuusta vuoden 2009 loppuun saakka. Komitean loppuraportti on edelleen erinomainen lähde, kun halutaan hahmottaa nykyisen sosiaaliturvan keskeisiä piirteitä. Tulevan sosiaaliturvan uudistuksen valmisteluissa olemassa olevia sosiaaliturvaratkaisuja pitää tarkastella kriittisesti. Rakentava kritiikki edellyttää, että ymmärretään lähtökohdat ja periaatteet, joille nykyjärjestelmä rakentuu. Suurten muutosten kohdalla joudutaan ottamaan kantaa sosiaaliturvan peruskysymyksiin.

Kirjoituksen tarkoitus on kuvata tiivistetysti nykyisen sosiaaliturvan pääpiirteitä ja selostaa keskeiset periaatteet, joita on noudatettu sosiaaliturvaa koskevissa ratkaisuissa.

### Syyperusteisuus

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on syyperusteinen. Syyperusteisessa sosiaaliturvassa oikeus sosiaaliturvaan syntyy, kun henkilö objektiivisesta syystä ei kykene huolehtimaan toimeentulostaan. Yleisesti on katsottu, että jo perustuslaki edellyttää sosiaaliturvan syyperusteisuutta. Perustuslain 19 §:n toisessa momentissa luetellaan syyt, jotka oikeuttavat sosiaaliturvaan. Sen mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Sosiaaliturvan syyperusteisuus tarkoittaa myös, että lähtökohtaisesti jokainen kantaa vastuun itsestään ja läheisistään. SATA-komitea kuitenkin katsoi, että yhteiskunnan pitää tarjota tarvittavat puitteet, jotka mahdollistavat yksilön vastuunkannon. Komitean loppuraportissa sanotaan, että yhteiskunnan tehtävänä on luoda sellaiset puitteet, jotka mahdollistavat täysipainoisen elämän, yhteiskunnallisen osallistumisen ja itsensä kehittämisen sekä vastuun kantamisen toimeentulosta ja huolenpidosta.

Syyperusteisuus liittyy ensisijaisesti toimeentuloturvaan, joka on vain osa laajasti ymmärrettyä sosiaaliturvaa. Laajassa merkityksessä sosiaaliturvaan voidaan katsoa kuuluvan eräitä keskeisiä julkisia palveluita. SATA-komitean mukaan oikeus sosiaaliturvaan sisältää myös julkiselle vallalle asetetun veloitteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet, edistää väestön terveyttä, tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

## Perus-, viimesijainen ja ansiosidonnainen turva

Toimeentuloturvan ensisijaisena tehtävänä on katsottu olevan terveydellisten, sosiaalisten ja taloudellisten riskien tasaaminen. Syyperusteinen toimeentuloturva yleensä jaetaan perus- ja ansioturvaan, kummankin täydentäjänä toimii tarveharkintainen vähimmäisturva.

Perusturvan tarkoitus on turvata kohtuullinen perustoimeentulo perustuslaissa mainittujen riskien kohdatessa. Ansioturvan tarkoitus on lisäksi toimeentulon tason säilyminen. Tämän vuoksi ansioturva on suhteutettu aikaisempiin ansioihin ja perusturva tulee kysymykseen silloin, kun ansioturvalle asetetut ehdot eivät täyty.

Oikeusoppineiden näkemys perus- ja vähimmäisturvan suhteesta on, että vähimmäisturva on harkinnanvarainen ja sen tulee toteuttaa perustuslain 19 §:n ensimmäisessä momentissa todettu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perusturva taas liittyy mainitun pykälän toiseen momenttiin, jossa taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Oikeusoppineiden näkemys on, että perusturva ei edellytä tarveharkintaa, kun syy sen saantiin on olemassa ja että perusturvan tason on oltava korkeampi enemmän kuin vähimmäisturvan tasoa.

Perusturvan etuuksiin kuuluvat erilaiset vähimmäispäivärahat sekä kansan- ja takuueläkkeet. Perusturvaa täydentävät pienituloisten kotitalouksien osalta asumisen tuet sekä viimesijainen ja tilapäiseksi tueksi tarkoitettu tarveharkintainen toimeentulotuki. Ansioturvaan kuuluvat ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, ansiosidonnaiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat sekä työeläkkeet.

## Perusturvan ja ansioturvan kytkeä

Perus- ja ansioturvan välinen kytkeä on toimeentuloturvan keskeisiä kysymyksiä. Siitä on olemassa erilaisia näkemyksiä. Työmarkkinajärjestöissä vallitseva kanta on ollut, että ansiosidonnainen turva täydentää perusturvan niin, että ansiosidonnainen turva maksetaan perusturvan lisäksi, eikä perusturvan sijaan. Siten oikeus ansioturvaan ei saisi vähentää oikeutta täysimääräiseen perusturvaan.

Tällä hetkellä työmarkkinajärjestöjen näkemys perus- ja ansiosidonnaisen turvan välisestä suhteesta toteutuu parhaiten työttömyysturvan kohdalla. Työttömyysturvan

peruspäivärahan korotukset korottavat automaattisesti myös ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoa. Puhutaan perus- ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan välisestä kytköksestä.

Tätä kytköstä on aika ajoin pyritty purkamaan osin ideologisista syistä, mutta kyse on myös puhtaasti julkisen sektorin rahoituksen riittävydestä. Kun valtio rahoittaa työttömyysturvan peruspäivärahaa vastaavan osan ansiosidonnaisesta työttömyyspäivärahasta, peruspäivärahan tason nostaminen on valtiolle erittäin kallista.

Periaate, jonka mukaan ansiosidonnainen turva ei saa vähentää perusturvan tasoa, ei toteudu eläkejärjestelmässä. Ansiosidonnainen työeläke vähentää oikeutta perusturvaan kuuluviin kansan- ja takueläkkeisiin.

Sairaus- ja vanhempainpäivärahan kohdallakaan perus- ja ansiosidonnaisen turvan välillä ei ole samalaista kytköstä kuin työttömyysturvassa. Sairaus- tai vanhempainpäivärahan vähimmäismäärän tasokorotus ei heijastu automaattisesti vastaavaan ansiosidonnaiseen etuuden tasoon.

## Vastikkeellisuus

Vastikkeellisuus tarkoittaa, että sosiaaliturvan saajalta vaaditaan tietty vastasuoritus. Syyperusteisessa sosiaaliturvassa vastikkeellisuuden vaatimus on perusteltu silloin, kun henkilö pystyy omalla käyttäytymisellään vaikuttamaan merkittävästi sosiaaliturvan syyn olemassaoloon. Nykyään vastikkeellisuus liittyy selkeästi työttömyysturvaan ja opintotukeen. Työttömyysturvan ja työmarkkinatuen saaminen edellyttää, että henkilö on työtön (syy), ja sen lisäksi työttömyysturvan saajalle on asetettu velvoite hakea ja ottaa vastaan tarjottua työtä tai osallistua työllistymistä edistäviin toimiin (vastikkeellisuus). Opintotuen saaminen edellyttää opinnoissa etenemistä (opintosuorituksia).

Paljon esillä ollut perustulo poikkeaa ratkaisevasti nykyisestä suomalaisesta sosiaaliturvasta juuri siksi, että puhtaassa muodossaan se ei ole syyperusteinen eikä vastikkeellinen etuus. Toisaalta viime vuosina on esitetty lukuisia ns. perustulomalleja, jotka ovat monella tavoin erkaantuneet esikuvastaan, joka on yhtä suuri vastikkeeton etuus koko (täysi-ikäiselle) väestölle. Perustulon uusista versioista suuri osa on sellaisia, että niihin sisältyy tietty vastikkeellisuus. Uudet perustuloiksi kutsutut mallit eroavat nykyisestä sosiaaliturvasta ensisijaisesti siinä, että niissä etuuden määrä ei vähenisi muiden tulojen kasvaessa.

## Sosiaaliturvan riittävyys ja indeksisuoja

Perusturvan riittävyttä on lähtökohtaisesti pyritty arvioimaan perustuslain kirjausten perusteella. Vähimmäisturvan tulee taata jokaiselle välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Perusturvan tehtävänä on turvata perustoimeentulo työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Yhteiskunnassa vallitseva käsitys välttämättömästä tai riittävästä toimeentulotasosta muuttuu ajassa. Yhteiskunnan yleinen vauraus selvästi vaikuttaa siihen, millaista aineellista elintasoa pidetään välttämättömänä. Lisäksi käsitykset vaihtelevat erilaisten yhteiskunnallisten asenteiden mukaan. Yleisesti hyväksytyjä arvioita tai tavoitetasoja perus- ja viimesijaisen turvan riittävydestä ei ole. Arvioita voi esittää erilaisista

lähtökohdista. Perusturvan riittävyttä arvioi esimerkiksi THL julkaisussaan ”Perusturvan riittävyys ja köyhyys 2017”. Laajaksi ongelmaksi on koettu, että toimeentulotuesta tullut monelle kiinteä osa toimeentuloa, vaikka sen tarkoitus on ollut kattaa erityisiä ja yllättäviä menoja ja tarpeita. Usein syynä mainitaan työttömyysturvan peruspäivärahan ja asumistuen riittämättömyys.

Kysymykseen perusturvan riittävydestä liittyy kiinteästi kysymys perusturvan indeksoinnista, eli siitä, miten perusturvaan kuuluvien etuuksien rahamäärää tarkistetaan. Perusturvan etuudet on sidottu pääosin ns. KELA-indeksiin, joka seuraa kuluttajahintojen nousua. Näin perusturvan ostovoima lähtökohtaisesti säilyy.

Maksussa olevat työeläkkeet indeksoidaan niin sanotulla palkkakertoimella. Palkkakerroin on yhdistelmäindeksi, jossa kuluttajahintaindeksillä on 80 %:n paino ja ansiotasoindeksillä 20 %:n paino.

Viime vuosina indeksikorotukset on joinakin vuosina jätetty tekemättä tai niitä ei ole tehty täysimääräisinä. Toisaalta tullessaan voimaan vuonna 2011 takuueläke paransi täyttää kansaneläkettä saavan yksinasuvan tulotaso noin 100 eurolla kuukaudessa, avio- tai avoliitossa olevan tulotaso parani 167 eurolla kuukaudessa. Työttömyysturvan peruspäivärahan tasoa nostettiin (indeksikorotus mukaan lukien) noin 120 eurolla kuukaudessa vuoden 2012 alusta.

Sosiaalipolitiikan piirissä toistuvasti nousee esille, että palkkataso tyypillisesti nousee nopeammin kuin kuluttajahinnat, jolloin perusturvan taso suhteessa palkkatasoon jää trendinomaisesti jälkeen palkoista. Tämä johtaa suhteellisen köyhyiden kasvuun.

Toisaalta moni ei hyväksyisi, että perusturvan taso seuraisi automaattisesti palkkatasoa. Pitkällä aikavälillä palkkojen nousuvauhti määräytyy työn tuottavuuden kasvun perusteella. Työn tuottavuuden kasvu edellyttää, että työssäkäyvät sopeutuvat työelämän edellytyksiin ja parantavat työsuoritustaan. Sen sijaan perusturvan saajat eivät osallistu prosesseihin, jotka johtavat tuottavuuden kasvuun. Perusturvan kytkeminen ansiotasoon tarkoittaisi myös korkeampaa verorasitusta työssäkäyville.

## Sosiaaliturvan rahoitus

Hyvin yleisesti hyväksytty periaate sosiaaliturvan rahoittamisessa on, että perusturva rahoitetaan yleisellä verotuksella ja ansiosidonnainen turva työntajien ja työntekijöiden vakuutusmaksuilla. Yrittäjät rahoittavat ansioturvansa itse. Tämä periaate liittyy tiiviisti perus- ja ansioturvan väliseen kytkentään. Mitä selkeämmin ansioturvassa on kysymys perusturvaa täydentävästä eikä perusturvan asemesta maksettavasta etuudesta, sitä paremmin yllä esitetty rahoitusperiaate on perusteltavissa.

Ansiosidonnaisen sosiaaliturvan yhteydessä on katsottu myös, että maksujen ja etuuksien välillä on yhteys, eli suuremmat maksut lähtökohtaisesti oikeuttavat määrältään suuremman etuuden sairauden tai työttömyyden kohdatessa sekä vanhuusiässä. Puhutaan maksujen ja etuuksien vastaavuudesta. Maksujen ja etuuksien välinen vastaavuus toteutuu laajassa mielessä siten, että Suomessa sosiaaliturvamaksuja maksetaan koko palkasta ja myös ansiosidonnainen turva on aina sitä suurempi mitä korkeampi etuuden perusteena oleva tulotaso on ollut. Meillä ei ole ansiosidonnaisessa turvassa enimmäismääriä eli ns. kattoja.

Maksujen ja etuuksien väliselle vastaavuudelle voi perustellusti esittää tiukempia kriteerejä, joita suomalainen ansiosidonnainen turva ei täytä. Esimerkiksi kun ansiosidonnaisen turvan maksut ovat aina kiinteä osuus (prosentti) palkasta, on

perusteltua vaatia, että myös ansiosidonnaisen etuuden korvaussuhde, eli etuuden osuus sen perusteena olevasta tulosta, olisi kiinteä. Näin on työeläkkeiden, mutta ei esimerkiksi ansiosidonnaisten työttömyys- ja sairauspäivärahojen kohdalla. Mainituissa ansiosidonnaisissa päivärahoissa korvaussuhde heikkenee, kun etuuden perusteena oleva tulotaso kasvaa.

Työntekijöiden työeläkkeet (ansiosidonnainen etuus) rahoitetaan työnantajien ja työntekijöiden eläkemaksuilla, valtiolla on osuus yrittäjien ja erityisesti maatalousyrittäjien eläkkeiden rahoituksessa. Valtio rahoittaa perusturvaan kuuluvat takuu- ja kansaneläkkeet. Tämä on sinänsä edellä mainitun rahoitusperiaatteen mukaista. Toisaalta työeläkkeen määrä vähentää oikeutta kansan- ja takuueläkkeeseen. Jos työeläke jää pieniksi, suorittamilleen työeläkemaksuille ei saa ollenkaan vastinetta, joten maksujen ja etuuksien vastaavuus tältä osin ei toteudu.

Ansiosidonnaisessa työttömyysturva perusperiaate on, että valtio vastaa peruspäivärahaa vastaavasta osuudesta, loput rahoituksesta järjestettiin työnantajan ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassan jäsenmaksuilla. Poikkeuksena ovat lomautettujen ansiopäivärahat, joita valtio ei rahoita (tästä on ollut määrärajoitettuja poikkeuksia). Osana julkisen sektorin rahoituksen vahvistamista ansiosidonnaista työttömyysturvaa heikennettiin vuoden 2015 alusta ja siitä lähtien Työttömyysvakuutusrahasto TVR siirtää syntyneen säästön, joka on noin 50 miljoonaa euroa vuodessa, Kelalle peruspäivärajojen rahoittamiseksi. Suomessa ansiosidonnaisen työttömyysturvan saamisen edellytys on muun muassa työttömyyskassajäsenyys. Koska työntekijän työttömyysvakuutusmaksu on kuitenkin lakisääteinen eli pakollinen, työttömyyskassaan kuulumattomien työntekijöiden työttömyysvakuutusmaksut käytetään työttömyysturvan peruspäivärahan rahoittamiseksi. Kasaan kuulumattomat työntekijät eivät siis rahoita ansiosidonnaista työttömyysturvaa.

Sairaus- ja vanhempainrahojen osalta valtio rahoittaa vähimmäismääräisenä maksettavat päivärahat, mutta vakuutusmaksuilla rahoitetaan ansiosidonnaiset päivärahat kokonaan. Toisin kuin työttömyysturvassa, valtio ei siis rahoita ansiosidonnaisten sairaus- ja vanhempainpäivärahojen vähimmäistasoa vastaavaa osuutta.

## Sosiaaliturvan tavoitteiden yhteensovittaminen

Perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushankkeen, Toimi-hankkeen, toimeksianto kuuluu:

*”Kokonaisuudistuksen tavoitteena on nostaa työllisyysastetta, kannustaa työn tekemiseen ja yrittäjyyteen sekä torjua ja vähentää eriarvoisuutta. Sen tulee vastata työn murrokseen sekä muuttuvaan perhe- ja kotitalousrakenteeseen. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja yksinkertaisempi järjestelmä, jonka uudistamisessa hyödynnetään erityisesti digitalisaatiota.*

*Valmistelussa otetaan huomioon julkisen talouden asettamat reunaehdot ja kestävyysvajeen umpeen kurominen sekä ikääntymisen aiheuttamat haasteet.”*

On erittäin haasteellista esittää keinovalikoima, joka samanaikaisesti toteuttaa kaikki hankkeen tavoitteet.

Sosiaaliturvan korkea taso on monen mielestä välttämätöntä eriarvoisuuden vähentämiseksi. Perustelu on se, että riittävä perusturva on edellytys niin työmarkkina- kuin muullekin aktiivisuudelle (opiskelu, kansalaistoiminta).



Vasta-argumentti on, että tasoltaan korkea sosiaaliturva (erityisesti työttömyysturvan osalta) nostaa palkkavaatimusta liian korkeaksi suhteessa tarjotun työn markkina-arvoon ja pahentaa rakenteellista työttömyyttä. Yleisin vasta-argumentti on, että korkea vastikkeeton työttömyysturva johtaa tilanteeseen, jossa henkilö tyytyy aineelliseen elintasoonsa ja ylipäättänsä menettää työhalukkuutensa.

Yllä mainittuun keskusteluun liittyy tiiviisti kysymys työttömyys- ja kannustinloukuista. Nykyisessä järjestelmässämme työtulot vähentävät sosiaaliturvan tasoa. Kun palkkatulot kasvavat eurolla, käteen jää vähemmän kuin euro, koska sosiaaliturva pienenee. Kokonaiskuvaan tulee vielä verotus sekä tulosidonnaiset asiakasmaksut (erityisesti päivähoitomaksu). Syntyy tilanteita, joissa matalapalkkatyön vastaanottaminen aiheuttaa jopa käteen jäävän tulon vähenemistä.

Kannustinloukkujen purkaminen on ollut politiikan kestoteema ja suhteessa 1990-luvun puolenvälin tilanteeseen kannustinloukkuja onkin merkittävästi purettu. Helpot tavat, kuten pienipalkkaisten tuloverotuksen keventäminen, on pitkälti käytetty loppuun. Vuonna 2018 alle 14 000 euron vuosityötuloista tulonsaaja maksaa ainoastaan eläke- ja muita sosiaaliturvamaksua, ei varsinaisia tuloveroja. Poliitiikan seurauksena verotuksen progressio on kiristynyt, mikä taas aiheuttaa kannustinongelmia muualla.

Muita keinoja kannustinloukkujen purkamiseksi ovat olleet esimerkiksi työttömyyspäivärahan sovittelu sekä ns. työttömyysturvan ja asumistuen suojaosat. Nämä elementit ovat lisänneet osa-aikatyön ja lyhytkestoisen työn vastaanottamisen kiinnostavuutta, mutta samalla heikentäneet kannustimia työllistyä kokopäiväisesti.

Viimeksi kannustinloukkuja ja niiden purkamista selvitettiin vuonna 2017 valtiovarainministeriön työryhmässä Tuulia Hakola-Uusitalon johdolla. Työryhmän arvio mahdollisuudesta toteuttaa yhtaikaa kaikki hyvälle sosiaaliturvauudistukselle asetetut tavoitteet oli hyvin kriittinen. Työryhmä katsoi, että tulonsiirto- ja veropolitiikalla ei ole mahdollista yhtaikaa saavuttaa kaikkia kolmea tavoitetta: tasoittaa tulonjakoa, lisätä työntöön kannustimia ja vahvistaa julkisen talouden rahoitus pohjaa.

Usein kannustinloukkujen purkamisen keinona esitetään, että sosiaaliturvan vähenemistä työtulojen noustessa loivennetaan. Perustulon voi nähdä tämän linjan ääritapauksena – perustulomalleissa työtulot eivät vaikuta ollenkaan perustulon tasoon.

Jos tämäntyyppiset muutokset sosiaaliturvajärjestelmässä eivät saa aikaan riittävää työllisyyden kasvua, ne kasvattavat julkisen sektorin menoja. Vaikutuksia kokonaistyöllisyyteen on kuitenkin erittäin vaikeaa arvioida: kun työtulot eivät juuri vaikuta sosiaaliturvan tasoon, kasvaa riski, että syntyy erityyppinen kannustinongelma kuin nyt. Ne, jotka ovat nyt kannustinloukussa saavat kyllä vahvan kannustimen tehdä jonkin veran töitä, mutta kun sosiaaliturvan taso vähenee vain vähän työtulojen noustessa, syntyy toisaalta kannustin siirtyä koko-aikatyöstä osa-aikatyöhön.

Kannustinloukkujen syntymiseen vaikuttaa merkittävästi sosiaaliturvajärjestelmän mutkikkuus. Meillä on lukuisia etuuksia, joita ei yhteensoviteta järjestelmällisesti keskenään. Periaatteessa Suomessa on laaja yhteisymmärrys siitä, että sosiaaliturvajärjestelmää pitää yksinkertaistaa. Sosiaaliturvan mutkikkoudella on toisaalta syynsä – on pyritty räätälöimään tuet vastaamaan henkilö- ja kotitalouksien olosuhteiden erilaisuutta. Muun muassa perustulokeskustelun keskeisiä kysymyksiä on, mitä nykyisiä tukia perustulo korvaa.

Tärkeä näkökulma sosiaaliturvan uudistuksessa on, pitääkö luottaa ainoastaan taloudellisiin kannustimiin. Jos puhtaasti taloudellisia kannustimia ei voi tuntuvasti

parantaa, vaihtoehto lienee, että erityisesti työttömyysturvan osalta yhtäaikaa vahvistetaan vastikkeellisuutta ja huolehditaan siitä, että työtön työnhakija saa oikeanlaisia palveluita, jotka edistävät työllistymistä. Viime aikoina työttömyysturvan vastikkeellisuutta on lisätty (kolmen kuukauden väliset keskustelut, aktiivimalli), mutta työvoimapalvelujen määrässä ja laadussa ei ole edistytty.

Sosiaaliturvaa on tarkasteltava myös laajasti. Pitää pyrkiä vahvistamaan sen ennaltaehkäiseviä elementtejä, jotka liittyvät ei niinkään tulonsiirtoihin vaan julkisiin palveluihin. Mitä vahvempi on henkilön ansaintakyky, sitä pienempi on riski, että hän turvautuisi sosiaaliturvaan tai että sosiaaliturvasta muodostuisi hänen kohdalla kannustinongelma. Kaikki olemassa oleva tieto viittaa siihen, että liian heikko koulutus (ei peruskoulun jälkeistä tutkintoa) on merkittävin yksittäinen riski syrjäytyä työmarkkinoilta. Kauaskantoisin sosiaaliturvan parannus lieneekin se, että nuorissa sukupolvissa kukaan ei jää keskiasteen koulutusta vaille.