

# SATA-komitea ja koko sosiaaliturva Soininvaaran käsittelyssä

Jukka Pirttilä

Professori

Tampereen yliopisto

SATA-komitea – Miksi  
asioista päättäminen  
on niin vaikeaa?

*Osmo Soininvaara, Teos,  
Helsinki 2010, 304 s.*

SATA-komitea oli Vanhasen II-hallituksen yksi kunnianhimoisimpia hankkeita. Sen mandaattina oli uudistaa sosiaaliturva, parantaa työn teon kannustimia, vähentää köyhyyttä sekä suunnitella järjestelmä, joka takaa riittävän perusturvan tason – kaikki samaan aikaan.<sup>1</sup> Komitean kokoonpano oli valtava: siihen kuului keskuskomitean 19 jäsentä sekä 4 jaostoa (perusturva-, ansioturva-, rahoitus- ja kannustavuus- sekä hallinto- ja prosessijaosto).

Vihreiden kansanedustaja ja entinen ministeri Osmo Soininvaara käsittelee uudessa kirjassaan paitsi SATA-komitean työtä myös laajasti omia näkemyksiään suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän ongelmista sekä parannusehdotuksiaan siihen.

Soininvaaran näkemys nykyjärjestelmän ongelmista on tuttu asioita seuranneille: systemistä on ajan saatossa kehittynyt toivottaman monimutkainen, perusturvan taso on jäänyt

jälkeen ansiotason noususta eivätkä työn vastaanottamisen kannustimet ole kaikilta osin kunnossa. Soininvaara kuuluu myös niihin, joiden näkemys Suomen talouden ja erityisesti julkisen talouden tulevaisuuden näkymistä ei ole kovin valoisa. Julkisen talouden kestävyys asettaa tiukat reunaehdot sosiaaliturvan kehittämiselle: luvassa ei ole liiemmin lisäresursseja.

Ongelma numero yksi on Soininvaaran mukaan kuitenkin se, miten ns. vajaatuottoinen työvoima saataisiin työllistettyä. Hänen mukaansa kaikissa talouksissa ns. kurantti työvoima saadaan työllistettyä, mutta maat eroavat suuresti kyvyissään työllistää vajaatuottoista työvoimaa. Suomi selviytyy Soininvaaran mukaan huomattavan huonosti tässä tavoitteessa, huonommin toisaalta kuin angloamerikkalaiset joustavien työmarkkinoiden mallit (joissa tämä osa työvoimasta voi työllistyä matalle palkoille) ja huonommin toisaalta kuin muut pohjoismaat (joissa julkisen työllisyyden osuus on suurempi). Vajaatuottoisella työvoimalla Soininvaara minun tulkintani mukaan tarkoittaa ennen muuta fyysisesti tai psyykkisesti vajaakuntoisia, mutta käsite on lähellä

<sup>1</sup> *Tavoitteenannossa ei vihjaistukaan siihen, että köyhyyden vähentäminen ja työn teon kannustavuuden lisääminen voivat hyvin olla ristiriidassa keskenään.*

matalan tuottavuuden (*low skilled*) työtä yleisemminkin.

Soininvaara esittää osuvia huomioita siitä, millaisia kannusteita erityyppisen työvoiman työllistymiseen suomalaiseen sosiaaliturvajärjestelmään sisältyy. Ansioturvalle oleville, joista monet saavat ainoastaan työttömyysturvaa mutta eivät asumis- ja toimeentulotukea, osa-aikaisen työn ja pienten sivuansoiden vastaanottaminen on melko kannattavaa. Näin on siksi, että työttömyysturvaa voi saada soviteltuna (jolloin osa ansiosta tulee palkoista, osa työttömyysturvasta) eikä muita tukia voi menettää, kun niitä ei edes saa. Sen sijaan perusturvan varassa elävillä tilanne on toinen. Koska perusturva on niin matala, he ovat oikeutettuja hyvin usein myös asumistukeen ja toimeentulotukeen. Nämä taas leikkautuvat hyvin nopeasti tulojen kasvaessa (toimeentulotuki jopa suhteessa yksi yhteen, jos etuoikeutetun työtulon raja ylittyy). Siksi perusturvan varassa elävien ei monesti kannata ollenkaan ottaa vastaan pieniä silpputöitä.

Järjestelmä toimii siis Soininvaaran mukaan sikäli nurinkurisesti, että osa-aikaisten ja lyhytkestoisten töiden vastaanottaminen on kannattamatonta juuri niille, joille sellaiset työt olisivat erityisen hyödyllisiä. Kokoaikaiseen työhön saattaa olla vaikea päästä heti käsiksi, jolloin silpputyöt voisivat tarjota hyödyllistä työkokemusta ja matalampia portaita päästä työnsyrjään kiinni. Yksi tilannetta mahdollisesti helpottava tekijä olisi tehdä asumistuesta vähemmän tulosidonnainen siten, että myös pienipalkkaiset työlliset olisivat siihen useammin oikeutettuja. Tämän Soininvaaran huomion vahvistavat Kärkkäisen (2011) tuoreet simulointitulokset, joiden mukaan oiva keino vahvistaa osa-aikaisten käytettävissä olevia tuloja

on nimenomaan parantaa pieniä tuloja saavien asumistukea.

Olen itse pitänyt olennaisimpana kannustinongelmana suomalaisessa mallissa sitä, että erityisesti perheellisten työttömien ei kannata vastaanottaa edes kokopäivätyötä (ks. Honkanen, Jäntti ja Pirttilä 2007), koska kokopäivätyö on se tavoite, johon monet työttömät pyrkivät. Soininvaaran huomiot ovat silti kieltämättä kiinnostavia. Kun asumistuen tulosidonnaisuutta alennetaan, siitä hyötyvät pienipalkkaisten lisäksi myös hieman parempaa turvaa saavat työttömät, jolloin asumistuen suunnittelussa joudutaan tasapainoilemaan erisuuntaisten kannustimien muutosten suhteen eri tulotasoilla oleville työttömille.

Asumistuen tulosidonnaisuuden vähentämisen lisäksi Soininvaara suosittelee matalatuottoisen työn tukemista verokeinoin joko työntekijälle kohdistetun ansiotulovähennysjärjestelmän tai työnantajille suunnatun matalapalkkatuen keinoin. Kirjoittaja paljastaa, miten eräät SATA-komitealaiset vastustivat tällaista verotuksen progression kiristymistä, koska haluttiin varmistaa, että kannustimet osa-aikatyöhön kokoaikatyön ohella eivät kasva liian suuriksi. Kärkkäisen (2011) laskelmien perusteella huoli on aiheeton: tilanteet, joissa osa-aikaisesta työstä ei kannattaisi siirtyä kokoaikaiseen työhön, ovat Suomessa tuiki harvinaisia. Sen sijaan osa-aikaisen työn vastaanottaminen on usein kannattavaa ainoastaan, jos on oikeutettu soviteltuun päivärahaan, eivätkä nämä ehdot kaikkien työttömien kohdalla täyty. Soininvaaran ehdottamaan suuntaan, jossa progressio kiristyisi keskituloisilla, kannattaisi siis todennäköisesti edelleen siirtyä.

SATA-komitean työ oli loppua kokonaan puheenjohtaja Markku Lehdon harkittua irtisanoutumista, kun työmarkkinajärjestöt julkai-

sivat ns. sosiaaliturpon tammikuussa. Soininvaaralta ei heru ymmärrystä ammattijärjestöjen idealle siitä, että perusturva voi kohentaa vain, jos ansioturva samalla paranee.<sup>2</sup> Perusturva on sidottu elinkustannusindeksiin, eikä aina siihenkään, mutta ansioturva seurailee periaatteessa ansiotason kehitystä. Tämä on jo johtanut perusturvan jälkeensä jääneisyyteen ja johtaa siihen jatkossakin mikäli palkkataso kohoaa. Ansioturvakin rahoitetaan kuitenkin vain osittain rahastoilla, minkä vuoksi sen ero perusturvaan on nimellinen. Malli, jossa sosiaaliturva voi nostaa vain yhtä aikaa kaikille, on luonnollisesti mielettömän jäykkä. Perusturva ja alimpia ansiopäivärahoja saavien tilannetta tulisi voida parantaa korottamatta korkeampaa työtömyysturva saavien tulotasoa.

SATA-komitean työ ei kuitenkaan kokonaan loppunut, vaan se sai aikaiseksi useita ehdotuksia, joista Soininvaara nostaa perustellusti esiin idean hiljattain toteutetusta takuueläkkeestä. Samaa perusturvan parantamista tarvittaisiin edelleen myös työttömille.

Perustulon idea on luonnollisesti mukana kirjassa, mutta ei sellaisena, jonka varassa voisi elää, vaan lähinnä sen takia, että efektiiviset rajaveroasteet pienituloisessa päässä alenisivat. Epäselväksi sen sijaan jää, miksi sosiaaliturvan järjeistämistä ei voisi hoitaa joustavammilla malleilla kuin perustulolla, johon lisäksi Soininvaara yhdistää lineaarisesti progressiivisen tuloveron. Voisi jopa sanoa, että perustulo, jonka ei ole tarkoitukseen riittävä elämisiin, on harhaanjohtava termi. Perustulo on myös ristiriidassa sosiaaliturvan vastikkeellisuusajatuksen kanssa, jolloin vastikkeellinen sosiaaliturva voi olla korkeampi kuin vastikkeeton sosiaaliturva

heikentämättä kannusteita, kun vastikkeellisuus vie pois vapaa-ajan arvon (jota ei ole jos työtön on koulutuksessa tai muussa aktiivoinnissa). Vastikkeellisuuden voisi nähdä myös vastuullisuutena: on todennäköisesti eettisempää, että vajaakuntoisille ei anna vain rahaa, vaan kohdistaa heihin myös aktiivista työvoimapolitiikkaa.

Kirja käsittelee valtavan määrän aihealueita kuitenkin melko suppeassa sivumäärässä, mikä tekee kirja-arvostelijan työn hankalaksi. Työn erityisansio on, että se esittelee laajalle yleisölle selkeällä tavalla sosiaaliturvan perusteita ja keskeisiä ongelmia. Soininvaaran tietämys suomalaisesta sosiaaliturvasta on, mikäli osaan yhtään arvioida, kiistattoman korkealla tasolla. Ammattitutkijalle kirjan kiintoisinta antia olivat edellä mainitut mielenkiintoiset huomiot suomalaisjärjestelmään rakennetuista kannustimista ja erityisesti sisäpiirin tiedot SATA-komitean työskentelystä.

Tutkimuskirjallisuuden valossa ongelmien ratkaisut saattavat olla hankalampia kuin Soininvaara esittää. Siltä osalta kun matalapalkkatyön tukeminen ei kosketa pelkästään vammaisia, vaan yleisemminkin matalan tuottavuuden työntekijöitä, tulisi pohtia mitä työmarkkinoiden mahdollinen polarisaatiokehitys (ks. esim. Goos ja Manning 2007 ja Krugman 2011) merkitsee työn verotuksen järkevälle rakenteelle. Polarisaatiohypoteesin mukaan sellaisen matalapalkkaisen työvoiman, jota ei voi korvata automaatiolla, kysyntä itse asiassa kasvaa, kun taas joidenkin tuottavaan (skilled) osaan kuuluvien työntekijöiden tarve vähenee. Vaikka matalapalkkatukea tarvittaisiin, pitäisi lisäksi pohtia sitä, miksi erilaisten työnantajille suunnattujen matalapalkkatukien teho näyttää olevan nolla tai melkein nolla (ks. esim. Huttunen, Pirttilä ja Uusitalo 2010). Lisäksi kaikkien so-

<sup>2</sup> Eikä ymmärrystä herunut välittömässä ekonomistinetti-kommentissakaan, ks. Uusitalo (2009).

siaaliturvaa uudelleen miettivien ekonomistien olisi hyödyllistä viitata Mirrlees Review'n aihetta käsittelevään lukuun (Brewer, Saez ja Shephard 2010), jossa ratkaisu on monimutkaisempi kuin perustulon ja lineaarisen verotuksen yhdistelmä.

Soininvaara jakaa Juhana Vartiaisen näemyksen siitä, ettei 50 hengen komitea, joka pitää sisällään kaikki nykyiset sosiaaliturvan asianosaiset mukaan lukien työmarkkinajärjestöt ja veronmaksajien etujärjestö, millään pysty suunnittelemaan uutta järjestelmää tiukassa rahatilanteessa, jossa joidenkin etuuksia pitäisi parantaa toisten etuisuuksia heikentämällä. Kun sosiaaliturva oli rajattu verokomitean mandaatin ulkopuolelle ja veropolitiikka jäi SATA-komitean ulkopuolelle, tilanne on ollut absurdi julkistaloutta opiskelleiden silmin: kaikissa malleissa pienituloisten verotusta ja tulonsiirtoja tarkastellaan kokonaisuutena. Pohdintaan tulisi lisäksi ottaa julkisten palveluiden tarjonta; siinä kyse on suurelta osin *in-kind*-muotoisista tulonsiirroista.

Tarvitaan siis taas uusi komitea miettimään uudelleen perusturvan kehittämistä. Se saisi käsitellä kaikkia asiaan vaikuttavia julkisen vallan toimia, ja sen tulisi olla Ruotsin mallin mukaan asiantuntijapohjainen. Vasta sitten kun asiantuntijoiden esitys – tai mieluiten esitykset, joista kukin voisi poimia omia tulonjakopreferenssejään vastaavan mallin – olisivat valmiina, olisi etujärjestöjen ja puolueiden aika päästä arvostelemaan niitä ja muuttamaan mieleisekseen. Auttaisiko Finanspolitiska rådet siinä, että tästä ja vastaavista teemoista saataisiin valmistelu käyntiin? □

## Kirjallisuus

- Brewer, M., Saez, E. ja Shephard, A. (2010), "Means testing and tax rates on earnings", teoksessa Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. ja Poterba J. (toim.) *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press: 90–201.
- Goos, M. ja Manning, A. (2007), "Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain", *The Review of Economics and Statistics* 89: 118–133.
- Honkanen, P., Jänntti, M. ja Pirttilä, J. (2007), "Työn tarjonnan kannustimet Suomessa 1995–2004", teoksessa Sinko, P. ja Vihriälä, V. (toim.) *Rekrytointiongelmat, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus*, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2007, Helsinki, 299–368.
- Huttunen, K., Pirttilä, J. ja Uusitalo, R. (2010), "The employment effects of low-wage subsidies", CESifo Working Paper Nr. 3043.
- Krugman, P. (5.3.2011): "Falling Demand for Brains?", <http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/03/05/falling-demand-for-brains/> (viitattu 13.3.2011).
- Kärkkäinen, O. (2011), "Työn vastaanottamisen kannusteet Suomessa", Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita 266.
- Uusitalo, R. (23.1.2009), "Vuosisadan lehmänkauppa", VATT nettikolumni, [http://www.vatt.fi/ajankohtaista/kolumnit/kolumni/news\\_1808\\_id/171](http://www.vatt.fi/ajankohtaista/kolumnit/kolumni/news_1808_id/171) (viitattu 13.3.2011).