

Voisiko osallistava sosiaaliturva lisätä osallisuutta?

HEIKKI HIILAMO

Aivan keskellä Suomea Kestilän kunnassa hal- la vei viljan kesällä 1948. Kunta rakensi työt- tömyystöinä teitä ja kaivatti ojia. Miehet käyt- tivät kuorma-autojen sijaan hevosia, jotta työ- tä riitti useammalle. Apartheidin jälkeisessä Ete- lä-Afrikassa kylmät bensiiniasemat ovat kiellet- tyjä: huoltoasemien halutaan tarjoavan koulut- tamattomille töitä.

Monen hallituksen hokema on: työ on parasta sosiaaliturvaa. Se on ikivanha totuus: työtä vie- roksuvat eli kunniantomat köyhät ovat keränneet aina ja kaikkialla halveksuntaa. Mutta mikä eteen jos työtä ei ole?

Tarkastelen seuraavassa sitä, voisiko niin kut- suttu osallistava sosiaaliturva johtaa huono-osai- suudesta osallisuuteen. Ajatus osallistavasta so- siaaliturvasta on uusi. Se nousi esille vasta loka- kuussa 2013 Rauman sosiaali- ja terveysjohtajan Antti Parpon aloitteesta. Tammikuussa 2014 ai- hetta pohtimaan asetettiin laajapohjoinen työ- ryhmä, jonka määräaika on vuoden lopussa.

Työ osallisuutena

Kaikkialla maapallolla talouden kehitystä voi hy- vällä syyllä luonnehtia yhteisellä termillä palkka- työyhteiskunnan synty. Teollistuminen teki palk- katyöstä keskeisimmän keinon turvata yksilön ja perheen toimeentulo. Sama yhteiskunnan kul- loistakin kehitysvaihetta kuvaavat termit vaihtu- vat, mutta palkkatyön hallitseva asema näyttää jatkuvan hamaan tulevaisuuteen.

Aluksi palkkatyö oli Marxin kuvaamaa synk- kää raatamista kaivoksissa ja tehtaissa vailla mah- dollisuuksia vapaa-aikaan tai itsensä kehittämi- seen. Elintason nousu 1900-luvulla on antanut palkkatyölle lisää itsensä toteuttamisen mahdol-

lisuuksia ja merkityksiä. Siitä on samalla tullut myös keskeisin moraalisen hygienian vahvistami- sen muoto: kunnan kansalainen antaa työssä par- haansa omaksi ja yhteiseksi hyväksi. Huono-osai- suus on yksinkertaisesti sanottuna sitä, ettei yksi- lö syystä tai toisesta kykene tähän.

Taloudellisen toimeentulon lisäksi palkka- työ jäsentää ihmisten toimintamahdollisuuksia. Palkkatyössä oleville ihmisille tärkeitä kysymyksiä ovat palkan ja työolosuhteiden lisäksi mah- dollisuus pitää lomiasia ja muutoin virkistyä, kou- luttautua, saada lapsia ja jäädä hoitamaan lähei- siään – ja jakaa ylipäättään aikaansa työ- ja vapaa- jaksoihin.

Työttömät eivät voi pitää lomiasia. He ovat koko ajan työttömiä. Työttömyydestä ei voi olla toimi- vapaalla tai virkavapaalla. Työttömät eivät myös- kään voi saada kouluttautumisasiä¹, pääse osalliseksi työpaikan koulutus- ja virkistystoi- minnasta, jättäytyä vuorotteluvapaalle, hakeutua työterveyslääkärille, pitää hoitovapaata tai käydä työmatkoilla.

Työttömät ovat myös melko ankaran kontrol- lin kohteena. Viranomaiset seuraavat erityisesti työttömien mahdollisia lisätuloja, jotka alenta- vat työttömyysturvaa (300 euron suojaosa otetiin käyttöön vuoden 2014 alussa). Palkkatyös- sä palkka maksetaan automaattisesti, mutta työt- tömien on erikseen haettava toimeentulonsa jo- ka kuukausi.

Työmarkkina-asemaan liittyvän statuksen li- säksi työtä vailla olevat menettävät mahdolli- suuden luoda ja ylläpitää työelämään liittyviä verkostoja sekä hankkia työssä tarvittavia kykyjä ja taitoja. Taloustieteen kielellä heidän inhimilli-

¹ Työtön voi hakea työttömyysetuutta omaehtoiseen opiskeluun.

nen pääomansa rapautuu. Kaikessa karuudessaan voidaan todeta, että työttömyys on aluksi työtä vailla olemisen seuraus, mutta pitkittyessään siitä tulee työttömyyden syy. Näin huono-osaisuus luo huono-osaisuutta.

Nuoret ja pitkäaikaistyöttömät jäävät lisäksi vaille ansiosidonnaista sosiaaliturvaa. Heidän ei esimerkiksi kannata ilmoittautua sairaiksi, äitiyslomalle tai vanhempainvapaalle, koska näissä tilanteissa heidän tulonsa alenevat (vuoden 2011 työttömän perusturvan korotuksen jälkeen työmarkkinatuki ja työttömän peruspäivärahat ovat korkeammalla tasolla kuin vähimmäismääräiset sairaus-, äitiys-, isyys- ja vanhempainpäivärahat). Ilman työuraa he jäävät myös vaille työeläkettä niin kutsutun takuueläkkeen varaan.

Työttömyyttä tarkastellaan usein taloudellisten kannustimien näkökulmasta, jolloin vastakkain ovat työstä saatava korvaus ja sosiaaliturvan kustantama joutenolo. Taloudellisilla kannustimilla on vaikutusta työllistymiseen, mutta niiden näkökulma on yksipuolinen. Työttömyys ei ole vain palkan puuttumista, vaan osallisuuden menettämistä.

Syvä yhteiskunnallinen kahtiajako kulkee niiden välillä, jotka ovat työssä ja jotka eivät ole työssä.

Kilpailu työpaikoista

Työttömyyttä mitataan pääasiassa kahdella tavalla: etsimällä kyselyillä niiden osuutta työvoimasta, jotka ovat ilman työtä ja etsivät uutta työpaikkaa sekä laskemalla rekistereistä työttömyyskorvauksia saaneiden määrää. Työttömyys ilmoitetaan molemmissa tapauksissa osuutena työvoimasta.

Työvoimaan kuuluminen on kuitenkin vaikea määrittelykysymys. Muun muassa suhdanteet, yksilölliset elämäntilanteet ja sosiaaliturvan rakenne vaikuttavat siihen, kuinka moni tulee lasketuksi työvoimaan. Selkeämpi tapa mitata työn määrää onkin tarkastella työllisyysastetta eli niiden työikäisten osuutta, jotka ovat työssä.

Talouden kansainvälisen työnjaon syventyminen eli globalisaatio tuhoaa työpaikkoja kehittyneissä maissa erityisesti vähän koulutettujen työpaikkoja. Tämä näkyy myös siinä, ettei talous enää työllistä kuten ennen: entistä korkeampi tuotanto saadaan aikaan aikaisempaa pienemmällä työvoimalla. Toisin sanoen talouden kasvu

ei enää työllistä. Ilmiö tunnetaan englanniksi nimellä *jobless growth*.

Täystyöllisyys on ollut pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden tärkein poliittinen tavoite ja myös saavutus ennen talouden globalisaatiota kiihdyttynyttä finanssimarkkinoiden vapauttamista ja sitä seurannutta lamaa 1990-luvun alussa.

Kahden viime vuosikymmenen ajan poliittinen viisaus on ollut kilpailukyyn ja tuottavuuden parantaminen. Ne kyllä kasvattavat lyhyellä aikavälillä yritysten voittoja, nostavat työssä olevien palkkoja ja säästävät julkisia menoja, mutta eivät ratkaise – ja itse asiassa saattavat pahentaa – Suomen ja Euroopan maiden perimmäistä ongelmaa eli työttömyyttä.

Suomi on pieni ja avoin talous, joka ei voi vaukuttaa kansainvälisen talouden rakenteisiin tai suhdanteisiin. Talouden globalisaatio ja tuottavuuspaineet ovat meille ulkopuolelta annettuja pakkoja.

Informaatiotaloudessa taistelu perinteisten työpaikkojen puolesta on hävitty. Työ pirstaloituu ja silpoutuu myös niillä, jotka saavat jäädä työmarkkinoille. Teknologia antaa työnantajille mahdollisuuden mitata työntekijöiden tuottavuutta yhä tarkemmin, mikä palkitsee menestyjiä ja lisää eriarvoisuutta. Pelkona on jopa se, että keskiluokkakin repeytyy informaatiotalouden asiantuntijoiden ja avustaviin töihin päätyvien kesken.

Kolme jonoa

Työttömyysturvan ajatuksena on tarjota työtä vaille oleville toimeentulo ”odotusajalta” ennen uuden työpaikan löytymistä. Ajatus toimii edelleen niillä – yleensä korkeasti koulutetuilla – joille uusi työ löytyy melko nopeasti. Korkeahko työttömyys ei välttämättä ole suuri yhteiskunnallinen ongelma, jos työttömyysjaksot jäävät melko lyhyiksi ja jakautuvat melko tasaisesti työvoimassa. Näin ei kuitenkaan ole.

Työmarkkinoiden edessä seisoo oikeastaan kolme erilaista jonoa. Ensimmäisessä jonossa on koulutettu työvoima, joka saa ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa. Toisessa jonossa ovat työttömän perusturvalle jääneet pitkäaikaistyöttömät ja työmarkkinatukea saavat nuoret. Kolmanteen jonoon kuuluvat eivät saa työttömyysetuuksia, vaan yksinomaan toimeentulotukea.

He ovat nuoria sekä niitä, joilta työmarkkinatu-ki on syystä tai toisesta lakkautettu. Kannustimi-
en näkökulmasta kolmanteen jonoon voidaan oi-
keastaan lukea kaikki työttömät, jotka saavat toi-
meentulotukea.

Yksi jonoista liikkuu melko nopeasti, mutta
kaksi muuta seisovat paikallaan. Tilannetta voi
verrata liikennenuuhkaan. Autot kulkevat eteen-
päin yhdellä kaistalla, mikä luo aluksi myös hi-
taammassa jonossa toiveita siitä, ettei tie edessä
ole poikki. Kun oma kaista ei pitkän odottelun-
kaan jälkeen ala vetää, valtaa mielen kiukku, rai-
vo ja lopulta alistuminen.

Kahdessa jälkimmäisessä jonossa työttömyys-
turvan idea ei enää toteudu: odotuksesta tulee
pysyvä tila. Ovet työmarkkinoille eivät avaudu
– tai jos avautuvatkin, ne johtavat vain pyörövil-
le, joissa lyhyitä aktiivitoimenpiteitä seuraa taas
pitkä odottelu.

Suomalainen keskustelu osallistavasta sosiaali-
turvasta sijoittuu edellä kuvattuun maisemaan.

Työn määrä ei ole taloudessa vakio. Julkisil-
la varoilla voitaisiin ehkä luoda pitkäaikaisiakin
työsuhteita ja lievittää pitkäaikaistyöttömyyden
aiheuttamaa pysyvää inhimillistä tuhoa. Toises-
ta ja kolmannesta jonosta kuuluu ääniä, jotka oi-
keutetusti vaativat pääsyä sisään työmarkkinoil-
le eli täysiaikaisia, toistaiseksi voimassa olevia ja
kunnollisesti palkattuja töitä.

Siihen julkisen vallan rahat eivät kuitenkaan
riitä – mikäli Suomessa ei toteuteta radikaalia ve-
rouudistusta, joka kasvattaisi dramaattisesti ve-
rotuksen progressiota tai mikäli julkisen velkaa
ei kasvateta tuntuvasti. Tämänkaltaista solidaari-
suutta ei ole valitettavasti näköpiirissä (mikä on
traagista). Jäljelle jää vain huonoja vaihtoehtoja.

Osallistavaa sosiaaliturvaa parempi vaihtoehto
olisi työttömän perusturvan saajien eli toisen jon-
non työttömien aktivointiasteen nostaminen ny-
kyisestä noin 30 prosentista 100 prosenttiin. Täl-
löin jokainen pitkäaikaistyötön olisi koulutuk-
sessa tai tuetussa työssä. Valtio on rakentanut
taloudellisia kannustimia kunnille, jotta ne ryhtyi-
sivät tähän. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Työttömät eivät ole myöskään itse olleet vaa-
timassa kunnilta työpaikkoja tai ideoimassa si-
tä, miten niitä voitaisiin kuntien avustuksel-
la luoda. Tästä ei voi toki syyttää työttömiä, sillä
taloudellinen ahdinko ja epävarmuus estävät
järjestäytymistä. Samaan aikaan voi todeta, etteivät
työntekijäjärjestöt tai poliittiset liikkeet ole juuri
kutsuneet työttömiä mukaan edunvalvontaan.

Olellainen kysymys osallistavassa sosiaalitur-
vassa kuuluu nyt, onko se huonoista vaihtoeht-
doista parempi kuin se, ettei mitään uutta teh-
täisi.

Osallistavan sosiaaliturvan määrittely

Yksi vaihtoehto osallistavalla sosiaaliturvalle on
kuntouttavan työtoiminnan lain laajentaminen.
Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteet ovat lähes
yksi yhteen niitä, joita on mainittu keskustelussa
osallistavasta sosiaaliturvasta:

- ehkäistä työttömyyden aiheuttamia kielteisiä
vaikutuksia asiakkaan toimintakykyyn
- vahvistaa asiakkaan elämän- ja arjenhallintaa
sekä työ- ja toimintakykyä
- ehkäistä syrjäytymistä tarjoamalla mahdolli-
suutta työtoimintaan ja muihin palveluihin.

Osallistava sosiaaliturva tarkoittaisi käytännös-
sä sitä, että kuntouttavaa työtoimintaa tarjottai-
siin useammalle, enemmän ja nopeammin. Koh-
deryhmänä olisivat edelleen ne pitkäaikaistyöttö-
mät, jotka saavat työmarkkinatukea tai toimeen-
tulotukea ja jotka eivät kykene osallistumaan
TE-hallinnon ensisijaisiin palveluihin. Kuntout-
tavaan työtoimintaan osallistumisesta maksetaan
pieni ylläpitokorvaus. Se on etuoikeutettua tuloa
toimeentulotukea myönnettäessä.

Kuntouttavan työtoiminnan laajentaminen ei
välttämättä toisi mitään uutta toisen jonon työt-
tömien tilanteeseen. Se olisi edelleen sanktioitua
toimintaa, jota leimaa 1990-luvun alun ajatte-
lutapa: pidetään julkisten palveluiden avulla yl-
lä työttömien toimintakykyä kunnes työpaikko-
ja alkaa aueta.

Itse tarkoitan (itse) osallistavalla sosiaalitur-
valla vapaamuotoisempaa ja työttömien omas-
ta todellisuudesta selvemmin nousevaa toimin-
taa, jossa työttömän perusturvan saajat voisivat
parantaa jonkin verran toimeentuloaan osallis-
tumalla esimerkiksi kahdesta neljään tuntiin päi-
vässä toimintaan, jonka TE-toimistot tai/ja sosi-
aalitoimistot määrittelisivät yhdessä työttömien
kanssa ”osallistavaksi”.

Mielestäni tämänkaltaisen osallistava sosiaali-
turva ei ole oikea lääke nopeimman jonon työt-
tömille, joilla on koulutuksen ja työkokemuk-
sen ansiosta verkostoja ja keinoja työnhakuun.
Jonoon voisi tuoda sen sijaan vieläkin enemmän
liikettä, jos ansiosidonnainen työttömyystur-
va oli tasoltaan korkeampi – ensimmäisten kol-

men kuukauden aikana jopa lähes 100 prosenttia – mutta laskisi selvästi vuoden kuluttua työttömäksi jäämisestä eikä noin kahden vuoden kuluttua kuten nykyään.

Kolmannessa jonossa olevat työttömät pitäisi mielestäni siirtää toiseen jonoon. Tämä palauttaisi toimeentulotukea kohti alkuperäistä tarkoitustaan tilapäisenä kriisiapuna. Toimeentulotuki ei ole tukijärjestelmä, joka kykenisi turvaamaan pitkäaikaisesti ihmisarvoisen elämän edellytykset. Se on myöntämiskäytännöltään byrokraattinen ja nöyryyttävä. Se kahlitsee oma-aloitteisuutta ja kaventaa sosiaalisia verkostoja. Siitä tulisi yksinkertaisesti sanottuna päästä eroon pitkäaikaisena tukimuotona.

Osallisuuden mahdollisuudet

Toisen jonon työttömille eli työttömän perusturvan saajille ”osallistava sosiaaliturva” voisi tarjota uusia mahdollisuuksia. Käytän tietoisesti konditionaalia ja määrittelen seuraavassa, millä edellytyksillä osallistava sosiaaliturva voisi olla parannus nykytilanteeseen verrattuna.

Ensinnäkin tärkeää on huomata, ettei työttömien osattomuudelle ole kuitenkaan löydettävissä mitään ihmeitä tekevää yleisratkaisua, joka parantaisi kaikki ongelmat. Työttömät ovat heterogeeninen ryhmä ihmisiä, joiden mahdollisuudet ja halut parantaa tilannettaan ovat erilaisia. Pitkäaikaistyöttömyys on ilkeä, jopa pirullinen ongelma, johon on saatavissa vain lievitystä.

Osallistava sosiaaliturva tarkoittaisi sitä, että työmarkkinoiden käsitettä laajennettaisiin vapaaehtoistoiminnan, lähimmäisavun sekä itsenäisen työskentelyn ja aktiivisuuden suuntaan. Toisin kuin osallistavan sosiaaliturvan taustamuistiossa ehdotetaan, osallistumisen tulisi olla mielestäni vapaaehtoista – samoin ”osallisuusmuodon” valinta. Kenenkään vähimmäistason tuki ei saisi alentua siksi, että jättää käyttämättä mahdollisuuden ”osallisuustoimintaan”. Toisin sanoen työttömyysturvan sanktiot eivät pitäisi tämänkaltaiseen osapäiväiseen ja -aikaiseen toimintaan. Osallisuustoiminnan sanktiointi heikentäisi olennaisesti työttömien sosiaalisia oikeuksia ja syventäisi huono-osaisuutta. Kysymys on siitä, millaisia vaihtoehtoja asetetaan vastakkain. Nyt sanktioiden perusteena on käytännössä täysipäiväinen toinen vaihtoehto työttömänä olemiselle.

Osallisuustoiminta ei ole täysipäiväistä. Myös tästä syytä osallisuustoiminta pitäisi erottaa muista nyt tarjolla olevista vaihtoehdoista (työvalmennus, työkokeilu, työharjoittelu, kuntouttava työtoiminta, työvoimakoulutus, työllistymistuki, palkkatuki, starttiraha ja vuorotteluvapaan sijaistaminen). Muussa tapauksessa osallistava sosiaaliturva johtaisi inhottavaan pakkotyöhön.

Vähimmäisturva on niin matala, että se jo itsestään toimii keppinä. Sen sijaan tarvitaan porkkana: osallistavaan toimintaan osallistumisesta maksettaisiin pieni korvaus.

Lisäksi on todettava, että sanktiot toimivat vain niille, joilla on mahdollisuus (ja halu) valita työn ja työttömyyden välillä. Todellisuudessa näitä henkilöitä löytyy lähinnä ensimmäisen jonon työttömistä, vaikka sanktiot on kohdennettu ankarimpina toisen ja kolmannen jonon työttömiin. Osallistavan sosiaaliturvan moraalinen paatos ja olemattomien työmarkkinapolkujen mainostaminen ovat sanahelinää.

Lisäksi pelkona on se, että toimeentulotuen perusosan Kela-siirto johtaisi nykyistä laajempaan sanktiointiin. Toimeentulotuen perusosan alentamista ei voida tehdä ilman suunnitelmaa sosiaalitoimistossa. Jos tämä olisi Kelan vastuulla, sanktioinnista voisi tulla automaattisempi ratkaisu. Toimeentulotuessa ehkä tarvitaan nykylainsäädäntöön kuuluva viimesijainen keino perusosan 20 prosentin määräaikaiseen alentamiseen, mutta tämän ei tulisi koskea osallistavaa sosiaaliturvaa.

”Osallisuustoiminnan” sisältö

”Osallisuustoimintaan” voisi kuulua huolenpitoa läheisistä tai muista lähimmäisistä, itsenäistä opiskelua tai kirjallisia töitä sekä kunnan järjestämää toimintaa. Se voisi sisältää harrastustoimintaa, ruokapiirejä, vaatekeräyksiä, talousneuvontaa, lukupiirejä, vanhusten ulkoiluttamista ja ostosten tekemistä, lastenhoitoa.

Järjestöt, urheiluseurat, aikapankit ja seurakunnat ja muut tahot voisivat tarjota ”osallisuustoimintaa” netissä olevilla listoilla. Työttömät voisivat myös keskenään organisoida ”osallisuustoimintaa” osuuskuntien tai aikapankkien avulla.

Kyseiseen toimintaan voisi kuulua myös yrityksissä tehtävää työtä, mutta tällöin työstä olisi maksettava työehtosopimuksen mukainen kor-

vaus. Muutoin seurauksena olisi se, että osallisuustyö syrjäyttäisi oikeaa palkkatyötä ja johtaisi hyväksikäyttöön. Seurauksena olisi se, että yritykset ja talousvaikeuksissa olevat kunnat irtaisivat työntekijöitään ja korvaisivat heitä ”ilmaistyöntekijöillä”. Seurauksena olisi työmarkkinoiden kahtiajako ”orjamarkkinoihin” ja normaaleihin työmarkkinoihin. Yrityksissä toteutettava osallisuustoiminta olisi siis muutaman tunnin päivittäistä palkkatyötä.

Osallistava sosiaaliturva ei lääkitse missään tapauksessa kaikkea työttömyyden aiheuttamaa osattomuutta. Parhaimmillaan se tosin voisi tuoda jonkin verran sosiaalisia kontakteja, auttaisi jäsentämään ajankäyttöä, kehittäisi ehkä työelämätaitoja, toisi työhön johtavia verkostoja ja parantaisi aavistuksen kiperässä rahapulassa olevien ihmisten taloutta. Nämä ovat kuitenkin halpoja

lohdutuksia verrattuna hyvin palkattuihin kokoaikaisiin ja toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin verrattuna.

Mihin osallistava sosiaaliturva johtaisi pitkällä aikavälillä: palkkatyön kahtiajakautumiseen varsinaisen palkkatyön ja näennäistyön välillä – vai erilaista osallistumista kunnioittavaan työelämään? Osaamistalouden työmarkkinoiden dynamiikka on julma: tulos tai ulos. On myös varauduttava siihen mahdollisuuteen, ettei palkkatyö ja sitä muistuttava toiminta kykenekään enää yhdistämään ihmisiä. Tällöin ihmisarvoisen elämän edellyttämä toimeentulo ja huolenpito tulisi turvata tavalla, joka ei leimaa eikä nöyryytä ihmisiä. Parhaimmillaan osallistava sosiaaliturva viitoittaa vielä hyvin utuista tietä osallistavan perustulon maailmaan.