Valiokuntien yhteiskuulemistilaisuus *9.11. 2017*

Olli Kangas,
Kela: yhteiskuntasuhdejohtaja
Uppsalan yliopisto: Olof Palme professori

Pyydetyssä lausunnossani Valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Tausta:

Jaan vahvasti selonteon näkemyksen, siitä, että ”Säännöllinen ansiotyö ei kokonaan katoa tulevaisuudessa, mutta sen rinnalle tulee monenlaisia työnteon ja toimeentulon hankkimisen malleja. Tällöin turvaverkkoja ei enää viritetä suhteellisen suoraviivaisen toimeentulojärjestelmän heikkojen kohtien varalle, vaan mitä erialisimpien ja muuttuvien tilateiden varalle. Tämä merkitsee sitä, että järjestelmän on oltava joko hyvin joustava (on keskusteltu esimerkiksi mukana kannettavista etuuksista ja sosiaaliturvatileistä) tai hyvin kattava (jolloin usein puhutaan erialisista perustulon tai –turvan malleista) tai kumpaakin näistä tilanteen mukaan. Uusi ratkaisu toimeentulon ja turvan takaamiseksi ihmisille on joka tapauksessa keksittävä.”

Miten teollisen ajan sosiaalipolitiikka vastaa uuden aikakauden haasteisiin?

Keskeinen kysymys on, miten vanha sosiaaliturva voi vastata niihin haasteisiin, joita digi-/gig-/alusta-/mikroyrittäjyystalous tuo mukanaan. Aikoinaan vanhan agraarisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikka oli korvattava teollisen yhteiskunnan sosiaalipolitiikalla. Samalla tavalla nyt elämme uudessa tilanteessa, jossa työ ei lopu mutta työnteon muodot muuttuvat. Keskeinen kysymys on, missä määrin uudet työntekemisen tavat ovat erilaisia kuin aiemmat. Sosiaalipolitiikka on aina muuttunut työntekemisen tapojen muuttuessa.

> ***Esimerkkinä työtapaturvavakuutus**: Alussa työtapaturva merkitsi katkenneita käsiä, murtuneita jalkoja, puuttuvia sormia. Vähitellen työn muuttuessa mukaan tulivat erilaiset kulumiin liittyvät nivelongelmat. Asteittain työperäisen riskin ja muun riskin välinen raja on hämärtynyt. Ovatko esimerkiksi työssä tapahtuneista nopeista muutoksista johtuvat riittämättömyyden tunne, masennus ja mielenterveysongelmat työtapaturma vaiko ei? Rajat hämärtyvät.*

Työtapaturmavakuutus havainnollistaa niitä ongelmia, joita vahvasti tiettyihin riskikategorioihin liittyvällä sosiaalipolitikalla on. Kun riskit liudentuvat entistä hämärimmiksi, niihin kiitetyn sosiaalipolitiikan linkki riskiin heikkenee tai sitä on entistä vaikeampi todentaa. Meillä on toimeentulotuen piirissä työttömiä, jotka ovat

liian sairaita kelvatakseen työnantajilla mutta liian terveitä päästäkseen eläkkeelle. Sosiaalipolitiikka ei tunnista heitä.

Työn muutos

Yhteiskuntatutkimuksessa vallitsee tällä hetkellä lähes konsensus siitä, että keinoälyä hyödyntävien digitaalisten teknologioiden mukanaan tuoma neljäs teollinen vallankumous mahdollistaa seuraavaksi myös yhä useampien palvelu- ja tietotöiden automatisoinnin. Työtehtävien automatisoinnin lisäksi digitaaliset alustat edistävät uberisaatiota, eli tuotannon pilkkomista pienempiin osiin. Alustatalous hämärtää työn ja työttömyyden, palkkatyön ja yrittäjyyden eri muotojen sekä formaalin ja informaalin työn rajoja. Maailman suurin taksifirma ei omista yhtään taksia eikä maailman laajin majoituspalveluketju omista yhtään hotellia.

Teknologista massatyöttömyyttä ennakoivissa skenaarioissa viitataan poikkeuksetta Oxfordin yliopiston tutkijoiden Carl Freyn ja Michael A. Osbornen vuonna 2013 julkaisemaan tutkimukseen, jonka mukaan teknologisella tasolla tarkastellen lähes puolet Yhdysvaltojen nykyisistä työpaikoista olisi suuressa automaatioriskissä seuraavien kahden vuosikymmenen aikana. Freyn ja Osbornen arvion mukaan erityisesti useat matalaa koulutusta vaativat ja matalapalkkaiset työt olisivat helposti automatisoitavissa. Mika Pajarisen ja Petri Rouvisen samalla metodologialla toteuttama tutkimus arvioi kolmanneksen Suomen työpaikoista olevan automatisoitavissa samalla aikavälillä.

Teknologinen kehitys luo tietenkin myös uusia työpaikkoja. Mutta sitä, missä määrin uusia työpaikkoja syntyy, on hankalampi ennustaa. Digitaalisen vallankumouksen poikkeuksellisuutta korostavat tuovat esiin, että digitalouden jättiläiset kuten Facebook tai Google, tuottavat kyllä merkittävää voittoa omistajilleen, mutta työllistävät vain murto-osan siitä, mitä suuret teollisuusyritykset työllistivät menneinä vuosikymmeninä. Tämä liittyy siihen, mitä Tomas Piketty Capital –teoksessaan maalaili: funktionaalinen tulonjako muuttui entistä enemmän pääoman hyväksi ja palkkojen osuus kansantuotteesta laskee. Pulmaksi tällöin muodostuu se, että nykyistä sosiaaliturvaa rahoitetaan palkkaperusteisilla maksuilla. Keskeinen kysymys on, millaista sosiaaliturvaa edellä kuvatuissa muuttuvissa oloissa tarvitaan? Miten se rahoitetaan?

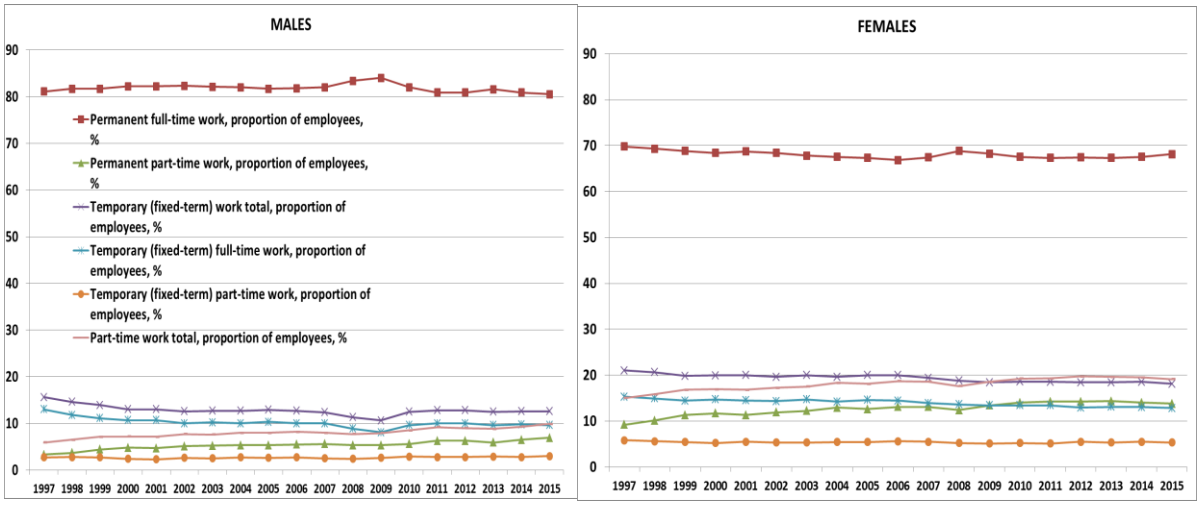
Onko Suomi muuttumassa? Ei, ei ja on, on!

Kysymykseen voidaan vastata ei tai kyllä riippuen siitä, mitä tilastoja luetaan. Jos katostaan pelkkiä palkansaajia, kovin radikaalia muutosta ei lähimmän kolmen vuosikymmenen aikana ole tapahtunut. Noin 80% palkansaajamiehistä ja noin 70% naisista on jatkuvissa ja kokoaikaisissa työsuhteissa. Osa-aikaisuudessa on tapahtunut pienoista nousua, mutta mitenkään vahvasti epätyypillisiksi palkkatyösuhteet eivät ole muuttuneet. Jatkuvuus enemmän kuin muutos kuvaa tilannetta.

Kuva muuttuu kuitenkin toiseksi, jos tarkastellaan yrittäjiä, joiden määrä on ollut tasaisessa kasvussa. Mikäli ennusteet työmarkkinoiden muutoksesta pitävät paikkansa, meillä tulee olemaan entistä enemmän mikroyrittäjiä, freelancereita,

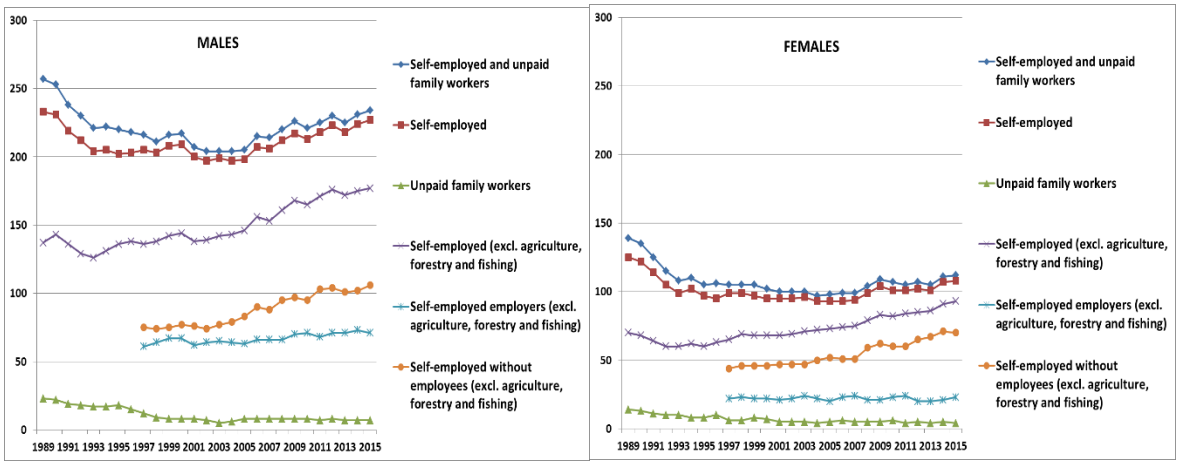
toiminimellä toimivia. Jos kuvion 1 sijaan tarkastellaankin kuviota 2, havaitsemme enemmän muutosta kuin pysyvyyttä.

Kuvio 1. Palkansaajien jakaantumien eri kategorioihin 1997-2015[1].



Suomalaisessa keskustelussa on havaittavissa tiettyä tarkoitushakuisuutta. Pysyvyyden ja olemassa olevan järjestelmän kannattajat viittaavat kuvioon 1 ja uuden vaatijat taas katsovat kernaammin kuviota 2.

Kuvio 2. Yrittäjien määrän kehitys 1997-2016.



Lisäksi alusta- ja jakamistalous tuovat uusia määrittelyongelmia. Uberkuskilla on työnantaja, siinä mielessä kuski on työntekijä. Työnantaja tarjoaa vain alustan, mutta ei maksa työnantajamaksuja, siinä mielessä kuski on itsensä työllistäjä. Mikä on alustataloudessa työskentelevän status ja millainen sosiaalipolitiikka siihen kiinnitetään?

On otettava huomioon myös se muutos, joka ei näy sen kummemmin kuviossa 1 kuin kuvissa 2. Kummassakin on mukana vain sellaiset, jotka ovat kiinni työssä. Kun

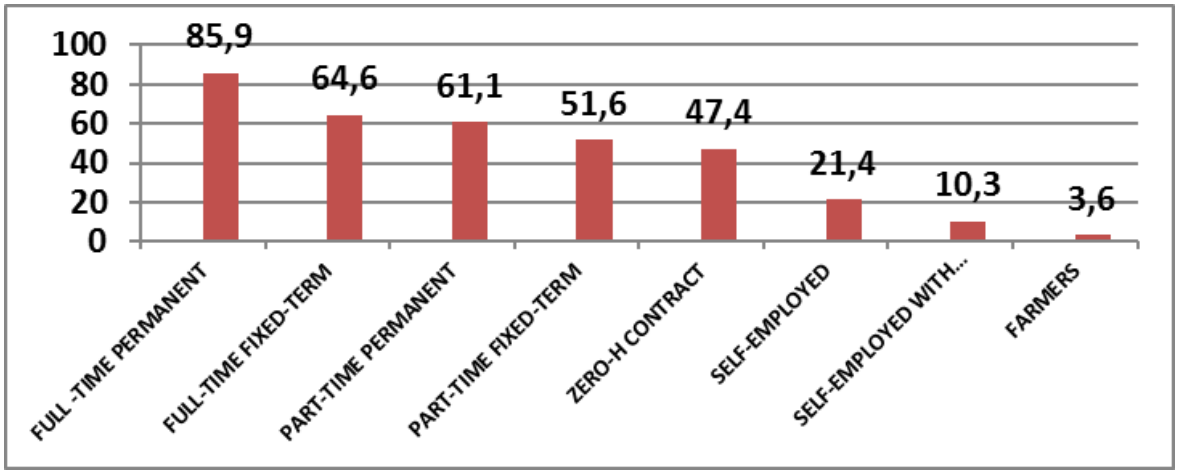
[1] Tilastokeskus (2016): PX-Web databases.

puhutaan muutoksesta, niin suurin muutos lienee kaiketi se, että 1980-luvun lopussa Suomen työttömyysaste oli 4 prosentin tietämissä, nyt tuplasti tuo. Suuri osa työttömistä on pitkäaikaistyöttömiä. Tämän muutoksen merkitystä tuskin kukaan kiistää.

'Vanha' sosiaalipolitiikka ei aina tunnista 'uusia' riskikategorioita

Palkkatyölle rakentunut yhteiskunta ei aina tunnista yrittäjyyteen liittyviä riskejä. Siksi lähes poikkeuksetta yrittäjien sosiaaliturva on kaikissa kehittyneissä hyvinvointivaltioissa jäänyt jälkeen palkansaajien sosiaaliturvasta.

Kuvio 3. Ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen kattavuus (%) eri henkilökategorioissa vuonna 2016[2].



Kuviosta ilmenee se kummallinen seikka, että työttömyysvakuutuksen kattavuus on korkein niissä ryhmissä, joissa työttömyyden riski on kaikkein vähäisin. Siinä missä 85% kokoaikaisista ja vakituisissa työsuhteissa olevista on ansiosidonnaisen vakuutuksen piirissä 52% määräaikaisista osapäivää tekevistä ja 47% nollatuntityöntekijöistä kuuluu vakuutuksen piiriin. Yksityisyrittäjistä vain 21% on ansioturvan piirissä. Syitä on monia. Syyt liittyvät mm. poliittisiin voimasuhteisiin, järjestövoimaan ja työn luonteeseen. Mutta olivatpa syyt mitkä tahansa kasvava monenlaisten yrittäjien joukko aktuaalistaa tuon ryhmän sosiaalipoliittiset kysymykset aiempaa vahvemmin. Lisäksi aktualisoituu se, miten voidaan entistä paremmin yhdistää työtä ja sosiaaliturvaa, ja miten sellaisten ihmisen toimeentuloturva taataan, jotka sukkuloivat eri tyyppisten työnteon muotojen välillä ollen työ- ja yrittäjyysjaksojen välillä työttömiä tai tulottomia. Tämä tulee haastamaan nykyisen työttömyysturvamallin toimivuuden ja legitimiteetin.

[2] Kangas, O. & Kalliomaa-Puha, L. (2017): ESPN Thematic Report on Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts. Brussels, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Directorate C — Social Affairs, Unit C.2 — Modernisation of social protection systems

Osittaisratkaisuna on Löfgrenin & Hellstenin (2016)[3] esitys yhdistelmävakuutuksesta, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1. 2018. Suurempi kysymys on, missä määrin nykyinen kassapohjainen järjestelmä voi tulevaisuudessa toimia vai tarvitaanko kattavampi järjestelmä, mitä sitäkin on ehdotettu[4]. Kysymys on erityisen vaikea ay-liikkeelle ja poliittiselle vasemmistolle.

Työn muutos vaatii siirtymistä reaktiivisuudesta proaktiivisuuteen!

Digitalisaatio ja ns. neljäs teollinen vallankumous siivittää ammattirakenteen muutosta. Työvoimalta edellytetään etnistä enemmän osaamista, parempaa sopeutumiskykyä nopeutuvaan muutokseen ja parempia kvalifikaatoita. Valitettavasti Suomessa asiaa on hoidettu reaktiivisesti ja yritetty kouluttaa ihmisiä siinä vaiheessa kun he jo ovat työttömiä tai työttömyysuhka on ilmeinen. On siirryttävä proaktiivisempaan otteeseen. On luotava uusia koulutusväyliä, joissa ammatillisen koulutuksen opintoja voisi suorittaa avoimen yliopiston tai ammattikorkean tapaan. Lakimuutosta, jossa työtön voi opiskella 6 kuukautta ilman työttömyysturvan tarveharkintaa on askel oikeaan suuntaan.

Työn muutos ja eläkejärjestelmän haasteet

Sosiaaliturvan erilaiset määräytymisperusteet ja erilaiset etuustasot tulevat esiin pääsääntöisesti myös muun sosiaaliturvan kohdalla. Käytän vielä esimerkkinä myös eläkevakuutusta ja eläkkeiden tasoa eri väestöryhmissä. Periaatteessa tilanne on sama myös muissa sosiaaliturvamuodoissa.

Kuvio 4. Eri henkilökategorioiden eläkkeiden taso suhteessa (%) kaikkien eläkeläisten tuloihin[5].

	MYEL	YEL	TYEL			Kaikki eläkeläiset (=100)
			Ylempi toimih	Alempi toimih	Työn-tekijä	
Miehet	70	90	196	137	106	115
Naiset	64	66	146	93	75	66

Edellisistä tarkasteluista esiin tuleva havainto yrittäjien sosiaaliturvan jälkeenjääneisyydestä, liittyy vahvasti sosiaaliturvan riittävyyteen (adekvaattisuus) tulevaisuudessa. Suomessa eläkeläisten keskimääräiset tulot suhteessa väestön keskituloon ovat alemmat kuin useimmissa muissa EU-maissa. Niin ikään eläkeläisen

[3] Löfgren, M. & Hellsten, H. (2016): Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimastossa. TEM julkaisuja 40.

[4] Hiilamo, H., Lepomäki, E., Pöysti, T., Soininvaara, O., & Vartiainen, J. Yhtäläinen, oikeudenmukainen ja kannustava työttömyysturva. Helsinki: Sitra, http://www.sitra.fi/julkaisut/Muut/Ansioturvareformi.pdf.

[5] Järnefelt, N., Nivalainen, S., Salokangas, S. & Uusitalo, H. Sosioekonomiset erot – työurat ja eläkkeelle siirtyminen ja eläkejärjestelmä [Sosio-economic differences, work careers, transition to pension and the pension system], Eläketurvakeskus, Helsinki, Eläketurvakeskuksen raportteja 1/2014.

köyhyysluvut EU:n (ja OECD:n) käyttämän 60% köyhyysrajan mukaan ovat Suomessa varsin korkeita. Tietoa vasten taulukon 4 kertoma on kiintoisa ja kertoman projisoiminen tulevaisuuteen, jossa mahdollisesti enenevä määrä saa toimeentulonsa yksityisyrittämisestä erityisen kiintoisa.

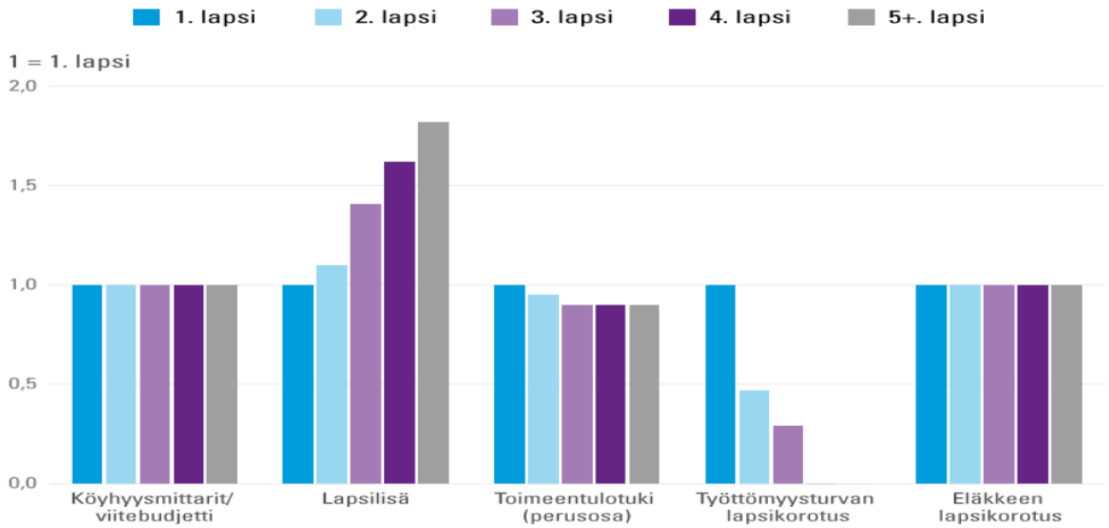
Eläkejärjestelmän kannalta pieniä ja satunnaisia tuloja tuottava yritystoiminta sekä mahdollinen palkansaajien polarisoituminen hyvä- ja huonotuloisiin voi olla haastava. Monet pienituloiset yrittäjät ja palkansaajat maksavat työeläkevakuutusmaksuja, jotka eivät anna heille oleellisesti parempaa eläketurvaa kuin se, minkä takuueläkekin tarjoaa. Kehityskulussa voi piillä työeläkejärjestelmän legitimiteettiriski.

Sotkuinen sosiaaliturva: lapsilisukkeet ja perhekäsiteet

Sosiaaliturvaan ei pelkästään liity eri työmarkkinastatusten erilainen kohtelu – ja siitä tulevaisuudessa aiheutuvat järjestelmän toimivuuteen ja ihmisten toimeentuloon liittyvä ongelmat – vaan siihen kuulu myös eri sosiaalipoliittisiin järjestelmiin kulloistenkin olosuhteiden ja poliittisten voimasuhteiden mukaan pesiytyneet erilaiset lisukkeet, jotka ovat varsin sattumanvaraisia. Ensimerkiksi lapsista hyvitetään varsin eri perustein riippuen siitä, mistä etuusjärjestelmästä on kyse.

Kuviossa 5 tarkastellaan, miten viitebudjettilaskelmat, lapsilisät, toimeentulotuki, työttömyysturva ja eläkkeiden lapsikorotukset toimivat. Kiintoisa on lapsilisän ja työttömyysturvan lapsikorotusten vertailu. Korotukset ovat toisensa peilikuva. Nyt jos ja kun tulevaisuudessa ihmiset liikkuvat joustavammin eri kategorioiden välillä, etujen erilaiset korotusperiaatteet, erilaiset tulo, kotitalous- ja perhekäsitykset aiheuttavat enenevässä määrin ongelmia. Sosiaaliturvan tulevaisuutta pohtivien työryhmien olisikin syytä perata ja yhtenäistää sosiaaliturvaa näiltä osin.

Kuvio 5. Lasten huomioiminen viitebudjettilaskelmissa ja eri sosiaaliturvajärjestelmissä Suomessa 2017[6].



[6] Tervola, J. (2017): Köyhyysmittarit ja etuudet ottavat perheenjäsenet huomioon vaihtelevasti, http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3905).

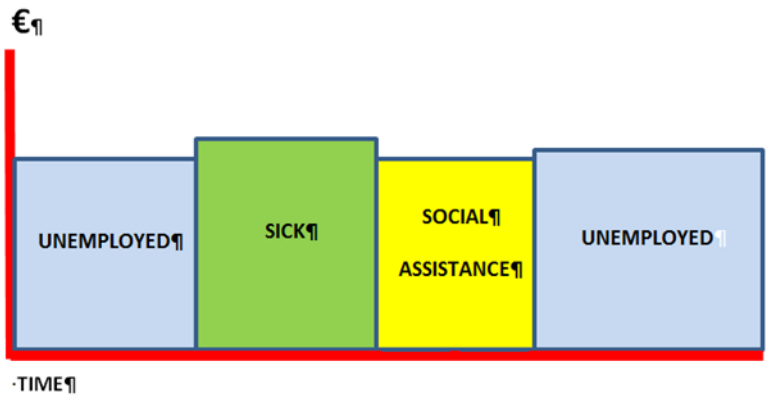
Sotkuinen sosiaaliturva: perusturvan yhtenäistäminen?

Edellä totesin, että tulevassa työelämässä riskikategoriat tulevat liudentumaan ja niihin liittyviä sosiaalipoliittisia järjestelmiä joudutaan miettimään uudella tavalla. On kuitenkin niin, että merkittävä osa työstä tullaan edelleenkin tekemään ns. normaaleissa työsuhteissa. Tämä merkitsee sitä, että pääosin tarve syy- ja ansioperusteiselle sosiaaliturvalle tulee säilymään. Ongelmia syntyy työmarkkinoiden laitamilla, jossa on erityyppisiä yrittäjäkategorioita, erityyppisissä satunnaisissa (pätkä-, silpputyöt, keikkalaiset, nollatuntisopimuslaiset) palkkatyösuhteissa elantonsa hankkivia, alusta- ja jakamistalouden piirissä olevia jne. joiden tulot eivät kenties riitä säälliseen elämään. He kombinoivat sosiaaliturvaa ja työtuloja.

Lisäksi meillä on varsin mittava joukko osatyökykyisiä, joiden työkyky ei riitä normaalin palkkatyösuhteen kautta saavuttamaan riittävää elantoa. Heidän olisi joustavammin pystyttävä yhdistämään työkykyään vastaavaa työtä ja siitä saatavaa (pientä) palkkaa sosiaaliturvan eri muotoihin. Tilannetta vaikeuttaa vielä sen määrittely, milloin hän on työtön, sairas tai työkyvytön.

Edellä kuviossa 5 esitin, miten eräissä sosiaalietuuskissa huomioidaan lapset. Kursorisesti mainitsin myös, että eri etuusjärjestelmissä käytetään erilaisia kotitalous- ja perhemääritelmiä. Myös tulokäsitteet saattavat olla erilaisia. Tämän myötä tilanne muuttuu asiakkaan kannalta vaikeasti hahmotettavaksi. Kuviossa 6 esitetään ei-niin hypoteettinen esimerkki. Työtön saa Kelan työttömyystukea, hän sairastuu ja siirtyy sairauspäivärahalle. Tervehdyttyään hän hakee työvoimapoliittista lausuntoa, jonka saaminen saattaa kestää useita viikkoja. Toimeentulonsa turvaamiseksi hän saattaa hakea toimeentulotukea. Koska näissä eri etuuksissa on erilaiset määräytymissäännöt (ks. esim. kuva 5.) tilanteesta tulee varsin vaikeaselkoinen. Näin siitä huolimatta, että kaikki etuuden hoitaa Kela.

Kuvio 6. *Siirtymät eri sosiaaliturvakategorioilta toisille ja takasin. Esimerkkinä työtön, joka sairastuu.*



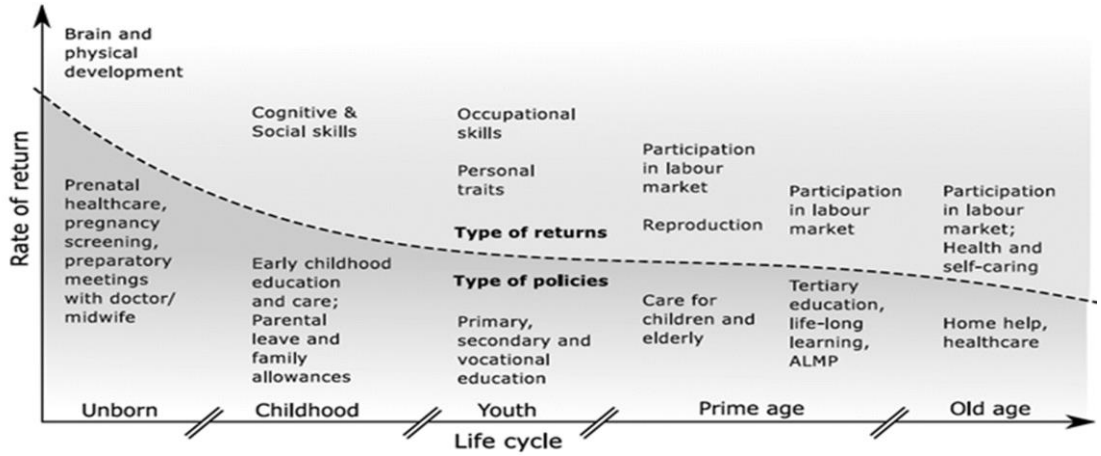
Kysymys kuuluukin: missä määrin on mahdollista yhdistää ja yhdenmukaistaa perusturvaetuuksia järkevämmäksi kokonaisuudeksi, joka myös sopisi paremmin tulevaan gig-talouden työnteon muotoihin.

Muuttuvissa olosuhteissa tarvitaan muutoskykyisiä ja osaavia ihmisiä

Neljännen teollisen vallankumouksen yhteydessä puhutaan paljon tuotantotavan, työnteon muotojen ja työn luonteen muuttumisesta. Kuten edellä totesin, en usko työn häviävän, mutta sen sisältö ja tekemisen muoto muuttuvat. Työtehtäviä häviää ja työtehtäviä syntyy. On jonkin verran empiiristä näyttöä sille, että yhtäältä hyväpalkkaiset työt ja yhtäältä huonopalkkaiset työt ovat lisääntyneet. Minkä on pelätty johtavan työn polarisaatioon. Vastaava ilmiö on jossain määrin nähtävissä myös lapsiperheiden välisessä tulonjaossa Luxembourg Income -tulonjakoaineistossa. 1990 luvun alussa pientuloisia perheitä (tulot alle 75% väestön mediaanista) oli Suomessa reilu 10%, 2010 luvulla noin 20%. Keskituloisia (tulot 75%-150% mediaanista) vuona 1991 oli 75% nyt 63%. Keskiluokka on kaventunut. Hyvätuloisia, joiden tulot ovat yli 150% mediaanista vastaavina poikkileikkaushetkinä oli 9% ja 14%.

Tulonjaollisiin eriarvoistumiskehityksiin voidaan vastata parantamalla tulonsiirtoja. Mutta samalla tulonsiirtojärjestelmiä on muutettava vastaamaan muuttuneita tuotannon tapoja ja työntekemisen muotoja. Tulonsiirrot ja tulonsiirtojärjestelmien korjaaminen ei yksistään riitä. Muutoksiin vastaaminen edellyttää sitä, että ihmisillä on myös tietoa ja taitoa jatkuvasti hankkia sellaisia uusia tietoja ja taitoja, joita muutoksessa tarvitaan. Tämä puolestaan edellyttää vahvaa investointia inhimilliseen pääomaan. Investointien on alettava jo varhaislapsuudessa, jolloin monen kohdalla syrjäytymiskierre jo alkaa. Oheisessa kuviossa 7 on hahmotettu pohjoismaista sosiaalisen investoinnin politiikkaa eri elämän vaiheissa. Vai aktiivisella investointilähtöisellä politiikalla voidaan estää syrjäytymistä, pitää ihmisten osaamispotentiaalia yllä ja samalla tämä politiikka vahvistaa myös hyvinvointivaltion rahoituspohjaa ja kaventaa kestävyysvajeita.

Kuvio 7. *Sosiaalisen investoinnin politiikka Pohjoismaissa.*



Lopuksi: toistaako historia itseään?

Kun keskustellaan muutoksesta tai pysyvyydestä, tulevaisuudesta ja tulevaisuuden sosiaalipoliittisista ja muista haasteista, on syytä pitää mielessä myös se, että muutokset Suomessa ovat kautta historian olleet viivästyneitä (viivästettyjä?), mutta alkuun päästyään nopeita ja rajuja. Eteenpäin on hankala ajaa katsomalla peräpeiliin.