Asiantuntijalausunto

Asia: Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. osa Ratkaisuja työn murroksessa (VNS 5/2018 vp)

Aihe: Matalapalkkaisen työn lisääntymisen vaikutukset suomalaiseen sosiaaliturvaan kv-kokemusten valossa (VN-TEAS-rahoitteinen hanke)

Arttu Vainio
Toimitusjohtaja
Oxford Research Oy
Eteläinen Hesperiankatu 18 LH 2
FI-00100 Helsinki
+358-40-7342555
arttu.vainio@oxfordresearch.fi

Kiittäen luottamuksesta kirjoittaa lausunto esitän seuraavia näkökohtia:

Matalapalkkaiseen työhön ja epätyypillisiin työsuhteisiin sekä työelämän murrokseen on kiinnitetty huomiota eri puolilla Eurooppaa. Myös Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyy tavoite työllisyysasteen nostamisesta 75 prosenttiin. Keinoina tähän on mainittu osa-aikatyön ja etätyön lisääminen sekä politiikat, joissa otetaan huomioon samanaikaisesti työmarkkinoiden joustavuus, työ- ja yksityiselämän yhteensovittaminen sekä sosiaaliturva. Tähän suuntaan on menty myös kaikissa tässä selvityksessä tarkastelluissa vertailumaissa. Ihmisten aktivointi ja kannustaminen erilaisten työsuhteiden vastaanottamiseen on yleinen trendi, jossa eri maiden välistä vaihtelua on lähinnä käytettävissä menetelmissä, ei niinkään tavoitteissa. Kaikille yhteisiä tavoitteita ovat työvoiman tarjonnan lisääminen, työllisyysasteen nostaminen, sosiaaliturvan kustannusten alentaminen, syrjäytymisen ehkäiseminen ja työvoiman ulkopuolella olevien tuominen mukaan työmarkkinoille ja aktiivisiksi yhteiskunnan jäseniksi.

Työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa on muutettu useissa Euroopan maissa 1990-luvulta alkaen aktivoivaan ja ehdolliseen suuntaan. Muutos on myöhempinä vuosina tullut yhä selvemmäksi. Tämä kehitys koskee erityisesti kaikkia tähän tutkimukseen valittuja vertailumaita Saksaa, Alankomaita, Iso-Britanniaa ja Tanskaa. Toimintamallien muuttaminen näissä maissa on vaatinut useita toisiinsa vaikuttavia muutoksia sosiaalipolitiikkaan ja työvoimapolitiikkaan. Tämä on edellyttänyt uusien käytäntöjen hyväksymistä ja sosiaaliturvan suuntaamista aiempaa enemmän matalapalkkatyötä tai osa-aikatyötä tekevän työntekijän toimeentulon täydentäjäksi. Kysymys on ollut pitkälti kannustin- ja byrokratialoukkujen purkamisesta, mutta sinänsä yksinkertaiselta kuulostava tavoite on vaatinut asioiden perinpohjaista suunnittelua ja monien eri sosiaalituen tarvitsijoiden tarpeiden ja mahdollisuuksien huomioon ottamista.

Kaikille vertailumaille yhteisiä piirteitä niiden sosiaaliturvan uudistuksissa ovat olleet työttömyysturvan muuttaminen aiempaa kannustavammaksi, työttömien aktiivisuuden lisääminen työnhaussa, työllistymisen esteiden vähentäminen ja sosiaaliturvan kustannusten alentaminen. Eri maissa näihin tavoitteisiin pääsemiseksi on valittu erilaiset keinot. Esimerkiksi Saksan *Hartz-uudistukset*, Ison-Britannian *Universal Credit* ja Tanskan *työttömyysturva tulevaisuuden työmarkkinoille* ja monet sitä edeltävät muutokset ovat kaikki perustuneet siihen aikaan ja niihin olosuhteisiin, joissa uudistukset on viety läpi. Tästä huolimatta niistä voidaan oppia ja pohtia kootun tiedon pohjalta vertailumaissa tehtyjen ratkaisujen toteutusmahdollisuuksia Suomessa.

Uudistusten tavoitteita

Saksassa, Tanskassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa työmarkkinoita ja sosiaaliturvaa on kehitetty samoin tavoittein mutta hieman toisistaan poikkeavin menetelmin. Talouden ja yhteiskunnan kehitys ovat edenneet näissä maissa samaan suuntaan, ja siksi myös maita kohdanneet ongelmat ovat olleet samankaltaisia. Tämän vuoksi eri maissa asetetut sosiaaliturvan kehittämisen tavoitteet ovat keskenään samankaltaisia, ja tehdyt ratkaisutkin muistuttavat ainakin otsikkotasolla toisiaan (taulukko 1).

Kun tehtyihin ratkaisuihin perehtyy tarkemmin, voidaan huomata, että samankaltaisista tavoitteista voidaan päästä erilaisiin lopputulemiin. Lopulliset valinnat eri maissa ovat olleet riippuvaisia niistä olosuhteista, perinteistä, kulttuurista, sopimusjärjestelmistä (jne.), joiden pohjalle uudet ratkaisut on tehty. Kunkin maan ongelmat ovat yksityiskohdiltaan erilaisia, vaikka niille onkin löydettävissä yhteinen pääotsikko. Lisäksi on hyvä huomata, että samat tavoitteita koskevat pääotsikot sopivat ehkä myös Suomen olosuhteisiin.

Taulukko 1. Työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan kehittämisen yhteisiä tavoitteita Saksassa, Tanskassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa 2000-luvulla, sekä samankaltaisia ratkaisuja tavoitteisiin pääsemiseksi.

Yhteisiä tavoitteita	Yhteisiä ratkaisuja
Työvoiman tarjonnan lisääminen: Työllisyysasteen kasvattaminen	Työnhakijan aktivointi työhakuun ja työstä kieltäytymisen tai passiivisuuden sanktiointi
Joustojen lisääminen: Osa-aikaisen työvoiman tarjonnan lisääminen	Mahdollisuus palkkatulon, yrittäjätulon ja sosiaaliturvan yhdistämiseen joustavasti
Säästöt: Sosiaaliturvan ja työttömyysturvan kustannusten pienentäminen	Työttömyysturvan heikentäminen pienentämällä sen suuruutta tai kestoa
Järjestelmien selkiyttäminen: Sosiaaliturva- ja työttömyysturvajärjestelmien selkeyttäminen erityisesti edunsaajien näkökulmasta	Byrokratialoukkujen vähentäminen, sosiaaliturvan eri osa-alueiden yhdistäminen, tukiviidakon karsiminen
Työnvälityksen tehostaminen: Työnhakijoiden aktivointi henkilökohtaisen ohjauksen avulla	Henkilökohtaisten palveluiden lisääminen työnhakijoille
Syrjäytymisen ehkäisy: Osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien integrointi työmarkkinoille	Ratkaisut, joilla osatyökykyisten osallistumista työmarkkinoille on lisätty
Sosiaaliturvan kannustavuus: työn tekeminen lisää käytettävissä olevia tuloja	Kannustinloukkujen purkaminen niin, että kaikki lisätyö tuottaa tekijälleen lisätuloja
Sosiaaliturvan selkiyttäminen: mallien yksinkertaistaminen	Säännösten ja toimintamallien yksinkertaistaminen asiakkaan näkökulmasta

Valittuja ratkaisuja eri vertailumaissa

Vertailumaissa tehtyjen ratkaisujen erot ovat havaittavia ja niiden toteutuksessa on edetty eri tavoin. Esimerkiksi Saksassa sosiaaliturvaa koskevaa järjestelmää on hienosäädetty aivan viime vuosinakin, mutta alun perin tehdyt ratkaisut (Hartz I-IV) toteutettiin pääosin 2000-luvun alkupuolella. Tämä voi näkyä mallien toiminnassa edelleen. Uusi työttömyysturvamalli (UB II) rakennettiin tuolloin laskennallisen vähimmäistoimeentuloarvion eikä edeltävän ansiotulon perusteella. Osa-aikaista työntekoa edistämään luotiin pienipalkkaisten töiden luokat, mini-job ja midi-job, joihin liittyy helpotuksia sosiaaliturva- ja eläkemaksuista työnantajalle. Näille luokille määriteltiin ennakolta euromääräiset palkkakatot: mini-jobin maksimikuukausiansio on tällä hetkellä 450 euroa, midi-jobin 850 euroa. Jos tietojärjestelmät olisivat tuolloin olleet kehittyneempiä, voi olla, että osa ratkaisuista olisi tehty hieman toisin.

Ajan vaikutus voidaan nähdä myös Isossa-Britanniassa, ja ehkä myös aiemman hallintomallin. Universal Credit oli hyvin kunnianhimoinen, montaa eri hallinnonalaa koskeva uudistus, jossa tukien yhdistetty hakeminen oli tarkoitus siirtää eri toimistoista ja virastoista pääasiassa internettiin. Tietojärjestelmät eivät kuitenkaan toimineet kunnolla eivätkä kaikki asiakkaat osanneet asioida internetin kautta. Tukien maksatukset viivästyivät, mistä oli monenlaista haittaa tuensaajille. Koetut ongelmat ovat viivästyttäneet järjestelmän käyttöönoton laajentamista koko maahan: Universal Creditin piti olla käytössä koko maassa vuonna 2017, mutta viimeisimmän aikataulun mukaan näin tapahtuu vuonna 2023.

Tanskassa sosiaaliturvan uudistamista on tehty monessa erillisessä vaiheessa. Siellä ei siis ole samankaltaista ”suuren muutoksen” kokemusta kuin Saksassa tai Isossa-Britanniassa. Sekä Hartz-uudistukset että Universal Credit ovat saaneet aikaan jopa mielenosoituksia ja muita protesteja, mutta tanskalaisten suhtautuminen omiin uudistuksiinsa on ollut rauhallisempaa. Tämä on todennäköisesti seurausta siitä, että muutokset ovat olleet vähittäisiä, vaikka ne ovatkin samansuuntaisia ja vaikutuksiltaan laajoja. Yksi merkittävä tekijä voi olla se, että keskeiset uudistukset on tehty jatkuvassa yhteistyössä keskeisten työmarkkinaosapuolten kanssa.

Alankomaissa sosiaaliturvaa on muutettu tämän selvityksen kohdemaista vähiten. Vaikka sosiaaliturvan vastikkeellisuutta on lisätty ja erityisesti nuorten aikuisten oikeutta työttömyysturvaan on heikennetty, on suurin osa rakenteista edelleen paikallaan. Esimerkiksi ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa edelleen 38 kuukautta, mikä on toiseksi eniten Euroopassa (Belgian jälkeen). Myöskään korvaussummiin ja työttömyyskorvauksen kestoon ei ole puututtu yhtä kovalla kädellä kuin muissa vertailumaissa. Toisaalta Alankomaat on ollut jo pitkään ollut maa, jossa tehdään paljon osa-aikatyötä. Tämä on voinut vähentää tarvetta lisätä työmarkkinoiden joustavuutta, joka on ollut osittain sisäänrakennettuna järjestelmään jo aiemmin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että järjestelmä olisi kaikilta osin erityisen joustava: esimerkiksi työntekijän irtisanominen on tehty erittäin hitaaksi ja kalliiksi.

Ratkaisujen vaikuttavuus

Vaikka vertailumaissa on tehty samankaltaisiin ongelmiin hieman erilaisia ratkaisuja, ovat asetetut tavoitteet olleet samankaltaisia, ja saavutetut tulokset näyttävät ainakin toistaiseksi lupaavilta. Työllisyysasteet nousevat ja työttömyys vähenee, uudistukset lisäävät työmarkkinoiden joustavuutta ja erilaisten töiden vastaanottaminen on tehty kannattavaksi, ja työttömyysturvamenot ovat kääntyneet laskuun. Kaikkeen tähän on toki vaikuttanut lähes koko 2010-luvun ajan jatkunut talouskasvu.

Tapahtuneiden muutosten seurauksena, ja osin ehkä myös niistä riippumatta, matalapalkkatyön määrä on jatkanut hidasta kasvuaan. Vertailumaista Saksassa, Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa se on huomattavasti yleisempää kuin Suomessa tai Tanskassa. Tällä hetkellä noin 40 % matalapalkkaisesta työstä on osa-aikaista

työtä ja noin 40 % kokoaikaista työtä, jossa on matala tuntipalkka. Jäljellä olevasta osuudesta yli puolet on osa-aikaista työtä, jossa on lisäksi matala tuntiansio. Matalapalkkaisen työn, olipa se vapaaehtoista tai ei, on todettu lisäävän todennäköisyyttä työllistyä myöhemmin kokoaikaisiin tehtäviin ja korkeammille tuntipalkoille. Tämä havainto koskee kuitenkin lähinnä pitkään työttömänä olleita ja nuoria. Tutkimukset ovat nimittäin osoittaneet, että hieman vanhempia ja kokopäivätyöstä hiljattain työttömäksi jääneitä työntekijöitä matalapalkkatyön tekeminen ei juurikaan auta palaamaan työmarkkinoille pysyvään ja kokoaikaiseen työsuhteeseen.

Suosituksia kehittämistyön pohjaksi

Lineaarinen malli, jossa työttömän tai alityöllistetyn kannattaa aina ottaa palkkatyötä vastaan, on hyvä pohja kehittämistyölle. Silloin kun sosiaaliturvan taso laskee hitaasti tulojen kasvaessa, työntekijän on helppo tehdä päätöksiä työn vastaanottamisesta. Lineaarinen malli on esimerkiksi Universal Creditin pohjana. Yksi tapa järjestää asia Suomessa on Juho Saaren työryhmän esittämä tapa, jossa etuuksia kootaan yhteen lakiin, jota sovelletaan niin, että tukien myöntämisperusteet ovat asiakkaan näkökulmasta selkeät ja kokonaisuutta on helppo hallinnoida. Työryhmän ehdottama perusturvalaki kattaisi nykyisen toimeentulotuen, työttömän peruspäivärahan, työmarkkinatuen, sairauspäivärahan, vanhempainpäivärahan sekä asumistuen. Tuki olisi syyperusteinen, eli esimerkiksi työttömän on oltava työmarkkinoiden käytettävissä ja hänen työnhakunsa olisi oltava voimassa. Lisäksi tuensaajan tulisi täyttää työttömyysturvan aktiivisuusvaatimukset.

Laki sisältäisi nykyisellä tavalla sanktiot työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä. Kannustavuus ja ennakoitavuus asiakkaan näkökulmasta syntyisivät ennen kaikkea siitä, että etuuksien laskentasäännöt ovat yhdenmukaiset ja ymmärrettävät. Siksi etuuksien ja ansiotulojen yhteensovittaminen tulee tehdä kannustavalla ja asiakkaalle helposti ymmärrettävällä tavalla. Etuusmäärien asteittainen väheneminen työn teon lisääntyessä tekee työn vastaanottamisesta aina kannattavaa. Tämän tiedon selkeä välittäminen edunsaajille on tärkeää, sillä ihmisten kaikki taloudellinen päätöksenteko ei perustu rationaalisiin laskelmiin.

Se miten hyvin uusi järjestelmä kannustaa työn vastaanottamiseen riippuu monesta tekijästä. Yksi on edellä mainittu ennakoitavuus. Työnhakijan pitää ymmärtää lisätyön kautta saamiensa nettotulojen lisäyksen suuruusluokka ja tarvittaessa pystyttävä laskemaan se itsekin. Lisäksi hänen pitää voida tietää, ettei esimerkiksi osa-aikaisen työn tekeminen pysäytä hänen sosiaaliturvaetuuksiensa maksamista viikoiksi tai kuukausiksi vastaanotetun työtarjouksen takia. Siksi kaikkien palkkatietojen tulee siirtyä nopeasti ja saumattomasti sosiaaliturvaa myöntävän viranomaisen käyttöön. Käytännössä tämä voi tapahtua vain jatkuvasti päivittyvän tulorekisterin kautta, ja sen pitää tapahtua ilman säännöllistä asiointia viranomaisten kanssa.

Osatyökykyisillä on oma tärkeä roolinsa matalapalkkatyön tekijänä. Selvitystä varten kootun aineiston perusteella Suomessa käytetään suurelta osin samankaltaisia keinoja osatyökykyisten työllistymisen tukemiseen kuin vertailumaissa. Suomalainen osatyökykyisten työllistämisen ja työssä jatkamista tukevien palveluiden tarjonta on kv-vertailun perusteella hyvä, mutta sen haasteena on palveluiden huono koordinointi. Jotta sosiaaliturvan ja palkkatyön yhdistäminen onnistuisi, pitäisi panostaa etenkin työnhaun alkuvaiheen palvelutarpeen sekä työ- ja toimintakyvyn arviointiin ja työhön kannustamiseen aktiivisen työvoimapolitiikan avulla. Keskeisiä ovat työtä ja sosiaaliturvaa yksinkertaisesti ja yksilöllisesti yhteensovittavat mallit. Lisäksi Suomessa voitaisiin panostaa entistä enemmän työnhakijoille ja työntekijöille annettaviin kannustimiin myös matalapalkkaisen työn tekemiseksi.

Parhaita noudatettavia ulkomaisia esimerkkejä ovat Ison-Britannian käyttämä Universal Credit ja Tanskassa 2016–2018 käyttöön otetut työttömyysturvaa koskevat uudistukset. Näistä pitää kuitenkin poimia niiden

Suomen olosuhteisiin sopivat osat. Universal Creditin toimivin osa on tuen laskentaan liittyvä malli, joka tekee tuensaajan sosiaaliturvasta suuruudeltaan ennakoitavan ja takaa sen, että taloudellisesti ajatellen kaikki työ kannattaa ottaa vastaan. Tanskan mallin vahvuus on taas se, että se perustuu toimivaan tulorekisteriin ja takaa työttömille sen, että heidän etuutensa maksetaan heidän tileilleen ilman mainittavia viiveitä. Lisäksi se antaa mahdollisuuden yhdistellä erilaisia tulonlähteitä esimerkiksi osa-aikaisena palkkatyöntekijänä ja itsensä työllistäjänä.

Kumpaankin edellä mainittuun uudistukseen sisältyy työnhakijan oikeus ja velvollisuuskin saada henkilökohtaista ohjausta työllistymisensä edistämiseksi. Tällä näyttää olevan suuri merkitys niin Isossa-Britanniassa kuin Tanskassakin. Henkilökohtaista ohjausta tarjotaan toki myös muissa tämän selvityksen vertailumaissa eli Saksassa ja Alankomaissa. Tätä keinoa tulisi hyödyntää Suomessakin, vaikka se vaatisi palkkaamaan melko suuren määrän työvoimaneuvojia. Vaikuttaa nimittäin siltä, että henkilökohtainen ohjaus ja työllistymissuunnitelmien laatiminen auttavat työnhakijaa työllistymään tai kouluttautumaan nopeammin verrattuna siihen, että hän asioi tietokoneen tai puhelimen ruudun kautta. Samalla henkilökohtaisen kontaktin kautta voidaan päästä paremmin käsitykseen siitä, onko työnhakija kykenevä ottamaan työtä vastaan.

Hyvin piirteiden lisäksi kannattaa kiinnittää huomiota myös osittaisiin epäonnistumisiin vertailumaissa tehdyissä sosiaaliturvan uudistuksissa. Suurin virhe tapahtui Isossa-Britanniassa, jossa Universal Creditin toimeenpano epäonnistui pahasti. Tietojärjestelmät eivät toimineet kunnolla, monet asiakkaat eivät osanneet käyttää uutta digitaalista palvelua ja vaikka olisivat osanneetkin, etuuksien maksatusajat venyivät luvatusta viidestä viikosta usein 12 viikkoon. Tämä vei luottamusta järjestelmään ja aiheutti pahoja ongelmia tuensaajille. Lisäksi tietojärjestelmien korjaaminen jälkikäteen on maksanut suunnattoman määrän rahaa, ja lopulta koko uudistus on kuusi vuotta aikataulustaan jäljessä. Uudistusten toimeenpano kannattaa siksi valmistella hyvin.

Toinen ja hiukan vähemmän dramaattinen esimerkki uudistuksen toimeenpanosta liittyy Saksaan. Hartz-uudistukset ovat vaikuttaneet kansantalouteen positiivisesti, mutta niiden valmistelu tehtiin enimmäkseen virkamiestyönä, ja esimerkiksi koko laaja Hartz IV-uudistus astui voimaan kerralla. Siitä seurasi suuria mielenosoituksia ja laajaa arvostelua, joka jatkuu vielä lähes 15 vuotta uudistuksen jälkeenkin. Vastaavasti Tanskassa uudistuksia on tehty Saksaa pienemmin askelin ja yhteistyössä muun muassa työmarkkina-osapuolten ja asiantuntijoiden kanssa. Uudistuksilla näyttää olevan laaja tuki, vaikka niiden vaikutus on pitkälti sama kuin Saksassa.

Mikäli työvoiman tarjontaa halutaan lisätä Suomessa, voidaan nostaa neljästä vertailumaasta saaduista kokemuksista liittyen matalapalkkaisten työntekijöiden sekä vielä toistaiseksi työttömien työnhakijoidenkin sosiaaliturvan kehittämiseen nostaa esiin seuraavat asiat:

1. Sosiaaliturvan yksinkertaisuus ja työhön kannustavuus.
2. Tietojärjestelmien toiminnan ja riittävien henkilöresurssien sekä henkilökunnan osaamisen varmistaminen ennen uudistusten käynnistämistä.
3. Uudistusten valmistelu yhteistyössä kaikkien keskeisten osapuolten kesken.

Lausunnon taustat

Tämä lausunto perustuu Oxford Research Oy:n toteuttamaan VN-TEAS-rahoitteiseen selvitykseen ”Matalapalkkaisen työn lisääntymisen vaikutukset suomalaiseen sosiaaliturvaan kv-kokemusten valossa”. Selvitys tuottaa päätöksenteon tueksi eri maissa saatuihin kokemuksiin ja tehtyyn tutkimukseen perustuvaa vertailutietoa erityisesti neljästä maasta, joissa toimintaympäristö vastaa Suomen olosuhteita. Vertailumaiksi valittiin Tanska, Saksa, Alankomaat ja Iso-Britannia. Työn toteuttamiseen ovat osallistuneet Oxford Research Oy:n lisäksi MDI Public Oy ja Kuntoutussäätiö. Kansainvälistä vertailutietoa tuottivat vertailumaissa toimivat yhteistyökumppanit, eli Saksassa IW Köln, Alankomaissa Tilburgin yliopisto ja sen ReflecT-tutkimusryhmä, Iso-Britanniassa CSES Ltd ja Tanskassa Oxford Research A/S.

Selvitys tuottaa tietoa siitä, millaisia asioista Suomessa tulisi ottaa huomioon sosiaaliturvan uudistusta valmisteltaessa. Tarkastelussa erityinen paino on matalapalkka-alan työn lisääntymisellä ja sen vaikutuksilla ja liittymäkohdilla sosiaaliturvan uudistamiseen Suomessa. Aiempi kotimainen tutkimustieto muodostaa selvityksen kontekstin, mutta nyt tehtävän analyysin pääpaino on tätä tutkimusta varten koottavan kansainvälisen tiedon hyödyntämisessä.