4.12.2018

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osa

Ratkaisuja työn murroksessa

Yleistä sosiaaliturvasta työn murroksessa

Selonteossa esitetään eräitä arviota työelämän muuttumisen vaikutuksista sosiaaliturvaan. Selonteko sisältää osin hyviä huomioita, mutta se ei tarjoa kokonaisvaltaista kuvaa tulevaisuudessa mahdollisesti tai todennäköisesti tapahtuvien työelämän muutosten vaikutuksista sosiaaliturvajärjestelmiin. Se ei myöskään sisällä arviota siitä, missä määrin poliittisilla päätöksillä on mahdollista vaikuttaa syntyvien työsuhteiden laatuun taikka siihen, teetetäänkö työtä työsuhteessa vai hankitaanko tarvittava työpanos alihankintana. Selonteosta puuttuu myös arvio muutosten ja toimenpide-ehdotusten vaikutuksesta työn hintaan ja sosiaaliturvan rahoitukseen. Jälkimmäisen osalta kysymys on rahoituksen kestävyyden lisäksi myös siitä, rahoitetaanko sosiaaliturva työnantajilta, yrittäjiltä ja vakuutetuilta perittävillä maksuilla vai verovaroin.

Myös osa keskeisistä käsitteistä jää määrittelemättä (ml. sosiaaliturva). Sosiaaliturvan tavoitteet, etuudet ja kohderyhmät poikkeavat huomattavasti toisistaan, mistä johtuen myös työelämän muutosten vaikutukset ja tarvittavat toimenpiteet ovat hyvin erilaisia. Osaan sosiaaliturvasta työn murros voi vaikuttaa vain välillisesti rahoituksen riittävyyden kautta (esim. vanhuuden turva) ja osaan vaikutus on välitön (esim. työttömyysturva). Koska sosiaaliturvaa ei määritellä, selonteosta ei ilmene, tarkoitetaanko sillä sosiaaliturvaetuuksien lisäksi osin myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja, kuten esimerkiksi työvoimapalveluja. Selonteossa ei myöskään arvioida sitä, liittyvätkö toimenpide-ehdotukset lainsäädännön kehittämiseen vai onko kysymys soveltamiskäytännön tai menettelytapojen muutostarpeista. Esitetyt toimenpide-ehdotukset jäävät edellä mainituista syistä osin irrallisiksi ja kokonaisuus hajanaiseksi.

Sosaaliturvalainsäädännön kehittämistarpeista

Suomessa ja muissakin EU-maissa sosiaaliturvajärjestelmät perustuvat työoikeudelliseen jakoon toisaalta työsuhteeseen perustuvaan palkkatyöhön ja toisaalta yrittäjäasemassa tehtyyn ansiotyöhön. Jos työsuhdetta ei ole, työtä tehdään yrittäjänä. Kun työnantajaa ei ole, eikä yrittäjän sosiaaliturvaa voi yleisesti rahoittaa verovaroista, yrittäjän on itse huolehdittava sosiaaliturvamaksuistaan. Suomen nykyinen lainsäädäntö tarjoaa hyvän sosiaaliturvajärjestelmän sekä työntekijöille että yrittäjille. Edellytyksenä luonnollisesti on, että ansiotyön teettäminen työsuhteessa tai sen tekeminen yrittäjänä on taloudellisesti niin kannattavaa, että se kattaa sosiaaliturvamaksuista aiheutuvat kustannukset.

Työsuhteiden ja erityisesti toimeksiantosuhteiden pirstoutuminen yhdessä sähköisten kauppapaikkojen ja globaalisoituvan talouden johdosta vaikeuttaa todennäköisesti ainakin jonkin ver-

ran kansallisvaltioiden kykyä periä veroja ja sosiaaliturvamaksuja. Tähän jouduttaneen lähitulevaisuudessa kiinnittämään yhtä enemmän huomiota yhdessä muiden maiden kanssa. Kilpailu markkinoilla voi johtaa yhä useammin tilanteeseen, jossa aloitettu yritystoiminta ei tarjoa riittävää ansiotasoa ja kykyä maksaa sosiaaliturvamaksuja. Tämän vuoksi on tärkeää, että yritystoiminnan uudelleen aloittaminen ja siirtyminen palkansaajaksi, on tehty lainsäädännössä mahdollisimman joustavaksi. Sen sijaan kannattamattoman yritystoiminnan jatkaminen valtion nykyistä suuremman sosiaaliturvan rahoitusvastuun turvin, vääristäisi työmarkkinoita ja johtaisi pitkällä aikavälillä tehottomiin elinkeinorakenteisiin.

Työsuhteen ja yrittäjyyden raja voi ansiotyön muotojen nopeasti muuttuessa tulla yhä tulkinnanvaraisemmaksi. Tämä on saattanut osaltaan johtaa siihen, että yksinyrittäjien eli sellaisten yrittäjien määrä, jotka eivät työllistä muita, on lisääntynyt. Juridisen selkeyden lisäksi työsuhdetyön ja yrittäjätyön rajanvedon hyväksyvyyttä voi heikentää se, että yhä useampi yksinyrittäjä mieltää itsensä työntekijäksi ja toivoo saavan työsuhteen tarjoaman työoikeudellisen suojan ja työsuhteeseen liittyvien velvoitteiden hallinnollisen selkeyden. Työsuhteen tunnusmerkistön täyttyessä peruslähtökohtana tulisi jatkossakin olla palkkatyösuhde, eikä kolmatta ryhmää palkkatyön ja yrittäjätyön rinnalla tule luoda.

Toisin kuin selonteossa todetaan sosiaaliturvalainsäädäntö ei ole lähtökohtaisesti epäneutraalia, eikä se siten estä siirtymistä työntekijästä yrittäjäksi tai päinvastoin. Voimassa oleva lainsäädäntö ei merkittävästi myöskään estä toimeentulomuotojen yhdistämistä, oman osaamisen kehittämistä tai uusien ammattien kokeilemista työnhaun rinnalla. Vaikka sinänsä sosiaaliturvajärjestelmä soveltuu hyvin työnteon eri muotoihin, voi käytännön ongelmaksi muodostua ansiotulojen ja etuuksien yhdistäminen tai eri etuuksien vaikutukset toisiinsa. Sosiaaliturvajärjestelmässä on tiettyjä kannustin- ja byrokratialoukkuja, joita olisi hyvä yrittää poistaa tai ainakin lieventää. Esimerkiksi säännökset ansiotulojen vaikutuksesta työkyvyttömyyseläkkeeseen ovat tällä hetkellä niin monimutkaiset, että ne voivat heikentää eläkkeensaajan kiinnostusta tehdä eläkkeen aikana työtä. Toisaalta soviteltua työttömyysturvaa eli ansiotulon, mukaan lukien yritystoiminnan ansion, ja työttömyysetuuden yhdistämistä tutkittaessa kansainväliset vertailut ovat osoittaneet, että Suomen järjestelmää voidaan pitää anteliaana (Kyyrä, Matikka ja Pesola 2018, Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018).

Jos nykyistä lakiin ja oikeuskäytäntöön perustuvaa työsuhteen ja yrittäjyyden rajaa ei pidetä hyvänä, mahdolliset lainmuutokset tulee tehdä näiden kahden ryhmän määrittelyä koskevaan rajaan eli käytännössä työoikeudellisten lakien määritelmiin ja soveltamisalaan. Tällöin ne vaikuttaisivat automaattisesti myös sosiaaliturvalainsäädännön periaatteisiin ja sen antamaan toimeentuloturvaan.

Hannu Ijäs
johtaja, Eläke- ja yksityisvakuutusyksikkö
Sosiaaliturva- ja vakuutusosasto