

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Juho-Matti Paavola, Sari Pitkänen, Arttu Vainio,  
Mikko Valtakari, Maria Ylikoski

# **Matalapalkkatyön yleistyminen ja suomalainen sosiaaliturva – Muutoksen vaikutukset kansainvälisen kokemuksen valossa**

**Toukokuu 2019**

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 2019:39



Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:39

## Matalapalkkatyön yleistyminen ja suomalainen sosiaaliturva

– Muutoksen vaikutukset kansainvälisen kokemuksen valossa

Valtioneuvoston kanslia

ISBN: 978-952-287-747-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

## Kuvailulehti

|                                      |   |                 |           |
|--------------------------------------|---|-----------------|-----------|
| <b>Julkaisija</b>                    | Valtioneuvoston kanslia   |                 | 13.5.2019 |
| <b>Tekijät</b>                       | Juho-Matti Paavola, Sari Pitkänen, Arttu Vainio, Mikko Valtakari, Maria Ylikoski  |                 |           |
| <b>Julkaisun nimi</b>                | Matalapalkkatyön yleistyminen ja suomalainen sosiaaliturva<br>– Muutoksen vaikutukset kansainvälisen kokemuksen valossa   |                 |           |
| <b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b> | Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:39  |                 |           |
| <b>ISBN PDF</b>                      | 978-952-287-747-5   | <b>ISSN PDF</b> | 2342-6799 |
| <b>URN-osoite</b>                    | <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-747-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-747-5</a>   |                 |           |
| <b>Sivumäärä</b>                     | 100   | <b>Kieli</b>    | suomi     |
| <b>Asiasanat</b>                     | Matalapalkkatyö, sosiaaliturva, kansainvälinen vertailu, tutkimus, tutkimustoiminta   |                 |           |
| <b>Tiivistelmä</b>                   | <p>Tämä raportti tarkastelee matalapalkkaisen työn yleistymiseen liittyviä kysymyksiä erityisesti sosiaaliturvan näkökulmasta. Jo noin 30 vuotta jatkunut työmarkkinoiden polarisaatio on lisännyt sekä korkeapalkkaisten että matalapalkkaisten tehtävien määrää samalla kun keskipalkkaisten työpaikkojen osuus on pienentynyt. Tähän ovat vaikuttaneet sekä yleinen työmarkkinoiden kehitys että sosiaaliturvaan tehdyt muutokset, jotka molemmat ovat vaikuttaneet matalapalkkatyön yleistymiseen.</p> <p>Tutkimuksessa tarkastellaan matalapalkkatyötä kotimaassa sekä kansainvälisten esimerkkien valossa. Kohdemaiksi valittiin Iso-Britannia, Saksa, Alankomaat ja Tanska. Niissä kaikissa on toteutettu laajoja sosiaaliturvan ja työttömyysturvan uudistuksia, mikä tarjoaa nyt mahdollisuuden tehtyjen uudistusten vaikutusten analysoinnille. Ison-Britannian Universal Credit, Saksan Hartz-uudistukset, Alankomaiden velvoittava sosiaaliturva sekä Tanskan työreformin ensimmäinen vaihe ja työttömyysturva tulevaisuuden työmarkkinoille ovat kaikki käynnistyneet 2000-luvulla.</p> <p>Saksan Hartz-uudistusten myötävaikutuksella työttömyysaste on laskenut murto-osaan vuosituhaten alun tilanteesta, mutta samalla köyhyysriski on kasvanut puolitoistakertaiseksi. Universal Credit taas on kärsinyt heikosta toimeenpanosta ja samaan aikaan toteutetuista sosiaaliturvamenojen leikkauksista. Uudistus on kesken ja suuri joukko tuensaajista on ollut järjestelmän ongelmista johtuen suurissa vaikeuksissa. Tanskassa saadut kokemukset työmarkkinoiden uudistuksista vaikuttavat edellisiä myönteisemmiltä. Byrokratia- ja kannustinloukkujen purkaminen näyttää onnistuneen, ja lineaariseen malliin ja tulorekisterin käyttöön perustuva sosiaaliturva on taloudellisesti kannustava. Samalla se nojaa vahvaan henkilökohtaiseen kontaktiin, jonka avulla ihmisiä ohjataan ja veloitetaan työn tekemiseen.</p> <p>Liite 1 Työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan vertailua Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Tanskassa</p> |                 |           |
|                                      | Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi). Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.  |                 |           |
| <b>Kustantaja</b>                    | Valtioneuvoston kanslia   |                 |           |
| <b>Julkaisun myynti/ jakaja</b>      | Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a><br>Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>  |                 |           |

## Presentationsblad

|  |  |                 |           |
|--|--|-----------------|-----------|
| <b>Utgivare</b>                            | Statsrådets kansli   | 13.5.2019       |           |
| <b>Författare</b>                          | Juho-Matti Paavola, Sari Pitkänen, Arttu Vainio, Mikko Valtakari, Maria Ylikoski   |                 |           |
| <b>Publikationens titel</b>                | Låglönearbetets utbredning och det finska socialskyddet<br>– Lärdomar från internationella erfarenheter  |                 |           |
| <b>Publikationsseriens namn och nummer</b> | Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:39   |                 |           |
| <b>ISBN PDF</b>                            | 978-952-287-747-5  | <b>ISSN PDF</b> | 2342-6799 |
| <b>URN-adress</b>                          | <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-747-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-747-5</a>  |                 |           |
| <b>Sidantal</b>                            | 100  | <b>Språk</b>    | finska    |
| <b>Nyckelord</b>                           | Låglönearbete, socialskydd, internationell jämförelse, forskning, forskningsverksamhet   |                 |           |
| <b>Referat</b>                             | <p>I denna rapport granskas frågor relaterade till låglönearbetets utbredning med fokus på socialskydd. En polarisering på arbetsmarknaden har under de senaste trettio åren lett till en ökad lönespridning. Att låglönearbete blivit allt vanligare hänger både ihop med generella arbetsmarknadsutvecklingar och med förändringar som gjorts i socialskyddet.</p> <p>Rapporten belyser låglönearbete både ur ett finländskt perspektiv och mot bakgrund av internationella exempel. Storbritannien, Tyskland, Nederländerna och Danmark valdes ut som jämförelseländer. I samtliga fyra länder har man gjort omfattande reformer av socialskydd och arbetslöshetskydd. Detta möjliggör en analys av de resultat och effekter som reformerna haft. Samtliga reformer – Storbritanniens Universal Credit, Tysklands Hartz-reformer, Nederländernas socialskyddsreform samt Danmarks arbets- och arbetslöshetsreformer – har implementerats under 2000-talet vilket möjliggör en analys av reformernas inverkan på låglönearbetet.</p> <p>Hartz-reformerna i Tyskland har medverkat till att arbetslösheten sjunkit markant sedan början av 2000-talet, men samtidigt har andelen som löper risk för fattigdom ökat från 10 till 15 %. Den brittiska Universal Credit -reformen har haft brister i genomförandet och dessutom påverkats av nedskärningar i socialskyddsutgifter som vidtagits vid samma tidpunkt. Reformen har inte slutförts och en stor del av stödmottagarna har haft stora svårigheter pga. utmaningarna med modellen. De danska erfarenheterna från arbetsmarknadsreformerna verkar mer positiva än de ovanstående. Man verkar ha lyckats med att avveckla byråkrati- och flitfällor. Den danska modellen, som baseras på ett inkomstregister och bygger på att inkomst från arbete alltid skall öka ens disponibla inkomster, uppmuntrar individer till arbete. Systemet bygger samtidigt på en stark individuell styrning, där arbetslösa vägleds och förpliktigas att jobba.</p> |                 |           |
|  | Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokaytoon.fi). De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt  |                 |           |
| <b>Förläggare</b>                          | Statsrådets kansli   |                 |           |
| <b>Beställningar/<br/>distribution</b>     | Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a><br>Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>   |                 |           |

## Description sheet

|   |   |                 |           |
|---|---|-----------------|-----------|
| <b>Published by</b>   | Prime Minister's Office   | 13th May 2019   |           |
| <b>Authors</b>  | Juho-Matti Paavola, Sari Pitkänen, Arttu Vainio, Mikko Valtakari, Maria Ylikoski  |                 |           |
| <b>Title of publication</b>   | The increase of low-wage labour and the Finnish social security<br>– Impacts in the light of international experiences  |                 |           |
| <b>Series and publication number</b>  | Publications of the Government's analysis, assessment and research activities<br>2019:39  |                 |           |
| <b>ISBN PDF</b>   | 978-952-287-747-5   | <b>ISSN PDF</b> | 2342-6799 |
| <b>Website address (URN)</b>  | <a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-747-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-747-5</a>   |                 |           |
| <b>Pages</b>  | 100   | <b>Language</b> | Finnish   |
| <b>Keywords</b>   | Low-wage labour, social security, international comparison, research, research activities   |                 |           |
| <p><b>Abstract</b></p> <p>This report analyzes the issue of low-wage labour particularly from the perspective of social security. Over the past three decades, the labour market has polarized, with increase of both high-wage and low-wage positions. At the same time, the share of average paying jobs has decreased. This has been generated by both developments in the labour market as well as changes in social security, both of which have contributed to the increase of low-wage labour.</p> <p>The study examines low-wage labour in Finland and four analogue countries: United Kingdom, Germany, the Netherlands and Denmark. These four countries have reformed their social security and unemployment benefits in recent decades considerably, and some impacts of these reforms are now available for analysis. Universal Credit in the UK, Hartz reforms in Germany, obligating social security in the Netherlands, as well as the first phase of work reform and unemployment benefit for future labour markets in Denmark, were all initiated in the 2000s.</p> <p>In Germany, the Hartz reforms have contributed to the decline of the unemployment rate since the turn of the Millennium. However, at the same time the risk of poverty is now one and a half times higher than before the reform was undertaken. Universal Credit has suffered from problems in implementation and from cutting down social expenditure levels simultaneously with the introduction of the reform. Universal Credit is still an ongoing reform, and considerable number of beneficiaries has been faced with great difficulties due to disfunction of the system. In Denmark, the experiences drawn from the reform seem to be more positive in comparison to the previous examples: The data indicates that dissolving bureaucracy and inactivity traps has been successful. Furthermore, it suggests that social security which is based on the combination of the linear model with income register is financially incentive. The model also leans on a strong personalized guidance, which is provided to assist persons in meeting their working requirements.</p> <p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 (tietokayttoon.fi). The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p> |   |                 |           |
| <b>Publisher</b>  | Prime Minister's Office   |                 |           |
| <b>Distributed by/<br/>Publication sales</b>  | Online version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a><br>Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a> |                 |           |





# Sisältö

|          |  |    |
|----------|--|----|
| <b>1</b> | <b>Johdanto</b>  | 9  |
| <b>2</b> | <b>Matalapalkkainen työ</b>  | 12 |
| 2.1      | Matalapalkkainen työ kansainvälisen tarkastelun kohteena                               | 12 |
| 2.2      | Matalapalkkainen työ Suomessa  | 17 |
|          | Matalapalkkaisen työn kehitys työmarkkinoilla  | 17 |
| 2.3      | Alemman tuottavuuden työntekijöiden sosiaaliturva ja matalapalkkatyö Suomessa          | 29 |
|          | Osatyökykyisyyden vaikutus työssäkäyntiin  | 30 |
|          | Osatyökykyiset matalapalkkatyössä  | 31 |
|          | Osatyökykyisten sosiaaliturvan ja matalapalkkatyön yhdistäminen                        | 31 |
|          | Osatyökykyiset työnantajien näkökulmasta   | 32 |
| 2.4      | Matalapalkkaista työtä tekevien toimeentulo ja sosiaaliturva                           | 33 |
| 2.5      | Työmarkkinoiden toiminnan logiikka   | 41 |
| <b>3</b> | <b>Matalapalkkaisen työn muutokset ja siihen liittyvät kehityskulut vertailumaissa</b> | 44 |
|          | Matalapalkkainen työ ja osa-aikatyö  | 44 |
|          | Matalapalkkaisuuden kohdentuminen  | 46 |
|          | Taloudellisen kehityksen alueellisia eroavaisuuksia                                    | 48 |
|          | Matalapalkkaisuus eri toimialoilla   | 50 |
|          | Matalapalkka-ansa  | 51 |
| 3.1      | Matalapalkkatyö ja sosiaaliturva Saksassa  | 53 |
|          | Matalapalkkaisuus Saksassa   | 53 |
|          | Hartz-uudistusten vaikutukset matalapalkkatyöhön ja työllisyyteen                      | 54 |
|          | Vajaakuntoisten työntekijöiden työllistäminen Saksassa                                 | 57 |
|          | Asumisen tukeminen Saksassa  | 58 |
| 3.2      | Matalapalkkatyö ja sosiaaliturva Alankomaissa  | 58 |
|          | Matalapalkkaisuus Alankomaissa   | 59 |
|          | Palkkatyö ja köyhyys Alankomaissa  | 61 |
|          | Asumisen tukeminen Alankomaissa  | 62 |
|          | Työttömille tarjotut palvelut  | 63 |
| 3.3      | Matalapalkkatyö ja sosiaaliturva Isossa-Britanniassa                                   | 64 |
|          | Matalapalkkaisuus Isossa-Britanniassa  | 65 |
|          | Universal Credit   | 66 |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| 3.4      | Matalapalkkatyö ja sosiaaliturva Tanskassa .....   | 69        |
|          | Matalapalkkaisuus Tanskassa.....   | 70        |
|          | Tanskassa tehdyt sosiaaliturvan uudistukset .....  | 71        |
|          | Asumisen tukeminen Tanskassa.....  | 74        |
| 3.5      | Kansainvälisiä toimintamalleja alemman tuottavuuden työntekijöiden<br>aseman parantamiseksi..... | 74        |
| 3.6      | Yhteenvetoa kansainvälisestä aineistosta .....   | 77        |
| <b>4</b> | <b>Johtopäätöksiä ja suosituksia</b> .....   | <b>82</b> |
| 4.1      | Työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan kehittäminen .....   | 82        |
| 4.2      | Suosituksia kehittämistyön pohjaksi.....   | 85        |
|          | Sosiaaliturvan yksinkertaisuus ja työhön kannustavuus .....                                      | 88        |
|          | Työnvälityksen palvelujärjestelmien kehittäminen.....  | 88        |
|          | Uudistusten valmistelu yhteistyössä kaikkien keskeisten osapuolten kesken .....                  | 88        |
|          | <b>LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA</b> .....   | <b>89</b> |

# 1 Johdanto

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, ja se on edellyttänyt uusien käytäntöjen hyväksymistä ja sosiaaliturvan suuntaamista aiempaa enemmän matalapalkkatyötä tai osa-aikatyötä tekevän työntekijän toimeentulon täydentäjäksi. Kysymys on ollut pitkälti kannustin- ja byrokraloukkujen purkamisesta, mutta sinänsä yksinkertaiselta kuulostava tavoite on vaatinut asioiden perinpohjaista suunnittelua ja monien eri sosiaaliturvan tarvisijoiden 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* ovat kaikki perustuneet siihen aikaan ja niihin olosuhteisiin, joissa uudistukset on viety läpi. Tästä huolimatta niistä kaikista voidaan oppia ja pohjata kootun tiedon pohjalta vertailumaissa tehtyjen ratkaisujen toteutusmahdollisuuksia Suomessa.

Matalapalkkaiseen työhön ja epätyypillisiin työsuhteisiin sekä työelämän murrokseen on kiinnitetty huomiota myös kansainvälisellä tasolla. Eurooppa 2020 -strategiaan sisältyy tavoite työllisyysasteen nostamisesta 75 prosenttiin. Keinoina tähän on mainittu osa-aikatyön ja etätyön lisääminen sekä politiikkatoimet, joissa otetaan huomioon samanaikaisesti sekä työmarkkinoiden joustavuus että työ- ja yksityiselämän yhteensovittaminen ja 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 estäminen ja työvoiman ulkopuolella olevien tuominen mukaan työmarkkinoille ja aktiiviseksi yhteiskunnan jäseniksi.

Selvitys tuottaa tietoa siitä, millaisia asioista Suomessa tulisi ottaa huomioon sosiaaliturvan uudistusta valmisteltaessa. Tarkastelussa erityinen paino on matalapalkkaisen 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.

Analyysi tuottaa sosiaaliturvan uudistamiseen ja matalapalkkatyön lisääntymiseen liittyvää tietoa, joka perustuu eri maissa saatuihin kokemuksiin tehdyistä uudistuksista. Uudistusten vaikutuksia tarkastellaan eri näkökulmista, jolloin toisiaan täydentäviä tarkastelu-kohteita ovat esimerkiksi taloudelliset vaikutukset (mm. työllisyyden ja työvoiman tarjonta) ja yhteiskunnalliset vaikutukset (mm. sosiaaliturvan taso ja kustannukset).

Kansainväliseen tutkimustietoon perustuva tarkastelu tähtää siihen, että nyt tehtävä työ tuottaa vastauksen seuraaviin kysymyksiin:

- Millaisiin järjestelmätasoisiiin kehityskulkuihin ja ratkaisuihin matalapalkkaisen työn lisääntymisen on johtanut eri vertailumaissa?
- Millaisia kysymyksiä on noussut kansainvälisessä kirjallisuudessa matalapalkkaisen työn vaikutuksista sosiaaliturvaan ja sosiaaliturvan ratkaisujen vaikutuksista matalapalkkatyöhön?
- Millaisia johtopäätöksiä tutkimuskirjallisuudessa on tehty muiden maiden matalan tuottavuuden aloilla?
- Miten voidaan arvioida kansainvälisiä sosiaaliturvan uudistuksia erityisesti matalapalkkatuen osalta?
- Voidaanko esitettyjen mallien pohjalta tunnistaa sosiaaliturvaan ja matalapalkkatyöhön liittyviä toimenpiteitä Suomessa? Jos voidaan, millaisia ne olisivat?
- Onko näiden kokemusten pohjalta ehdotettavissa joitakin rajattuja uusia kokeiluja Suomessa?

Tutkimus tuottaa päätöksenteon tueksi saatuihin kokemuksiin ja tehtyyn tutkimukseen perustuvaa vertailutietoa erityisesti neljästä maasta, joissa toimintaympäristö vastaa Suomen olosuhteita. Lisäksi kotimaiset tutkijat hyödyntävät muista maista (esim. Ruotsi) saatavissa olevaa tutkimustietoa. Kaikkiin tarkastelua ohjaaviin näkökulmiin sisältyy keskeisenä osana kansainvälinen vertailu, joka perustuu saatavissa olevaan tutkimusaineistoon.

Raportin ovat kirjoittaneet toimitusjohtaja Arttu Vainio ja analyytikko Juho-Matti Paavola Oxford Research Oy:stä, asiantuntijat Maria Yli-Koski sekä Mikko Valtakari MDI Public Oy:stä sekä Kuntoutussäätiön tutkija Sari Pitkänen. Myös Kuntoutussäätiön johtaja Riikka Shemeikka osallistui tutkimuksen toteuttamiseen. Kansainvälistä vertailutietoa tuottivat vertailumaiden paikalliset yhteistyökumppanimme, eli Saksassa IW Köln, Alankomaissa Tilburgin yliopisto ja sen Reflect-tutkimusryhmä, Iso-Britanniassa CSES Ltd ja Tanskassa Oxford Research A/S.

## 2 Matalapalkkainen työ

### 2.1 Matalapalkkainen työ kansainvälisen tarkastelun kohteena

Matalapalkkaiselle työlle ei ole vakiintunutta *määritelmää* huolimatta Euroopassa koko 2000-luvun jatkuneena ja 2010-luvulla kiihtyneestä keskustelusta ja tutkimuksesta aiheen ympärillä. **Matalaa palkkaa** ansaitseviksi on Euroopan unionissa määritelty kaksi kolmasosaa tai sen alle mediaanibruttotuntiansiosta ansaitsevat koko- ja osa-aikaiset palkansaajat, ja OECD tarkastelee kokoaikatyöntekijöiden osalta viikoittaisia, kuukausittaisia tai vuosittaisia palkkatuloja vastaavalla kansalliseen mediaanipalkkatasoon *suhteutetulla mittarilla*<sup>1</sup>. Nämä mittarit eivät kuitenkaan kykene tavoittamaan yhä kasvavaa palkansaajien joukkoa, joiden matalapalkkaisuus perustuu **alhaiseen kokonaistyöaikaan**. Vakiintuneeksi käytännöksi onkin muodostunut matalan palkkatason ohella tarkastella *työssäkävien köyhyyttä*, joka nostaa esille sosiaaliturvan ja muiden tulonsiirtojen vaikutukset työssäkävien toimeentuloon.

Työssäkävien köyhyyttä mitataan usein EU:n tilastolaitoksen Eurostatin mukaisesti niiden henkilöiden osalta, jotka ilmoittavat olevansa töissä palkansaajina tai yrittäjinä, mutta kotitalouden käytettävissä olevat rahatulot kulutusyksikköä kohden jäävät alle 60 %:n kaikkien kotitalouksien kulutusyksikkökohtaisten rahatulojen mediaanitulosta. Koska työssäkävien köyhyyttä tarkastellaan kotitalouskohtaisesti, matalaa palkkatasoa merkittävämpinä syinä köyhyyteen ilmenevät kotitalouden rakenne ja työmarkkinaongelmien kasautuminen samaan kotitalouteen, ja kotitalouden jäsenten tekemällä kokonaistyöajalla on suuri merkitys toimeentuloon ja sitä täydentävän sosiaaliturvan tarpeen näkökulmasta. Suomessa arviolta noin joka kymmenes asuu matalaa palkkaa ansaitsevissa kotitalouksissa eli köyhyysriskirajan alapuolella (2012)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Lisätietoja: Eurostat (2018h) Earnings Statistics ja OECD (2018d). Wage levels.

<sup>2</sup> Matsaganis M., Medgyesi M & Karakitsios, A. (2015), The interaction between minimum wages, income support, and poverty.

Keskimääräisesti kotitalouskohtaiset tekijät näyttäisivät parantavan matalapalkkaista työtä tekevien taloudellista asemaa tutkimushetkenä, mutta käytännössä resursseja ei useinkaan jaeta kotitalouksissa tasan, ja erityisesti pitkittynyt matalapalkkaisen työn tekeminen heikentää merkittävästi kykyä sopeutua muuttuviin elämäntilanteisiin. Riskitekijöitä ovat erityisesti ansioturvan taso ja eläkekertymä tai yksin jääminen puolison kuoleman tai eron vuoksi. Onkin pohdittu, olisiko kotitalouskohtaisen tulotason sijaan tarkasteltava henkilökohtaista tulotasoa, joka toisi paremmin esiin työssäkäyvien köyhyyden voimakkaan erityisesti *naisiin* kohdistuvan sukupuolittuneisuuden.<sup>3</sup>

Suomi poikkeaa useimmista muista EU-maista siten, että samalla kun työssäkäyvien köyhyys on suhteellisesti erittäin alhaista, on työssäkäyvillä naisilla myös tulonsiirtojen jälkeen tarkasteltuna hieman miehiä korkeampi köyhyysriski<sup>4</sup>. Muita matalapalkkaista työtä tekeviä sekä työssäkäyvien köyhyyttä kokevia väestöryhmiä ovat muita useammin *nuoret, vähän koulutetut, osatyökykyiset ja/tai etniseen vähemmistöön kuuluvat*, jotka työskentelevät tietyillä matalapalkkaisilla palvelualoilla.<sup>5</sup> Tämä painotus tunnistetaan sekä Suomessa että kansainvälisissä tarkasteluissa.

Työssäkäyvien toimeentulovaikkeudet ovat lisääntyneet ja työllisten perusturvaa takaavat sosiaaliturvamenot ovat kasvaneet. Työmarkkinat ovat muuttuneet erityisesti matalan tuottavuuden palvelualoilla siten, että työntantajat tarjoavat suhteellisesti yhä vähemmän jatkuvia kokoaikaisia työsuhteita ja työtä tehdään aiempaa useammin alityöllistettynä *osa- ja määräaikaisissa työsuhteissa* tai ulkoistettuna *itsensä työllistäjänä* ja palkansaa- jaa epävakaimmissa olosuhteissa. Osa- ja määräaikaisissa työsuhteissa keskimääräinen *palkkataso* on kokoaikaisia ja jatkuvia työsuhteita alhaisempi. Merkittävä osa epätyypillisistä työsuhteista tai itsensä työllistämistä tehdään kuitenkin vapaaehtoisesti, ja usein epätyypillisellä työllä täydennetään muita tuloja. *Vapaaehtoisen ja vastentahtoisen* työn erottelu onkin vaikeaa. Matalapalkkaisiksi käsitettävät osa- ja määräaikaisten töiden tekijöiden ryhmät sekä itsensä työllistäjät pitävät sisällään sekä erittäin hyvin toimeentulevia että niitä, joiden yhteenlasketut ansiotulot jäävät pieniksi ja työn laatutekijät heikoiksi. Toisaalta elinkustannusten ja palkkatason mukautuminen kahden elättäjän malliin vaikeuttaa toimeentuloa yhden työllisen kotitalouksissa yhä korkeammilla tulotasoilla riippumatta työn tekemisen muodosta. Yhden hengen kotitalouksien määrän kasvu siis lisää osaltaan sosiaaliturvan tarvetta tai vähintäänkin lisää työssäkäyvien köyhien määrää.

3 McKnight A., Stewart K., Mohun Himmelweit S. & Palillo, M. (2016). Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches.

4 Eurostat (2018b). EU-SILC.

5 McKnight A., Stewart K., Mohun Himmelweit S. & Palillo, M. (2016). Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches. Eurostat (2018b). EU-SILC.

Elämiseen riittävää tulotasoa ei voida määrittellä objektiivisesti, mikä vaikeuttaa sekä matalan palkkatason että työssäkäyvien köyhyyden kansainvälisesti yhtenevää määrittelyä ja mittaamista. Suhteellisena tulometodina mitattuna matala palkkataso ja työssäkäyvien köyhyysriskiraja määräytyvät kansallisen palkka- ja tulohajonnan mukaisesti, ja tiedot eivät sellaisenaan kerro palkan tai tulojen riittävydestä elämiseen eri maissa. Useissa maissa on kehitetty kohtuullisen elämisen vähimmäiskulutuksen viitebudjetteja eri kuluttajaryhmille, mikä tarjoaa täydentävää tietoa kunkin maan lähtökohdista. Suomessa suurimpia viitebudjettien kulueria ovat asuminen ja ruoka<sup>6</sup>. Näiden ohella julkisten palveluiden hinta ja saatavuus eri maissa määrittävät merkittävästi matalapalkkaisesta työstä saatavan ansiotulon ja tätä täydentävän sosiaaliturvan riittävyttä elämiseen. Myös julkisilla palveluilla on edelleen suuri merkitys työmarkkina-asemaan ja työstä saatavaan tuloon.

Matalapalkkaisen työn tekijöille on tyypillistä liikkua työssäkäynnin ja työttömyysjaksojen tai palkansaajatyön ja yrittäjyyden välillä. Tilastot kykenevät huonosti vangitsemaan näitä ryhmiä, samoin kuin laittomasti matalapalkkaisissa työtehtävissä työskenteleviä, minkä vuoksi todellista matalapalkkaisen työn tekijöiden määrää aliarvioidaan jossain määrin. Laittomasti matalapalkkaisissa tehtävissä työskentelevällä työvoimalla saattaa olla suurikin merkitys työmarkkinoiden dynamiikalle riippuen epävirallisen talouden koosta tarkasteltavassa maassa.

Kuva 1 jäsentää yllä viitattujen työssäkäyvien toimeentuloon yksilö- ja kotitalouden tasolla vaikuttavien palkka- ja/tai yrittäjätuloista sekä tulonsiirroista ja muista mahdollisista tuloista muodostuvien *kotitalouden tulojen, kotitalouden rakenteen* ja sen jäsenten *työmarkkina-aseman* sekä *elinkustannusten* sijoittumista kunkin maan toimintaympäristöön, jota määrittävät *institutionaaliset, makrotaloudelliset, demografiset ja kulttuuriset tekijät*. Nämä maakohtaiset yhteiskunnalliset tekijät yhdessä määrittelevät markkinoilta saatavan tulon, yhteiskunnan ja perheen asemaa hyvinvoinnin lähteenä.<sup>7</sup> Matalapalkkaisen työn ja sosiaaliturvan dynamiikkaan työssäkäyvien toimeentulon lähteenä vaikuttavat siis lukuisat pitkällä aikavälillä syntyneet formaalit ja epäformaalit järjestelmätasoiset tekijät, sosiaaliset normit ja politiikan alueet.

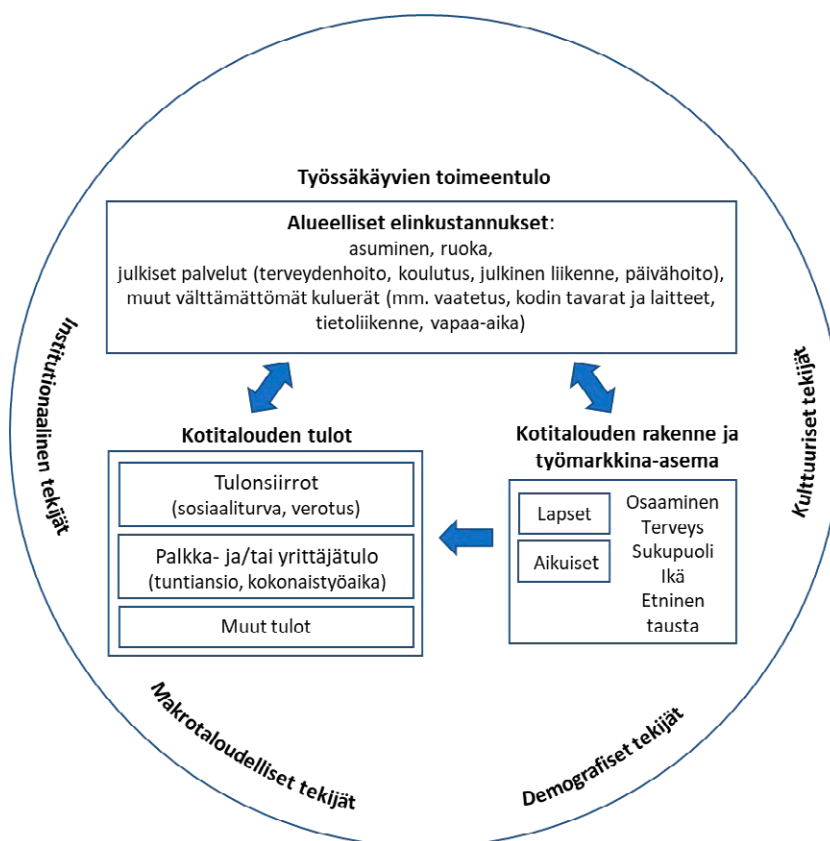
**Institutionaalisista tekijöistä työmarkkinainstituutioilla** on keskeisin vaikutus matalapalkkaisen työn määrään ja ehtoihin sekä siihen ketkä matalapalkkaista työtä tekevät. Sektorikohtaisen sääntelyn vapautuminen, palveluiden yksityistäminen ja kilpailun kansainvälinen avautuminen muuttavat työmarkkinoita. Lisäksi kansalliset ja sektorikohtaiset institutionaaliset tekijät määrittävät, kuinka paljon muutokset vaikuttavat

6 Lehtinen A-R & Aalto K. (2018). Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018. Helsingin yliopisto.

7 Lohmann, H. & Crettaz E. (2018). Explaining cross-country differences in in-work poverty. Teoksessa Lohmann Henning, Marx Ive. Handbook on In-work Poverty, Edward Elgar Publishing Limited. London. 2018



työntekijän asemaan, työn laatuun ja edelleen matalapalkkaisen työn lisääntymiseen. Matalapalkkatyön alhaista osuutta Pohjoismaissa selittävät erityisesti kattava ja keskitetty palkoista ja työehdoista sopiminen yhdistettynä tehokkaasti toimenpantuun työläinsäädäntöön. Työmarkkinainstituutioista johtuen matalat tuntiansiot koskettavat vain pientä osaa työllisistä, mikä osaltaan aiheuttaa paineita työntekijöiden osaamistason ylläpitoon ja kehittämiseen. Edelleen antelias universaali sosiaaliturvajärjestelmä vähentää riippuvuutta työmarkkinoista ja tarvetta matalapalkkaisen työn vastaanottamiseen. Päivähoidon ja vanhempainvapaiden tarjoamat mahdollisuudet työn ja perheen yhdistämiseen vähentävät nekin osa-aikaisen matalapalkkaisen työn tarjonnan määrää. Institutionaalisilla tekijöillä on siis vaikutusta matalapalkkaisen työn sosiaaliseen rooliin.<sup>8</sup>



**Kuvio 1. Mikro- ja makrotason työssäkäyvien toimeentulon dynamiikka.**

Mukaeltu alkuperäisestä Lohmann H. & Crettaz E. (2018). Explaining cross-country differences in in-work poverty. Teoksessa Lohmann H. & Marx I. (2018). Handbook on In-work Poverty, Edward Elgar Publishing Limited. London.

<sup>8</sup> Ks. esim. Eurofound (2017). In-work poverty in the EU. ja Appelbaum E., Bosch G., Gautié J., Mason G., Mayhew K., Salverda W., Schmitt J., & Westergaard-Nielsen N. (2010). Introduction and overview. Teoksessa Low-Wage Work in the Wealthy World, Russell Sage Foundation.

Pohjoismaisesta palkkajäykyydestä johtuvat **makrotaloudelliset tekijät** eivät alenna palkkatasoa lyhyellä aikavälillä, mutta kokonaistalouden lasku johtaa alityöllisyyden ja työttömyyden kasvuun, mikä kasvattaa kokonaistyöajan vähäisyydestä syntyvää matalapalkkaisuutta ja ohjaa vastaanottamaan heikompileatuisia työtehtäviä. Makrotaloudellisilla tekijöillä voi lisäksi olla välillisiä vaikutuksia, jotka aiheuttavat painetta uudistaa olemassa olevaa institutionaalista järjestelmää, mikä voi vaikuttaa matalapalkkaista työtä lisäävästi. Matalapalkkainen työ kohdistuu voimakkaasti tietyille palvelualoille, ja näiden sektoreiden kasvu lisää matalapalkkaisen työn määrää, mikäli markkinoilla on vapaata työvoimaa ja institutionaaliset tekijät pysyvät ennallaan. Matalapalkkaisen työvoiman tarjontaan vaikuttavat myös **demografiset** ja **kulttuuriset tekijät**.<sup>9</sup> Näiltä osin Suomen erityispiirteitä työikäisen väestön osalta ovat muun muassa väestön korkea koulutustaso, naisten korkea kokoaikatyöhön osallistumisaste, nuorten aikainen itsenäistyminen, työmarkkinoiden voimakas sukupuolen mukainen eriytyminen sekä alhainen maahanmuuttajien määrä. Matalapalkkaisen työvoiman määrä työmarkkinoilla on siis ollut vähäinen, ja matalapalkkatyötä ovat tehneet erityisesti nuoret. Kaupungistumisella ja sen myötä koulutustapojen ja asumisen muutoksilla on jonkin verran vaikutusta matalapalkkaisen työn kysyntään ja tarjontaan. Lisäksi pitkät etäisyydet ja työvoiman pieni määrä ovat vaikuttaneet työmarkkinoiden kohtaantoon.

Kansainvälinen kokemus osoittaa, että matalapalkkaista työtä tekevien on vaikea edetä korkeamman tuottavuuden tehtäviin ja näin parantaa tulotasoaan. Tähän niin yhteiskunnallisesti kuin yksilötasollakin merkittävään asiaan voidaan vaikuttaa monilla politiikkatoimilla, joista keskeisiä ovat *koulutus ja osaaminen, aktiivinen työvoimapolitiikka, minimi- ja vähimmäispalkat, vero- ja sosiaaliturvajärjestelmät* ja vaikuttaminen *työvoiman tarjontatarjoitteen* **Korkea osaamistaso** vähentää matalapalkkaisen työn todennäköisyyttä. Koulutus ja valmennus eivät kuitenkaan automaattisesti paranna henkilön työmarkkina-asemaa, vaan niiden laadulla ja relevanssilla on paljon merkitystä ja lisäksi työntekijällä voi olla vaikeuksia päästä hyödyntämään uusia taitojaan. Tämä on suorassa yhteydessä **aktiivisen työvoimapolitiikan** keinoihin. Aktiivinen työvoimapolitiikka voi lisätä heikon toimeentulon uhkaaman henkilön mahdollisuuksia parantaa osaamistaan tai löytää taitojaan vastaavaa ja aiempaa tuottavampaa työtä. Toimien tulisi kuitenkin olla pitkäaikaistyöttömien lisäksi myös työssä käynnin ja työttömyyden välissä liikkuvien, matalapalkkaista työtä tekevien käytettävissä. Kansainvälinen tutkimus osoittaa, että liian usein aktivointitoimenpiteiden tavoite on työntää työttömät nopeasti takaisin työmarkkinoille, jolloin he

9 Ks. esim. Lohmann, H. & Crettaz Eric (2018). Explaining cross-country differences in in-work poverty ja Appelbaum E., Bosch G., Gautié J., Mason G., Mayhew K., Salverda W., Schmitt J., & Westergaard-Nielsen N (2010) Introduction and overview. McKnight A., Stewart K., Mohun Himmelweit S. & Palillo, M. (2016). Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches. Evidence Review May 2016.

päätyvät matalapalkkaisiin tehtäviin, joista palaavat nopeasti takaisin työttömiksi. Resurssit laadukkaana palvelun tarjoamiseksi tälle kohderyhmälle ovat usein liian pienet.<sup>10</sup>

**Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmät** vaikuttavat merkittävästi matalapalkkaista työtä tekevien toimeentuloon, kannustimiin vastaanottaa matalapalkkaista työtä ja työn tuottavuuteen. Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmät voivat tukea matalapalkkaisia aloja ja työpaikkojen syntyä näillä aloilla, jos järjestelmä lisää työn tarjontaa matalapalkkaisissa eli alemman tuottavuuden tehtävissä. Järjestelmä voi siis muuttaa työn järjestämisen tapoja työpaikoissa tai kasvattaa matalapalkkaisten ammattien ja toimialojen osuutta työmarkkinoista ja taloudesta, mikäli muut tekijät sen sallivat. Edelleen **työvoiman tarjontarajoitteisiin**, kuten terveydentilaan, hoitovastuisiin ja liikkumiseen kohdistuvat politiikkatoimet vaikuttavat matalapalkkaisen työn tarjontaan.<sup>11</sup>

## 2.2 Matalapalkkainen työ Suomessa

Matalapalkkaista työtä tekevien määrä on ollut Suomessa jo pitkään kansainvälisesti verraten alhainen ja työssäkäyvien köyhyys on ollut harvinaista institutionaalisista tekijöistä johtuen. Institutionaaliset tekijät ovat kuitenkin osaltaan johtaneet korkeaan rakenteelliseen työttömyyteen ja vaikeuttaneet osaamiseltaan ja kyvyiltään alhaisen tuottavuuden henkilöiden osallistumista vapaille työmarkkinoille. Viime vuosina on tehty lukuisia selvityksiä ja uudistuksia, joilla on pyritty vaikuttamaan työn tarjontaan ja kysyntään. Matalapalkkaiseen työhön kohdentuvista uudistuksista on kuitenkin rajoitetusti luotettavaa empiiristä tutkimustietoa saatavilla vuoden 2019 alussa.<sup>12</sup> Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin matalapalkkaisen työn viimeaikaista kehitystä työmarkkinoilla ja matalapalkkaiseen työhön kytköksissä olevan sosiaaliturvajärjestelmän keskeisiä kysymyksiä Suomessa.

### Matalapalkkaisen työn kehitys työmarkkinoilla

2000-luvulla työmarkkinoiden selkeä pidemmän ajan trendi on ollut osa-aikaisen työn ja itsensä työllistäjien määrän kasvu sekä kokoaikatyön väheneminen osuutena työllisistä (taulukko 1). Viime vuosikymmenenä vaihtelevan työajan sopimukset eli ns. ”nollatuntisopimukset” ovat yleistyneet nopeasti. Niiden avulla työntajat ovat pyrkineet vastaamaan vaihtelevaan työvoimatarpeeseensa.<sup>13</sup> Vuokratyösuhteiden määrä on sen sijaan pysytellyt

10 McKnight A., Stewart K., Mohun Himmelweit S. & Palillo, M. (2016). Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches. (2016).

11 Ibid.

12 Liitteessä 1 on listattu keskeisimmät matalapalkkaiseen työhön kohdentuvat viimeaikaiset uudistukset.

13 Sutela H. & Pärnänen A. (2018). Yrittäjät Suomessa 2017. Tilastokeskus,

pienenä. Kesäkuussa 2018 voimaan tulleen vaihtuvan työajan sopimusten ehtoja kiristäneen lainsäädäntöuudistuksen odotetaan muuttavan balanssia siten, että työvoiman joustotarpeita tyydytetään vaihtuvan työajan sijaan vuokratyösopimuksin, jotka tarjoavat työntekijälle paremman turvan<sup>14</sup>.

**Taulukko 1. Työllisten työn teon muodot 2000 ja 2017, 15–74-vuotiaat.**

|   | 2000 (n)         | 2017 (n)         | 2000 (%)   | 2017 (%)   |
|---|------------------|------------------|------------|------------|
| Jatkuva kokoaikainen palkkatyö (sis. muu palkkatyö)             | 1 519 000        | 1 571 000        | 65,0       | 63,5       |
| Määräaikainen kokoaikainen palkkatyö                            | 256 000          | 245 000          | 10,9       | 9,9        |
| Jatkuva osa-aikainen palkkatyö                                  | 166 000          | 232 000          | 7,1        | 9,4        |
| Määräaikainen osa-aikainen palkkatyö                            | 76 000           | 100 000          | 3,3        | 4,1        |
| Maa- ja metsä- ja kalatalousyrittäjät                           | 92 000           | 57 000           | 3,9        | 2,3        |
| Muiden alojen työntajayrittäjät                                 | 89 000           | 88 000           | 3,8        | 3,6        |
| Muiden alojen yksinyrittäjät                                    | 102 000          | 121 000          | 4,4        | 4,9        |
| Muiden alojen ammatinharjoittajat ja freelancerit <sup>15</sup> | 21 000           | 50 000           | 0,9        | 2,0        |
| Töissä perheenjäsenenä yrityksessä tai maatilalla palkatta      | 15 000           | 10 000           | 0,6        | 0,4        |
| <b>Yhteensä</b>   | <b>2 336 000</b> | <b>2 474 000</b> | <b>100</b> | <b>100</b> |

Lähde: Sutela H. & Pärnänen A. (2018). Yrittäjät Suomessa 2017. Tilastokeskus.

Vuonna 2008 alkaneen finanssikiiriin seurauksena pitkään jatkunut talouden ja työmarkkinoiden heikko kehitys on näkynyt työmarkkinoilla. Kokoaikatyön puutteen vuoksi tehtävä matalapalkkainen työ on lisääntynyt erityisesti vuodesta 2012 alkaen. Kasvun voidaan nähdä taittuneen vasta vuonna 2017 työmarkkinoiden elpymisen seurauksena. Elpyminen on kuitenkin ollut Suomessa hidasta. Kokoaikaisissa työsuhteisissa toimivien palkansaajamiesten määrä lähti kasvuun vuonna 2016, ja naisten osalta tämä käänne tapahtui vasta vuonna 2017. Vuonna 2017 kokoaikatyötä tekevien naisten määrä oli edelleen 7 % alhaisempi kuin vuonna 2008 ja miesten määrä vastaavassa vertailussa 5 % alhaisempi. Vielä vuonna 2018 kokoaikatyötä tekevien palkansaajien määrä kasvoi 15–74-vuotiaiden keskuudessa suhteellisesti hitaammin kuin osa-aikaisia ja määräaikaisia töitä tekevien määrä.<sup>16</sup> Työttömyyden arvioitiin kuitenkin olevan jo keväällä 2018 saavuttamassa rakenteellista tasoaan (arviolta noin 8 %). Työpaikkojen tuhoutumistodennäköisyys oli samaan aikaan alhaisin 2000-luvulla.<sup>17</sup>

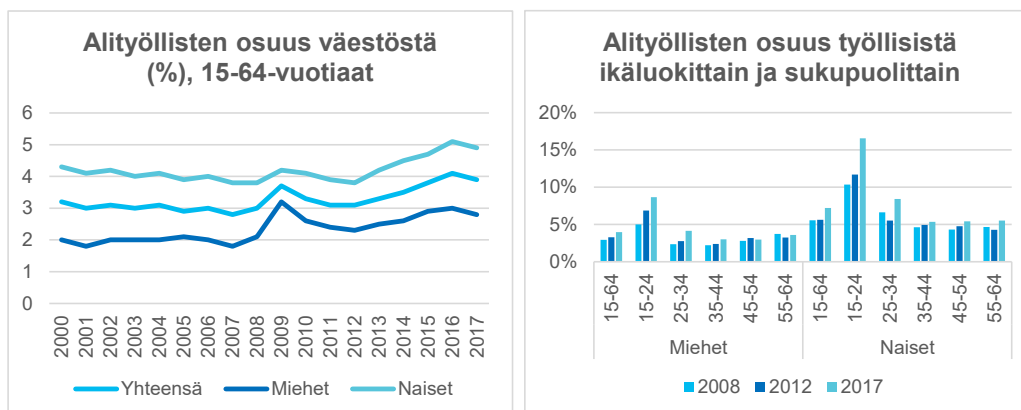
14 Nollatyösopimusten käytön pelisääntöjä selvittävän työryhmän mietintö (2017). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työelämä. 31/2017

15 Sisältää vuonna 2017 apurahansaajat, joita on noin 2 000.

16 Tilastokeskus (2016). Työvoimatutkimus.

17 Suomen Pankki (2018). Työttömyys lähellä rakenteellista tasoaan, Euro&Talous 3/2018.

Työmarkkinakehitystä voidaan tarkastella myös **alityöllisyytenä**, joka kuvastaa työn niukkuutta työllisten keskuudessa ja työvoiman heikompaa neuvotteluasemaa työmarkkinoilla. Kuva 2 osoittaa alityöllisten<sup>18</sup> osuuden kasvua työikäisessä väestössä erityisesti vuodesta 2012 ja kasvun hiipumista vasta vuonna 2017. Kun tarkastellaan alityöllisten osuutta työllisistä, huomataan kasvua tapahtuneen edelleen vuonna 2017 lähes kaikissa ikäryhmissä. Alityöllisyyden kasvu on kohdentunut nuoriin ja naisiin erityisesti ikäryhmässä 15–24-vuotiaat, mutta myös 25–34-vuotiaisiin työllisiin. Naisten kokema alityöllisyyden osuus työllisyydestä on lähes kaksinkertainen verrattuna miehiin kaikissa ikäryhmissä. Huolimatta naisten korkeasta työllisyysasteesta väestöön suhteutettuna, ovat työssäkäyvät naiset miehiä useammin alityöllistettyjä.<sup>19</sup> Vuonna 2017 alityöllisiä oli 15–64 -vuotiaaseen väestöön suhteutettuna miehistä noin 3 % ja naisista noin 5 %.



**Kuvio 2.** Alityöllisten osuus väestöstä 2000–2017 (15–64-vuotiaat) ja alityöllisten osuus työllisistä ikäluokittain ja sukupuolen mukaan (2008, 2012, 2017).

Lähde: Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus

Huolimatta siitä, että **määräaikaisten palkansaajien** osuus on pysynyt tasaisena, talouden laskusuhdanne heikensi myös heidän asemaansa. Määräaikaisen työsuhteen päättymisen on työttömyyden ylivoimaisesti yleisin syy työttömyydelle. Uuden työn löytäminen on vaikeaa heikossa taloustilanteessa, ja määräaikaisissa työsuhteissa toimimisen kesto on pidentynyt. Viimeisin asiaa käsittelevä Tilastokeskuksen laatima työolotutkimus on vuodelta 2013 ja työolotutkimus vuodelta 2018 valmistuu vasta myöhemmin, joten tiedot viime vuosien kehityksestä ovat tässä vaiheessa hatarat. Voidaan kuitenkin todeta, että vuosien 2008 ja 2013 välillä määräaikaisissa työsuhteissa tehdyt keskimääräiset

<sup>18</sup> Alityölliseksi luokitellaan työllinen henkilö, joka tekee osa-aikatyötä, koska koko-aikatyötä ei ollut tarjolla, joka tekee lyhennettyä työviikkoa työnantajan toimesta tai jolla ei ollut tarjolla työtä tilausten tai asiakkaiden vähyyden tai lomautuksen takia. Siten alityöllinen on työllinen, joka itse haluaisi tehdä enemmän töitä.

<sup>19</sup> Tilastokeskus (2016). Työvoimatutkimus.

henkilötyövuodet lisääntyivät. Lisäksi aiempaa harvempi määräaikainen työntekijä työskenteli ensimmäisessä määräaikaisessa työsuhteessaan.<sup>20</sup>

Palkkaerot ovat pysyneet Suomessa vähäisinä. Sen sijaan keskipalkkaisten palkansaajien määrä on vähentynyt erityisesti yksityisellä sektorilla, ja palkkahajonta on kasvanut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana.<sup>21</sup> Nimellispalkkojen jäykkyydestä johtuen palkat eivät laskeneet taantumassa, eikä **matalia tuntiansioita** ansaitsevien osuus ollut kasvanut vuoteen 2014 mennessä.<sup>22</sup> Vuonna 2017 voimaan tulleen kilpailukyky sopimuksen sen sijaan arvioidaan jossain määrin laskeneen palkkoja. Uudistuksen vaikutuksista palkkarakenteeseen ja erityisesti matalaa palkkaa ansaitseviin tarvitaan tarkempaa tietoa, sillä vaikutukset ovat näyttävät kohdentuneen palkansaajiin epätasaisesti, ja matalapalkkaisimmissa ammateissa tuntiansiot näyttäisivät laskeneen kaikkein eniten. Matalimpien tuntiansioiden ammateissa toimivan työvoiman osuus ei kuitenkaan näytä kasvaneen. Kokoaikaisia työntekijöitä pienemmillä tuntiansioilla työskentelevien osa-aikaisten osuus on sen sijaan yleisesti kasvanut.<sup>23</sup>

Määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien henkilöiden tuntiansiot ovat yleensä muita alhaisemmat. Samalla määräaikaisten työsuhteiden nähdään vaikuttavan merkittävästi myös koko työuraan ja myöhempään palkkakehitykseen.<sup>24</sup> Määräaikaisissa työsuhteissa olleille kertyy muita enemmän työttömyyskuukausia, ja työkuukausia on vastaavasti muita vähemmän. Määräaikaisten työntekijöiden palkkakehitys jää jälkeen ominaisuuksiltaan samankaltaisissa pysyvissä työsuhteissa työskennelleistä sekä palkkatulojen kokonaismäärän että palkkatason mukaan. Määräaikaisina työskentelevien työura on siis lyhyempi, epävaakaampi, riskialttiimpi ja katkoksellisempi kuin pysyvässä työsuhteessa työskentelevien.

Osa-aikatyön yhteys myöhempään työuraan on työllisyysmittareilla mitattuna vähäinen. Kun osa-aikatyö yhdistyy määräaikaisuuteen, se näyttää kuitenkin lisäävän työuran kokonaisuutta. Lisäksi osa- ja määräaikaiset palkansaajat osallistuvat pysyvissä työsuhteissa toimivia kokoaikaisia palkansaajia harvemmin työnantajan kustantamaan koulutukseen. Vuonna 2017 työntekijän maksamaan koulutukseen osallistui noin 56 % jatkuvassa ja kokoaikaisessa työsuhteessa olevista, kun määräaikaisista koulutukseen osallistui 43 % ja osa-aikaisista 32 %. Osa-aikaisten osallistuminen työntekijän maksamaan koulutukseen on

20 Tilastokeskus (2014). Työolojen muutokset 1977–2013.

21 Idman, M. (2014). Suomen palkkaerot ovat pysyneet pieninä – palkkojen hajonta kuitenkin kasvaa. Hyvinvointikatsaus 2/2014.

22 Economic Council Report (2016). VATT Institute for Economic Research ja Eurostat (2018e). Structure of Earnings Survey (SES).

23 Tilastokeskus (2018). Palkkarakenne.

24 Kauhanen, M., Ojala S. & Nätti J. (2017). Määräaikaisen työn vaikutus myöhempään palkkakehitykseen. Talous & Yhteiskunta 2/2017 ja Kauhanen M., Nätti J. & Miettinen J. (2012), Vastentahtoinen määrä- ja osa-aikainen työ sekä koulutukseen osallistuminen. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2012

edelleen laskenut vuosien 2015 ja 2017 välillä.<sup>25</sup> Työsuhteiden keskipituudet eivät kuitenkaan ole lyhentyneet, vaan työmarkkinoille on syntynyt kasvava ryhmä, joka jää jälkeen jatkuvassa ja kokoaikaisessa työsuhteessa työskentelevästä työvoimasta ansiokehityksessä ja työkuukausien määrässä. Tämä johtaa myös heikompaan ansioperusteiseen sairaus-, työttömyys- ja eläketurvaan.<sup>26</sup>

Osa- ja määräaikaisissa työsuhteissa ja itsensä työllistäjinä toimii hyvin heterogeeninen joukko, joista osa ei koe lainkaan toimeentulon vaikeuksia. Osa- ja määräaikaiset työsuhteet saattavat tarjota elämäntilanteeseen sopivia joustavia (lisä)ansioita esimerkiksi opiskelun, muun työn tai vapaa-ajan ohella. Monella osa-aikaisella palkansaajalla (16 % palkansaajista vuonna 2017) on myös useampi kuin yksi työ palkansaajana ja/tai yrittäjänä, ja näiden työllisten määrä on kasvussa<sup>27</sup>. Osa- ja määräaikaisten työntekijöiden työn laadussa ei kokonaisuutena ole työntekijöiden kokemana havaittu merkittäviä muutoksia viime vuosikymmeninä<sup>28</sup>. Työntekijäryhmien välillä on kuitenkin merkittäviä eroja ja kielteiset piirteet korostuvat vastentahtoisesti<sup>29</sup> osa- tai määräaikaisissa työsuhteissa työskentelevien näkemyksissä. Verrattuna muihin palkansaajiin vastentahtoisilla osa- ja määräaikaisilla on yleisesti vähemmän mahdollisuuksia osallistua työntekijän tarjoamaan koulutukseen, heikommat vaikutusmahdollisuudet työn sisältöihin, huonommat etenemismahdollisuudet, alhaisemmat ansiot, raskaampi työ ja enemmän ilt-, yö-, vuoro- ja viikonlopputöitä.

Työajan painottuminen ilt-, yö- tai viikonloppuvuoroihin on Suomessa yleisempää kuin muualla Euroopassa.<sup>30</sup> Osa-aikatyöntekijöiden mahdollisuudet työntekijälähtöisiin työaikajoustoihin ovat heikommat kuin muilla palkansaajilla<sup>31</sup>. Lisäksi työolobarometri osoittaa, että määräaikaisiin kohdistuva eriarvoinen kohtelu ja syrjintä on yleinen ilmiö. Noin 13 prosenttia palkansaajista kertoi vuonna 2017, että syrjintää esiintyy omassa organisaatiossa. Osa-aikaisiin kohdistuva syrjintä oli harvinaisempaa, mutta silti melko yleistä. Sekä

25 Työolobarometri 2017 (2018). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työelämä 32/2018.

26 Ojala S., Nätti J. & Kauhanen, M. (2015) Työn laatu ja myöhempi työura osa- ja määräaikaisessa työssä. Työsuojelurahaston tutkimushanke 2013-2014.

27 Tilastokeskus (2018). Palkkarakenne.

28 Työsuojelurahaston tutkimushankkeessa Työn laatu ja myöhempi työura osa- ja määräaikaisissa työsuhteissa tutkittiin erilaisten osa- ja määräaikaisten töiden laatua ja seurauksia työntekijöiden myöhempien työurien kannalta. Tutkimuksen aineistot koostuvat Tilastokeskuksen työolotutkimuksista vuosilta 1977, 1984, 1990, 1997, 2003, 2008 ja 2013 sekä niihin liitetystä rekisteriseuranta-aineistoista.

29 Yleisesti käytetty mittari, jolla pyritään tavoittamaan matalapalkkaisissa töissä työskenteleviä, jotka kärsivät tilanteestaan. Vastentahtoisuus perustuu kuitenkin vastaajan omaan arvioon, eikä tietoa voida pitää täysin luotettavana. Mittarilla voidaan tarkastella työmarkkinoiden tilaa yli ajan, ja jossain määrin vertailla kansainvälisesti.

30 Ojala S., Nätti J. & Kauhanen M. (2015) Työn laatu ja myöhempi työura osa- ja määräaikaisessa työssä. Työsuojelurahaston tutkimushanke 2013-2014.

31 Kauhanen, M., Nätti, J. Involuntary temporary and part-time work, job quality and well-being at work. Työpapereita 272. Palkansaajien tutkimuslaitos, 2011

määräaikaisiin että osa-aikaisiin kohdistuva syrjintä on yleistynyt vuodesta 2008, jolloin asiaa kysyttiin ensimmäisen kerran osana työolobarometriä.<sup>32</sup>

Seuraavassa eritellään lyhyesti eri matalapalkkaisen työn muotojen kehitystä työmarkkinoilla. Näihin linkittyviä sosiaaliturvakysymyksiä tarkastellaan seuraavassa luvussa. Vasta tulevana vuosina nähdään, missä määrin matalapalkkaisen työn yleistymisen taustalla on toimintaympäristön muutoksista johtuva rakenteellinen muutos ja missä määrin suhdannevaihtelun mukanaan tuoma ilmiö. Vuoden 2017 tiedoilla näyttäisi siltä, että samalla kun itsensä työllistäjien tilanne on kohentunut, matalapalkkainen osa-aikatyö jatkaa kasvuaan. Suomessa työmarkkinoiden murros ja polarisaatiokehitys eivät näytä johtaneen matalapalkkaisen työn yleistymiseen. On kuitenkin ennakoitavissa, että elinkustannusten nousu ja yksinasuvien määrän lisääntyminen sekä varallisuus- ja tuloerojen kasvu nykyisen kaltaisella tulonsiirtojärjestelmällä tulevat lisäämään täydentävän sosiaaliturvan tarvetta jatkossa myös työllisten keskuudessa riippumatta matalapalkkaisen työn tekemisen muotojen kehityksestä.

**Matalien tuntiansioiden** ansaitseminen ei ole merkittävästi yleistynyt 2000-luvulla suhteellisenä 2/3 osuutena mediaanitasosta tarkasteltuna. Vuonna 2014 yhteensä 71 000 (15–74 -vuotiasta) palkansaajaa ansaitsi alle matalapalkkarajan. Ostovoimakorjattu nettoansio on muita vertailumaita alhaisempi tällä ns. matalapalkkarajalla, joten muita maita vastaavilla matalilla tuntiansioilla tarkasteltuna ansaitsevia olisi tätä enemmän. Matalat tuntiansiot kohdentuvat kaksi kertaa useammin naisiin kuin miehiin, mikä on kansainvälisesti verraten huomattava ero. Tilanne on parantunut vain lievästi vuosien 2006 ja 2014 välillä. Nuoret alle 30-vuotiaat ansaitsevat matalia tuntiansioita yli kolme kertaa useammin kuin vanhemmat ikäryhmät.<sup>33</sup> Naisten ja nuorten ohella erityisesti ulkomaalaistaustaiset miehet toimivat matalapalkkaisissa ammateissa merkittävästi suomalaismiehiä useammin<sup>34</sup>.

Matalat tuntiansiot kohdentuvat samoihin naisvaltaisiin ammattiluokkiin *9 muut työntekijät* sekä *5 palvelu- ja myyntityöntekijät* kuin osa-aikatyökin. Lukumääräisesti eniten matalalla palkkatasolla työskentelee *siivoojia, kotiapulaisia ja muita puhdistustyöntekijöitä* sekä *hoivapalvelun ja terveydenhuollon työntekijöitä*. Tarkasteltaessa sekä koko- että osa-aikaisia työntekijöitä palkansaajien määrä matalapalkkaisilla aloilla ei näyttäisi olevan kokonaisuutena kasvussa lukuun ottamatta *avustavia keittiö- ja ruokatyöntekijöitä*, joiden määrän kasvu viime vuosina on ollut huomattavan nopeaa. Sen sijaan matala tuntiansio on huomattavan paljon yleisempi määräaikaisissa<sup>35</sup> ja osa-aikaisissa työsuhteissa verrattuna

32 Työolobarometri 2017 (2018). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työelämä 32/2018

33 Eurostat (2018e). Structure of Earnings Survey (SES).

34 Nieminen, T., Sutela H. & Hannula U. (2015) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Tilastokeskus. Ulkomaalaistaustaisten naisten työllisyys on huomattavan alhainen.

35 Kauhanen, M., Ojala S. & Nätti J. (2017). Määräaikaisen työn vaikutus myöhempään palkkakehitykseen.



jatkuvaan kokoaikaiseen työhön, ja osa-aikaisten palkansaajien määrä on matalapalkkaisissa ammateissa merkittävästi kasvanut<sup>36</sup>. Työ jakautuu siis aiempaa useammalle työntekijälle samalla kun tuntiansiot ovat laskeneet. Matalapalkkaisista ammateista osa-aikaisten palkansaajien määrä kasvaa myös siivoojien, kotiapulaisten ja muiden puhdistustyöntekijöiden sekä katujen puhtaanapidon ja jätehuollon työntekijöiden osalta.<sup>37</sup>

Vuonna 2017 voimaan tullut kustannus- ja kilpailukykysojimus kasvatti säännöllistä työaikaa ja laski keskimääräistä kokonaistuntiansiota kuntasektorilla ja valtiolla sekä jonkin verran myös yksityissektorilla. Matalapalkkaisissa ammateissa bruttotuntiansiot ovat yleisesti laskeneet palvelutyöntekijöitä sekä palkansaajina maanviljelijän ja eläintenkasvattajan tehtävissä toimivia lukuun ottamatta. Lisäksi jo valmiiksi matalapalkkarajan alapuolella työskentelevien pienituloisimpien kymmenysten palkat ammattikohtaisesti laskivat suhteellisesti hieman enemmän kuin kaikissa ammateissa keskimäärin yhteensä. Ansiot laskivat erityisesti maa-, metsä- ja kalatalouden avustavissa tehtävissä, mutta myös siivoojien, kotiapulaisten ja muiden puhdistustyöntekijöiden ammateissa toimivilla.<sup>38</sup>

**Määräaikaiset** työsuhteet lisääntyivät huomattavasti 1980- ja 1990-luvulla, ja niiden osuus on sittemmin vakiintunut koskettamaan merkittävää osaa työvoimasta, eli noin 15–17 % kaikista palkansaajista (345 000 henkilöä vuonna 2017). Naispalkansaajien (19 %) keskuudessa määräaikaiset työsuhteet ovat yleisempiä kuin miesten (13 %). Määräaikaiset työsuhteet ovat yleisimpiä nuorten 15–24-vuotiaiden keskuudessa (44 %), mutta huomattavan yleisiä myös 25–34-vuotiaiden palkansaajien (22 %) ja erityisesti tämän ikäryhmän palkansaajanaisten (27 %) keskuudessa. Vuonna 2017 miesten uusista työsuhteista 45 % ja naisten uusista työsuhteista 59 % oli määräaikaisia. Osuus on erityisesti miesten osalta viime vuosina hieman laskenut.

Määräaikainen työ kohdistuu kaikkiin koulutusasteisiin. Määräaikaisten palkansaajien osuus vaihtelee eri sektoreilla huomattavasti. Yliopiston palkansaajista 43 %, kuntasektorin palkansaajista 20 %, valtiosektorin palkansaajista 13 % ja yksityissektorin palkansaajista 8 % työskenteli määräaikaisessa työsuhteessa vuonna 2013.<sup>39</sup>

Työikäistä väestöä tarkasteltaessa (15–64 -vuotiaat) huomataan, että määräaikaisten työsuhteiden osuus on Suomessa EU:n keskiarvoa ja useimpia vertailumaita korkeampi (pl.

36 Yksityissektorilla, jolla työskentelee 79 % osa-aikaisista palkansaajista, tuntiansioiden mediaani on keskimäärin 4,2 € alhaisempi kuin kokoaikaisilla työntekijöillä. Palkkahajonta osa-aikaisilla työntekijöillä on kokoaikaisia suurempi. Lähde: Tilastokeskus. Palkkarakenne.

37 Tilastokeskus (2018). Palkkarakenne. Tarkasteltuna ammattiluokituksen kokonaisansion mediaanina yksityisellä ja julkisella sektorilla alle matalapalkkarajan.

38 Ibid.

39 Tilastokeskus (2016). Työvoimatutkimus ja Työolobarometri 2017 (2018). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä 32/2018.

Alankomaat). Erityisesti vastentahtoisesti eli toistaiseksi voimassa olevan työsuhteen puuttumisen vuoksi määräaikaisessa työsuhteessa olevien naisten osuus (14 %) palkansaajista on EU:n keskiarvoa ja vertailumaita suurempi. Näissä työsuhteissa työskentelee Suomessa noin 147 900 työkäistä naista ja 87 100 miestä, mikä vastaa noin 67 prosenttia kaikista määräaikaista työsuhteista.<sup>40</sup>

Määräaikaiset työsuhteet ovat naisvaltaisilla aloilla kytköksissä perhevapaisiin ja Suomen naisten kansainvälisessä vertailussa korkeaan työssäkäyntiasteeseen, jotka aiheuttavat sijaisuuksien tarvetta. Sijaisuudet olivat vuoden 2013 työssäolotutkimuksen mukaan perusteena kuitenkin vain 37 prosenttiin naispalkansaajien määräaikaisuuksista. Miehistä sijaisuuksia teki 12 %, ja miehet työskentelivät määräaikaisissa työsuhteissa yleisimmin työn projektiluonteisuuden tai rahoituksen katkonaisuuden vuoksi (19 %). Lähes yhtä suuri osuus naisista (15 %) kuin miehistä (16 %) totesi määräaikaisuuden perusteeksi sen, että kyse on määräaikaisesta virasta tai työstä, tai että tehtävää ei ole haluttu vakinaistaa.<sup>41</sup>

**Osa-aikatyö** on lisääntynyt tasaisesti 2000-luvulla, ja vuonna 2017 työkäisiä osa-aikaisia palkansaajia oli jo 311 000 henkeä. Osa-aikatyön määrä on kasvanut 20 vuodessa 120 000 palkansaajalla ja 40 000 palkansaajalla vuodesta 2008. Osa-aikatyöntekijöiden osuus Suomessa on nopeasta kasvusta huolimatta kansainvälisessä vertailussa matala, mitä selittää pitkälti naisten työskentely kokoaikaisesti vapaaehtoisen osa-aikatyön sijaan. Naiset tekevät kuitenkin osa-aikatyötä selvästi miehiä useammin. Vuonna 2017 työkäisistä naispalkansaajista noin 20 % ja miehistä 9 % työskenteli osa-aikaisesti, kun vastaavat osuudet 20 vuotta sitten olivat noin 15 % ja 6 %.

Yrittäjien ja yrittäjäperheenjäsenten osalta osa-aikatyön kasvu on ollut maltillisempaa kuin palkansaajilla, ja vuodesta 2008 kasvua on tapahtunut lähinnä vain yli 65-vuotiaiden osalta. Suurin osa osa-aikaisista yrittäjistä on miehiä, ja suurin osa heistä on yli 55-vuotiaita. Osa-aikaisia naisyrittäjiä on eniten ikäryhmässä 25–44. Kaikkia työkäisiä osa-aikatyön tekijöitä tarkasteltaessa huomataan, että osa-aikatyö kohdentuu voimakkaasti nuoriin 15–24-vuotiaisiin työllisiin, joista 61 % teki vapaaehtoisesti osa-aikatyötä opiskelujen ohella vuonna 2017. Kaikkiaan osa-aikatyöstä noin 28 % tehtiin vapaaehtoisesti opiskelujen ohella. Opiskelujen ohella tehtävän osa-aikatyön kasvu vuodesta 2008 on ollut vähäistä ja kasvu on kohdistunut lähinnä miehiin.<sup>42</sup>

Vuoden 2012 jälkeen osa-aikatyön kasvu näyttäisi lähes olevan yksinomaan kokoaikatyön puutteesta johtuvaa. Tästä ns. vastentahtoisesta osa-aikatyöstä on muodostunut

40 Eurostat (2018i). European Union Labour Force Survey (LFS).

41 Tilastokeskus (2014). Työolojen muutokset 1977–2013.

42 Tilastokeskus (2016). Työvoimatutkimus.

työkäisille naisille selvästi yleisin syy tehdä osa-aikatöitä. Vuonna 2017 vastentahtoista osa-aikatyötä teki 117 000 työllistä, mikä vastaa 32 % kaikista osa-aikatyöllisistä ja 5 % kaikista työllisistä. Osa-aikatöitä tehdään kokoaikatyön puutteesta kaikissa ikäryhmissä, mutta yleisintä se on nuorten keskuudessa. Myös 55–64 -vuotiaiden ikäryhmässä kokoaikatyön puuttumisen vuoksi osa-aikatöitä tekee lähes joka neljäs osa-aikatyön tekijä (lähes 20 000 työllistä).<sup>43</sup>

Maahanmuuttajataustaiset päätyvät suomalaistaustaisia useammin tekemään osa-aikatöitä kokoaikatyön puutteen vuoksi. Maahanmuuttoikäillä tai maassa asumisen kestolla ei ole vaikutusta alityöllisyyden ilmenemiseen, eikä koulutaso suojaa maahanmuuttajia alityöllisyydeltä samalla tavoin kuin suomalaistaustaisia.<sup>44</sup>

Lyhyttä työviikkoa tekevien tyypillisin säännöllinen työaika oli 30–34 tuntia viikossa vuonna 2017. Palkansaajien päätyön säännöllisen työajan kehitystä tarkasteltaessa havaitaan, että 35–40 työtuntia viikossa tekevien määrä väheni taantuman aikana, ja vuodesta 2012 kasvu on tapahtunut lähinnä 1–19 työtuntia viikossa sekä yli 41 työtuntia viikossa tekevien keskuudessa. Huolimatta merkittävästä osa-aikatyön kasvusta palkansaajien määrä ei siis ole kasvanut 20–34 tuntia tekevien keskuudessa vuodesta 2012, vaan osa-aikatyön kasvu on kohdistunut tätä pienempiä tuntimääriä tekeviin. Vuonna 2014 tulivat voimaan työttömyystuen ja vuonna 2015 asumislisän 300 € suojaosat, jotka lisäsivät taloudellisia kannustimia työskennellä vähäisiä tuntimääriä työttömyysaikana, mutta toisaalta vähensivät kannustimia työskennellä yli 40 % alan kokoaikatyöstä.

Osa-aikatoiden suhteellinen osuus työllisyydestä on kasvanut vuodesta 2008 sekä vuodesta 2013 lähes kaikilla toimialoilla vuoteen 2017 saakka. Osa-aikatyön kasvu on kohdentunut selvästi yksityisille palvelualoille. *Tukku- ja vähittäiskaupassa* sekä *terveys- ja sosiaalipalveluiden* alalla toimii merkittävä osa kaikista osa-aikatyöllisistä, ja 44 % osa-aikatyötä tekevästä naisista. Vuodesta 2013 osa-aikatyön suhteellinen osuus työllisistä on voimistunut entisestään näillä aloilla. Nopeimmin osa-aikatyölliset ovat korvanneet kokoaikaisista työvoimaa *majoitus- ja ravitsemistoiminnassa*, jossa osa-aikatyöllisten osuus työllisistä on kasvanut 29 prosentista 38 prosenttiin neljässä vuodessa. Myös *taiteen, viihteen ja virkistyksen* sekä *muun palvelutoiminnan* alalla työllisyyden kasvu on keskittynyt osa-aikaisiin. Osa-aikaisen työvoiman kasvu on siis kohdentunut viime vuosina aloille, joilla osa-aikatyön tekeminen on muodostunut yleiseksi työntönteon muodoksi jo 2000-luvulla.<sup>45</sup>

43 Tilastokeskus (2016). Työvoimatutkimus.

44 Nieminen, T., Sutela H. & Hannula U. (2015) Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Tilastokeskus.

45 Tilastokeskus (2016). Työvoimatutkimus.

Toimialakohtaisesti vastentahtoisten osa-aikatyöllisten osuus alan työllisistä on kasvanut kaikilla toimialoilla vuodesta 2008, vaikkakin kasvuvauhdissa on ollut suuria eroja. Vastentahtoisia osa-aikatyöntekijöitä tehdään erityisen paljon aloilla, joilla osa-aikatyöntekijöiden osuus työsuhteista on korkea ja osa-aikatyöntekijöiden määrän kasvu on ollut nopeaa. Vastentahtoista osa-aikatyötä tehdään eniten *tukku- ja vähittäiskaupassa* (29 000 työllistä, joista 23 000 naisia), mikä vastaa noin 10 prosenttia alan kaikista työllisistä ja noin 40 prosenttia kaikista osa-aikatyöllisistä. Vastentahtoinen osa-aikatyö on kuitenkin kasvanut vielä nopeammin *taiteiden, viihteen ja virkistyksen sekä majoitus- ja ravitsemustoiminnan* aloilla (12 % ja 14 % alan työllisistä), joilla koko-aikatyön puutteesta tehtävä osa-aikatyö on jo yleisempää kuin tukku- ja vähittäiskaupassa. Sen sijaan *Terveys- ja sosiaalipalveluissa* vastentahtoisten osa-aikatyöntekijöiden osuus on ollut tätä pienempi.

Vastentahtoisista osa-aikatyöllisistä 14 000 on yrittäjiä, jotka työskentelevät pääasiassa *maa- ja metsätaloudessa, ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan ja taiteen, viihteen ja virkistyksen* toimialoilla.<sup>46</sup> Kannustimet osa-aikaiseen yrittämiseen koko-aikaisen palkkatyön puutteessa ovat perinteisesti olleet heikot, sillä työttömyysaikana aloittavan yrittäjän on ollut vaikea osoittaa yritystoimintansa sivutoimiseksi, ja pelkona on ollut työttömyyskorvausten menetys. Vuonna 2018 voimaan tullut uudistus antaa mahdollisuuden yritystoiminnan kokeiluun neljän kuukauden ajan ilman yritystoiminnan sivutoimisuuden arviointia.

**Vaihtelevan työajan sopimukset eli ns. ”nollatuntisopimukset”** osoittautuivat yleiseksi työnteon muodoksi, kun asiaa tilastoiitiin ensi kerran vuonna 2014. Oman ilmoituksensa mukaan nollatuntisopimuksilla työskenteli työkäisistä tällöin 83 000 henkilöä eli 4 % työkäistä palkansaajista. Heistä 56 000 (68 %) teki töitä osa-aikaisesti. Näin ollen noin joka viides osa-aikaisesti työskentelevistä työskenteli nollatuntisopimuksella. Nollatuntisopimukset keskittyvät samoille toimialoille ja työntekijäryhmiin kuin osa-aikainen työ<sup>47</sup>. Ansiotyötä pääasiallisena toimintanaan pitävistä osa-aikaisesti (keskimäärin 21 h/vko) työskenteli 32 000 palkansaajaa, joista kaksi kolmasosaa (21 000) työskenteli vastentahtoisesti osa-aikaisesti koko-aikatyön puutteen vuoksi. Vastentahtoisesti osa-aikatyötä tekevästä merkittävä osa työskenteli juuri nollatuntisopimuksilla. Niitä laaditaan samoista syistä kuin osa-aikaisia työsuhteita, ja ne kohdistuvat samoihin työntekijäryhmiin ja toimialoihin. Kaikkein yleisin nollatuntisopimus oli *Majoitus- ja ravitsemustoiminnan* alalla (13 % palkansaajista).<sup>48</sup>

46 Ibid.

47 Nollatuntisopimuksella työskentelevät olivat pääsääntöisesti nuoria. Lähes puolet oli alle 25-vuotiaita ja 65 prosenttia oli alle 30-vuotiaita. Enemmistö (57 %) nollatuntisopimuksella työskentelevistä oli naisia. Eniten nollatuntisopimuksella työskenteleviä oli tukku- ja vähittäiskaupan (15 000), terveys- ja sosiaalipalveluiden (11 000) sekä majoitus- ja ravitsemustoiminnan (10 000) toimialoilla.

48 Tilastokeskus (2016). Työvoimatutkimus. Pärnänen, A. Muistio 29.3.2016 Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. Asiantuntijakuuleminen nollatuntisopimuksista.

Vaihtuvan työajan sopimuksia on pidetty ongelmallisina työntekijän aseman ja toimeentulon kannalta. Kesäkuussa 2018 voimaantullut lainsäädäntöuudistus pyrkii tarkentamaan sopimukseen liittyviä velvoitteita ja parantamaan vaihtuvan työajan sopimuksella työskentelevän työntekijän asemaa erityisesti työtulojen epävarmuuden, sairausajan palkan ja työsuhteen päättämisen osalta, mutta antaen mahdollisuuden joustavien työaikajärjestelyjen käyttämisen työssä, jossa työvoiman tarve vaihtelee ennakoimattomalla tavalla. Uudistuksen odotetaan vähentävän vaihtelevan työajan sopimusten määrää. Toisaalta työn määrän ennakoitavuuden parantuminen tarjoaa työntekijälle parempia mahdollisuuksia täydentää toimeentuloaan muilla ansioilla.<sup>49</sup>

**Itsensä työllistäjien** määrä kasvoi tasaisesti 2000-luvun alun noin 120 000 työkäisestä yrittäjästä noin 163 000 itsensä työllistäjään vuonna 2013. Tällöin päätoimenaan itsensä työllistävät kattoivat 6,7 % kaikista työllisistä. Samalla aikavälillä työntajayrittäjien määrä on pysynyt vakaana ja maatalousyrittäjien määrä on laskenut merkittävästi. Itsensä työllistamisestä on siis tullut yleisin yrittämisen muoto – heitä on hieman yli puolet kaikista yrittäjistä. Vuonna 2017 itsensä työllistäjien määrä lähti kuitenkin ensi kertaa laskuun, ja 15–64 -vuotiaiden itsensä työllistäjien määrä palautui vuosien 2009 ja 2011 tasolle noin 150 000 yrittäjästä.

Suurin osa työkäisistä itsensä työllistäjistä on yksinyrittäjiä (n. 73 %). Ammatinharjoittajia on noin viidesosa ja freelancereita ja apurahansaajia noin 8 % (vuonna 2013). Kasvua on 2000-luvulla tapahtunut suhteellisesti eniten ammatinharjoittajien ja freelancereiden, mutta myös yksinyrittäjien keskuudessa. Yksinyrittäjästä merkittävästi suurempi osa on miehiä kuin naisia, ja muissa yrittäjäryhmissä naisia on yhtä paljon kuin miehiä. Freelancerit ja apurahan saajat ovat keskimäärin huomattavasti nuorempia ja korkeammin koulutettuja kuin palkansaajat ja muut yrittäjät. Yksinyrittäjät ja ammatinharjoittajat ovat sen sijaan lähempänä muiden yrittäjien profiilia, ja he ovat keskimäärin palkansaajia vanhempia ja heillä on tyypillisesti keskiasteen koulutus. Digitaalisen alustatalouden toiminnasta merkittävän osan tuloistaan saavien määrä arvioitiin vuonna 2017 yhä marginaaliseksi.<sup>51</sup>

Itsensä työllistäjät ovat hyvin heterogeeninen ja eri aloilla toimiva joukko, jonka sisällä ansiotulot ovat voimakkaasti polarisoituneet. Tulojakauma painottuu alimpiin tulodesiileihin ja itsensä työllistäjien keskimääräiset tulot ovat selvästi muita työllisiä heikommat. Naiset sijoittuvat alimpiin tulodesiileihin miehiä useammin ja kokevat taloudellisen tilanteensa miehiä epävarmemmaksi.

49 Nollatyösopimusten käytön pelisääntöjä selvittävän työryhmän mietintö (2017). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu. Työelämä. 31/2017

50 Perustuu Tilastokeskuksen Sutela H. & Pärnänen, A. Yrittäjät Suomessa 2017 ja Pärnänen, A. & Sutela H. Itsensä työllistäjät Suomessa 2013 -selvityksiin.

51 Tilastokeskus (2016). Työvoimatutkimus.

Vuonna 2013 kolmasosalla itsensä työllistäjistä tulot vaihtelivat paljon ja noin neljäsosa heistä oli ollut ilman töitä yli 2kk ennen tarkasteluajanjaksoa. Freelancerit ja apurahansaaajat olivat toimeentulon kannalta heikoimmassa asemassa. Itsensä työllistäjien taloudellinen tilanne on kuitenkin parantunut merkittävästi vuosien 2013 ja 2017 välillä. Vuonna 2017 hyvin epävarmaksi tilanteensa ilmoitti 8 % ja hieman epävarmaksi noin 20 % itsensä työllistäjistä. Vuoden 2013 selvityksessä ilmeni, että ammattirakenteen ja sosioekonomisen aseman perusteella tarkasteltuna *kulttuurialan ammattilaiset ja käsityöläiset* olivat taloudellisesti heikoimmassa asemassa ja *tietotyön erityisasiantuntijat* vakaimmassa. Samoin havaittiin, että kulttuurialalla ja käsityöläisammateissa työskentelevät toimivat itsensä työllistäjinä muita vastentahtoisimmin palkkatyön puutteesta johtuen. Kiinnostavaa onkin, että nimenomaan kulttuurialalla ja käsityöläisammateissa itsensä työllistäjien osuus on kasvanut edelleen vuosien 2013–2017 välillä samoin kuin tietotyön erityisasiantuntijoiden. Eniten itsensä työllistäjiä toimii yhä voimakkaasti miesvaltaisilla rakennus- ja kuljetusaloilla sekä teollisuudessa ja maa- ja metsätaloudessa, joilla itsensä työllistäjien määrä on kuitenkin selvästi laskenut vuodesta 2013.

Vuosien 2013–2017 välillä taloudellinen tilanne on merkittävästi parantunut erityisesti kulttuurialalla ja käsityöammateissa. Vuonna 2013 vain hieman runsas kolmasosa näillä aloilla toimivista ilmoitti kokevansa asemansa ainakin jokseenkin vakaaksi ja turvatuksi, kun vuonna 2017 jo hieman yli puolet ilmoitti näin. Työtä on yhä useammalla oman arvion mukaan sopivasti ja työtilanne vaihtelee paljon yhä harvemmalla. Myös tietotyön erityisasiantuntijoiden osalta taloudellinen on edelleen parantunut, ja hieman yli kolme neljästä ilmoitti tilanteensa ainakin jokseenkin vakaaksi ja turvatuksi. Myös muilla aloilla toimivat itsensä työllistäjät kokivat yleisesti taloudellisen tilanteensa vakautuneen, mutta havaittu muutos oli vähäisempi.

Yleisen talous- ja työmarkkinatilanteen parantumisen myötä itsensä työllistäjien on siis ollut toisaalta mahdollista lisätä työnsä määrää ja toisaalta siirtyä työllistymään muilla työn muodoilla joko osittain tai kokonaan. Kulttuurialan ammattilaiset ja käsityöläiset yhdessä palvelualojen työntekijöiden kanssa näkevät kuitenkin selkeästi muita harvemmin mahdollisuuksia työllistyä ammattiinsa palkansaajana, mikä osaltaan selittää kulttuurialan ammattilaisten ja käsityöläisten osuuden kasvua usein epävarmasta toimeentulosta huolimatta.

Arvioita yrittäjäksi ulkoistettujen ja näennäisyrittäjien määrästä on pyritty esittämään, mutta tilastointi on osoittautunut hankalaksi. Olemassa olevan tiedon perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että kyseessä on Suomessa kansainvälisesti verraten marginaalinen ilmiö. Vuoden 2013 aineiston perusteella arvioitiin, että noin 4 % ulkoistetuista itsensä työllistäjien ja toimeksiantajana toimi entinen työnantaja ja noin prosentilla itsensä työllistäjistä ainoana asiakkaana toimi entinen työnantaja. Myös vuoden 2017 aineiston perusteella

15–74 -vuotiaiden yksinyrittäjien operationaalinen ja taloudellinen riippuvuus asiakkaista koskee vain pientä osaa heistä.

Liikkuminen työn eri muotojen välillä on hyvin tyypillistä itsensä työllistäjille, erityisesti apurahansaajille (70 %) ja freelancereille (75 %), joista moni oli toiminut eri ammattiasemissa ja noin puolet oli työskennellyt myös palkansaajana edeltävien 12 kk aikana (vuonna 2013). Myös ammatinharjoittajille ja yksinyrittäjille eri ammattiasemissa toimiminen oli varsin yleistä. Lähes joka viides kaikista työikäisistä itsensä työllistäjistä oli tehnyt myös palkkatyötä. Palkkatyön tekeminen on erityisen yleistä kulttuurialan ammattilaisten ja käsityöläisten (32 %) sekä tietotyön erityisasiantuntijoiden (23 %) keskuudessa. Palkkatyön tekeminen yrittäjyyden ohella oli yleisintä nuorille yrittäjille ja palkkatyön tekemisen yleisyys laski iän myötä. Palkansaajatyötä ja yrittäjätyötä voidaan tehdä peräkkäisinä jaksoina tai samanaikaisesti pää- ja sivutyönä, ja merkittäväle osalle itsensä työllistäjistä on vaikea nimetä palkansaaja- tai yrittäjätyötä pääasialliseksi toimekseen.

## 2.3 Alemman tuottavuuden työntekijöiden sosiaaliturva ja matalapalkkatyö Suomessa

Osatyökykyiset ovat keskimääräistä yleisemmin työttömiä, heillä on suurempi tarve sosiaaliturvalle, sosiaalipalveluille ja julkisen sektorin tarjoamalle työllistymisen tukemiselle. Lisäksi toimiminen matalapalkkaisessa työssä on yleisempää kuin työikäisellä väestöllä keskimäärin. Osatyökykyiset tekevät usein osa-aikatyötä, jossa tulotaso jää alhaiseksi ja he ovat sirpaleisten työurien vuoksi keskimääräistä suuremmissa köyhyysriskissä. Eurooppalaisen vertailututkimuksen mukaan useimmin matalapalkkaisia ovat osa- ja määräaikaiset työntekijät, naiset, nuoret, alemman osaamistason omaavat, vammaiset ja etnisiin vähemmistöihin kuuluvat henkilöt. Palkat heijastavat osaltaan työntekijän tuottavuutta, jota voivat heikentää osaamisvajeet, vammat ja sairaudet, heikko kielitaito tai tarve työaikajoustoille.

Vaikka syrjintä on kiellettyä, voivat ennakkoluulot rekrytointikäytännöissä ja työntekijöiden palkkauksessa heijastua näitä ryhmiä kohtaan. Työmarkkinoiden eriytyminen vaikuttaa siten, että matalapalkkaisilla työntekijöillä on rajoitetut mahdollisuudet edetä paremmin palkkuihin tehtäviin sekä työsuhteen kestoltaan varmempiin ja pidempiaikaisiin tehtäviin. Tutkimusten mukaan työelämän 10 ensimmäistä vuotta määrittävät sitä, millaiseksi työura muodostuu. Työmarkkinoiden eriytyneen vuoksi tietyillä yksilöillä on suurempi riski joutua kehään, jossa työttömyys ja matalapalkkaisen työn jaksot vaihtelevat.<sup>52</sup>

52 McKnight A., Stewart K., Mohun Himmelweit S. & Palillo M. (2016). Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches. Evidence Review May 2016. European Commission. Directorate General for Employment Social Affairs and Inclusion. 3–6, 14–15, 49.

## Osatyökykyisyyden vaikutus työssäkäyntiin

*Osatyökykyisyyden* määritelmää on pyritty jäsentämään viime vuosina. Vuonna 2011 kaikista Euroopan unionin maissa koottiin tietoa terveysongelmista ja niihin liittyvistä työrajoitteista. Toimintakykyä tarkasteltiin ympäristön ja ihmisen välisenä suhteena eri elämänaalueilla. Euroopan komission tulokinnan mukaan noin kuudesosa eurooppalaisista on vammaisia tai työrajoitteisia, joilla rajoite voi johtua esimerkiksi ikääntymisen mukanaan tuomista toimintakyvyn puutteista sekä ympäristöstä ja asenteista johtuvista esteistä. Aiemmin yleisesti käytetyllä *vajaakuntoisuus*-määritelmällä tarkoitetaan sitä, ettei psyykinen, fyysinen tai sosiaalinen kunto ole aivan täydellinen. Vajaakuntoisuus liittyy henkilön toimintakykyyn ja -mahdollisuuksiin, kuten päivittäisistä elämän vaatimuksista suoriutumiseen, mutta se ei ole suoraan yhteydessä työkykyyn<sup>53</sup>.

Sosiaali- ja terveysministeriön käyttämän määritelmän mukaan osatyökykyinen on "henkilö, jolla on käytössään osa työkyvystään ja myös halu tämän kyvyn käyttämiseen". Osatyökykyisyys on sidoksissa osatyökykyisyyden syyhyn, työhön ja työn vaatimuksiin siten, ettei työntekijä selviydy täydellisesti työnsä asettamista vaatimuksista. Osatyökykyisiä voivat olla vammaiset, pitkäaikaissairaat, vakavasta sairaudesta toipuvat, elämänkriisin kokeneet, pitkäaikaistyöttömät, ikääntyneet sekä henkilöt, joilla on puutteellinen kielitaito, koulutus tai vanhentunut ammattitaito. Osatyökykyisyys on yksilöllistä eikä ketään voi määritellä osatyökykyiseksi vamman tai sairauden perusteella.<sup>54</sup>

Tutkimuksen mukaan Suomessa yli 600 000 työikäisistä suomalaista (eli 18 % kaikista työikäisistä) koki, että heillä on tavalla tai toisella ansiotyöhön osallistumista tai työnsaantimahdollisuuksia rajoittava terveysongelma. Heistä työkyvyttömyyseläkkeellä oli noin 240 000 ja työssä noin 300 000<sup>55</sup>. Työkyvyttömyyseläkettä saavien määrä on kuitenkin laskenut 2010-luvulla alle 35-vuotiaiden ikäryhmää lukuun ottamatta. Neljällä viidestä syynä työkyvyttömyyseläkkeeseen olivat mielenterveys- ja käyttäytymishäiriöt, joista yleisimpiä olivat älyllinen kehitysvammaisuus (25 %), skitsofrenia (25 %), masennus (15 %) ja psyykkisen kehityksen häiriöt (11 %).<sup>56</sup>

53 Pakarinen, J. (2016). Osatyökykyiset – keistä ja mistä puhutaan? VATES-säätiö.

54 Sosiaali- ja terveysministeriö (2013b). Toimintakonsepti osatyökykyisten työllistymiseksi. Osatyökykyiset työssä. Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2013:29; Paanetoja, J. (2017). Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. Selvitysraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:14.

55 Taskinen, P. (2012). Osatyökykyisillä on työhaluja terveysongelmista huolimatta. Hyvinvointikatsaus 4/2012. Tilastokeskus, Helsinki.

56 Rantala, J., Hietaniemi, M., Nyman, H., Laaksonen, M. & Kuivalainen S. (toim.) (2017). Työttömyyseläkkeensaajien eläketurva ja toimeentulo 2000-luvulla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 4/2017, Helsinki.



## Osatyökykyiset matalapalkkatyössä

Eurooppalaisen vertailututkimuksen mukaan suurin osa pitkäaikaisia vaivoja kokevista työikäisistä on työelämässä. Monet terveysongelmista kärsivät ovat kuitenkin jättäytyneet työelämän ulkopuolelle. Toisaalta tästä joukosta lähes kolmannes olisi halukas työhön, ja useampi kuin joka viides heistä olisi kiinnostunut erityisesti osa-aikatyöstä<sup>57</sup>. Useimmat ansiotyötä haluavat toivoivat tekevänsä osa-aikatyötä joustavasti silloin kun kunto salli sen. Noin viidesosa työkyvyttömyyseläkkeen saajista arvioi eläkkeen ansaintarajojen vähentäneen työntekoa.<sup>58</sup>

Osalle työnhakijoista työttömyysturva on muodostunut tilaksi palkkatyön ja työkyvyttömyyden välille. Työttömien sairauksien toteamisessa, hoidossa ja kuntoutuksessa sekä sairauspäivärahan ja työkyvyttömyyseläkkeen prosesseissa on havaittu puutteita. Tärkeänä pidetään sitä, että työkyvyltään heikentyneet henkilöt, jotka eivät pysty vastaanottamaan työtä, ohjattaisiin muualle kuin työnhakijaksi ja työttömyysturvan piiriin. Työkyvyttömyyseläkkeeseen tulisi olla oikeus myös niillä pitkäaikaistyöttömillä, joilla vamma tai sairaus heikentää olennaisesti työllistymisen mahdollisuuksia kokoaikaiseen palkkatyöhön tai työhön avoimilla työmarkkinoilla.<sup>59</sup>

Työttömien terveydenhuollon, palvelutarpeiden kartoittamisen sekä työ- ja toimintakyvyn arvioinnin puutteet ovat tulleet esille myös monialaisen työllistymistä tukevan TYP-toiminnan arvioinnissa<sup>60</sup> sekä eurooppalaisessa työvoima- ja sosiaalipalveluiden yhdistelmiä selvittäneessä vertaisarvioinnissa, jossa esiin nousi Suomen monia maita heikompi panostus palveluohjaukseen.<sup>61</sup>

## Osatyökykyisten sosiaaliturvan ja matalapalkkatyön yhdistäminen

Osatyökykyisten työntekijöiden kiinnostukseen ottaa vastaan matalapalkkatyötä vaikuttavat osaltaan taloudelliset vaikeudet, joita monilla on pitkään työttömänä tai sirpaleisten pätkätöiden varassa olemisen ja työvoimapolitiisesta toimenpiteestä toiseen siirtymisen

57 Taskinen, P. (2012). Osatyökykyisillä on työhaluja terveysongelmista huolimatta. Hyvinvointikatsaus 4/2012. Tilastokeskus, Helsinki.

58 Sosiaali- ja terveysministeriö (2013a). Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen. Toimintaohjelmaa valmistelevan työryhmän välimietintö. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:6 ja; Gould, R. & Kaliva, K. (2010). Työkyvyttömyyseläke ja ansiotyö. Eläketurvakeskus

59 Oivo, T. & Kerätär, R. (2018) Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvitys-henkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

60 Pitkänen, S., Harkko J. & Lehikoinen T. (2018). "TYPin monialaisesta yhteistyöstä saavutettu hyöty on paljon enemmän kuin osiensa summa". Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) vaikuttavuustutkimuksen loppuraportti. Kuntoutussäätiö, 7/2018.

61 Pitkänen, S. (2018). Stronger in emphasising of multisectoral services for long term unemployed, but weaker in early intervention. Mutual Learning Programme DG Employment, Social Affairs and Inclusion Peer Country Comments Paper – Finland. Peer Review on "Way to work - strengthening the links between active labour market policy measures and social support services" Vilnius, Lithuania, 11-12 June 2018

jälkeen. Osatyökyvyttömyyseläke on tarkoitettu henkilölle, joiden työkyky on heikentynyt sairauden vuoksi, mutta jotka selviävät kevyemmästä tai osa-aikaisesta työstä. Osatyökyvyttömyyseläke on kuitenkin yksi keskeisimmistä osatyökykyisyyteen liittyvistä kannustinloukuista.

Suomessa on ehdotettu keinoksi mallia, jossa sosiaaliturva vähenee lineaarisesti palkkatulojen kasvaessa. Lineaarista mallia on suositeltu osatyökyvyttömyyseläkkeen ja ansiotyön yhteensovittamiseen, jotta osatyökykyiset eivät joutuisi kannustin- tai matalapalkkatyöloukkuun. Lineaarisella mallilla tarkoitetaan työansion ja eläkkeen yhteensovittamisen tapaa, jossa työansio pienentää maksussa olevaa eläkettä portaattomasti. Lineaarinen malli olisi paljon kannustavampi niille osatyökykyisille työntekijöille, jotka ansaitsevat yli nykyisten tulojen. Lineaarista mallia on suositeltu käyttöön otettavaksi myös täyteen työkyvyttömyyseläkkeeseen sekä toteuttavaksi sekä työeläke- että kansaneläkejärjestelmässä.<sup>62</sup>

Osatyökykyisten työttömyysturvan kannustavuutta voidaan parantaa lisäämällä osa-aikatyön vastaanottamisen kannustavuutta, sillä määrä- tai osa-aikaisen työn, pienipalkkaisen työn ja lyhyiden pätkätöiden tekeminen ei aina ole kannattavaa mm. asumistuen menettämisen vuoksi.<sup>63</sup>

### Osatyökykyiset työnantajien näkökulmasta

Osatyökykyisten työllistämisen lisäämiseksi on tehty useita selvityksiä siitä, millä ehdoilla työnantajilla olisi kiinnostusta rekrytoida osatyökykyisiä työnhakijoita. Työnantajat olisivat kiinnostuneet palkkaamaan enemmän alle 25-vuotiaita, yli 55-vuotiaita, pitkäaikaistyöttömiä ja osatyökykyisiä, jos työnantajamaksuja alennetaan työnantajan rekrytoidessa keskimääräistä vaikeammin työllistyviin työnhakijaryhmiin kuuluvia henkilöitä. Vain harva piti hyvänä keinona mahdollisuutta maksaa pienempää palkkaa työtä opettelevalle tai osatyökykyiselle henkilölle. Noin 1000 työnantajan näkemykseen perustuvan selvityksen mukaan työnantajat eivät kuitenkaan halua palkata osatyökykyisiä muita työntekijöitä matalammalla palkalla. Merkittävimpänä keinona lisätä osatyökykyisen työvoiman kysyntää työnantajat pitivät tuottavuuden aleneman ja riskien parempaa kompensointia työnantajalle.<sup>64</sup>

62 Oivo, T. & Kerätär, R. (2018) Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. STM, Helsinki; Sosiaali- ja terveysministeriö (2017). Kannustinloukut: Työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovittaminen sekä lineaarinen malli (2017). Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihanke (OTE). Työryhmäraportti. STM, Helsinki; Aula, M.K. (2016). Työllisyyskokeilujen selvitys – Työllisyyspalveluiden ja -tukien käyttäjälähtöistä arviointia. TEM, Helsinki.

63 Aula, M.K. (2016). Työllisyyskokeilujen selvitys – Työllisyyspalveluiden ja -tukien käyttäjälähtöistä arviointia. TEM, Helsinki.

64 Aula, M.K. (2016). Työllisyyskokeilujen selvitys – Työllisyyspalveluiden ja -tukien käyttäjälähtöistä arviointia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 30/2016, Helsinki: 68–69, 144–145, 150.

Suomessa on käyty keskustelua siitä, olisiko palkkatason alentaminen keino parantaa maahan muuttaneiden työllisyyttä<sup>65</sup>. Maahan muuttaneiden järjestöt, tutkijat ja ammattijärjestöt ovat vastustaneet ehdotusta, jonka mukaan maahan muuttaneiden työsopimusten vähimmäisehtoja ei tarvitsisi täyttää. Matalamman palkan maksamista maahan muuttaneille pidetään ongelmallisena siksi, että koettu syrjintä ja ryhmän matala status vaikuttavat kielteisesti ryhmien välisiin suhteisiin sekä voivat johtaa vähemmistöryhmään kuuluvien etäännyntymiseen kantaväestöstä ja ympäröivästä yhteiskunnasta. Lisäksi maahan muuttaneet työskentelevät usein matalapalkka-aloilla, joiden työehtosopimusten mukaiset vähimmäispalkat ovat jo valmiiksi varsin alhaiset. Väitöstutkimuksen mukaan maahan muuttaneet tekevät matalapalkka-aloilla samalla osaamistasolla samoja töitä muita matalammalla palkalla, minkä maahan muuttaneet kokevat jo epäoikeudenmukaiseksi. Myös työsuojelutarkastajien tekemät tarkastukset ovat todentaneet maahan muuttaneiden palkkasyrjintää.<sup>66</sup>

## 2.4 Matalapalkkaista työtä tekevien toimeentulo ja sosiaaliturva

Tilastot osoittavat, että nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä kykenee tukemaan matalapalkkaisen työn tekijöitä, ja työssäkävien köyhyys on Suomessa vähäistä ja jopa Euroopan alhaisinta. Työssäkäynti suojaa köyhyydeltä merkittävästi työttömyyteen verrattuna. Suhteellisen pienituloisuusrajan alla elävästä 706 000 suomalaisesta palkansaajia oli 44 000 ja yrittäjiä 26 000 vuonna 2017.<sup>67</sup> Yrittäjien asema jää tulonsiirtojen jälkeen merkittävästi palkansaajia heikommaksi, ja itsensä työllistäjillä on kuusinkertainen köyhyysriski palkansaajiin verrattuna<sup>68</sup>. Myös osa-aikatyötä tekevät elävät suhteellisessa köyhyydessä huomattavasti useammin kuin kokoaikatyön tekijät. Vuonna 2017 lähes joka kymmenes osa-aikaisista työskenteli suhteellisessa köyhyydessä samalla kun kokoaikaisen työn tekijöistä köyhyysriskirajan alla toimi 2,3 %.

Työssäkävien köyhyysriski on korostunut yksinhuoltajaperheissä ja yhden hengen kotitalouksissa. Vaikka nuorten työssäkävien köyhyysriski on korkein, suurimman työtätekevien köyhien ryhmän muodostavat 35–54-vuotiaat, joiden ikäryhmässä on myös eniten

65 Yle uutiset 24.10.2018. <https://yle.fi/uutiset/3-10470537>.

66 Holmberg, R. (2018). Maahanmuuttajat palkkakuoppaan kotoutumaan?

67 Eurostat (2018b). European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)

68 Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke B. (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

työtätekeviä pitkäaikaisköyhiä.<sup>69</sup> Suhteellisen pienituloisuusmittarin lisäksi myös kotuullisen vähimmäiskulutuksen viitebudjetilla eli minimibudjetilla tarkasteltuna köyhyys näyttää koskevan vain pientä osaa työllisistä. Elämäntilanteen muuttuessa matalapalkkaisen ansioturva ei kuitenkaan riitä kattamaan minimibudjettia. Ostovoima minimibudjetin mukaisesti elävillä on myös heikentynyt yleistä kuluttajahintaindeksiä nopeammin viime vuosien aikana erityisesti asumiskustannusten nousun vuoksi, ja vuonna 2018 julkaistuilla päivitetyillä viitebudjeteilla tehdyt laskelmat tulevat tarjoamaan päivitettyä tietoa sosiaaliturvan riittävydestä työssäkäyvien osalta. Viitebudjetit olettavat kuitenkin esimerkiksi terveydenhoitomenot pieniksi, ja erilaisista kotitalouden tarpeista johtuen köyhyys voi koskettaa työssäkäyvää syvästikin.<sup>70</sup>

Työssäkäyvien merkittävimmät sosiaaliturvaetuudet ovat työttömyysetuus, yleinen asumistuki ja toimeentulotuki, jotka vaikuttavat taloudellisiin kannustimiin vastaanottaa työtä tai lisätä työtunteja. Matalapalkkaisen työn haasteena ovat työssäoloehdon kerryttäminen ja ansioturvan taso, jotka määrittelevät toimeentuloa työttömyyden tai osittaisen työllistymisen aikana sekä kannustimia työllistymiseen.

**Määräaikaiset työsuhteet** ovat yleisin syy työttömyyden alkamiselle. Työttömyysturvaa on määräaikaisten työntekijöiden osalta parannettu 2000-luvulla työttömyysturvalakiin tehdyin muutoksien. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan anteliaisuus parani 2002–2014, kun ansioturvan kriteerit löystyivät. Viimeaikaiset heikennykset vuosina 2015 ja 2017 ovat kuitenkin palauttaneet ansioturvan anteliaisuuden 2000-luvun alun tasolle lyhentämällä ansiosidonnaisen turvan kesto.<sup>71</sup> Ansiosidonnaista päivärahaa saavilla on muita heikommat taloudelliset kannustimet vastaanottaa kokoaikaista matalapalkkaista työtä. Toisaalta ansioturva kannustaa työntekoon, sillä ansiotyö kerryttää parempaa työttömyysturvaa tulevaisuudessa.

Taloudelliset kannustimet vastaanottaa **osittaista matalapalkkaista työtä työttömyysaikana** ovat hyvät anteliaasta sovitellusta päivärahasta<sup>72</sup> johtuen. Työttömyysturvan ja asumistuen 300 € suojaosien käyttöönotto vuosina 2014 ja 2015 paransivat kannustimia edelleen. Vuoden 2014 sovitellun työttömyysetuuden ja työtulon yhteenlaskettu

69 Eurostat (2018b). European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC).

70 Perusturvan riittävyden II arviointiryhmä. Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2011–2015 (2015); ja Mukkila S., Ilmakunnas I., Moisio P. ja Saikkonen P. (2017). Perusturvan riittävyys ja köyhyys 2017. sekä Savela O. (2018) Köyhyysrajalla hinnat ovat nousseet enemmän. Tieto&Trendit. Tilastokeskus

71 Kyyrä T., Pesola H., & Rissanen, A. (2018). Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses. VATT Research Reports 184

72 Työttömyysetuuden voi saada sovitelluna, jos työllistyy osa-aikaisesti, enintään kaksi viikkoa kestäväan kokoaikatyöhön tai joutuu osittain lomautetuksi. Työaika saa olla enintään 80 % alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän työajasta osa-aikatyössä. Soviteltu työttömyysetuus on vähintään peruspäivärahan suuruinen, joten palkan ja sovitellun ansiopäivärahan yhteisumma voi ylittää ansiopäivärahan perusteena olevan palkan, mikäli hän on työskennellyt matalapalkkaisessa työssä.

enimmäismäärä nostettiin myös 90 %:sta täyteen 100 %:iin päivärahan perusteena olevasta palkasta. Kansainvälisesti verraten suojaosa on korkea ja päivärahan määrä laskee muita maita hitaammin suojaosan ylittävillä tuloilla. Kotitalouskohtainen asumistuki nostaa kuitenkin rajaveroasteita erityisesti monilapsisissa perheissä.

Taloudelliset kannustinongelmat osa-aikaisen työn vastaanottamiseen ovat harvinaisia ansiosidonnaista päivärahaa saavilla. Silti tarveharkintaisia sosiaalietuuksia, erityisesti toimeentulotukea saavien kannustimet vastaanottaa työtä ovat edelleen heikot. Heitä ovat erityisesti yksinasuvat peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajat tai henkilöt, joiden puoliso ei ole töissä eikä saa ansiosidonnaista päivärahaa. Miesten osuus yksinasuvista peruspäivärahan tai työmarkkinatuen saajista on korkeampi kuin muissa ryhmissä.<sup>73</sup> Suojaosat toisaalta vähensivät kannustimia lisätä työtunteja yli 40 prosenttiin kokoaikatyöstä, ja kannustimet siirtyä kokoaikatyöhön ovat heikot työmarkkinatuen menetyksen vuoksi kun työaika saavuttaa 80 % kokoaikatyön ajasta.<sup>74</sup> Lapsiperheiden toisen palkansaajan kannustimet vastaanottaa matalapalkkaista työtä ovat jo pitkään olleet heikot, mutta päivähoitomaksujen alentaminen vuonna 2017 ja edelleen vuonna 2018 paransivat kannustimia.

Soviteltuina maksetut etuuspäivät huomioidaan muunnettuna täysiksi etuuspäiviksi, ja täten ne kuluttavat ansiopäivärahan ja peruspäivärahan enimmäisaikaa hitaasti. Toisaalta päivärahan alenemisen uhka saattaa vähentää kannustimia vastaanottaa matalapalkkaista työtä sovitellun päivärahan turvin, sillä työssäoloehdon täyttyessä uudelleen päivärahan perusteena käytetään uutta palkkaa, mikäli tarkistuksesta on yli vuosi ja edellinen päivärahakausi on päättynyt<sup>75</sup>. Vuonna 2017 ansiosidonnaisen päivärahan kestoja leikattiin 100 päivällä, mikä tarkoitti viidesosan leikkausta alle 58-vuotiailla ja neljäsosan leikkausta alle kolme vuotta työskennelleillä. Tämän myötä kannustimet työllistyä osittaiseen matalapalkkaiseen työhön laskevat aiempaa nopeammin työttömyyden jatkuessa. Lisäksi kannustimet ovat heikentyneet aiempaa useammassa kahden aikuisen kotitaloudessa, ellei ansioturvan lyhentäminen johda puolison nopeaan työllistymiseen. Toisaalta ansioturvan keston leikkaus vähentää ansiosidonnaisen päivärahan käyttöä yleisenä matalapalkkatukena. Sovitellulle työmarkkinatuella ei ole asetettu enimmäisaikaa. Lyhempi ansioturva siis nopeuttaa työllistymistä, mutta työllistyminen tapahtuu aiempaa todennäköisemmin matalapalkkaiseen työhön.<sup>76</sup>

73 Haataja A. (2007). Soviteltu työttömyysetuus: Taustaa ja nykytilanne. VATT-keskustelualoitteita 430 ja Kyrrä, T., Matikka, T ja Pesola, H. Osittaisen työllistymisen kannustimet. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2018.

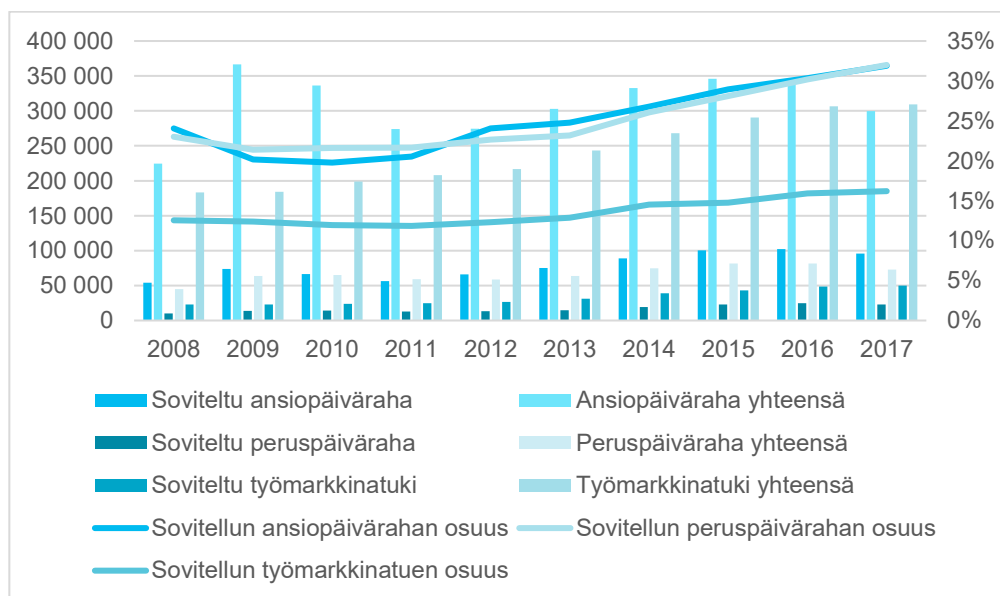
74 Pareliusson, J., Hwang, H. & H. Viitamäki, H. (2018). "Basic income or a single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland", OECD Economics Department Working Papers, No. 1464; OECD (2018) OECD Economic Surveys: Finland 2018

75 Mikäli edellinen päivärahakausi ei ole päättynyt työssäoloehdon täyttyessä, päiväraha alenee enintään 20 %.

76 Kyrrä T., Pesola H. & Rissanen, A. (2018). Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses. VATT Research Reports 184

Hyvät taloudelliset kannustimet osittaisen työn vastaanottamiseen näkyvät käytännössä kokoaikatyön puutteesta tehtävän osa-aikatyön yleistymisenä ja sosiaaliturvamenojen kasvuna. Kun tarkastellaan kuvassa 3 *sovitellun työttömyysturvan saajien määriä ja osuutta kaikista päivärahan saajista* huomataan, että sovitellun turvan saajien osuus on kasvanut merkittävästi vuodesta 2013. Tuolloin työttömyysturvan saajien ja yhteenlasketujen työttömyyspäivien määrät alkoivat kasvaa selvästi. Soviteltua päivärahaa saavien osuus kasvoi yhä vuonna 2017 samalla kun päivärahan saajien määrä väheni työmarkkinatuen saajia lukuun ottamatta.

Todellisuudessa työttömyyspäivärahaa saavien osuus työssäkäyvistä on kasvanut vielä enemmän, sillä alle 300 € suojaosan ansaitsevat eivät näy sovitellun päivärahan saajina. Edelleen laskettuna *soviteltujen etuuspäivien osuutena kaikista etuuspäivistä* vuosina 2010–2016 huomataan, että työskentely työttömyysturvalla on yleistynyt tasaisesti 2010-luvulla ja hieman kiihtynyt vuosina 2014 ja 2015. Yleisintä sovitellut etuuspäivät olivat peruspäivärahan saajien keskuudessa.<sup>77</sup>



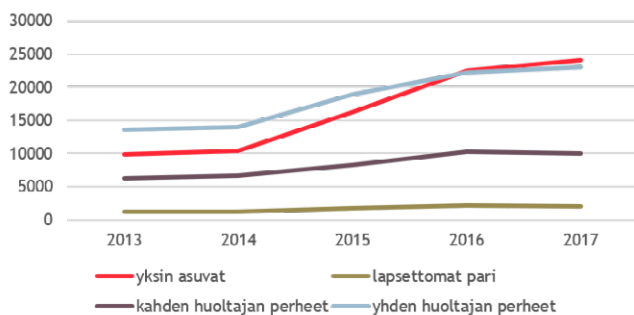
**Kuvio 3.** Sovitellun työttömyyspäivärahan saajien määrä ja osuus kaikista päivärahasaajista 2008–2017.

Lähde: Kela (2018).

77 Kyyrä T., Matikka T. & Pesola H. (2018). Osittaisen työllistymisen kannustimet. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2018

Kun tarkastellaan työttömyysmenojen kehitystä sosiaaliturvakustannuksina vuosina 2008 ja 2015 havaitaan, että soviteltujen ja osittaisten työttömyysetujen menot kolminkertaisuivat, kun maksetut työttömyysetuudet kokonaisuutena kasvoivat kaksi kolmasosaa. Soviteltuna tai osittaisena maksetun työttömyysetuuden osuus kaikista menoista kasvoi 10 %:iin vuonna 2015, kun vuonna 2008 osuus oli 6 %. Samaan aikaan soviteltua tai osittaista työttömyysetuutta saavien osuus kaikista tuen saajista kasvoi joka viidennestä noin joka neljänteen (26 % vuonna 2015)<sup>78</sup> Suojaosien ohella sovitellun päivärahan osuutta ja työttömyyspäivien kokonaismäärää on kasvattanut korotettu soviteltuun päivärahan oikeutettava yhteenlaskettu tulotaso. Ansiosidonnaisen päivärahan enimmäiskeston lyhentämisen 100 päivällä vuonna 2017 voidaan jatkossa olettaa vähentävän soviteltujen etuuspäivien osuutta kaikista etuuspäivistä.

Asumistuen 300 € suojaosan käyttöönotto vuonna 2015 kasvatti selvästi asumistukea saavien työssäkäyvien kotitalouksien määrää (kuva 4). Asumistukea saavien työssäkäyvien kotitalouksien määrä lähes kaksinkertaistui vuosina 2014–2017, ja 13 % kaikista asumistuen saajista oli työssäkäyviä vuonna 2017. Samaan aikaan myös työssä käyvien keskimääräiset asumismenot ja asumistuki kasvoivat.<sup>79</sup> Helsingissä jopa joka viides yleisen asumistuen saajista oli työssäkäyvä vuonna 2017.<sup>80</sup> Toimeentulotukea saaneista 15–74-vuotiaista noin 6 % oli työllisiä, eli noin 24 700 työllistä sai toimeentulotukea. Toimeentulotukea saavien työllisten määrä ja osuus ovat hieman vähentyneet vuodesta 2008.<sup>81</sup> Asumistuella ja toimeentulotuella on vaikutuksia vuokrien nousuun, ja siten ne vähentävät edelleen matalapalkkaisessa työssä olevien palkkojen ostovoimaa ennen tulonsiirtoja.



**Kuvio 4.** Asumistukea saavat työssäkäyvät kotitaloudet, 2013–2017.

78 Eurostat (2018c). Labour market policy - Expenditure and participants.

79 Kelan asumistuketilasto 2017 (2018).

80 Saikkonen P., Hannikainen K., Kauppinen T., Rasinkangas J. & Vaalavuo M. (2018). Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. Raportti 2/2018. THL

81 Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (2018). Toimeentulotuki.

**Taulukko 2. Asumistukea saavat työssäkäyvät kotitaloudet, 2013–2017.**

|                               | 2013     | 2017    |
|-------------------------------|----------|---------|
| Saajaruokakunnat              | 32 352   | 61 000  |
| Keskim. asumistuki (e/kk)     | 250,8    | 273,11  |
| Keskim. asumismenot (e/kk)    | 694,1    | 725,74  |
| Keskim. asumistukitulo (e/kk) | 1 527,00 | 1839,63 |

Lähde: Kelan asumistukitilasto (2018).

**Itsensä työllistäjien** korkea köyhyysriski osoittaa, ettei sosiaaliturvajärjestelmä ole kyennyt riittävästi tukemaan yrittäjinä itsensä työllistävien toimeentuloa. Itsensä työllistäjille on yleistä liikkuminen yrittäjätoiminnan ja palkkatyön välillä, ja pää- ja sivutoimisen työn raja on usein häilyvä ja tilanne saattaa vaihdella useasti lyhyenkin ajan sisällä. Ansiotuloa kerätään samanaikaisesti tai vuorotellen useasta eri lähteestä, mutta tulot voivat jäädä toimeentulon riittämättömäksi, eikä yhdestä tai jopa eri lähteistä ansaituilla vähäisillä tuloilla ole välttämättä mahdollista kerryttää ansiosidonnaista sosiaaliturvaa nykyainsäädännön mukaan. Itsensä työllistäjät ovat nostaneet haasteina esiin *yrittäjän sosiaaliturvamaksuvelvoitteiden joustamattomuuden* vaihtelevien työtulojen tilanteessa sekä *oikeuden työttömyysturvaan*. Myös tietämys yrittäjän sosiaaliturvasta on osoittautunut heikoksi. Laskennallinen yrittäjän itsensä määrittelemä työtulo vaikuttaa tulevan vanhuuseläkkeen, yrittäjän sairaus- ja vanhempainpäivärahan sekä mahdollisen ansioturvan tasoon. Noin 40 % itsensä työllistäjistä maksaa mielestään liian pieniä työeläkemaksuja, jolloin vanhuuseläke ja ansiosidonnaiset etuudet voivat jäädä riittämättömän alhaisiksi. Itsensä työllistäjät kykenevät myös pitämään vain harvoin vanhempainvapaita ja ne toteutuvat myös toivottua lyhempinä. Lisäksi vain harva itsensä työllistäjä on järjestänyt itselleen työterveyshuollon.<sup>82</sup> Tulorekisterin myötä olisikin syytä jatkossa siirtyä käyttämään sosiaaliturvamaksujen määräytymisen perusteena todellisia työstä saatavia tuloja.

Itsensä työllistäjien kannalta yrittäjä- ja palkkatyöntekijän statusjaon säilyttäminen nähdään parhaana ratkaisuna, eikä yrittäjä- ja palkkatyön välillä liikkuvien määrittely lainsäädännössä kolmantena ryhmänä toisi parannuksia heidän asemaansa. Nykytilanteessa itsensä työllistäjillä työttömyysturvajärjestelmän ulkopuolelle on mahdollista jäädä ansiotuloa, joka ei toisaalta kerrytä palkansaajan työssäoloa yrittäjätoiminnassa tehtynä, ja jota ei ole mahdollista vakuuttaa yrittäjän työttömyysvakuutuksessa yrittäjän eläkevakuutuksen puuttuessa, koska kertyvä yrittäjätulo on liian alhainen.<sup>83</sup> Ratkaisuna ongelmaan

82 Sutela H. & Pärnänen A. (2014). Itsensä työllistäjät 2013. Tilastokeskus.

83 Ansioturvaan oikeuttava työssäoloehto täyttyy, kun on toiminut yrittäjänä vähintään 15 kk työttömyyttä edeltäneen 48 kuukauden aikana ja työtulo on vähintään 1 086 €/kk (vuonna 2019). Alle 4 kk kestänyt yritystoiminta ei kuitenkaan kerrytä työssäoloa. Peruspäivärahassa työssäoloa luetaan yrittäjätoiminnan lisäksi palkansaajan työssäoloa luettava työ edellisen 28 kuukauden ajalta.



käynnistettiin vuonna 2016 valmistelutyö ns. yhdistelmävakuutuksesta, joka tarjoaisi mahdollisuuden yrittäjänä ja palkansaajana tehtävän työn yhtäaikaiseen vakuuttamiseen. Yhdistelmävakuutuksessa ehdotettiin poistettavaksi nykyinen kytkös yrittäjän eläkelain vuositulorajaan sekä neljän kuukauden yritystoiminnan keston rajoitteeseen. Valmistelu ei kuitenkaan edennyt sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä aikataulun mukaisesti vuonna 2018.<sup>84</sup>

Vuodesta 2016 voimaan astuneen työttömyysturvalain yrittäjämääritelmän muutoksen myötä yrittäjäksi katsotaan työ- ja sosiaalivakuutuslainsäädäntöä vastaavasti kaikki, jotka työskentelevät ansiotarkoituksessa ilman työ- tai virkasuhdetta työpanoksen suuruudesta riippumatta. Aiemmin yrittäjästatus perustui yrittäjän eläkelain mukaiseen vakuuttamisvelvollisuuteen, mikä rajasi osan itsensä työllistäjistä yrittäjämääritelmän ulkopuolelle. Yrittäjä on oikeutettu työttömyysturvaan, mikäli yritystoiminta tulkitaan sivutoimiseksi tai työ kestää enintään kaksi viikkoa. Tällöin työttömyysetuus maksetaan soviteltuna. Yritystoiminta katsotaan sivutoimiseksi, mikäli vähintään kuuden kuukauden työhistoria osoittaa, että yrittäjä on ollut samanaikaisesti yritystoimintaan liittymättömässä, palkansaajan työssäoloehdosta kerryttävässä työssä tai opiskellut päätoimisesti. Sivutoimisuus tarkastetaan uudelleen, mikäli toiminnan laajuudessa tapahtuu muutoksia.

Vuoden 2018 alussa voimaan tullut uudistus pyrkii kannustamaan yritystoiminnan perustamiseen työttömyysaikana, ja yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta ei arvioida neljän ensimmäisen kuukauden aikana yritystoiminnan aloittamisesta vaan työttömälle maksetaan työttömyysetuutta joko kokonaan tai soviteltuna riippuen yritystoiminnan tuloista. Neljän kuukauden jälkeen työttömän on mahdollista saada työttömyysetuutta, mikäli yritystoiminta tulkitaan sivutoimiseksi työmäärän arvioinnin perusteella. Kokonaisarviointia on kuitenkin vaikea tehdä, mikä antaa tilaa virkailijakohtaisille tulkinnoille. Tuloihin perustuva sivutoimisuuden arviointi olisi selkeämpi ja ennakoitavampi malli kaikkien osapuolten kannalta. Edelleen työllistymiseen ja työttömäksi jäämiseen taloudellisten riskien vähentämiseksi perheyriyksessä työskenneltäessä hyväksyttiin marraskuussa 2018 hallituksen esitys, jonka mukaisesti perheyriyksessä työskentelevän ns. ei-omistavan perheenjäsenen asema muutetaan työttömyysturvajärjestelmässä palkansaajaksi. Perheenjäsenen on siis jatkossa oikeutettu ansiopäivärahaan samoin perustein kuin palkansaaja lukuun ottamatta työssäoloehdosta, joka on 52 viikkoa 26 viikon sijaan.<sup>85</sup>

Huolimatta edellä esitetyistä viimeaikaisista parannuksista osittaisen tai lyhytaikaisen työn vastaanottamisen kannustimien parantamiseksi, matalapalkkaisen työn tarjontaan vaikuttavat heikentävästi ns. **byrokratialoukut** eli maksatuksen epävarmuus, byrokraattisen

84 Ks. Löfgren M. & Hellstén, H. (2016). Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa. TEM. Työelämä. 40/2016

85 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta yrittäjien ei-omistavien perheenjäsenien työttömyysturvan kehittämiseksi HE 236/2018 (2018)

prosessin läpikäynti ja käsittelyaikojen sekä maksatuksen viiveet. Kun tilanteet vaihtuvat, työttömyysetuuden maksaja pääsääntöisesti katkaisee etuuden selvityksen ajaksi, mikä vaikeuttaa merkittävästi pienituloisten toimeentuloa. Lisäksi tietämättömyys työn vastaanottamisen tai työtuntien lisäämisen vaikutuksista tuloihin heikentää halukkuutta työhön, ja käsitykset taloudellisesta kannattavuudesta voivat poiketa merkittävästi taloudellisista laskelmista. Ongelmana on, että monimutkaista työ- ja sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan usein hyvin eri tavoin eri puolella maata ja jopa riippuen virkailijasta. Kokonaisuudessaan päätöksiin työllistyä tai lisätä työtunteja vaikuttavat käytännössä myös monet muut seikat kuin lyhyen aikavälin taloudelliset insentiivit. Ratkaisuksi byrokraloukkuihin ja informaatiopuutteeseen on esitetty erilaisia malleja etuuksien yhdistämiseksi tulorekisteriä hyödyntäen.

Eriarvoisuutta käsittelevä työryhmä päätyi keväällä 2018 esittämään minimitason etuuksien yhdistämistä uudeksi syyperustaiseksi perusturvalaiksi, jonka tarkoituksena on kannustinloukkujen vähentäminen ja väliinpuotoamisten ehkäisy vähentämällä asiakkaiden siirtymistä etuudelta toiselle, yhtenäistämällä etuuksien laskentasääntöjä ja käsitteitä sekä tarjoamalla osallistumislisän työmarkkinoiden käytettävissä oloa koskevien ehtojen täyttyessä. Mallissa perusturvalaki koostuu perusosasta, asumistuesta, turvaosasta ja korvauksista. Nykyistä toimeentulotukea vastaavan turvaosan osalta ansiotulojen ja toimeentulotuen yhteensovittamista kehitettäisiin kannustavammaksi siten, että asiakkaalle jäisi käytöön nykyistä merkittävästi enemmän työtuloja. Perusturvalakiin siirtymisen ei nähtäisi poistavan mahdollisuutta vaiheittaiseen siirtymiseen syyperusteisesta perusturvalaista kohti perustulomaista tai negatiivisen tuloveron kaltaista toimintatapaa.<sup>86</sup>

OECD vertaili maaraportissaan perustulon ja ns. yleistuen soveltuvuutta Suomeen, ja päätyi toteamaan yleistuen soveltuvan Suomen olosuhteisiin paremmin johtuen korkeasta hallinnollisesta kapasiteetista kohdentaa yleistukea sitä eniten tarvitseville. Mallinnoksen oletuksilla perustulo ei saavuttaisi nykyisen järjestelmän tai yleistuen tulonsiirtovaikutuksia ja lisäisi suhteellista köyhyyttä samalla kun tuloverotus kiristyisi kohtuuttomasti.<sup>87</sup> Eri mallien soveltuvuutta Suomeen selvitettiin laajemmin perustulokokeilua varten vuonna 2016. Tällöin ns. yleistuki ja negatiivinen tulovero hylättiin kokeiluvaihtoehtona tulorekisterin puutteessa, ja päädyttiin suosittelemaan osittaista perustulokokeilua puhtaaseen perustuloon sisältyvien ongelmien vuoksi.<sup>88</sup> Perustulokokeilu toteutettiin vuosina 2017–2018 Kelan työttömyysturvaetuutta saavien joukossa.

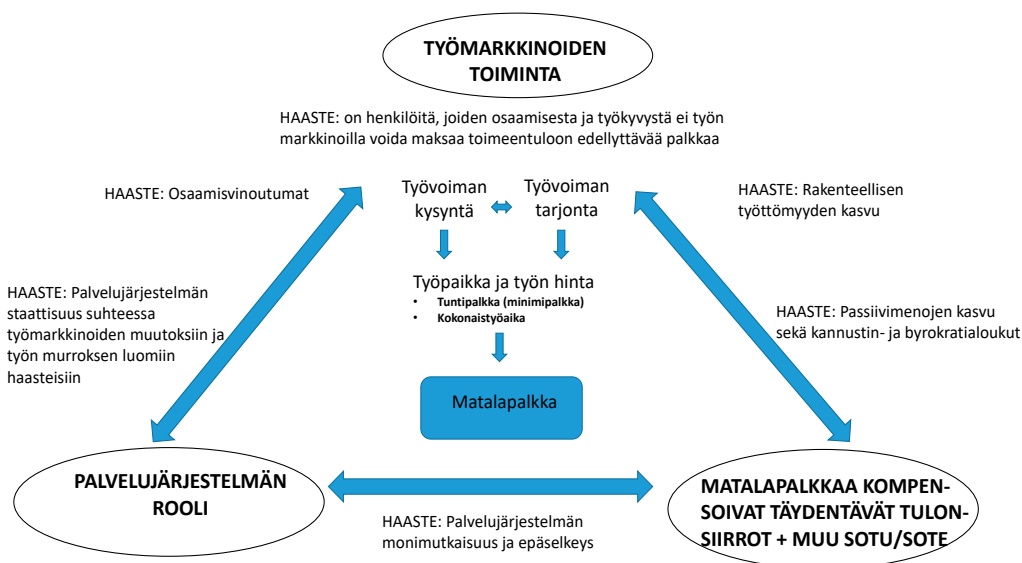
86 Valtioneuvoston kanslia (2018). Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018.

87 OECD (2018a) OECD Economic Surveys: Finland 2018

88 Kangas O. & Pulkka V-V.(toim.) (2016). Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016 ja Honkanen P. &, Kangas O. (2016). Perustulo ja kannustavuus. Talous ja yhteiskunta 1/2016

## 2.5 Työmarkkinoiden toiminnan logiikka

Matalapalkkaisen työn taso määrittyy työmarkkinoilla ensisijaisesti työn kysynnän ja tarjonnan myötä. Työmarkkinoilla osaamisvaatimukset ovat jatkuvasti lisääntyneet ja työn tuottavuusvaatimukset koventuneet. Työmarkkinoilla on enenevässä määrin henkilöitä, joiden osaamisesta ja työkyvystä ei voida maksaa riittävän hyvään toimeentuloon edellyttävää palkkaa. Matalapalkkaisen työn tasoon vaikuttavat myös kunkin maan institutionaaliset, makrotaloudelliset, demografiset ja kulttuuriset tekijät. Suomessa täydentävillä tulonsiirroilla (työmarkkinatuki, toimeentulotuki ja asumistuki) on pyritty turvaamaan riittävä toimeentulo. Vastaavasti työnantajalle korvauksena maksetulla palkkatuella on pyritty kompensoimaan sellaisten henkilöiden palkkakuluja, joiden tuottavuus ei riitä peittämään palkkauksesta aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi kansallisella palvelujärjestelmällä on keskeinen rooli yhtä lailla sosiaaliturvan ylläpitämisessä ja tarjoamisessa, kuin osaamisen ja työvoiman välittämisessä työmarkkinoilla.



**Kuvio 5.** Matalapalkkatyöhön vaikuttavia tekijöitä ja haasteita Suomessa.

Palvelujärjestelmä voi osaltaan edistää matalapalkkaisen työn tarjontaa parantamalla heikon tuottavuuden henkilöiden osaamistasoa ja terveydentilaa vastaamaan työmarkkinoiden vaatimuksia ja mahdollistaa heidän osallistumisensa avoimille työmarkkinoille. Toisaalta palvelujärjestelmä voi parantaa jo työmarkkinoilla toimivien, mutta matalapalkkaisissa tehtävissä toimivien osaamistasoa ja liikkumista työmarkkinoilla korkeamman tuottavuuden tehtäviin. Edelleen kohtaantoa edistävä palvelujärjestelmä parantaa työn tuottavuutta ohjaamalla työnhakijoita heidän kyvykkyksiään ja osaamistaan vastaaviin työtehtäviin. Toimiakseen palvelujärjestelmällä tulee kuitenkin olla riittävästi resursseja,

jotta se voi palvella ei ainoastaan vaikeasti työllistyviä, vaan myös työn ja työttömyyden välimaastossa liikkuvia matalapalkkaisia työntekijöitä. Kuvassa 5 on hahmoteltu matalapalkkatyöhön vaikuttavia tekijöitä ja niihin liittyviä haasteita Suomessa.

Suomessa kuten myös muualla Euroopassa matalapalkkaisen työn eri muodot ja kasvu kohdentuvat voimakkaasti samoihin palvelualoihin ja ammatteihin. Matalapalkkaisen työvoiman kasvaneeseen kysyntään vastaavat muita useammin naiset, nuoret ja ulkomaalais-taustaiset. Erityisesti majoitus- ja ravitsemusalalla matalapalkkaisen työn kasvu on viime vuosina ollut huomattavan nopeaa. Nuorista moni matalapalkkaisen työn tekijä on opiskelija, mutta matalapalkkainen työ kohdistuu kaikkein nuorimpiin ikäryhmiin myös, jos jätetään opiskelijat huomioimatta. Matalapalkkainen työ on aiempaa yleisempää myös 25–34-vuotiaiden naisten keskuudessa. Hyvä koulutus suojaa matalapalkkaiselta työltä lukuun ottamatta määräaikaista työsuhteita ja itsensä työllistäjiä sekä maahanmuuttajataustaisia, joille koulutus antaa muita heikomman suojan matalapalkkaista työtä vastaan, ja joilla alityöllisyys on koulutettunakin suomalaistaustaisia yleisempää.<sup>89</sup>

Matalapalkkainen työ ja työmarkkinariskit kohdistuvat yhä tiiviimmin samoille henkilöille, jotka jäävät merkittävästi jälkeen ura- ja palkkakehityksessä verrattuna kokoaikaisesti ja vakituisessa asemassa työskenteleviin. Palkansaajien määrä matalapalkkaisissa ammatteissa ei näyttäisi olevan kasvussa, mutta kokoaikaiset työntekijät ovat osittain korvautumassa osa-aikaisilla työntekijöillä. Matalapalkkaisuutta aiheuttavina työnteon muotoina voidaankin pitää matalan tuntipalkan lisäksi osa- ja määräaikaissa työsuhteissa työskentelyä sekä itsensä työllistämistä. Näihin ryhmiin kuuluu tosin myös erittäin hyvin toimeentulevia työllisiä, joille työn muodon valinta on oma. Esimerkiksi itsensä työllistäjät voivat olla yrittäjinä paremmassa taloudellisessa asemassa kuin palkansaajana.

Sosiaaliturvajärjestelmä suojelee työssäkäyviä palkansaajia tehokkaasti, ja työssäkäyvien köyhyys on harvinaista niin suhteellisesti kuin myös kohtuullisen vähimmäiskulutuksen minimibudjetilla mitattuna. Ansioturva jää kuitenkin matalapalkkaista työtä tekevillä heikoksi. Palkansaajia vielä heikoimmassa asemassa ovat kuitenkin usein työn ja yrittäjyyden välillä liikkuvat työlliset, jotka jäävät vaille riittäviä ansiosidonnaisia etuuksia. Ensinnäkin yrittäjistä moni ilmoittaa eläkkeensä ja ansioturvansa perusteena olevan työtulonsa liian alhaiseksi. Toisekseen työn ja yrittäjyyden välillä liikkuvan työllisen voi olla mahdollonta vakuuttaa työtään tai täyttää työssäoloehdot. Lisäksi sosiaaliturvamenot ovat kasvaneet viime vuosina merkittävästi, mikä johtuu sosiaaliturvajärjestelmään tehdyistä uudistuksista, jotka ovat pyrkineet parantamaan kannustimia matalapalkkaisen työn vastaanottamiseksi.

89 Tilastokeskus (2016). Työvoimatutkimus ja Tilastokeskus (2018). Palkkarakenne sekä Nieminen T., Sutela H. & Hannula U. (2015). Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Tilastokeskus.

Kirjallisuuskatsauksen perusteella voidaan tiivistetysti todeta, että matalapalkkaisuutta potentiaalisesti aiheuttavien työn muotojen yleistymisen taustalla on Suomessa kuten muuallakin maailmassa ollut useimmiten yksittäisten ammatti- tai toimialojen sisällä tapahtuvia ketjumaisia muutosprosesseja. Matalapalkkaisen osa-aikaisen työn kysynnän kasvun taustalla on lainsäädännön vapautuminen ja aukioloaikojen pidentyminen palvelualoilla viime vuosikymmeninä. Antelias soviteltu päiväraha on tarjonnut työttömille hyvät kannustimet vastata osa-aikaisen työvoiman kysyntään ja heikko kokoaikatyön kysyntä viimeisen kymmenen vuoden aikana on täten ohjannut työvoimaa osittaiseen työllistymiseen.

Itsensä työllistäjien määrän kasvun taustalla on ollut aiempina vuosina rakennusalan alihankinnan lisääntyminen ja edelleen jatkuva rakenteellinen muutos palkkatyöstä kohti itsensä työllistämistä luovilla aloilla sekä aiemmin kuntatyöntekijöinä toimineiden sosi-aali- ja terveysalan työntekijöiden ulkoistaminen. Vastaavasti säädösten tiukentuminen määräaikaisten työsuhteiden osalta on jossain määrin vähentänyt määräaikaisuuksia. Työantajille kohdennetuilla työllisyys- ja palkkatuilla sekä sosiaaliturvamaksujen alentamisella ei sen sijaan ole pystytty osoittamaan vaikutuksia työllisyyden kasvuun matalapalkkaisilla aloilla, vaan tuet ovat pikemminkin ohjanneet työntekijän valintaa ja parantaneet vaikeasti työllistyvien mahdollisuuksia työllistyä. Heikko vaikutus työllisyyteen ei sinällään ole yllättävää, sillä tukien tarkoituksena on kompensoida työntekijän osatyökykyisyyden aiheuttamaa tuottavuuden alenemaa. Tuet saattavat kuitenkin joissain tapauksissa lisätä osa-aikaisten työntekijöiden työtunteja ja näin kasvattaa työntekijän työstään saamaa kuukausiansiota. Kokeilut ovat kuitenkin olleet määräaikaisia, mikä on saattanut vaikuttaa työantajien käyttäytymiseen.

Osatyökykyisyys on käsite, joka on yksilö- ja tilannekohtaisuutensa vuoksi vaikeasti tarkasteltavissa kansallisella tasolla sekä etenkin kansainvälisestä näkökulmasta. Toisaalta selvityksen vertailumaat ovat Länsi- ja Pohjois-Euroopan maita, joissa osatyökykyisyyttä tarkastellaan työtehtävässä selviytymisen näkökulmasta eikä Itä-Euroopan tavoin rajatusti vammaisten henkilöiden työllistymisen näkökulmasta. Kansainvälisen vertailun perusteella Suomen vahvuutena on se, että osatyökykyisten sosiaaliturvan ja palkkatyön yhdistämisessä huomioidaan sekä työttömät työnhakijat että työssä olevat henkilöt yhtäläisesti. Tämä on tärkeä näkökulma, kun otetaan huomioon muuttuneet työmarkkinat osa-aikaisten, määräaikaisten ja tarvittaessa töihin kutsuttavien työn ja sosiaaliturvan yhdistämisen kannalta. Suomessa on huomioitu myös eriytyminen, joka näkyy vaikeasti työllistyvien ryhmien sisällä työllistymisessä ja yrittäjyydessä<sup>90</sup>.

90 mm. Saukkonen, P. (2018). Ulkomaalaistaustaisten kotoutuminen Helsingissä vuonna 2016. Työllisyys, tulot ja asuminen. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot.

### 3 Matalapalkkaisen työn muutokset ja siihen liittyvät kehityskulut vertailumaissa

Tässä selvityksessä tarkastellaan matalapalkkatyötä ja sosiaaliturvaa Suomessa ja neljässä vertailumaissa, jotka ovat Tanska, Saksa, Alankomaat ja Iso-Britannia. Maiden talouden ja työmarkkinoiden toiminnassa on paljon yhteistä, vaikka erojakin tietenkin löytyy. Euroopanlaajuisesti ajateltuna valitut vertailumaat muistuttavat Suomea enemmän kuin useimmat niistä Euroopan maista, jotka eivät ole tässä tarkastelussa mukana. Niissä kaikissa on lisäksi tehty sosiaaliturvaan, työnvälitykseen ja matalapalkkatyöhön liittyviä uudistuksia, joista saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää myös Suomessa.

#### Matalapalkkainen työ ja osa-aikatyö

Yksi viime vuosikymmenien keskeinen työmarkkinoiden muutostrendi on ollut polarisatiokehitys, jota on havaittu ammattikohtaisessa työllisyysrakenteessa. Sen seurauksena työllisyysosuudet ovat kasvaneet korkeapalkkaisissa ja matalapalkkaisissa ammateissa samalla kun keskipalkkaisten ammattien työllisyysosuus on vähentynyt<sup>91</sup>. Kehityksen on katsottu alkaneen viimeistään jo 1990-luvulla.

Matalapalkkaisen työn tekijöiden osuus kaikesta työstä on noussut EU-tasolla vähitellen yli 17 prosenttiin työvoimasta (taulukko 3). Sen yleisyyteen eri maissa vaikuttavat monet eri tekijät. Sellaisia ovat mm. kodinhoitoon liittyvät perinteet ja toisistaan poikkeavien koulutusjärjestelmien aiheuttamat erot. Osa-aikatyö voi olla myös valinta, joka on helpompi tehdä maissa, joissa osa-aikatyötä pidetään joillekin työntekijäryhmille tavanomaisena toimintamallina. Usein osa-aikaisuus tarkoittaa kuukausitasolla samaa kuin matalapalkkaisuus, mutta hyvin monet osa-aikatyöt ovat matalapalkkaisia myös tuntiansioilla mitattuna.

91 Kauhanen, M. (2017). Työllisyys ja työttömyys – Miten suomalaiset työmarkkinat ovat muuttuneet? teoksessa Taimio H. (toim.) (2017). Tuotannon Tekijät – Palkansaajien Suomi 100 vuotta, Palkansaajien tutkimuslaitos, Helsinki 2017.

Eurofoundin mukaan hieman yli 40 % pienistä kokonaistuloista selittyy osa-aikaisuudella ja hieman alle 40 % alhaisilla tuntiansioilla. Loppuosa perustuu edellisten yhdistelmään ja tätä pienemmältä osin muihin tekijöihin<sup>92</sup>.

Vaikka osa-aikaisuus voi olla valinta, matalapalkkaisuus ei sitä välttämättä ole. Matalapalkkatöihin valikoituu eri maissa tehtyjen havaintojen perusteella heikoimmin työmarkkinoilla menestyviä. Heidän joukossaan ovat yliedustettuina nuoret, vähän koulutetut ja katkonaisen työhistorian omaavat sekä usein myös naiset<sup>93</sup>. Matalapalkkainen työ näyttää helpottavan erityisesti nuorten myöhempää työllistymistä kokoaikaiseen ja paremmin palkattuun työsuhteeseen. Tätä koskevia havaintoja on tehty aiemmin ainakin Saksassa ja Belgiassa<sup>94</sup>, ja samankaltaisia havaintoja on kuvattu myös tämän luvun Saksaa koskevassa alaluvussa.

**Taulukko 3. Matalapalkkatyötä tekevien osuus koko työvoimasta EU:ssa ja viidessä Euroopan maassa, muutos vuosina 2006–2014.**

|               | 2006 | 2010 | 2014 |
|---------------|------|------|------|
| EU-28         | *    | 17,0 | 17,2 |
| Tanska        | 8,3  | 8,2  | 8,6  |
| Saksa         | 20,3 | 22,2 | 22,5 |
| Alankomaat    | 17,7 | 17,5 | 18,5 |
| Suomi         | 4,8  | 5,9  | 5,3  |
| Iso-Britannia | 21,8 | 22,1 | 21,3 |

Lähde Eurostat.(2018e).

Osa-aikainen työ on sen luonteen vuoksi pienipalkkaista myös tuntiansioilla mitattuna. Se on yleisintä maissa, joissa perinteinen ratkaisu esimerkiksi lastenhoidon järjestämiseen on se, että perheen äiti tekee osa-aikaista työtä ja vastaa samalla lastenhoidosta. Näissä maissa osa-aikatyöstä on tullut historiallisista ja kulttuurisistakin syistä normaali työn muoto erityisesti naisille, osittain myös riippumatta siitä onko heillä lapsia vai ei. Tällaisia ovat vertailumaista Saksa, Alankomaat ja Iso-Britannia. Alankomaita on jo kutsuttu maailman ensimmäiseksi osa-aikataloudeksi juuri osa-aikatyön yleisyyden vuoksi<sup>95</sup>. Suomessa ja Tanskassa matalapalkkatyötä tekevien osuus työntekijöistä on muihin maihin verrattuna pieni, mutta toisaalta työttömyysaste on hieman vertailumaita korkeampi.

92 Eurofound (2002). Low-wage workers and the “working poor”.

93 Kyyrä T., Pesola H. & Rissanen, A. (2018). Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses. VATT Research Reports 184; Böheim ja Weber 2011.

94 Kyyrä T., Matikka T. & Pesola H. (2018). Osittaisen työllistymisen kannustimet. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2018

95 Visser, J. (2002). The first part-time economy in the world: A model to be followed? Journal of European Social Policy, 12, 23–42.

## Matalapalkkaisuuden kohdentuminen

Osa-aikaisuus on naisten keskuudessa yleisempää kuin miesten. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa naisista on osa-aikatyössä 42 %, mutta miehistä osa-aikatyötä tekee vain 13 %. Eurostatin tilastojen perusteella eroa näyttäisi selittävän sukupuolen ohella koulutus-taso, sillä alityöllisyys on sukupuolesta riippumatta selvästi yleisintä vähän koulutetuilla ja selvästi harvinaisinta korkeasti koulutetuilla työntekijöillä. Sukupuolten välisiä tuloeroja selittää koulutustason lisäksi ammattijakauma. Ansiotaso on alhaisin palvelu- ja hoiva-ammateissa, joissa naisten osuus on suurin, ja joissa osa-aikatyö on yleistä. Alityöllisyyden suhteen vertailumaiden välillä on vain pieniä eroja. Alityöllisyys on yleisintä Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa (noin 5 % työvoimasta). Suomessa ja Tanskassa vastaava osuus on noin 4 % ja Saksassa noin 3 %. Alityöllisyydellä tarkoitetaan tässä sitä, että osa-aikainen työntekijä haluaisi tehdä enemmän työtä kuin mihin hänellä on mahdollisuuksia<sup>96</sup>. Alityöllisyys on yleisintä keskiasteen koulutuksen saaneilla naisilla, harvinaisinta korkeakoulutetuilla miehillä.

Sukupuolten välisiä osa-aikatyöhön liittyviä eroja tarkasteleva tutkimus osoittaa, että naiset tekevät osa-aikatyötä miehiä useammin Alankomaissa, Saksassa, Irlannissa ja Ruotsissa riippumatta siitä, onko heillä lapsia vai ei. Lasten saaminen näytti edelleen lisäävän naisten halua tehdä osa-aikatyötä, mutta sen sijaan miesten kiinnostus osa-aikaiseen työhön vähenee lasten saamisen myötä<sup>97</sup>. Mielenkiintoinen tieto on sekin, että kyselyn mukaan esimerkiksi monet saksalaiset naiset haluavat tehdä lyhyempää työviikkoa kuin miehet riippumatta siitä, onko heillä lapsia tai ei. Kysymys on luultavasti kulttuuriin liittyvästä toimintamallista, mutta siihen saattaa osittain vaikuttaa myös Saksan verotusjärjestelmä, jossa aviopareja verotetaan yhdessä.

Kuten edellä on todettu, matalapalkkainen työ on tyypillisintä alimman koulutusasteen omaavilla työntekijöillä. Taulukossa 4 on kuvattu matalapalkkatyön yleisyyttä eri koulutusasteilla. Maiden väliset erot ovat suuria, mutta vielä suurempia ovat erot eri koulutusasteiden välillä. Myös ikä vaikuttaa matalapalkkaisuuden todennäköisyyteen: Kaikkein useimmin matalapalkkatyötä tekevät nuoret aikuiset<sup>98</sup>.

Suomessa matalapalkkaisten suhteellinen osuus kaikista työllisistä on alhainen. Vuonna 2014 vain 5,3 prosenttia Suomen palkansaajista oli matalapalkkaisia eli heidän tuntiansionsa oli alle 2/3 kaikkien palkansaajien mediaanituntiansiosta. Suomessa

96 Eurostat (2018e). Underemployment and potential additional labour force statistics. Data extracted in May 2018.

97 Bekker, S., Hipp, L., Leschke, J. & Molitor, F. (2017). Comparing Part-time Employment in Germany, Sweden, Ireland and the Netherlands. Teoksessa de Groof, Sarah; Kluwer, Wolters (eds.) (2017): Work-life Balance in the Modern Work-place: Interdisciplinary Perspectives from Work-family Research, Law and Policy, Bulletin of Comparative Labour Relations, 98: 27-50.

98 CBS (2015). Armoede en sociale uitsluiting 2015, [page 51](#), Figure 3.1.2



matalapalkkaisten osuus on muihin EU-maihin verrattuna hyvin pieni, mikä kertoo myös Suomen suhteellisen pienistä tuloeroista ja osa-aikatyön pienestä osuudesta verrattuna useimpiin vertailumaihin.

**Taulukko 4.** Matalapalkkatyön yleisyys eri koulutusasteilla EU:ssa ja viidessä Euroopan maassa 2014.

| Koulutusaste<br>ISCED 11 | Perusaste<br>0–2 | Keskiaste<br>3–4 | Korkea-aste<br>5–8 | Kaikki |
|--------------------------|------------------|------------------|--------------------|--------|
| EU-28                    | 28,3             | 21,0             | 6,4                | 17,2   |
| Tanska                   | 24,5             | 7,0              | 2,1                | 8,6    |
| Saksa                    | 50,4             | 23,4             | 6,0                | 22,5   |
| Alankomaat               | 26,7             | 22,1             | 11,9               | 18,5   |
| Suomi                    | 10,8             | 8,0              | 1,6                | 5,3    |
| Iso-Britannia            | 32,7             | 28,9             | 10,3               | 21,3   |

Lähde Eurostat.(2018e)

Taulukon 5 perusteella voidaan havaita, että Suomessa alimman koulutusasteen työvoimasta on vertailumaihin verrattuna suurempi osa työttömänä. Kun vähän koulutettujen työllisyysaste vuonna 2017 oli Suomessa 51, se oli vertailumaissa keskimäärin noin 60 (Eurostat). Euroopan unionissa (EU-28) korkea-asteen koulutuksen saaneiden 25–64-vuotiaiden työllisyysaste oli vuonna 2016 noin 85 %, keskiasteen koulutuksen saaneiden työllisyysaste oli noin 75 % ja perusasteen koulutuksen saaneiden noin 54 %. Lisäksi vain perusasteen koulutuksen saaneiden työllisyystilanne vaihtelee suhdanteiden mukaan selvästi enemmän kuin heitä korkeammin koulutettujen.

**Taulukko 5.** Työttömyysaste eri koulutusasteilla EU:ssa ja viidessä Euroopan maassa vuonna 2017.

| Koulutusaste<br>ISCED 11 | Perusaste<br>0–2 | Keskiaste<br>3–4 | Korkea-aste<br>5–8 | Kaikki |
|--------------------------|------------------|------------------|--------------------|--------|
| EU-28                    | 14,8             | 6,9              | 4,5                | 7,6    |
| Tanska                   | 9,0              | 4,6              | 4,7                | 5,7    |
| Saksa                    | 9,5              | 3,3              | 2,0                | 3,8    |
| Alankomaat               | 8,3              | 4,8              | 2,9                | 4,9    |
| Suomi                    | 17,9             | 9,4              | 5,2                | 8,6    |
| Iso-Britannia            | 7,3              | 4,8              | 2,8                | 4,4    |

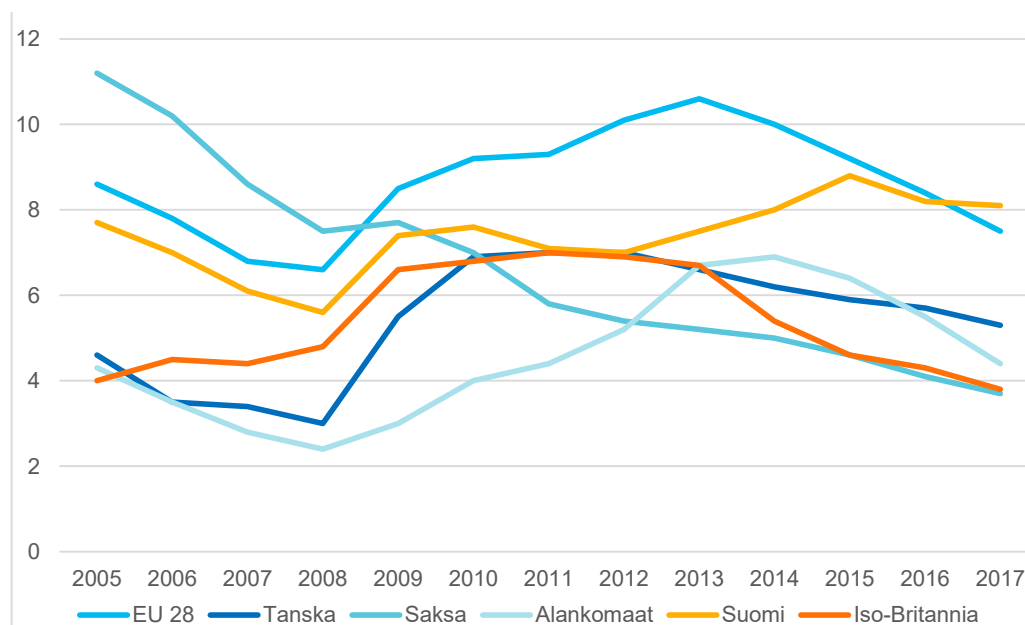
Lähde Eurostat.(2018e)

Suomen ominaispiirre on se, että taulukon kahden alimman koulutustason (alin ja keskiaste) välinen palkkaero on pieni, vaikka ryhmien työttömyysasteessa onkin iso ero (Soininvaara 2013: 32). Vähiten koulutetuissa on tosin mukana ihmisiä, joiden työkyky saattaa olla heikko jo muidenkin syiden kuin vähäisen koulutuksen vuoksi. Suomea koskevissa

tilastoissa voi siis olla mukana muita maita enemmän ihmisiä, joilla on taustalla jokin työnte-  
tekoa estävä vamma tai rajoite. Toisaalta syy voi olla siinäkin, että muissa maissa myös  
vähemmän koulutetut saadaan Suomea useammin integroitua työmarkkinoille. Ainakin  
tämän selvityksen vertailumaiden työvoimatoimistoissa työttömiä ohjataan Suomeen ver-  
rattuna suuremmilla resursseilla ja aktiivisemmin työmarkkinoiden suuntaan. Tätä kuva-  
taan tarkemmin tämän luvun alaluvuissa.

### Taloudellisen kehityksen alueellisia eroavaisuuksia

Työttömyysaste tämän tarkastelun kohdemaissa on muuttunut vuodesta 2005 kuvan 6  
mukaisesti. Olennainen havainto liittyy Saksan työllisyysasteeseen, joka on laskenut lähes  
koko 13 vuoden jakson ajan. Varsinkin Saksa ja Iso-Britannia ovat jo hyvin lähellä täystyöllii-  
syyttä. Niissäkin työttömyydessä on suuria alueellisia eroja, jotka näyttävät yhdistyvän  
korkean työttömyyden vaivaamien alueiden moniin ongelmiin. Näitä ovat mm. alhainen  
koulutustaso, vähenevä ja ikääntyvä väestö sekä yleinen näköalattomuus.<sup>99</sup>



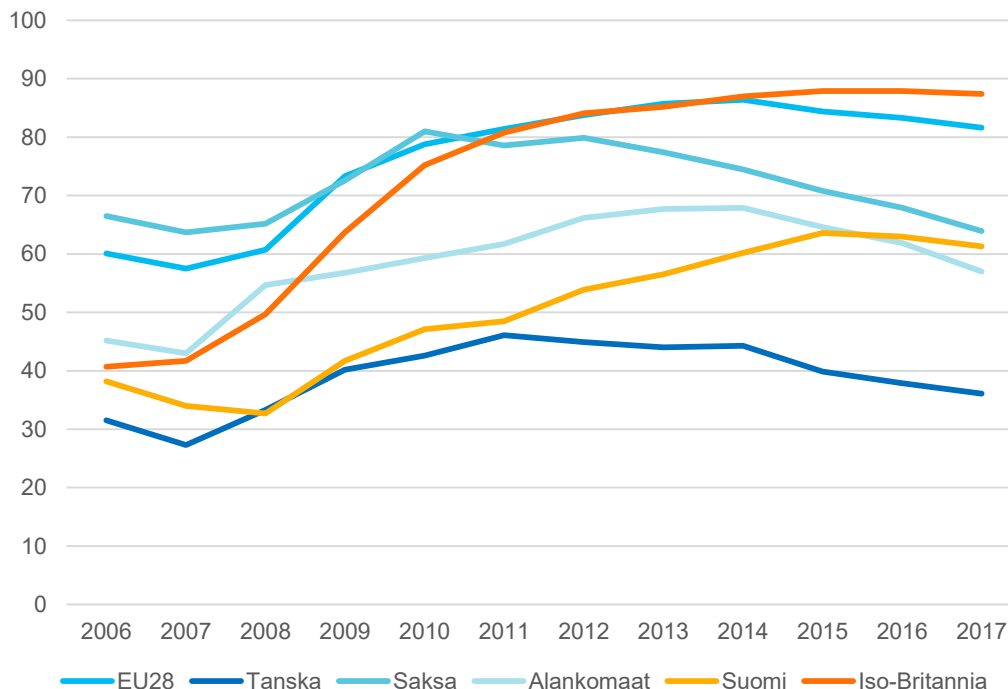
**Kuvio 6.** Työttömyysaste EU:ssa ja tarkastelun kohdemaissa 2005–2017, ikäryhmä 20–64 v.

Lähde Eurostat.(2018j).

99 Knabe, A. & Rätsel, A. (2011). Scarring or Scaring? The Psychological Impact of Past Unemployment and Future Unemployment Risk. *Economica*. Volume 78, Issue 310. April 2011. Pages 283-293. London School of Economics sekä Statista (2019). Arbeitslosenquote in Deutschland nach Bundesländern (tilanne tammikuussa 2019).

Alueelliset erot työttömyysasteessa heijastavat eri maiden ja alueiden taloudellista kehitystä. Esimerkiksi hyvin menestyneen Saksan itäiset osavaltiot ja tai Ison-Britannian Wales tai North East ovat monilla eri mittareilla mitattuna heikommassa asemassa kuin näiden maiden kasvavat kaupungit ja alueet. Korkean työttömyysasteen ja alhaisen talouskasvun vaivaamilla alueilla myös keskimääräinen palkkataso on usein keskimääräistä alhaisempi. Toisaalta maiden sisällä on eroja myös elinkeinorakenteessa nähtävien eroavaisuuksien vuoksi. Esimerkiksi palvelualojen työntekijöiden osuus on suurin suurimmissa kaupungeissa. Tämäkin näkyy eri alueiden tulotasoa vertailtaessa, sillä palvelualoilla teetetään paljon matalapalkkatyötä.

Vuoden 2008 finanssikriisillä ja sitä seuranneella matalasuhdanteella oli merkittäviä vaikutuksia työllisyyden lisäksi julkiseen velkaan (kuva 7). Julkisen velan kasvun hillitsemisen vuoksi tehdyt budjettileikkaukset heikensivät sosiaaliturvaa ja vaikuttivat epäsuorasti myös työllisyyteen, ja siten myös matalapalkkaiseen työhön ja työssäkäyvien köyhyyteen. Sosiaaliturvaan ja työttömyysturvaan liittyviä budjettileikkauksia on tehty kaikissa vertailumaissa, ja julkisen velan kasvu on saatu loppumaan osittain talouskasvun ja kasvavien verotulojen sekä osittain työttömyyden ja sosiaaliturvamenojen alenemisen seurauksena.



**Kuvio 7. Julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen EU:ssa ja tarkastelun kohdeissa 2005–2017.**

Lähde: Eurostat.(2018a).

## Matalapalkkaisuus eri toimialoilla

Toimialoittain tarkasteltuna matalapalkkaisten osuus eri toimialoilla vaihtelee selvästi (taulukko 6). Lähes kaikilla aloilla matalapalkkaisten määrä on Suomessa pienempi kuin tarkastelun muissa maissa. Lähimpänä Suomea on Tanska, jossa matalapalkkaisten osuus on esimerkiksi EU:n keskitasoon verrattuna pieni useimmilla toimialoilla. Majoitus- ja ravitsemustoiminta, kauppa ja kiinteistöalan toiminta ovat kaikissa vertailumaissa toimialoja, joilla on suhteellisen paljon matalapalkkaista työvoimaa. Toisaalta erojakin löytyy: esimerkiksi matalapalkkaisten osuus terveys- ja sosiaalipalveluissa on Saksassa ja Isossa-Britanniassa suuri verrattuna Suomeen, Tanskaan ja Alankomaihin.

**Taulukko 6. Matalapalkkaisten työntekijöiden osuus kaikista työntekijöistä toimialoittain.**

| Toimiala NACE R2   | EU   | DK   | DE   | NL   | FI   | UK   |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Teollisuus, rakentaminen ja palvelut (pl. julkishallinto jne.) | 17,2 | 8,6  | 22,5 | 18,5 | 5,3  | 21,3 |
| Kaivostoiminta ja louhinta                                     | 3,7  | 1,7  | 4,2  | 3,1  | 0,4  | 1,0  |
| Teollisuus   | 12,3 | 3,7  | 11,8 | 13,5 | 1,5  | 12,4 |
| Sähkö-, kaasu-, lämpö-, ja ilmastointihuolto                   | 1,9  | 3,3  | 1,8  | 1,3  | 0,8  | 1,2  |
| Moottoriajoneuvojen tukku- ja vähittäiskauppa + korjaus        | 25,7 | 21,8 | 27,5 | 37,4 | 4,7  | 39,2 |
| Kuljetus ja varastointi  | 16,5 | 2,6  | 34,5 | 18,5 | 3,6  | 7,9  |
| Majoitus ja ravitsemustoiminta                                 | 47,3 | 20,5 | 70,1 | 57,9 | 15,0 | 65,9 |
| Informaatio ja viestintä                                       | 6,4  | 4,4  | 14,3 | 6,1  | 1,0  | 4,5  |
| Rahoitus- ja vakuutustoiminta                                  | 2,9  | 1,2  | 2,7  | 1,9  | 0,4  | 3,0  |
| Kiinteistöalan toiminta  | 14,6 | 5,2  | 23,3 | 5,6  | 7,6  | 10,1 |
| Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta                | 8,7  | 4,8  | 13,9 | 8,1  | 2,8  | 7,5  |
| Koulutus   | 9,5  | 3,0  | 6,4  | 2,7  | 4,8  | 13,6 |
| Terveys- ja sosiaalipalvelut                                   | 13,6 | 9,5  | 17,5 | 5,9  | 5,1  | 19,0 |
| Taiteet, viihde ja virkistys                                   | 28,3 | 16,9 | 45,5 | 28,2 | 7,0  | 36,1 |

Lähde Eurostat.(2018h)

Suomessa, jossa koko väestön matalapalkkaisuus on Tilastokeskuksen mukaan ollut viime vuodet laskusuunnassa, nuorten pienituloisuus on pysynyt korkealla ja nuorten tulokehitys on ollut kaikista ikäryhmistä heikointa<sup>100</sup>. Nuorten matalapalkkaisuus on Suomessa harvinaisempaa kuin muissa tässä työssä tarkastelluissa maissa, vaikka matalapalkkaisten nuorten osuus onkin kaksinkertainen verrattuna kaikkiin ikäluokkiin (taulukko 7). Alle 30-vuotiaista matalapalkkaisia on koko EU-alueella suhteellisesti paljon enemmän kuin tätä vanhempia ikäluokkia. Tähän ilmiöön kytkeytyvät työllistymisvaikeuksien lisäksi

100 Okkonen, K-M. (2018). Euroopan vähäväkiset nuoret – Pohjolassa itsenäisiä ja pienituloisia, etelässä enemmän toimeentulovaikeuksissa. Tieto & Trendit, Tilastokeskus.

opintojen ohella tehtävät työt, vähäisen työkokemuksen aiheuttama muita alhaisempi palkka ja monet muut tekijät. Yksi niistä on se, että esimerkiksi Alankomaissa ja Isossa-Britanniassa minimipalkat ovat nuorille aikuisille alhaisemmat kuin muille.

**Taulukko 7. Matalapalkkaisten osuus kaikista alle 30-vuotaista.**

| Matalapalkkaisuus<br>Alle 30-vuotiaat | 2006  | 2010  | 2014  | 2014 kaikki<br>ikäluokat |
|---------------------------------------|-------|-------|-------|--------------------------|
| EU 28                                 | :     | 30,49 | 30,14 | 17,19                    |
| Tanska                                | 21,96 | 24,59 | 25,84 | 8,61                     |
| Saksa                                 | 37,66 | 38,14 | 35,01 | 22,48                    |
| Alankomaat                            | 43,51 | 44,05 | 47,00 | 18,52                    |
| Suomi                                 | 10,04 | 13,18 | 12,58 | 5,28                     |
| Iso-Britannia                         | 38,35 | 40,61 | 37,76 | 21,26                    |

Lähde: Eurostat.(2018h)

Matalapalkkaisuuden kasvusta suuri osa näkyy osa-aikaisuuden kasvuna. Osa-aikaisen työn osuus kaikesta työstä on noussut EU-alueella vuodesta 2005 (taulukko 8) ja joissakin maissa jo 1970-luvun lopulta lähtien. Varsinkin korkeimman työllisyysasteen maissa (kuten Saksassa, Isossa-Britanniassa ja Alankomaissa) osa-aikatyön kasvu näyttäisi jo taittuneen, mutta muutos voi olla tilapäinen ja johtua orastavasta työvoimapulasta. On myös mahdollista, että osa-aikaista työvoimaa on siirtynyt kokoaikaisiin työsuhteisiin.

**Taulukko 8. Osa-aikatyötä tekevien osuus kaikista työssäkävivistä 2005–2017.**

|    | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| EU | 16,5 | 16,8 | 16,8 | 16,8 | 17,4 | 17,9 | 18,2 | 18,6 | 19,0 | 19,0 | 19,0 | 18,9 | 18,7 |
| DK | 17,9 | 18,8 | 19,5 | 19,8 | 21,3 | 21,6 | 21,1 | 20,9 | 20,9 | 20,9 | 20,9 | 22,3 | 21,5 |
| DE | 23,7 | 25,5 | 25,6 | 25,2 | 25,5 | 25,7 | 25,9 | 25,9 | 26,7 | 26,6 | 26,8 | 26,8 | 26,9 |
| NL | 42,7 | 42,6 | 43,1 | 43,5 | 44,4 | 45,2 | 45,4 | 46,1 | 46,9 | 46,6 | 46,9 | 46,6 | 46,6 |
| FI | 11,9 | 12   | 11,9 | 11,2 | 11,9 | 12,5 | 12,7 | 12,7 | 12,5 | 12,7 | 12,7 | 13,4 | 13,5 |
| UK | 22,5 | 22,4 | 22,4 | 22,5 | 23,3 | 24,0 | 24,1 | 24,4 | 24,2 | 24   | 23,7 | 23,7 | 23,5 |

Lähde: Eurostat.(2018l).

## Matalapalkka-ansa

Kannustinloukku on yksi keskeinen työllistymisen estäjä. Lyhyesti kyse on siitä, ettei työn vastaanottaminen ole taloudellisesti kannattavaa, jos sosiaaliturva heikkenee

palkkatulojen saamisen vuoksi liian paljon. Joissakin tapauksissa esimerkiksi osa-aikatyötä vastaanottava henkilö menettää sosiaaliturvastaan yhtä paljon kuin hän työllään ansaitsee, eli hän ei hyödy tehdystä työstä lainkaan.

#### Taulukko 9. Matalapalkka-ansa yksin asuvalle.

|               | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| EU 28         | 45,64 | 45,71 | 46,50 | 47,69 | 46,83 | 47,26 | 47,10 | 47,75 | 47,37 | 44,58 |
| Tanska        | 75,24 | 74,46 | 74,04 | 74,17 | 73,49 | 73,48 | 73,81 | 73,83 | 39,90 | 40,09 |
| Saksa         | 62,99 | 60,48 | 58,75 | 60,42 | 56,00 | 54,78 | 56,71 | 57,31 | 56,20 | 47,57 |
| Alankomaat    | 75,19 | 72,80 | 75,11 | 73,65 | 73,94 | 73,45 | 71,39 | 71,53 | 71,29 | 74,91 |
| Suomi         | 57,67 | 55,25 | 54,86 | 51,17 | 52,32 | 51,72 | 54,51 | 55,26 | 55,75 | 56,93 |
| Iso-Britannia | 57,63 | 57,31 | 52,13 | 52,42 | 51,04 | 53,43 | 50,02 | 48,28 | 48,21 | 46,86 |

Taulukko kuvaa kuinka suuren prosenttiosuuden lisätuloistaan yksin asuva henkilö, joka ansaitsee 33 % keskitulosta, menettää alentuneina tulonsiirtoina.

Lähde: Eurostat (2018k)

Taulukoissa 9 ja 10 on kuvattu matalapalkka-ansaa kolmanneksen mediaanitulosta ansaitsevan yksinasuvan ja saman verran ansaitsevan avioparin ja yhden lapsen tapauksessa. Taulukot osoittavat, että matalapalkka-ansa on Suomessa kansainvälisesti tarkastellen vain hieman EU:n keskitasoa korkeampi yksin asuvalle henkilölle. Lapsiperheelle kannustinloukku on sen sijaan erittäin tehokkaasti työllistymistä torjuva: Suomessa asuva hyvin pienituloinen perhe menettää alentuneena sosiaaliturvana kaikki saamansa lisäansiot. Nämä taulukot kuvaavat ongelmaa, jota kaikissa tässä selvityksessä tarkastelluissa maissa yritetään ratkaista.

#### Taulukko 10. Matalapalkka-ansa avioparille, jolla on yksi lapsi.

|               | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011  | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   |
|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|
| EU 28         | 55,50  | 56,45  | 57,20  | 59,56  | 57,77  | 58,12 | 58,37  | 61,82  | 61,88  | 59,82  |
| Tanska        | 95,94  | 96,01  | 95,56  | 95,41  | 95,28  | 95,37 | 95,32  | 94,76  | 89,29  | 89,30  |
| Saksa         | 81,53  | 86,87  | 86,60  | 84,61  | 79,63  | 80,43 | 86,22  | 86,94  | 87,32  | 83,42  |
| Alankomaat    | 77,20  | 75,98  | 62,00  | 63,10  | 64,95  | 65,99 | 66,81  | 63,17  | 63,96  | 68,89  |
| Suomi         | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 98,52 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |
| Iso-Britannia | 80,20  | 80,83  | 79,24  | 78,45  | 78,84  | 79,85 | 80,40  | 80,50  | 80,40  | 80,84  |

Taulukko kertoo kuinka suuren prosenttiosuuden lisätuloistaan avio-/avopari, joista toinen käy työssä, ja joka ansaitsee 33 % keskitulosta, menettää alentuneina tulonsiirtoina.

Lähde: Eurostat (2018k).

### 3.1 Matalapalkkatyö ja sosiaaliturva Saksassa

Saksassa työmarkkinoita alettiin uudistaa 2000-luvun vaihteessa. Saksa oli tuolloin toipumassa yhdistymisestä DDR:n kanssa, talouskasvu oli hidasta ja työttömyysprosentti oli korkea. Ikääntyvä väestö ja korkea työttömyys uhkasivat julkista taloutta. Kasvava valtionvelka, korkea verotus, korkeat palkkakustannukset sekä laiton työllistäminen ja kasvavat julkiset menot vaativat muutoksia järjestelmään.<sup>101</sup>

Näiden ongelmien ratkaisemiseksi silloinen liittokansleri Gerhard Schröder nimitti työryhmän selvittämään tilannetta. Sitä johti Peter Hartz, jonka mukaan suuri osa uudistuksista myös nimettiin. Työryhmän toimintaan osallistui edustajia yrityksistä, ajatuspajoista, ammattiyhdistysliikkeistä ja työnantajaorganisaatioista. Tavoitteena oli löytää keinoja nopeuttaa talouskasvua ja lisätä työllisyyttä mm. lisäämällä matalapalkkatyöhön liittyviä mahdollisuuksia ja purkamalla työmarkkinoita jäykistäviä säädöksiä.

Saksan työmarkkinoiden toimintaa ohjaavan säätelyn keventäminen 2000-luvun alussa sai aikaan paljon keskustelua matalapalkkatyöstä ja sen vaikutuksista työmarkkinoiden toimintaan. Tuolloin käynnistetyt Hartz-uudistukset, joihin sisältyi mm. vuokratyön vapauttaminen, eivät miellyttäneet kaikkia osapuolia. Työmarkkinoille pelättiin syntyvän alemman kastin työntekijöiden ryhmä, jonka asema suhteessa työnantajiin olisi aiempaa huonompi.

Kymmenen vuotta uudistusten alkamisen jälkeen Goecke et al. (2013) analysoivat tapahtuneita pitkän aikavälin muutoksia. Helmikuussa 2005 liittotasavallan työttömyys oli korkeammalla tasolla kuin koskaan. Lokakuussa 2008 työttömien määrä oli laskenut 5,3 miljoonasta 3 miljoonaan. Samalla työllisyysaste oli noussut 71 prosentista 77 prosenttiin.<sup>102</sup> Myönteiseen kehitykseen vaikutti Hartz-uudistusten lisäksi luultavasti myös maailmantalouden kasvu. Toisaalta hieman myöhemmin alkanut finanssikriisi ei enää pysäyttänyt työllisyystilanteen parantumista.

#### Matalapalkkaisuus Saksassa

Saksassa osa-aikainen matalapalkkatyö oli ollut melko yleistä jo ennen Hartz-uudistuksia. Naiset olivat (ja ovat edelleen) miehiä useammin matalapalkkatyössä. Tämä selittyy pääosin osa-aikatyön suurella osuudella, mutta osittain myös keskimääräistä matalammalla palkkatasolla niillä toimialoilla, joilla naisten osuus työvoimasta on suurempi kuin miesten. Tällaisia toimialoja ovat mm. vähittäiskauppa ja yksityiset palvelut.

101 Goecke, H. et al. (2013). Zehn Jahre Agenda 2010 – Eine empirische Bestandsaufnahme ihrer Wirkungen

102 Ibid.

Matalapalkkaisten työntekijöiden joukko on hyvin heterogeeninen. Yleisellä tasolla näyttää kuitenkin siltä, että matalapalkkaisten saamat työtulot ja sosiaaliturva kattavat mm. asumiseen ja ruokailuun liittyvät perustarpeet. Samaan aikaan mahdollisuudet osallistua sosiaaliseen toimintaan ja kulttuuritapahtumiin ovat matalapalkkaisilla henkilöillä heikommät kuin muilla, vaikka sosiaaliturvassa yritetään ottaa huomioon myös kohtuulliset mahdollisuudet sosiaaliseen toimintaan<sup>103</sup>. Viime vuosina sosiaalietuuksia saaneiden osuus on laskenut Saksassa hitaasti mutta vakaasti. Tämän laskun taustalla ei ole sosiaaliturvan muutoksia – talouskasvua kylläkin. Samalla muiden aineellista puutetta kärsivien osuus on laskenut.

Köyhyysriski nousi Saksassa 1990-luvun lopun jälkeen puolitoistakertaiseksi (10 % -> 15 % väestöstä). Nousu tapahtui pian Hartz-reformien käyttöönoton jälkeen, mutta myöhemmin se on vakiintunut tuolle tasolle<sup>104</sup>. Köyhyysriskin alla elävien määrä on pysynyt ennallaan osittain siitä, että köyhyys määritellään suhteessa keskipalkkoihin, ja kun keskipalkat nousevat, myös köyhyysriskin raja nousee. Köyhyysriski on suurin työttömillä, yksinhuoltajilla, maahanmuuttajilla ja kouluttamattomilla työntekijöillä.<sup>105</sup>

Vaikka tapahtuneen kehityksen vaikutukset näyttävät pääosin hyviltä, on matalapalkkaisten tilanne joiltakin osin myös huonontunut. Asumisen tuet eivät ole seuranneet asumisen hintojen nousua, ja monet kotitaloudet käyttivät 2015 yli 40 % tuloistaan vuokriin. Jo noin puolet matalapalkkaisista oli tässä tilanteessa. Asumisen hinnannousu koskee erityisesti taloudellisesti vahvoja ja kasvavia kaupunkiseutuja.<sup>106</sup>

### **Hartz-uudistusten vaikutukset matalapalkkatyöhön ja työllisyyteen**

Hartz-uuudistukset (Hartz I-IV) sisälsivät monia merkittäviä työmarkkinoiden muutoksia. Eläkeikää nostettiin 67 vuoteen. Lisäksi luotiin pienipalkkaisia mini-jobeja, joissa ansiotasoa oli enintään 400 euroa kuukaudessa, ja joihin liittyi vapautuksia sosiaaliturva- ja eläkemaksuista. Samankaltaisia, mutta hieman laajempia midi-jobeja tekeville yläraja oli 800 euroa, ja näihin sisältyi työnantajavelvoitteisiin liittyviä kevennyksiä. Tällä hetkellä mini-jobin palkkaraja on 450 euroa ja midi-jobin 850 euroa. Muita uudistuksia olivat vuokratyövoimaa välittävien yritysten toiminnan vapauttaminen sekä niin sanotut Hartz IV -uudistukset, joihin sisältyi useita laajoja työttömyysturvaan ja sosiaaliturvaan liittyviä muutoksia.

103 Christoph, B. (2016). Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug,

104 ZEW Aktuell (2014). Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland? Der deutsche Sozialstaat funktioniert im internationalen Vergleich sehr gut,

105 German Federal Government (2017). Life situations. The German Federal Government's 5th Report on Poverty and Wealth,

106 Ibid.



Mini-jobit parantavat työttömyysturvan ja pienten tulojen yhdistämisen houkuttelevuutta. Lisäksi alennetut sosiaaliturvamaksut kannustavat tarjoamaan matalapalkkaisia ja osa-aikaisia työpaikkoja. Tuetut matalapalkkatyöt näyttävät ehkäisevän tulevaa työttömyyttä ja kasvattavan hieman ansiotuloja. Caliendo, Künn ja Uhlendorff<sup>107</sup> kertovat, että mini-jobien työllisyysvaikutukset vaihtelevat paljon. Heidän mukaansa mini-jobit nopeuttavat pitkäaikaistyöttömien kokoaikaista työllistymistä, samoin kuin niiden jotka asuvat korkean työttömyyden alueilla. Tulosten perusteella mini-jobit myös johtavat usein myös pysyviin työsuhteisiin. Työsuhteet ovat pysyvämpiä myös henkilöillä, joiden kokoaikainen työnantaja on eri kuin mini-jobin tarjoaja. Tutkimuksen mukaan mini-jobit vähentävät erityisesti pitkittyneen työttömyyden aiheuttamia ongelmia. Vasta vähän aikaa työttömänä olleet hyötyivät mini-jobeista pitkäaikaistyöttömiä vähemmän, ja korkeasta työttömyydestä kärsivillä alueilla asuvat nuoret hyötyivät niistä enemmän kuin muut.

Hartz IV -uudistukseen liittyi keskeisenä osana työttömyysturvaa ja sosiaaliturvaa yhdistävä työttömyysturva II (UB II), joka tarjoaa vähimmäistoimeentulon niille, jotka eivät ole (enää) oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyyskorvaukseen (UB I:een). UB II -tukea saavat joutuvat osoittamaan tuen tarpeensa (tulojen ja omaisuuden perusteella), minkä jälkeen heille maksetaan kiinteää korvausta. Esimerkiksi yksinasuville tämä korvaus oli 416 € kuukaudessa vuonna 2018<sup>108</sup>. Lisäksi maksetaan erillisiä korvauksia, jos taloudessa on lapsia (lasten iästä riippuen noin 240–320 € kuukaudesa lasta kohden). Tuki on tarkoitettu kattamaan päivittäiset tarpeet. Näiden lisäksi asumista voidaan tukea kohtuullisilla summilla, joskaan asumisen tukia ei ole pidetty riittävinä. Hartz-uudistukset velvoittavat työnhakijoita aiempaa tiukemmin ottamaan vastaan tarjottua työtä korvausten menettämisen tai leikkaamisen uhalla. Schäfer & Schmidt ovat osoittaneet, että siirtyminen työvoiman ulkopuolelta matalapalkkatöihin vähentää köyhyyttä.<sup>109</sup>

Hartz-uudistukset vapauttivat matalapalkkasektorin toimintaa. Muutoksen myötä työttömyysaste laski ja uudistukset avasivat työmahdollisuuksia niille, joilla oli ollut vaikeuksia työllistyä. Myös pitkäaikaistyöttömien määrä väheni. Lesch et al. (2017) mukaan matalapalkkaisten työntekijöiden osuus nousi 15,8 prosentista 18,4 prosenttiin vuosina 2000–2010<sup>110</sup>, minkä jälkeen osuus on pysynyt melko vakaana. Schäfer ja Schmidt osoittivat vuonna 2012, että uudenlaiset työpaikat eivät ole korvanneet vanhoja työpaikkoja, vaan

107 Caliendo, M., Künn, S. & Uhlendorff, A. (2016). Earnings exemptions for unemployed workers: The relationship between marginal employment, unemployment duration and job quality. *Labour Economics*. Volume 42, October 2016. Pages 177-193.

108 Bundesagentur für Arbeit (2018a). Arbeitslosengeld II/Sozialgeld. Grundsicherung für Arbeitssuchende,

109 Schäfer, H. & Schmidt, J. (2017). Einmal unten – immer unten? Empirische Befunde zur Lohn- und Einkommensmobilität,

110 Lesch et al. (2017). The State and social partners: working together: Germany's response to the global financial and economic crisis,

syntyneitä työpaikkoja voidaan pitää kokonaan uusina työpaikkoja.<sup>111</sup> Lisäksi matalapalkkatyöt ovat Schäferin ja Schmidin (2017) mukaan toimineet monille ponnahduslautana aiempaa pysyvämpiin ja kokoaikaisempiin työpaikkoihin, mikä puolestaan on vähentänyt köyhyysriskiä.<sup>112</sup> Vaikutus näyttää olevan sitä suurempi, mitä pidempää seurantajaksoa käytetään. Hartz-uudistukset ovat lyhentäneet keskimääräistä työttömyysjakson kestoa, mutta samalla ne ovat alentaneet keskimääräistä palkkatasoa. Keskimääräisen palkkatason laskuun on Bradleyn ja Krügerin mukaan vaikuttanut erityisesti työttömyysturvan tason aleneminen<sup>113</sup>.

Matalapalkkatyötä puolustavat katsovat, että uudet matalapalkkaiset tehtävät luovat uusia työpaikkoja, jotka voivat johtaa pysyvämpiin ja kokoaikaisiin työsuhteisiin. Mini-jobien ja midi-jobien arvostelijat taas epäilevät uusien työpaikkojen laatua ja uskovat niiden heikentävän työntekijän asemaa ja rapauttavan työmarkkinoiden pelisääntöjä. Hartz-uudistusten arvostelu jatkuu edelleen. Pääosa siitä kohdistuu työpaikkojen laatuun ja sosiaaliturvan tiukentuneisiin sääntöihin, jotka ovat alentaneet sosiaaliturvan keskimääräistä tasoa. Osittain tähän keskusteluun liittyen työministeri Andrea Nahles halusi varmistaa riittävän toimeentulon, minkä pohjalta Saksaan säädettiin ensimmäinen minimipalkkalaki, joka tuli voimaan 2015. Minimituntipalkaksi säädettiin aluksi 8,50 euroa. Vuoden 2019 alusta minimipalkka nousi 9,19 euroon ja vuoden 2020 alusta se nousee 9,35 euroon tunnissa.<sup>114</sup> Käytännössä on kuitenkin havaittu, ettei kaikille työntekijöille uudesta laista huolimatta makseta minimipalkan mukaista tai sen ylittävää palkkaa<sup>115</sup>. Nahlesin johdolla tehtiin myös joitakin muutoksia Hartz-uudistusten epäoikeudenmukaiseksi koettuihin kohtiin. Ne lievensivät mm. liian tiukoiksi koettuja eläkesäädöksiä ja rajoittivat työvoimaa vuokraavien yritysten toimintaa.

Hartz-uudistusten puutteisiin on kuulunut työnvälityksen riittämätön resursointi<sup>116</sup>. Palvelun rahoitusta ei ole merkittävästi lisätty, vaikka hallinnolliset kustannukset ovat samaan aikaan kasvaneet. Tämä on johtanut asiakastyön resurssien vähenemiseen. Sen seurauksena asiakaspalvelun tavoitetasoa (esimerkiksi yksi työntekijä 75 nuorta asiakasta kohden) ei ole saavutettu kaikissa työvoimatoimistoissa. Samalla työllisyystilanteen yleinen parantuminen on jättänyt työttömien joukkoon aiempaa suhteellisesti suuremman osuuden

111 Schäfer, H. & Schmidt, J. (2012). Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Entwicklung, Struktur und individuelle Erwerbsverläufe, Köln

112 Schäfer, H. & Schmidt, J. (2017). Einmal unten – immer unten? Empirische Befunde zur Lohn- und Einkommensmobilität,

113 Bradley, J. & Krüger, A. (2019). Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany. *European Economic Review* 113 (2019) 108–135.

114 Mindestlohnkommission (2018).: „Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG,

115 Burauel et al. (2017). Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter,

116 Schäfer, H. (2018). Langzeitarbeitslosigkeit,

vaikeasti työllistyviä. Tämä on tehnyt työnvälityksestä aiempaa työläämpää, mikä edellyttäisi työnvälityksen resurssien lisäämistä.<sup>117</sup>

Työmarkkinoiden kehittämiseksi edelleen Anger et al. osoittavat kolme pääkohtaa, joita pitäisi kehittää työllisyyden ongelmien ratkaisemiseksi<sup>118</sup>. Ne ovat:

1. Pitkäaikaistyöttömyyden alentaminen erityisesti pitkäaikaistyöttömien nuorten henkilökohtaisella ohjauksella ja koulutuksella;
2. Taloudellisen tasa-arvon parantaminen lasten ja nuorten koulutusta ja varhaiskasvatusta kehittämällä;
3. Kansantalouden alueellisten kehittyneisyserojen pienentäminen aluepolitiikan avulla.

### Vajaakuntoisten työntekijöiden työllistäminen Saksassa

Saksan laki kieltää ihmisten eriarvoisen kohtelun mm. iän, sukupuolen ja etnisen taustan perusteella. Siksi palkka samasta työstä ei voi vaihdella työntekijäryhmien välillä. Vaikeasti työllistyvien työhön pääsyä voidaan kuitenkin tukea määräaikaistulla. Liittovaltion työvoimaviranomainen (Bundesagentur für Arbeit) tarjoaa vajaakuntoisten työnhakijoiden työllistämiseksi ohjelmaa, jonka avulla alemman tuottavuuden työvoimaa ohjataan työmarkkinoille. Sen keskeisin osa on integraatiotuki (Eingliederungszuschuss).<sup>119</sup> Paikallinen työvoimatoimisto voi myöntää 50 prosentin palkkatuen yritykselle, joka palkkaa fyysisistä tai psyykkisistä rajoitteista tai esimerkiksi puutteellisesta kielitaidosta kärsivän työntekijän. Työnantaja voi saada tukena puolet uuden työntekijän palkkaamiseen liittyvistä kustannuksista enintään 12 kuukaudeksi. Tämän jälkeen työnantaja sitoutuu pitämään uuden työntekijän palkkalistoillaan yhtä monta kuukautta kuin palkkatukea on maksettu. Tuki-prosentti voi olla suurimmillaan jopa 70 %, ja yli 50-vuotiaiden työntekijöiden kyseessä ollessa tukea voidaan maksaa enimmillään 36 kuukautta.

Jos työntekijä sairastuu, on työnantaja velvollinen maksamaan hänelle palkkaa kuuden viikon ajalta<sup>120</sup>. Tämän jälkeen sairastuneelle aletaan maksaa noin 70 % hänen palkastaan sairausvakuutuksen pohjalta.<sup>121</sup> Nämä käytännöt koskevat kaikkia työntekijöitä, eivät vain vajaakuntoisia.

117 Ibid.

118 Anger et al. (2017). Gerechtigkeitspolitische Handlungsfelder in Deutschland: relevante Probleme angemessen angehen,

119 Bundesagentur für Arbeit (2018b). Förderung der Arbeitsaufnahme, ja Bundesagentur für Arbeit (2018c). Informationen für Arbeitgeber. Eingliederungszuschuss.

120 Technische Krankenkasse (2018). Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall,

121 Sozialversicherung kompetent (2018). Krankengeld-Berechnung,

### Asumisen tukeminen Saksassa

Saksan asumistuki perustuu asumistukilakiin (WoFG)<sup>122</sup>, jonka pohjalta tuetaan kotitalouksia, joilla ei ole varaa riittävään asumistasoon avoimilla asuntomarkkinoilla. Sellaisiksi voidaan katsoa esim. matalapalkkaiset kotitaloudet, lapsiperheet, yksinhuoltajat, raskaana olevat naiset, vammaiset, ikäihmiset tai kodittomat. Asumistukea pitää hakea itse ja sen suuruus riippuu monista eri tekijöistä, ja tuen määrä vaihtelee paikkakuntien välillä. Alhaisen tulotason kotitaloudet voivat hakea myös julkisesti rahoitettua asuntoa. Esimerkiksi Nordrhein-Westfalenissa alhaisen tulotason yläraja on 18 430 euroa vuodessa (yksin asuvien raja vuonna 2016).<sup>123</sup>

## 3.2 Matalapalkkatyö ja sosiaaliturva Alankomaissa

Työssäkäyvien köyhyys ei ole ollut Alankomaissa merkittävä keskustelun aihe<sup>124</sup>, eikä matalapalkkaisten asemaan liittyviä merkittäviä uudistuksia ole tehty. Sen sijaan kaikkien työntekijöiden ostovoimaan on kiinnitetty huomiota. Finanssikriisin aikana ja sen jälkeisinä vuosina palkkataso ei juuri noussut, ja joillakin aloilla palkankorotuksista luovuttiin kokonaan. Tämän seurauksena hidaskin inflaatio alensi työntekijöiden ostovoimaa. Palkkatason jäädyttämisen tavoite oli antaa työnantajille paremmat mahdollisuudet selviytyä taloudellisessa kriisitilanteessa. Vuonna 2019 palkkojen odotetaan jo nousevan keskimäärin 2,9 %. Tätä palkkojen nousun tasoa pidetään vaatimattomana ottaen huomioon, että työttömyysasteen odotetaan jatkavan laskuaan vuonna 2019 noin 3,5 prosenttiin<sup>125</sup>.

Palkkojen jäädyttämisen, verotuksen kiristämisen ja sosiaaliturvaan tehtyjen leikkausten perussyy on vuonna 2008 alkanut finanssikriisi, joka pakotti julkisen talouden sopeuttamaan menojaan. Huolimatta näistä muutoksista julkisen velan osuus bruttokansantuotteesta nousi 43 prosentista (2007) 68 prosenttiin vuonna 2014 (kuva 7 edellä). Julkisen velan osuus on sittemmin kääntynyt laskuun, ja sen osuus BKT:sta oli 57 % vuonna 2017<sup>126</sup>.

Keskeisimpiä toimenpiteitä, jotka Alankomaiden hallitus on ottanut käyttöön, ovat työ- ja turvallisuuslaki (Wet Werk en Zekerheid, 2014), joka uudisti työmarkkinoiden sääntöjä ja muokkasi sosiaaliturvaa kannustavammaksi sekä osallistumislaki (Participatiewet, 2014),

122 Lain saksankielinen nimi kokonaisuudessaan: Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG. Sisältö luettavissa (kieli: saksa) <http://www.gesetze-im-internet.de/wofg/BJNR237610001.html#BJNR237610001BJNG000300000>

123 Stadt Köln (2018). Wohnberechtigungsschein,

124 SCP (2018). Als werk weinig opbrengt, werkende armen in vijf europese landen en twintig nederlandse gemeenten. Den Haag.

125 CPB (2019). Macro-economische verkenningen, Den Haag. julki

126 Eurostat (2018a). Julkinen velka prosentteina bruttokansantuotteesta.

jonka avulla tähdättiin sosiaaliturvan heikkouksien korjaamiseen niin, että kaikki laillisesti Alankomaissa asuvat ovat oikeutettuja minimitoimeentuloon. Tuensaajien on kuitenkin tehtävä työllistyäkseen kaikki voitavansa yhteistyössä paikallisviranomaisten kanssa. Näiden lakiuudistusten lisäksi eläkeikää nostettiin vuonna 2015 ensin 65 vuoteen ja kolmeen kuukauteen. Eläkeiän nostamiseen tulevana vuosina on jo valmistauduttu<sup>127</sup>.

### Matalapalkkaisuus Alankomaissa

Eurostatin tilastojen mukaan 18,5 % Alankomaiden työvoimasta oli matalapalkkaista.<sup>128</sup> Työssä käyvien köyhien jakautumista erityyppisiin työsuhteisiin Alankomaissa käytetyn jaon mukaisesti kuvataan taulukossa 11. Se osoittaa, että matalapalkkaisia ovat erityisen usein itsensätyöllistäjät (sekä pienyrittäjät, joilla on henkilökuntaa). Työsuhdetyypeistä parhaiten matalapalkkaisuudelta suojasivat kokopäiväinen työ ja jatkuva työsuhte. Tehtyjen työtuntien määrä vaikuttaa matalapalkkaisuuteen enemmän kuin muut tekijät. Osa-aikatyö on Alankomaissa huomattavasti yleisempää kuin Suomessa tai Tanskassa, ja yleisempää kuin Saksassa ja Isonsa-Britanniassa.

Alankomaissa matalapalkkaisuuden tarkastelussa käytetään erilaisia malleja ja menetelmiä (CBS 2018; SCP 2018)<sup>129</sup>. Yleisimmin käytetty malli perustuu laskennalliseen kotitalouden kohtuullisen kulutuksen minimibudjettiin, jonka katsotaan kattavan riittävät perustarpeet. Tehdyt laskelmat sisältävät mm. asumisen, ruoan, sähkön, lämmityksen ja puhelimen käytön arvioidut kustannukset sekä pienen osuuden, joka kattaa sosiaalisen toiminnan (kuten harrastusten) kustannuksia. Pienipalkkaisuutta tarkastellaan Alankomaissa usein myös suhteessa minimipalkkaan.

Matalapalkkaisuuden kohdistumisessa Alankomaat poikkeaa monista muista maista. Matalapalkkaisuutta selittää ennen kaikkea työntekijän ikä. Pienituloisia ovat useimmin nuoret aikuiset ja eläkeiän kynnyksellä olevat. Sen sijaan keski-ikäisillä pienituloisuus on molempien sukupuolien osalta harvinaisempaa kuin tätä nuoremmilla tai vanhemmilla<sup>130</sup>. Epättyypillisten työsuhteiden osuus (määräaikaiset, osa-aikaiset, itsensätyöllistäjät jne.) on kasvanut koko 2000-luvun.

127 European Parliament Briefing: The Social and Employment Situation in the Netherlands and Outlook on the Dutch EU Presidency 2016.

128 Eurostat (2016). Earnings statistics.

129 CBS (2018). Armoede en sociale uitsluiting, den Haag; SCP (2018), Als werk weinig opbrengt, werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten, den Haag.

130 CBS (2015). Armoede en Sociale Uitsluiting 2015. s. 51, Kuvio 3.1.2

**Taulukko 11. Matalapalkkaisten työntekijöiden osuus erilaisissa työsuhteissa Alankomaissa.**

|   | Prosenttia |
|---|------------|
| Matalapalkkaisten osuus koko työvoimasta              | 4,6        |
| Toistaiseksi voimassa oleva työsuhde, kokopäivätyössä | 0,7        |
| Määräaikainen työsuhde, kokopäivätyössä               | 2,3        |
| Osa-aikaiset, 20–34 työtuntia viikossa                | 2,4        |
| Osa-aikaiset, alle 19 työtuntia viikossa              | 6,5        |
| Nollatuntisopimuksen haltijat                         | 10,2       |
| Vuokratyöntekijät                                     | 5,8        |
| Itsensä työllistäjät                                  | 12,6       |
| Pienyrittäjät   | 8,3        |

Lähde: SCP, 2018

Viime vuosina yksin toimivien yrittäjien määrä on noussut huomattavasti. Vuonna 2003 Alankomaissa oli 634 000 yksinyrittäjää, mutta vuonna 2015 heitä oli jo yli miljoona.<sup>131</sup> Vuosittain noin 70 000–100 000 hollantilaisista aloittaa itsensä työllistävänä yrittävänä.<sup>132</sup> Matalapalkkaisuuden lisäksi yrittäjien tulotasoa uhkaa se, että yrittäjien asema Alankomaiden sosiaaliturvassa on heikko. Heillä ei ole oikeutta ansiosidonnaisiin työttömyyskorvauksiin, sairauspäivärahoihin tai eläkejärjestelmiin. Siksi heidän toimeentulonsa on uhattuna myös, mikäli he sairastuvat tai jäävät eläkkeelle.<sup>133</sup> Turvatuimmassa asemassa ovat jatkuvissa ja kokoaikaisissa työsuhteissa toimivat, ansiosidonnaiseen työttömyyspäivärahaan oikeutetut työntekijät. Ansiosidonnaisen työttömyyspäiväraha on tasoltaan verraten korkea ja pitkäkestoinen (24–38 kk), mutta sen saantiehtot ovat melko tiukat.

Ison-Britannian tavoin myös Alankomaissa köyhyyden vähentämiseen pyritään ensisijaisesti työllistymisen kautta<sup>134</sup>. Siihen liittyen Alankomaissa on vasta hiljattain alettu pohtia työssäkäyvien köyhyyteen ja erityisesti matalapalkkatyöhön liittyviä kysymyksiä. Osittain passiivisuuteen ovat vaikuttaneet finanssikriisin jälkeiset vuodet, jolloin päähuomio kiinnittyi työllisyyteen ja julkisen sektorin kasvaviin kustannuksiin. Vuonna 2019 työttömyysasteen odotetaan laskevan jo noin 3,5 prosenttiin, ja huomiota aletaan ehkä kiinnittää matalapalkkatyön aiheuttamiin ongelmiin.<sup>135</sup> Ainoa parhaillaan käynnissä oleva matalapalkkaisuuteen liittyvä keskustelu liittyy siihen, voidaanko itsensä työllistäjille määritellä

131 Statistics Netherlands, Statline database

132 Dekker, R. (2015). Flex is niet altijd beter. Nee, echt niet. Idee: Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66, 2015(1).

133 Statistics Netherlands (2018). Bijna 1 op de 10 zzp'ers loopt risico op armoede.

134 SCP (2018). Als werk weinig opbrengt, Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten, Den Haag

135 CPB (2019). Macro-economische verkenningen, Den Haag.

minimikorvaus, esimerkiksi 15–18 euroa tunnilta. Tässä asiassa ei ole päästy vielä keskustelua pidemmälle.<sup>136</sup>

Alankomaissa palkkojen määräytyminen on tapahtunut suurimmalta osin työmarkkinaosapuolten välisissä neuvotteluissa. Ensimmäinen merkittävä, tästä poikkeava muutos oli työ- ja turvallisuuslaki (*Wet werk en zekerheid*), joka astui voimaan tammikuussa 2015.<sup>137</sup> Laki koskee erityisesti muita kuin perinteisiä kokoaikaisia ja jatkuvia työsuhteita. Siinä rajataan mahdollisuuksia väärinkäytöksiin, joita oli havaittu erityisesti liittyen määräaikaisiin työsuhteisiin. Lain avulla rajattiin määräaikaisten työsuhteiden käyttöä työntekijöiden oikeuksien heikentämisessä.

Matalapalkkaisia työntekijöitä ja työssäkäyviä köyhiä tuetaan erilaisin tukimuodoin ja verohelpotuksin. Suurin osa niistä perustuu kansallisiin päätöksiin, ja käytännössä ne tarkoittavat asumistukea, terveydenhuoltoon liittyvien menojen korvaamista ja lastenhoiton kustannusten kattamista. Matalapalkkaisten työntekijöiden tulotason kohottamisen on Alankomaissa arvioitu lisäävän ostovoimaa, mutta lisäävän nykyisellä lainsäädännöllä myös sosiaaliturvan kustannuksia. Tämä johtuu siitä, että sosiaaliturvan taso määrittyy keskimääräisten palkkojen perusteella.<sup>138</sup>

Toisaalta on laskettu, miten sosiaaliturvan heikentäminen voisi vaikuttaa työn tarjontaan. Jos sosiaaliturvan tasoa lasketaan, työmarkkinoille saataisiin ehkä lisää työnhakijoita. Tässä on kuitenkin huomattava, että uusien työntekijöiden tuottavuus olisi todennäköisesti keskimääräistä alhaisempi<sup>139</sup>. Keskimääräisen työtulon, sosiaaliturvan, verotuksen ja palveluiden (mm. lastenhoito) muodostamassa kokonaisuudessa tehtävien muutosten kokonaisvaikutukset ovat vaikeasti ennakoitavia.

## Palkkatyö ja köyhyys Alankomaissa

Alankomaissa köyhyyden tasoa arvioidaan kotitaloudessa asuvien lasten ja aikuisten määrään perustuvien minimikulutustasolaskelmien pohjalta. Näiden perusteella köyhyydessä elävien osuus on kasvanut viidestä kahdeksaan prosenttiin vuosien 2007 ja 2014 välillä.<sup>140</sup> Vuonna 2016 noin 8,2 % kotitalouksista katsottiin köyhiksi Alankomaissa käytetyn

136 Volkskrant (2017). newspaper article on “Nieuw kabinet wil minimumtarief voor zzp'ers van 15 tot 18 euro”.

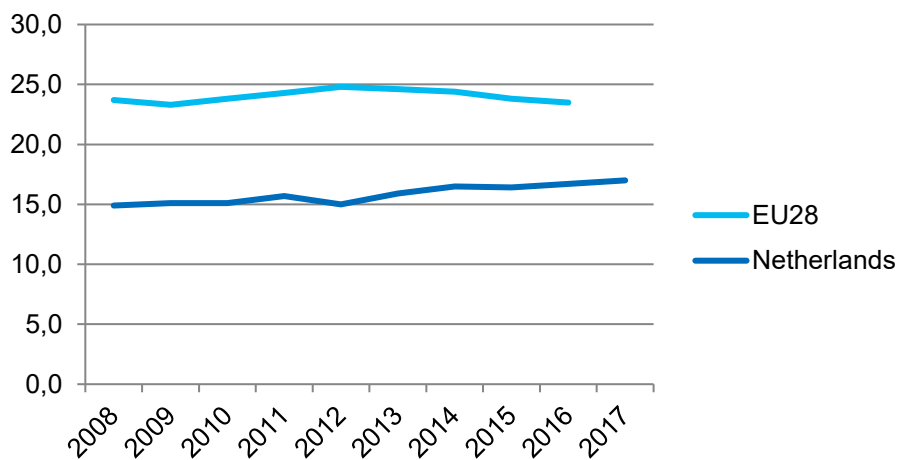
137 Wet werk en zekerheid. (01.01.2016).. See also Bekker, S. and Mailand, M. (2018), The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: How have they managed the great recession, In : Social Policy and Administration,

138 Romijn G., Goes, J., Dekker, P., Gielen, M., van Es, F. (2008). Mimosi.

139 Jongen, E., de Boer, W., Dekker, P. (2014). MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands.

140 Hoff, S., Wildeboer, J.M., Schut, B. Goderis en C. Vrooman (2016). Armoede in kaart 2016. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

menetelmän mukaisesti.<sup>141</sup> Eurostatin tietojen perusteella köyhyyden tai sosiaalisen syrjäytymisen riski kohdistui kuitenkin 16,7 prosenttiin Alankomaiden väestöstä. Osuus on pienempi kuin Euroopan unionissa (EU28) keskimäärin. Taso on kuitenkin sama kuin Suomessa (16,6 %) ja Tanskassa (16,7 %), ja hieman alhaisempi kuin Saksassa (19,7 %) ja Isossa-Britanniassa (22,2 %)<sup>142</sup>. Alankomaissa trendi on ollut hitaasti nouseva koko 2010-luvun ajan (kuva 8).



**Kuvio 8.** Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen uhkaamien osuus Alankomaissa vuosina 2008–2017.

Lähde Eurostat.(2018d).

### Asumisen tukeminen Alankomaissa

Alankomaissa on laajat sosiaaliset vuokramarkkinat, joilla toimii ”kiinteistöyhteisöjä” (housing associations). Vuokrat ovat säädeltyjä, ja pienituloiset voivat saada asumistukea vuokrakuluihinsa. Tuen määrään vaikuttavat tulotaso, lasten määrä ja pienemmässä määrin muut tekijät. Yli puolet maan vuokra-asuntomarkkinoista perustuu näiden yhteisöjen toimintaan. Noin puolet näissä vuokra-asunnoissa asuvista oli saanut asumistukea 2015. Asumistukea ei voi saada yksityisen omistajan vuokraamiin asuntoihin.<sup>143</sup>

Edellä kuvattu järjestelmä johtaa asumiseen liittyvien ongelmien alueelliseen kasautumiseen. Tämä on seurausta siitä, että tulotaso vaikuttaa siihen, kenelle kiinteistöyhteisön asunto vuokrataan. Korkean tulotason kotitaloudet eivät pääse halvimpiin asuntoihin korkeiden tulojensa vuoksi, ja alhaisen tulotason kotitalouksilla ei ole varaa kalliimpaan

141 CBS (2018). Armoede en Sociale uitsluiting 2018.

142 Eurostat (2018d): People at risk of poverty or social exclusion.

143 Wittenbrood, K., & Permentier, M. (2011). Wonen, wijken & interventies. Den Haag:



asumiseen. Lopputulos on matalapalkkaisten asukkaiden kasautuminen samoille alueille – ja tämän seurauksena hyvätuloisten asuinalueet erottautuvat pienituloisten asuinalueista.

Asuinalueiden välistä segregaatiota on pyritty Alankomaissa purkamaan kiinnittämällä erityistä huomiota 40 ongelma-alueeseen, joilla havaittuja ongelmia on yritetty korjata parantamalla alueiden sosiaalista ja fyysistä ympäristöä.<sup>144</sup> Tavoitteena on ollut torjua huono-osaisuuden keskittymisen kehää, jossa alhainen tulotaso, heikko terveystilanne, alhainen koulutustaso ja sosiaaliset ongelmat ruokkivat toisiaan niin, että kielteiset vaikutukset leviävät myös alueella kasvavaan nuorisoon. Tutkimukset ovat osoittaneet, että alueiden kunnostaminen sekä osittainen purkaminen ja uudestaan rakentaminen ovat tuoneet ongelma-alueille lisää keski- ja hyvätuloisia asukkaita ja vähentäneet sosiaalisia ongelmia.<sup>145</sup>

### Työttömille tarjotut palvelut

Alankomaissa työttömät on jaettu lähtökohtaisesti vain kahteen ryhmään; niihin, jotka ovat oikeutettuja työttömyysetuuteen (jonka tasoon vaikuttaa mm. aiemman työsuhteen kesto ja palkkataso) ja niihin, jotka ovat oikeutettuja työkyvyttömyysetuuteen (johon vaikuttaa mm. työkyvyn taso).<sup>146</sup> Viime vuosina molempia ryhmiä koskevaa päätöksentekoa ja palvelutarjontaa on hajautettu kuntatasolle. Tähän ratkaisuun on päädytty samalla kun sosiaaliturvaa on heikennetty ja hallinto on tavoitellut suurempaa tehokkuutta.<sup>147</sup> Tähän on liittynyt myös Alankomaiden hallituksen kunnille esittämä vaatimus, jonka mukaan kuntien tulee sanktioida tukien väärinkäyttäjää aiempaa ankarammin.<sup>148</sup> Vaikka hajautus näyttääkin antavan mahdollisuuksia tehokkaiden ja edunsaajille sopivien ratkaisujen tekemiseen, ne voivat johtaa myös kansalaisten vaihtelevaan ja siksi myös eriarvoiseen kohteluun<sup>149</sup> riippuen siitä missä he asuvat.<sup>150</sup> Alankomaiden velvoittava sosiaaliturva ohjaa työnhakijoita myös osa-aikatoihin, joita Alankomaiden työmarkkinoilla on tarjolla paljon.

Alankomaissa pitkäaikaistyöttömät eivät ole erityisten tukimuotojen kohteena. Sen sijaan heidän työttömyysturvaansa voidaan pienentää, mikäli he eivät todistetusti yritä löytää työtä. Nuorten pääsyä työmarkkinoille on edistetty mm. hyväksymällä heille muuta

144 Rijksoverheid (2010). Voortgangsrapportage Wijkanaanpak.

145 Zwiers, M., Van Ham, M., & Kleinhans, R. (2017). The Effects of Physical Restructuring on the Socioeconomic Status of Neighborhoods. *Selective Migration and Upgrading*.

146 Bekker, S. & Wilthagen, L.S. (2015). Upskilling Unemployed Adults. The organisation, profiling and targeting of training provision The Netherlands, In: *European Employment Policy Observatory Review*, March 2015.

147 Ibid.

148 Vonk, G.J. (2016) *Decentralisaties in het Sociale Domein en Grondrechtelijke Zorgplichten* (2016): Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 202.

149 Van Ar, T. (2017). *Uitvoeren en Evaluatie Participatiewet*. 2017.

150 Rijksoverheid (2017). *Evaluatie Handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Foto van het beleid en de uitvoering van de handhaving sociale zekerheidswetten* (2017).

väestöä alhaisempi minimipalkan taso. Työllistymisen edistämisen lisäksi tavoitteena on ollut myös kannustaa nuoria ensin koulutukseen, jonka jälkeen heidän työmarkkina-ase-  
mansa ja tulotasonsa olisivat paremmat.<sup>151</sup> Lisäksi nuorten työttömien on osoitettava  
neljän viikon ajan, että he etsivät aktiivisesti työtä ennen kuin he saavat minkäänlaista so-  
siaaliturvaa.<sup>152</sup> Nuorisotyöttömyyden alentamiseksi Alankomaissa toteutettiin 2010-luvulla  
useita erilaisia ohjelmia<sup>153</sup>.

Yli 50-vuotiaiden työllistämiseen työnantajat voivat saada erilaisia tukimuotoja, ja heidän  
työllistymistään edistetään myös koulutuksen avulla.<sup>154</sup> Etnisille vähemmistöille, turvapai-  
kanhakijoille tai muille erityisryhmille ei sen sijaan ole määritelty erityisiä tukimuotoja. Li-  
säksi turvapaikanhakijoiden oikeus työhön on rajoitettu enintään 24 viikkoon vuodessa.

Osatyökykyisten työllistymistä yritettiin edistää vuosina 2010–2012 toteutetussa hank-  
keessa, jossa työnantajalle tarjottiin rahallista etua osatyökykyisten työntekijöiden palk-  
kaamiseen. Kokeilu ei ollut erityisen toimiva, ja sen suurimpana puutteena työntajat  
pitivät sitä, että osatyökykyisten työhönohjaamiseen olisi tarvittu ulkopuolista apua. Tämä  
johtui siitä, ettei työnantajilla ollut tarpeeksi aiempaa kokemusta näiden kohderyhmien  
ohjaamisesta.<sup>155</sup>

### 3.3 Matalapalkkatyö ja sosiaaliturva Ison-Britanniassa

Ison-Britannian työttömyysturva- ja sosiaaliturvajärjestelmien viime vuosikymmenien  
kehittämistyössä voidaan nähdä kaksi vaihetta. 1990-luvulla aloitettu ja vuoteen 2009  
päättynyt ensimmäinen vaihe, ja vuodesta 2010 eteenpäin jatkunut pääosin konservatiiv-  
vipuolueen vetämä toinen vaihe. Ensimmäisessä vaiheessa tehdyt uudistukset tähtäsivät  
matalapalkkaisten aseman parantamiseen laajentamalla yhteiskunnan tarjoamaa turva-  
verkkoa. Toisessa vaiheessa sosiaaliturvaa muutettiin aiempaa ehdollisemmaksi ja pai-  
notettiin tukijärjestelmän hyväksikäyttämisen vaaraa. Lisäksi vuosikymmenen vaihteen  
taloudellisen matalasuhdanteen aikana alettiin kantaa myös aiempaa suurempaa huolta  
valtionalouden tilasta ja julkisen velan kasvusta<sup>156</sup>, minkä vuoksi maksettavien etuuksien  
kokonaismäärää haluttiin vähentää.

151 CPB (2016). Kansrijk arbeidsmarktbeleid, part II.

152 Bekker, S., & Klosse, S. (2016). NEETs - Can the Dutch meet their needs? *Politiche Sociali*, 2016(2), 249.  
DOI:10.7389/84003

153 Bekker, S., Wesseling, W. & Calon, E. (2018): Youth employment policies in the Netherlands, Tallinn University,  
(EXCEPT Working Papers; no. 37).

154 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen UWV (2017). Regelingen en activiteiten voor 50-plussers.

155 Centraal Planbureau CPB (2016). Kansrijk arbeidsmarktbeleid, part II. Den Haag

156 Eurostat (2018a). Julkinen velka prosentteina bruttokansantuotteesta.

Vuoden 2012 Welfare Reform Act poisti useita työttömyys- ja sosiaaliturvan muotoja ja yhdisti ne yhdeksi Universal Credit -tueksi. Uudistusta perusteltiin aiemmin voimassa olleen järjestelmän monimutkaisuudella ja sillä, että työn vastaanottaminen oli hankalaa erityisesti silloin, kun työtön työnhakija sai useita erillisiä sosiaalietuuksia. Sosiaaliturvan eri muodot haettiin ja maksettiin erikseen, ja lyhytaikaisenkin palkkatyön tekeminen keskeytti sosiaaliturvan maksamisen tai aiheutti maksujen takaisinperintää. Lisäksi ansaitusta palkasta saatava nettohyöty jäi marginaaliseksi. Monimutkaisen järjestelmän hallinnon ylläpitäminen koettiin kalliiksi ja tukimuotojen muodostama kokonaisuus vaikeasti ymmärrettäväksi. Uuden järjestelmän toivottiin rohkaisevan aikaisempaa useampia sosiaalietuuksien saajia vastaanottamaan työtä.

### **Matalapalkkaisuus Isossa-Britanniassa**

Kansallinen tilastotoimisto (The Office for National Statistics) on kertonut, että matalapalkkaisten osuus on pysynyt noin 20 prosentissa koko vuosituhannen alun, mutta laskenut alimmalle tasolle (18,4 %) vuonna 2018<sup>157</sup>. Luvut poikkeavat hieman Eurostatin luvuista (ks. esim. taulukko 4), koska kansallinen tilastotoimisto tarkastelee matalapalkkaisina vain yli 30 tuntia viikossa työskenteleviä. Muutoksen suunta on kuitenkin sama lähteestä riippumatta: matalapalkkaisuus on viime vuosina vähentynyt alimmalle tasolle sitten vuoden 1982. Matalapalkkaisuuden lasku alkoi vuonna 2013, ja sen jälkeen matalapalkkaisten osuus on pienentynyt vuosittain (0,8–1,1 % vuodessa).

Tuloerot ovat Isossa-Britanniassa suuremmat kuin muissa vertailumaissa<sup>158</sup>. Huolimatta matalapalkkaisuuden vähentymisestä tuloerot ovat Isossa-Britanniassa kasvaneet edelleen viimeksi kuluneen 20 vuoden aikana, ja sosiaalinen liikkuvuus on vähentynyt. Kun alimman tuloviidenneksen tulotaso on noussut 10 puntaa viikossa, on vastaava nousu ylimässä viidenneksessä ollut 300 puntaa. Lisäksi alueelliset erot keskimääräisessä palkkatasossa ovat suuria, jopa yli kaksinkertaisia parhaiten ja heikoimmin menestyvien alueiden välillä. Mielenkiintoinen yksityiskohta on sekin, että kun eläkeläisten köyhyys on samalla tarkasteluajanjaksolla puolittunut, on alle 25-vuotiaiden keskimääräinen tulotaso samaan aikaan laskenut.<sup>159</sup>

Matalapalkkaista työtä Isossa-Britanniassa tehdään erityisesti yksinkertaisissa palveluammateissa ja muissa rutiininomaisissa tehtävissä<sup>160</sup>. Näistä ammateista palkat ovat nousseet

157 D'Árcy, C. (2018). Resolution Foundation Report: Low Pay Britain 2018.

158 Eurostat (2018b). European Union Statistics on Income and Living Conditions. Distribution of income by quantiles - EU-SILC survey [ilc\_di01]

159 Social Mobility Commission (2017). Time for Change: An Assessment of Government Policies on Social Mobility 1997-2017.

160 ILO (2019). International Standard Classification of Occupations.

eniten asiakaspalvelutyötä tekeillä, myyjillä, baarihenkilökunnalla, tarjoilijoilla, toimistotyöntekijöillä ja rakennusalan tehtävissä toimivilla. Sen sijaan matalapalkkaista työtä tekevät edelleen erityisen usein ns. gig-economy -työntekijät. Tyypillisesti he toimivat yritysten, kuten Uberin, Deliveroon ja Amazonin tilauksesta tehtävillä lyhytaikaisilla yksittäisiin tehtäviin perustuvilla toimeksiannoilla. Viimeksi kuluneen 12 kuukauden aikana 2,8 miljoonaa Ison-Britannian asukasta (4,4 % väestöstä) oli tehnyt näitä tehtäviä.<sup>161</sup> Suurimmalle osalle gig-economy -tehtävät eivät kuitenkaan olleet päätoimisia, vaan keino lisäansion hankkimiseen. Tästä huolimatta on hyvä huomata, että 41 % gig-economy -työpaikoista oli tuntipalkalla mitattuna matalapalkkaisia. Matalan palkkatason lisäksi näihin ”epämuodollisiin työsuhteisiin” liittyy monia muitakin kielteisiä piirteitä. Sellaisia ovat mm. työpaikkojen epävarmuus ja työntekijöiden alisteinen asema suhteessa työnantajiin<sup>162</sup>. Nämä elementit näyttävät olevan gig-economy -työpaikoissa enemmänkin sääntö kuin poikkeus. Ison-Britannian virallisissa tilastoissa gig-economy -työpaikat eivät kuitenkaan näy, sillä suurin osa niistä on hyvin osa-aikaisia<sup>163</sup>. Siksi ilmiön laajuutta on vaikea seurata.

## Universal Credit

Sosiaaliturvaan liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi kehitettiin Universal Credit -malli, johon liittyvä lainsäädäntö valmisteltiin 2012 ja jota alettiin ottaa porrastetusti käyttöön 2013. Universal Credit yhdistää kuusi aiemmin erillistä tukimuotoa: työttömyysetuudet (Jobseeker’s Allowance ja Employment and Support Allowance), asumistuen (Housing Benefit), ansiotuloveron hyvityksen (Working Tax Credit), lapsivähennykset (Child Tax Credit) ja toimeentulotuen (Income Support)<sup>164</sup>. Muutoksen myötä hallinnollisen työn uskottiin vähenevän ja yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin 300 000 uutta työpaikkaa<sup>165</sup>.

Järjestelmän lähtökohta on se, että kaiken lisätyön tulee olla taloudellisesti kannattavaa. Siksi järjestelmä suunniteltiin niin, että jokaisesta ansaitusta punnasta jää työntekijälle vähintään 37,7 pence nettotulon lisäys (ottaen huomioon etuuksien pieneneminen). Samalla erityisesti pienituloisten verotusta kevennettiin niin, että matalapalkkatyön vastaanottaminen muuttui aikaisempaa kannattavammaksi. Universal Creditin toimintaperiaatetta on kuvattu tarkemmin esimerkiksi Asmo Maanselän Universal Creditiä kuvaavassa julkaisussa<sup>166</sup>.

161 Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2018). The Characteristics of those in the gig economy. Final report.

162 Scott, S. (2017). Informalisation in Low-wage Labour Markets: a Case Study of the UK Food Industry. Population, Space and Place. Volume 23, Issue 7. John Wiley & Sons, Ltd.

163 CIPD (2019). To gig or not to gig? Stories from the modern economy.

164 EVA (2018). Sosiaaliturvan yleisavain. Britannian Universal Credit yhdisti tuet. Onko tässä malli Suomelle?

165 Department for Work & Pensions (2018a). Rolling out Universal Credit. National Audit Office.

166 Maanselkä, A. (2017, päivitetty 2018). Kannustava perusturva. Isoista-Britanniasta mallia Suomen sosiaaliturvauudistukseen. Ajatushautomo Kompassi ry

Universal Creditin tavoite oli poistaa kannustin- ja byrokratialoukkuja sekä vähentää tukien myöntämiseen tarvittavaa virkakoneistoa. Tavoitteena oli luoda tukien myöntämisen tueksi sähköinen järjestelmä (digital-by-default), joka ei juurikaan vaadi tukien hakemiseen liittyviä käyntejä viranomaisten luona. Järjestelmän tavoite on toimia automaattisesti niin, että edunsaaja tunnistautuu tietojärjestelmään ja ilmoittaa tulojensa mahdollisista muutoksista järjestelmään, joka laskee automaattisesti maksettavan tuen. Universal Creditin saamisen edellytyksenä oli kuitenkin aktiivisuus itsensä työllistämässä ja säännöllinen henkilökohtainen kontakti työvoimatoimistoon.

Universal Credit on vähitellen laajentunut koskemaan noin miljoonaa kotitaloutta, mikä vastaa noin kahdeksasosaa kaikista sosiaaliturvan asiakkaista. Järjestelmän piti tulla käyttöön kaikkialla Ison-Britanniassa ja kaikkia asiakasryhmiä koskien vuonna 2017, mutta viimeisimpien arvioiden mukaan koko maa ja kaikki tuensaajat ovat uuden järjestelmän piirissä vasta vuonna 2023. Universal Creditin toimeenpanoa ovat hidastaneet ennen kaikkea tietotekniset ongelmat – Universal Creditiin liittyvät tietojärjestelmät eivät ole toimineet tavoitellulla tavalla<sup>167</sup>.

Universal Creditillä on nähty olevan paljon myönteisiä piirteitä. Sen on mm. katsottu lisänneen työllisyyttä ja vähentäneen sosiaaliturvaan liittyvää byrokratiaa<sup>168</sup>. Tässä mielessä sen voidaan katsoa toimineen tavoitteidensa mukaisesti. Voidaan myös sanoa, että kaikki lisätyö on nyt taloudellisesti kannattavaa ottaa vastaan. Uudistuksen tavoitteena oli työllistymisen asettaminen köyhyyden torjunnan keskiöön, hallinnollisten kustannusten vähentäminen sekä monimutkaisen sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen. Siinä tähdättiin myös työllistymisen esteiden poistamiseen mm. parantamalla työnhakijoiden osaamista ja antamalla tuensaajille paremmat mahdollisuudet päästä työmarkkinoille. Yksi kaikkein keskeisimmistä tavoitteista oli saavuttaa säästöjä sosiaaliturvan kustannuksissa.<sup>169</sup>

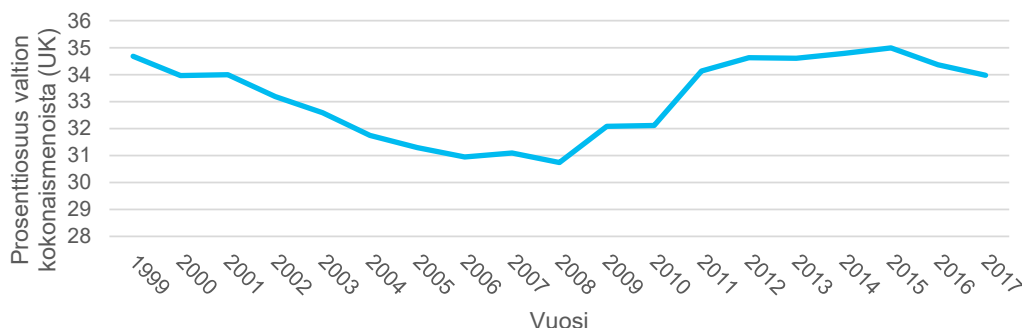
Monia edellä kuvatuista tavoitteista myös saavutettiin. Sosiaaliturvamenojen määrä on kääntynyt laskuun (kuva 9). Tämä on tosin perustunut osittain myös muihin säästöpäätöksiin ja ajanjakson talouskasvuun, joka on vähentänyt työttömyyttä. Lisäksi aiempaan tukijärjestelmään verrattuna työllistyminen on nopeutunut ja enemmistö tuensaajista vaikuttaa olevan tehtyjen kyselyiden mukaan tyytyväisiä Jobcentreissä saamaansa palveluun, vaikka he pitivätkin joitakin velvoitteita hankalina täyttää<sup>170</sup>.

167 Department for Work & Pensions (2018a). Rolling out Universal Credit. National Audit Office.

168 Department for Works & Pensions (2018b). Understanding the impact of Universal Credit on the labour market. Government Social Research. DWP ad hoc research report no. 64.

169 Alston, P. (2018). Statement on Visit to the United Kingdom, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights London, 16 November 2018.

170 Department for Works & Pensions (2018b). Understanding the impact of Universal Credit on the labour market. Government Social Research. DWP ad hoc research report no. 64.



**Kuvio 9. Sosiaaliturvaan liittyvien menojen osuus valtion kokonaismenoista 2000-luvulla Isossa-Britanniassa.**

Lähde: *HM Treasury, Public Expenditure. Statistical Analyses 2018.*

Universal Creditistä saadut kokemukset eivät kuitenkaan ole pelkästään positiivisia. Tämä johtuu ennen kaikkea 2010-luvulla toimeenpannuista sosiaaliturvan leikkauksista. Tavoitellut 18,9 miljardin punnan<sup>171</sup> säästöt ovat pienentäneet maksettavia etuuksia, ja lisäksi sosiaaliturvan korotukset on jätetty vuoden 2015 tasolle aina vuoteen 2020 asti<sup>172</sup>. Näiden seurauksena sosiaaliturvan taso on laskenut niin paljon, että köyhyys on yleistynyt. Alstonin mukaan Universal Credit kohtelee huonoimmin naisia (erityisesti yksinhuoltajia ja heidän lapsiaan), vammaisia ja heidän perheitään, eläkeläisiä, maahanmuuttajia ja turvaipaikanhakijoita sekä maaseudun asukkaita<sup>173</sup>. Hänen mukaansa sosiaaliturva on heikentynyt eniten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien osalta. Myös Hoodin ja Watersin (2018) mukaan köyhyyden kasvu näyttää kohdistuvan erityisesti lapsiin, ja alueellisesti erityisesti Walesin kaltaisille, koko maan keskiarvoa hitaammin kehittyville alueille.

Universal Credit -järjestelmän käyttöön liittyvä opastus on koettu puutteelliseksi ja vaikeasti saatavaksi. Tuensaajien tietoteknisen osaamisen puutteet ja muut tekniset esteet ovat tavanomaisimpia juuri Universal Creditin kohderyhmissä. Matalapalkkaisista alle puolella on kotonaan laajakaistayhteys ja noin joka viidennellä Ison-Britannian asukkaalla on niin puutteelliset digitaidot, ettei tunnistautumisen tietojärjestelmiin onnistu ilman apua.

Myös tukien hitaat maksatukset ovat aiheuttaneet tuensaajille ongelmia. Tuen pitäisi tulla tilille viisi viikkoa hakemuksen jättämisestä, mutta odotusaika on venynyt käytännössä

171 Fetzer, T. (2018). Did Austerity Cause Brexit? The University of Warwick. Centre for Competitive Advantage in the Global Economy. Department of Economics.

172 Alston, P. (2018). Statement on Visit to the United Kingdom, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights London, 16 November 2018.

173 Ibid.

usein 12 viikkoon. Tämä on aiheuttanut hakijoille erittäin vakavia toimeentuloon liittyviä vaikeuksia. Moni tuensaaja on joutunut jättämään asuntonsa, koska ei ole pystynyt maksamaan vuokraansa ajallaan. Vaikka työllisyysaste on 2010-luvulla noussut, ovat asunnottomuus ja monet muut toimeentulon vaikeudet ovat lisääntyneet. Myös leipäjonot ovat kasvaneet ja monet muutkin köyhyyden aiheuttamat ongelmat ovat lisääntyneet<sup>174</sup>. Osa viime vuosina kasvaneista sosiaalisista ongelmista liittyy 2010-luvulla sosiaaliturvameinojen leikkauksiin, mutta Universal Creditin epäonnistunut käyttöönotto on pahentanut tilannetta merkittävästi.

Paranevasta työllisyystilanteesta huolimatta köyhyys ei ole vähentynyt, sillä neljäsosa työpaikoista ei tuota tekijöilleen minimipalkkaa vastaavaa tulotasoa. Matalapalkkaiset, osa-aikaiset, määräaikaiset ja epävarmat työsuhteet kasautuvat erityisesti naisille, jotka tasapainottelevat usein työn ja läheistensä hoitovelvoitteiden välillä<sup>175</sup>. Naiset tekevät miehiä kolme kertaa useammin osa-aikaista työtä, ja he tekevät miehiä useammin työtä, jonka tuntipalkkakin on keskimääräistä alempi<sup>176</sup>. Matalapalkkaista työtä tekevät muita useammin myös nuoret, kouluttamattomat ja maahanmuuttajat. Yhteistä viimeksi mainituille ryhmille on usein riittämätön osaaminen työmarkkinoilla.

Universal Credit on tavoitteiltaan ja sisällöltään hyvä uudistus. Sen toimeenpanoon on kuitenkin liittynyt niin suuria ongelmia, että monet sosiaaliturvan asiakkaat ovat joutuneet merkittäviin vaikeuksiin. Maksujen viivästymiset ja muut tekniset ongelmat sekä säästötoimenpiteiden aiheuttama sosiaaliturvan yleinen heikkeneminen ovat johtaneet osan Universal Creditin saajista hyvin hankalaan tilanteeseen. Paremmalla toimeenpanolla Universal Credit voi kuitenkin olla hyvä ratkaisu sosiaaliturvan yksinkertaistamiseen sekä kannustin- ja byrokraatialoukkujen purkamiseen.

### 3.4 Matalapalkkatyö ja sosiaaliturva Tanskassa

Tanskan työmarkkinoiden tunnetuin osa on flexicurity-malli, joka perustuu laaja-alaiseen sopimiseen työmarkkinaosapuolten ja muiden toimijoiden kesken. Tanskan työmarkkinoilla työntekijän irtisanominen on suhteellisen helppoa, mutta toisaalta työntekijöille tarjotaan riittävä sosiaaliturva työttömyyden ajaksi. Työttömyyspäivärahojen lisäksi työttömille on saatavana myös muita sosiaaliturvan elementtejä. Viimeksi kuluneen kahden vuosikymmenen aikana tehdyt sosiaaliturvan uudistukset muodostavat jatkumon,

174 Ibid.

175 House of Commons, Women and Equalities Committee (2018). Fathers and the workplace. First Report of Session 2017–19.

176 Office for National Statistics (2018). Families and the labour market, England.

jossa sosiaaliturvan kustannuksia on leikattu ja sosiaaliturva on muuttunut aiempaa velvoittavammaksi.

Helmikuussa 2013 Tanskan hallitus asetti asiantuntijaryhmän selvittämään aktiivisen työmarkkinapolitiikan mahdollisuuksia ja antamaan suosituksia järjestelmän kehittämiseksi niin, että korkea työllisyysaste olisi mahdollista saavuttaa pysyvästi. Työryhmän keskeinen suositus oli, että työttömien tarpeita ja mahdollisuuksia pitää arvioida aiempaa systemaattisemmin. Työttömien tarvitsema koulutus ja muut tukipalvelut tulee suunnitella niin, että työtön voi hankkia sellaista osaamista, jolle on työmarkkinoilla kysyntää.<sup>177</sup>

### Matalapalkkaisuus Tanskassa

Matalapalkkatyön osuus on Tanskassa muiden Pohjoismaiden tavoin alhainen. Vuonna 2014 matalapalkkaisten osuus oli 8,6 % työntekijöistä.<sup>178</sup> Tanskan elinkustannukset ovat kuitenkin eurooppalaisittain korkeat. Sama koskee myös tulotasoa, sosiaaliturvaa ja muita tulonsiirtoja. Rockwool Foundation on hiljattain arvioinut kotitalouksien minimiansiota-soa, joka takaa kohtuullisen tulotason. Elinkustannukset kattava vähimmäiskuukausibudjetti yksin asuville on Rockwool Foundationin mukaan 10 000 DKK (noin 1 340 €) ja kolmilapsiselle perheelle 23 000 DKK (noin 3 080 €).<sup>179</sup>

Tanska pyrkii tarjoamaan kaikille asukkailleen hyvät koulutuspalvelut ja mahdollisuuden edetä elämässään. Siitä huolimatta esimerkiksi Rasmus Landersø on havainnut, että perhe-taustan vaikutus lapsen elinkaareen on Tanskassa edelleen hyvin suuri<sup>180</sup>. Siksi myös sosiaaliluokka näyttää periytyvän seuraavalle sukupolvelle. Vaikka Tanska on pienten tuloerojen maa<sup>181</sup>, ovat tuloerot sielläkin kasvaneet jo lähelle OECD-maiden keskiarvoa viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana. Samalla tuloerojen kasvu on ollut myös kansainvälinen trendi.<sup>182</sup>

Työssäkäyvien köyhyys on Tanskassa ilmiö, joka ei näy juurikaan julkisessa keskustelussa. Siitä huolimatta Tanskan työmarkkinoiden sopimuskulttuuria näyttävät uhkaavan työmarkkinoiden segmentoituminen. Maataloudessa, kuljetuspalveluissa ja rakennuksilla on paljon ulkomaalaisia työntekijöitä, jotka ovat sopimusjärjestelmän ulkopuolella. Siksi heillä

177 Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014). Veje til job – en arbejdsmarked-sindsats med mening.

178 Eurostat (2018f). Wages and labour costs.

179 Rockwool Foundation (2016). Nye minimumsbudgetter for danske familier, November 2016

180 Landersø, R. & Heckman, J.J. (2016). The Scandinavian Fantasy: The Sources of Intergenerational Mobility in Denmark and the U.S

181 OECD (2016). Inequality in Denmark through the looking glass, economic department working papers, No 1341

182 Ibid.



ei myöskään ole samoja oikeuksia kuin useimmilla muilla työntekijöillä.<sup>183</sup> Työmarkkinoiden segmentoituminen näkyy erityisesti maahanmuuttajien työssä. Maahanmuuttajat muodostavat heikommassa asemassa olevan luokan osittain myös siksi, että he ovat usein pienyrittäjiä tai itsensä työllistäjiä. Heikko kielitaito ja sosiaalisten normien tuntemus aiheuttavat heille ongelmia, mutta myös syrjintä voi vaikuttaa heidän asemaansa<sup>184</sup>.

Maaliskuussa 2016 Tanskan hallitus ja työmarkkinaosapuolet pääsivät sopimukseen siitä, että maahanmuuttajille voidaan joissakin olosuhteissa maksaa palkkaa, joka ei vastaa työmarkkinaosapuolten välillä tehtyjä sopimuksia. Tavoitteena on integroida pakolaisia työmarkkinoille. ”Integrationsgrunduddannelse (IGU)”<sup>185</sup> tarjoaa yrityksille mahdollisuuden palkata alennetuilla palkoilla kouluttamattomia työntekijöitä, joiden tuottavuus ei vastaa työtehtävien vaatimuksia.

### Tanskassa tehdyt sosiaaliturvan uudistukset

Palkkataso ja työehdot perustuvat Tanskan työmarkkinoilla työmarkkinaosapuolten tekemiin sopimuksiin. Siksi Tanskassa ei ole laissa määritettyä minimipalkkaa. Tästä huolimatta työmarkkinoita on ohjattu monilla sosiaaliturvaa ja verotusta koskevilla sopimuksilla. Flexicurity-malli muodostaa sosiaaliturvan perustan ja vaikuttaa siten matalapalkkaisten työntekijöiden asemaan. Tätä mallia on muutettu ja kehitetty moneen otteeseen 2000-luvulla.

Vuonna 2002 käynnistetyn uudistuksen tavoitteena oli tuoda enemmän työvoimaa työmarkkinoille. Uudistus leikkasi työttömyysturvaa ottamalla huomioon puolison tulot ja asettamalla kattosumman työttömyyskorvaukselle. Uudistuksen tavoitteena oli lisätä työvoiman tarjontaa ja työttömien motivaatiota ottaa työtä vastaan. Ennen uudistusta työttömyysturvan koettiin olevan niin hyvä, ettei nopea työllistyminen ollut välttämätöntä. Vuonna 2009 toteutettu verouudistus kevensi tuloverotusta ja sen tavoitteena oli tehdä työnteosta aiempaa kannattavampaa.

Vuonna 2010 työttömyysturvaa rajoitettiin lisää, jotta työteko tulisi aiempaa houkuttelevammaksi. Tuolloin hyväksytty ”elvytyspaketti” leikkasi ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston puoleen, neljästä vuodesta kahteen. Tämänkin uudistuksen tavoite oli työn tarjonnan lisääminen. Vuonna 2012 toteutettu uudistus poisti varhaiseläkkeen lähes kokonaan alle 40-vuotiailta. Tavoitteena oli tuoda työmarkkinoille ihmisiä, joiden työkyky oli keskimääräistä heikompi. Uudistukseen sisältyi ohjausta, jonka avulla osatyökykyisiä autettiin löytämään itselleen sopivaa työtä. Samana vuonna tehtiin myös uusi verouudistus,

183 Anker, J., Holch J.A. & Nielsen, T. A. (2010). In-work poverty and labour market segmentation – A study of National Policies

184 Ejrnæs, Anders (2008). Integration eller isolation – etniske minoriteter på arbejdsmarkedet

185 Verkkosivu: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=181798>

jonka tavoitteena oli tukea matalapalkkaisia työntekijöitä lisäämällä heidän käytettävissä olevia tuloja verotuksen keinoin. Yksinhuoltajille annettu veroetu oli suurempi kuin muille matalapakkaisille annetut veroetuudet.

Vuoden 2013 sosiaaliturvan uudistus pienensi alle 30-vuotiaiden oikeutta sosiaaliturvaan. Uudistuksen tavoite oli saada nuoret kiinnostumaan työhön hakeutumisesta tai siihen johtavasta koulutuksesta. Toinen keskeinen uudistus oli erityisesti matalapalkkisiin työntekijöihin kohdistunut ”Jobreform Phase 1”, joka toteutettiin vuonna 2016<sup>186</sup>. Se koostuu kolmesta keskeisestä osasta:

1. Sosiaaliturvalle asetettiin kattosumma. Samalla järjestelmää kehitettiin niin, että matalapalkkaisenkin työn vastaanottaminen on kannattavaa. Aiempaa mallia muutettiin niin, että työtä tekemällä yhteen laskettu tulo kasvaa, vaikka laskelmissa otetaan huomioon kaikki yhteiskunnan maksamat avustukset ja sen perimät maksut (kuten päivähoitomaksut).
2. Käyttöön otettiin 225 tunnin sääntö, joka tarkoittaa sitä, että etuuk-sien saajan tulee työskennellä vähintään 225 tuntia vuodessa osoit-taakseen olevansa työmarkkinoiden käytettävissä. Tavoitteena oli säilyttää tuensaajan yhteys työmarkkinoille ja motivoida työttömiä hakeutumaan lyhytkestoisinkin töihin. Säännön rikkominen saattoi johtaa sosiaaliturvan heikkenemiseen.
3. Integraatiopäivärahaa alettiin maksaa tanskalaisille ja ulkomaalais-taustaisille, jotka eivät ole asuneet Tanskassa seitsemää vuotta vii-meksi kuluneista kahdeksasta vuodesta. Tämä päiväraha on samalla tasolla opintotuen kanssa. Tavoitteena oli tukea integroitumista tanskalaiseen yhteiskuntaan ja Tanskan työmarkkinoille. Vuonna 2016 toteutettiin vielä työttömyysturvauudistus, joka heikensi vas-tavalmistuneiden ja viimeisten kahdeksan vuoden aikana yli neljä vuotta työttömänä olleiden työttömyyspäivärahaa.

Vuonna 2017 hallitus esitteli pitkäaikaistyöttömille suunnatun tilapäisen ”työpalkkion”, jonka perusteella työpaikan löytävä pitkäaikaistyötön voi saada verovapaata työttömyys-turvaa palkkansa lisäksi. Palkkion määrä oli 10 % saaduista palkkatuloista ja muista tuloista (mm. itsensä työllistämisestä saavat tulot). Vuonna 2018 voimaan tullut verosopimus si-sälsi vielä uuden työtulovähennyksen, jonka tavoitteena oli kannustaa työllistymään mata-lapalkkisiin töihin. Vähennys hyödytti erityisesti pienituloisimpia työssäkäyviä.

186 Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering STAR (2018b): Recent Labour Market Policy Reforms.

Kesällä 2018 tuli voimaan ”työttömyysturva tulevaisuuden työmarkkinoille”<sup>187</sup>. Yrittäjien ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehdot yhtenäistettiin palkansaajien kanssa ja samalla tehdyn työn määrän arviointi muutettiin tuloperustaiseksi. Verottajan keräämiin tietoihin perustuvassa tulorekisterissä otetaan huomioon kaikki palkkatyöstä ja yritystoiminnasta saadut tulot. Uudistuksen jälkeen yrittäjillä on siis samat mahdollisuudet sosiaaliturvaan kuin palkansaajillakin. Aiemmin vain palkkatyö otettiin huomioon työttömyysturvan tasoa arvioitaessa. Tämä jätti yrittäjät muita haavoittuvampaan asemaan.

Yrittäjät kuuluvat Tanskassa nyt samoihin työttömyyskassoihin kuin palkansaajat. Vakuutettujen yrittäjien ja sekä yritystoimintaa että palkkatyötä tekevien ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan taso on 90 prosenttia keskimääräisistä kuukausittaisista tuloista. Sille on kuitenkin asetettu yläraja, joka on tällä hetkellä 18 633 Tanskan kruunua kuukaudessa (noin 2500 euroa). Suomeen verrattaessa on kuitenkin otettava huomioon, että Tanskassa työttömyyspäiväraha heikkenee portaittain varsin nopeasti työttömyyden pitkittyessä.

Kaikki edellä mainitut uudistukset ovat tähdänneet samoihin tavoitteisiin: työntekoon kannustamiseen ja työvoiman tarjonnan lisäämiseen sekä sosiaaliturvan aiheuttamien menojen karsimiseen. Monet uudistuksista ovat tähdänneet erityisesti matalapalkkaiseen ja/tai osa-aikaiseen työhön kannustamiseen, mutta ainakaan tilastojen mukaan matalapalkkaisten työpaikkojen osuus kaikista työpaikoista ei ole kasvanut. Sen sijaan työvoiman tarjontaa uudistukset näyttävät lisänneen.

Uudistuksia koskevat arvioinnit antavat kahtalaista tietoa. Yhtäältä nuoret työllistyvät aiempaa nopeammin ja toisaalta sosiaaliturvan heikkeneminen vaarantaa toimeentulon niiltä, jotka eivät yrityksestä huolimatta pääse töihin. Esimerkiksi nuorille työttömille suunnattu koulutus, jossa työttömyyspäiväraha korvattiin sitä pienemmällä opintotuella, osoitti että uudistuksella oli positiivisia vaikutuksia sekä työllistymiseen että kouluttautumiseen. Noin 3900 osallistujaa siirtyi kokeilun aikana työhön tai koulutukseen, mikä oli 750 henkilöä (20 %) enemmän kuin kontrolliryhmässä<sup>188</sup>. Samalla sosiaaliturvan heikentyminen on lisännyt köyhyysriskiä alimmissa tuloluokissa. Joissakin tutkimuksissa on osoitettu, että Tanskan kuuluisassa flexicurity-mallissa tasapaino työelämän joustavuuden (flexibility) ja turvallisuuden (security) välillä on siirtynyt viimeisten 30 vuoden aikana joustavuuden suuntaan<sup>189</sup>. Työelämän joustavuus antaa yrityksille mahdollisuuden reagoida nopeasti kun työvoiman tarve muuttuu. Työntekijöiden riskit ovat kuitenkin aiempaa suurempia

187 Beskæftigelsesministeriet (2016) Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år, April 2016, Analysenheden.

188 Beskæftigelsesministeriet (2016). Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år, April 2016, Analysenheden.

189 Knudsen, H., Lind J. (2018). Danish Flexicurity Danish Flexicurity: Not the Same Today as Yesterday. In: Sander G., Tomljenović V., Bodiroga-Vukobrat N. (eds) Transnational, European, and National Labour Relations. Europeanization and Globalization, vol 4.

silloin kun sosiaaliturva ei ole riittävän hyvä tai se heikkenee nopeasti työttömyyden pidentyessä. Jos sosiaaliturva heikkenee liikaa, on pelättävissä, ettei työttömyyskassojen jäsenyys vaikuta enää houkuttelevalta.

Tanskan työttömyysturvajärjestelmä edellyttää työttömältä työnhakijalta aktiivisuutta työhaussa. Niiltä työttömiltä, jotka voivat siirtyä suoraan (tai takaisin) työelämään, edellytetään aktiivista ja omatoimista työnhakua. Muille tarjotaan ”holistista tukea” työn tai koulutuspaikan haussa. Tämä tuki sisältää henkilökohtaisen kontaktin koordinoivaan ”case manageriin” sekä kunnan palvelutarjontaan (terveydenhoito jne.). Suomen palveluihin verrattaessa on hyvä ottaa huomioon, että Tanskan työllisyydenhoidon järjestelmä on yksi maailman kalleimmista – toisaalta sen avulla on myös saatu tuloksia, jotka ovat pienentäneet sosiaaliturvan kustannuksia.

### Asumisen tukeminen Tanskassa

Asumistukea on saatavana matalapalkkaisille kotitalouksille. Jos asunto on vuokrattu, tuki perustuu vuokratasoon, asunnossa asuvien lasten ja aikuisten määrään sekä heidän yhteen laskettuihin tuloihinsa. Myös muuttoa julkisen sektorin ylläpitämään asuntoon voidaan tukea antamalla lainaa takuuvuokran kattamiseen<sup>190</sup>. Asumistukea voidaan myöntää sekä yksityisten omistamiin asuntoihin että vuokra-asuntoyhteisöjen asuntoihin.

## 3.5 Kansainvälisiä toimintamalleja alemman tuottavuuden työntekijöiden aseman parantamiseksi

Tässä selvityksessä on tarkasteltu Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa käytettäviä keinoja, joilla pyritään turvaamaan sosiaaliturvan ja työn yhdistäminen osatyökykyisillä henkilöillä. Aineistona on käytetty kansainvälisten maa-asiantuntijoiden raporttien lisäksi kirjallista aineistoa ja asiantuntijahaastatteluita (11 henkilöä). Maavertailuja lukiessa on tärkeää muistaa, että osatyökykyisen ja vaikeasti työllistyvän kriteerit ovat maiden välillä erilaiset.

Tanskassa on käytössä osatyökykyisille henkilöille erilaisia palkkatukiohjelmia, joiden avulla työnantajat voivat saada väliaikaisesti tukea osatyökykyisen työllistämiseen. Osatyökykyisille on olemassa erityinen joustavan työn malli, jota on toteutettu vuodesta 1998 lähtien. Joustotyö on tarkoitettu työnhakijoille, joiden työkyky on työvammasta, fyysisestä tai psyykkisestä sairaudesta, vammaisuudesta tai pitkän työelämän aiheuttamasta

190 Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering STAR (2018a). Boligsikring.

kulumisesta johtuen rajoitettu. Joustotyössä osatyökykyiset voivat työskennellä esimerkiksi muutaman tunnin viikossa työpajalla. Vaikka joustotyö on osa-aikaista, työntekijät saavat sopimusten mukaisen kokoaikatyön palkan. Työnantajat saavat osatyökykyisen rekrytointiin palkkatukea noin 50–60 % kustannuksista siten, ettei palkkatuen kesto ole rajattu. Osatyökykyisen työllistämisen tueksi laaditaan suunnitelma sosiaali-, terveys-, ope- tus- ja työvoimapalveluiden yhteistyönä.<sup>191</sup>

Joustotyöstä tehdyn vaikuttavuusarvioinnin mukaan toimintamallilla on ollut myönteinen vaikutus 18–49-vuotiaiden osatyökykyisten työllisyyteen. Joustotyö ei kuitenkaan ole vaikuttanut osatyökykyisten siirtymiseen pois työkyvyttömyyseläkkeeltä tai vähentäneen työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumista.<sup>192</sup> Jos työnhakija ei ole tehnyt työtä 225 tuntia vuoden aikana tai on ollut vuoden verran pois Tanskasta, hänen tukiaan voidaan leikata. Käytäntö on mahdollistanut keskimääräistä pienempien tukien antamisen turvapaikanhakijoille ja maahanmuuttajille. Joustotyö on lisännyt köyhyyttä ja lapsiköyhyyttä, kun sosiaaliturvan saajien määrä on vähentynyt.<sup>193</sup>

Saksassa on vaikeasti työllistyvien rekrytoinnin edistämiseksi kiintiölaki. Sen mukaan yli 20 henkilöä työllistävälle yritykselle tulee sakkomaksu, jos yrityksen työvoimasta vähintään viidellä prosentilla ei ole vammaisstatusta. Sakkomaksu on noin 200 € puuttuvaa työllistettävää kohti kuukaudessa. Saksassa on myös suuri yksityinen yritys, joka tarjoaa yksilöllistä, intensiivistä ja tarvittaessa pitkäkestoista tukea vaikeasti työllistyvän työllistymiseen. Yrityksen tarjoama palvelu on suhteellisen kallis, 1500–2500 €/kuukaudessa, mutta palvelu on vaikuttavaa: asiakkaista on työllistynyt 60–75 % vuoden kuluttua työsuhteen alkamisesta.<sup>194</sup> Vaikeasti työllistyville osatyökykyisille ja maahan muuttaneille on olemassa ”integraatituki” (Eingliederungszuschuss), joka on palkkatuen kaltainen harkinnanvarainen ja väliaikainen maksu työnantajalle.

Alankomaissa on käyty keskustelua työllistymiskiintiötä koskevasta lainsäädännöstä. Kiintiöstä on toistaiseksi luovuttu, kun työnantajat sitoutuivat luomaan 10 vuoden aikana 100 000 työpaikkaa osatyökykyisille etenkin avoimen sektorin työpaikkoihin.<sup>195</sup> Alankomaissa pilotoitiin myös väliaikaista rekrytointitukea, joka mahdollistaisi alemman

191 Arnkil, R., Spangar, T. & Jokinen, E. (2012). Selvitys heikossa työmarkkina-asetmassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 10/2012, Helsinki: 53.

192 Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M. & Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018: 26.

193 Koskiluoma, K. (2017). Tanskan aktiivintimalli työllistää sosiaalityöntekijöitä. *Talentia-lehti*. Joulukuu 2017. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019.

194 Aula, M.K. (2016). Työllisyyskokeilujen selvitys – Työllisyyspalveluiden ja -tukien käyttäjälähtöistä arviointia. TEM. Työ ja yrittäjyys 30/2016, Helsinki:

195 Ibid.

tuottavuuden henkilöiden palkkaamisen alle minimipalkan. Mallissa kunta kompensoi työnhakijoiden tulojen alenemista omien tukiensa avulla. Pilotin mukaista mallia ei otettu käyttöön sellaisenaan, sillä työnantajien mukaan heidän saamansa tuki ei ollut riittävää. Työnantajat kaipaivat rahoituksen lisäksi työpaikalla annettavaa valmennusta.

Osatyökykyisten työllistämisen tueksi laadittiin vuonna 2014 ”osallistumislaki”, (Participation Act). Sen myötä vastuuta osatyökykyisten työllistamisestä siirrettiin valtiolta kunnille, joiden on tarjottava neuvontaa, tukea, koulutusta, tuettua työllistymistä sekä muuta työllistymisen tukea. Työnhakijan ja työnantajan välillä tehdään mm. ”mätsäystä” eli kohtaanutetaan työnhakijoita ja työnantajia<sup>196</sup>. (Ministerie van SZW 2016) Lain myötä työnantajat saavat taloudellista tukea osatyökykyisten työllistämiseen ja kompensatiota osatyökykyisen poissaolojen varalta. On laskettu, että kiintiöneuvotteluissa määritellyn 100 000 työpaikan lisäksi Alankomaissa voitaisiin saada lain vaikutuksesta 100 000 muuta työpaikkaa osatyökykyisille. Toisaalta paikallistasolla on kritisoitu sitä, ettei alueilla ole resursseja ottaa uusia tehtäviä eikä edistää korkean työttömyyden aikana etenkin alhaisen koulutustason työnhakijoiden työllistymistä.<sup>197</sup>

Isossa-Britanniassa osatyökykyisten työllistämisen tukeminen perustuu ostopalveluihin, joita toteutetaan erilaisten ohjelmien kautta.<sup>198</sup> Käynnissä on mm. Access to Work -ohjelma, jolla tuella työnantajia tavanomaisesta poikkeavien tukimuotojen kuten erikoislaitteiden hankinnassa sekä annetaan työntekijälle kuljetuspalvelua työpaikalle pääsemiseksi.

Selvitystä varten kootun kansainvälisen aineiston perusteella Suomessa käytetään samankaltaisia keinoja osatyökykyisten työllistymiseen kuin vertailumaissa. Vertailumaista Saksassa on käytössä ja Hollannissa suunniteltu kiintiöitä, jotka eivät ole saaneet kannatusta aiempien tutkimusten eivätkä tässä selvityksessä kootun aineiston perusteella. Suomessa on pyritty pois Iso-Britannian kaltaisesta erillisohjelmiin ja hankkeisiin perustuvasta mallista, ja suositeltu yli hallituskausien ulottuvaa kokonaisvaltaista työkykyohjelmaa, jolla lisättäisiin osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien henkilöiden työelämäosallisuutta ja varmistettaisiin heidän tarvitsemiensa palveluiden ja etuuksien saatavuus.

Suomessa on monien työehtosopimusten perusteella mahdollisuus maksaa osatyökykyisille pienempää palkkaa. Tähän ei ole kuitenkaan käytännössä ryhdytty ainakaan suuressa määrin. Työnantajat eivät myöskään ehdota matalampaa palkkaa keinoksi lisätä

196 Ministerie van SZW (2016). Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering Kennisdocument.

197 Ibid ja Bekker & Wilthagen (2015). Upskilling Underemployed Adults.

198 Arnkil, R., Spangar, T. & Jokinen, E. (2012). Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu Työ ja yrittäjyys 10/2012, Helsinki.

osatyökykyisten työllistymistä tai työssä pysymistä, vaan toivovat etenkin keinoja, joilla kompensoidaan osatyökykyisen alempaa tuottavuutta ja yleisempiä sairauspoissaoloja. Alankomaissa kokeiltiin matalamman palkan mahdollistavaa rekrytointitukea, mutta työnantajat kaipasivat taloudellisen tuen lisäksi myös muuta työhönvalmennuksellista tukea osatyökykyisten palkkaamista varten. Myös Suomessa on havaittu työnantajien tarvitsevan tietoa ja opastusta osatyökykyisten palkkaamiseksi taloudellisen tuen saamisen lisäksi.<sup>199</sup>

Tämän selvityksen maavertailuun ei kuulunut Ruotsi, mutta osatyökykyisten työllistymisen näkökulmasta maassa on kiinnostavia toimintamalleja. Ruotsissa toimii yhteiskunnallinen yritysmuotoinen toimija Samhall joka työllistää vaikeasti työllistyviä henkilöitä tavanomaista korkeammalla palkkatuella.<sup>200</sup> Uutena toimintamallina valmistellaan ”sisääntulotyön” mallia (etableringsjob). Ruotsin hallitus ja työmarkkinaosapuolet ovat sopineet alustavasti pitkäaikaistyöttömille ja uusille maahan muuttaneille tarkoitettua mallia, jonka tavoitteena on luoda 10 000 uutta työpaikkaa. ”Sisääntulotyössä” yhdistyy palkkakompensaatio, työ ja kouluttautuminen. Mallissa valtio kustantaa osa työntekijän palkasta sekä koulutusmenoja, joita käytetään työntekijän ja työnantajan kesken sovittavan koulutusohjelman mukaisesti. Valtio tukee sekä työnantajaa 8 400 kruunulla kuukaudessa että työntekijää 9 870 kruunulla kuukaudessa. Osatyökykyisten työllistymistä tukevassa selvityksessä on ehdotettu, että Suomessa suunniteltaisiin vastaavaa aktiivisen työttömyysturvan mallia, jossa työnhakija saa itselleen ”palkkatukisetelin” sekä mahdollisuuden osallistua aikuiskoulutukseen työssä olemisen ohella. Sisääntulotyö mahdollistaisi sen, että yksilön toimeentulon kannalta uudistettu työllisyysturva toimisi myös palkkakompensaationa matalapalkka-aloilla.<sup>201</sup>

### 3.6 Yhteenvedoa kansainvälisestä aineistosta

Kansainvälinen aineisto antaa monipuolisen kuvan erilaisista malleista, joiden avulla matalapalkkaisuuden ja sosiaaliturvan väliseen kytkökseen on vertailumaissa haettu ratkaisuja. Tehdyt ratkaisut kytkeytyvät kunkin maan yhteiskunnallisen järjestelmän muodostamaan kokonaisuuteen ja niihin olosuhteisiin, joissa valintoja on tehty. Siksi monia niistä ei

199 Van Ar, T. (2017). Uitvoeren en Evaluatie Participatiewet.

200 Aula, M.K. (2016). Työllisyyskokeilujen selvitys – Työllisyyspalveluiden ja -tukien käyttäjälähtöistä arviointia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 30/2016, ja Arnkil, R., Spangar, T. & Jokinen, E. (2012). Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 10/2012.

201 Oivo, T. & Kerätär, R. (2018). Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki: 58.

voi valita sovellettavaksi sellaisenaan esimerkiksi Suomessa. Osa niistä tarjoaa kuitenkin mahdollisuuden pohtia niiden käyttöä myös kotimaisissa olosuhteissa. Eri maissa tehtyjä ratkaisuja on kuvattu yhteenvedonomaaisesti liitteessä 1.

Kaikissa vertailumaissa tehtyjen uudistusten yhteisiä piirteitä ovat sosiaaliturvan tason, keston ja saatavuuden rajoittaminen. Uudistusten tavoitteet ovat kahtalaisia. Ensimmäinen päätavoite on työnteon tekeminen aiempaa kiinnostavammaksi verrattuna työttömyyteen ja sosiaaliturvan varassa elämiseen. Tällä tavoitteella on vertailumaissa kaksi keskeistä perustetta: julkisen sektorin säästöt ja syrjäytymisen (tai työelämästä vieraantumisen) ehkäiseminen. Toinen päätavoite on työvoiman tarjonnan lisääminen, joka puolestaan parantaa kansantalouden kasvumahdollisuuksia ja yritysten kilpailukykyä kasvattamalla työvoimareserviä ja vähentämällä palkankorotuspaineita. Varsinkin Alankomaissa ja Iso-Britanniassa on nähtävissä myös uusi periaatteellisen tason lähtökohta, jonka mukaan hyvinvointivaltion tehtävä ei enää ole elättää kaikkia asukkaitaan, vaan ennemminkin tarjota asukkailleen mahdollisuus elättää itse itsensä. Taulukossa 12 on esitetty tehtyjä keskeisiä matalapalkkaiseen työhön liittyviä uudistuksia, joita on kuvattu tarkemmin kutakin vertailumaata koskevassa alaluvussa.

Tehdyistä uudistuksista varsinkin Saksan Hartz-uudistukset ja Ison-Britannian Universal Credit tähtäävät työllisyyden lisäämiseen ja työvoiman saatavuuden parantamiseen. Niiden toimintalogiikat ovat kuitenkin erilaisia. Siinä missä lineaariseen malliin perustuva Universal Credit tähtää sosiaaliturvan vähittäiseen pienentymiseen palkkatason noustessa, Hartz-uudistukset ja niiden myötä luodut mini- ja midi-jobit tarjoavat työttömille mahdollisuutta pienipalkkaiseen työhön säännellyssä järjestelmässä. Molempien perustavoite on kuitenkin sama, tehdä matalapalkkaisen ja/tai osa-aikaisen työn vastaanottaminen ja osin myös tarjoaminen kannattavaksi.

Ihmisten motivoiminen ja aktiivinen ohjaaminen työhön on tavoitteena kaikissa vertailumaissa. Tanskassa siihen on vertailumaista kaikkein aktiivisin ote, mutta myös Alankomaissa, Saksassa ja Isossa-Britanniassa henkilökohtaiseen ja aktiiviseen kontaktiin panostetaan esimerkiksi työnhaun alkuvaiheen palvelutarpeen ja toimintakyvyn arvioinnissa. Esimerkiksi Tanskassa tavoitteena on selvittää, onko työnhakija lähtökohtaisesti työkykyinen ("työvalmis") vai tarvitaanko hänen työllistämisensä tukemiseen muita toimenpiteitä. Sellaisia voivat olla esimerkiksi erilaiset terveydenhuollon palvelut. Myös muissa vertailumaissa työttömän työnhakijan kanssa tehdään työllistymissuunnitelmat, joiden toteutumisista seurataan henkilökohtaisten tapaamisten avulla.



**Taulukko 12. Keskeisimmät vertailumaissa tehdyt työllisyyteen ja sosiaaliturvaan liittyvät uudistukset.**

| <b>Keskeisimmät matalapalkkatyötä ja sosiaaliturvaa koskevat uudistukset</b>                                |  |
|---|--|
| Universal Credit  | Iso-Britannia                            |
| Hartz I-IV  | Saksa                                    |
| Jobreform Phase 1, sosiaaliturva tulevaisuuden työmarkkinoille  | Tanska                                   |
| Työ- ja turvallisuuslaki, osallistumislaki  | Alankomaat                               |
| <b>Keskeisimmät työmarkkinoiden toimintaan vaikuttavat uudistukset</b>                                      |  |
| Minimipalkkalait työntekijöiden etujen suojaamiseksi  | Saksa                                    |
| Minimipalkkalait, joissa nuorille muita alemmat palkat  | Saksa, Alankomaat, Iso-Britannia         |
| Mini- ja Midijobit, säännellyt matalapalkkatyöt   | Saksa                                    |
| Määräaikaisten työsopimusten rajaaminen   | Alankomaat                               |
| <b>Keskeisimmät palvelujärjestelmää koskevat uudistukset</b>  |  |
| Työttömien palvelutarpeen ja toimintakyvyn arviointi  | Tanska, Saksa, Alankomaat, Iso-Britannia |
| Korkea henkilökohtainen palveluintensiteetti  | Tanska                                   |
| Sosiaaliturvan velvoittavuutta koskevat uudistukset   | Tanska, Saksa, Alankomaat, Iso-Britannia |
| <b>Keskeisimmät sosiaaliturvan tasoon tai saatavuuteen vaikuttavat uudistukset</b>                          |  |
| Sosiaaliturvan kattosummat  | Tanska, Iso-Britannia                    |
| Työttömyyden jatkuessa aleneva sosiaaliturva  | erityisesti Tanska, mutta myös muut maat |
| Työttömyysturva II, kattaa minimitoimeentulon tarpeen   | Saksa                                    |
| Sosiaaliturvan saannin kiristäminen nuorten osalta  | Alankomaat                               |
| <b>Keskeisimmät osatyökykyisten työllistymistä helpottavat uudistukset</b>                                  |  |
| Määräaikainen integraatituki tukemaan työllistymistä  | Saksa                                    |
| Velvoite työllistää osatyökykyisiä yli 20 hengen yrityksiin   | Saksa                                    |
| Pilottihankkeet, kuten Access to Work ja palkkatukikokeilu  | Iso-Britannia ja Alankomaat              |
| Työnsaantia rajoittavien tekijöiden selvittäminen   | Tanska                                   |
| <b>Keskeisimmät palkkatyön ja sosiaaliturvan yhdistämiseen liittyvät uudistukset</b>                        |  |
| Universal Creditin mukainen, lineaarinen malli  | Iso-Britannia                            |
| Palkkatyön, yrittäjyyden ja sosiaaliturvan yhdistäminen tulorekisterin tietojen pohjalta, lineaarinen malli | Tanska                                   |

Sosiaaliturvan suoranaisten väärinkäyttö ja liian hyvän sosiaaliturvan varaan elämään jääminen ovat olleet keskustelun aiheena monissa vertailumaissa, ja tähän näkemykseen on myös reagoitu. Sosiaaliturvan tasoa on pienennetty ja sen kesto on rajoitettu aiempaan verrattuna. Erityisesti työttömyysturvajärjestelmää on tiukennettu ja tehty aiempaa ehdollisemmaksi. Esimerkiksi Tanskassa työttömyysturvan säilyttäminen voi edellyttää vaaditun vuosittaisen työtuntimäärän tekemistä. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoa voidaan myös laskea työttömyyden pitkittyessä kuten Tanskassa, ja työttömyysturvan laskenta-perusteena voidaan käyttää aiempien ansioiden sijasta minimitoimeentuloon perustuvia laskelmia, kuten Saksassa.

Myös osatyökykyisten työllistymisen edistäminen on ollut kaikissa vertailumaissa yhteinen tavoite. Joissakin maissa osatyökykyisten työllistämistä on edistetty määräaikailla

työnantajalle suunnatuilla tukimuodoilla, toisissa tarjoamalla tukea työpaikalla tehtäviin muutoksiin, jotka mahdollistavat osatyökykyisten työteon yrityksessä. Osatyökykyisyyden määritelmät tosin vaihtelevat maiden ja jopa alueiden välillä. Osassa maita myös kielitaidon puute voidaan tulkita osatyökykyisyyden perusteeksi. Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Saksassa nuorison työllistymistä on pyritty helpottamaan erillisillä nuoria ja nuoria aikuisia koskevilla minimipalkkasäännöksillä.

Tanskassa työttömyysturvaan on tuotu elementtejä, jotka helpottavat työllistymistä. Toimintatapa on lineaariseen malliin ja toimivan tulorekisterin hyödyntämiseen perustuva, mutta lisäksi se antaa mahdollisuuden erilaisten tulojen huomioon ottamisen työttömyysturvan määrää laskettaessa. Laskennan pohjana käytetään saatujen tulojen määrää, eikä esimerkiksi työhön käytettyjen päivien tai tuntien määrää, kuten edeltävissä malleissa. Siten myös laskennallisten työtuntien määrän arviointi perustuu saatuun ansiotuloon, ei tehtyjen työtuntien tai työpäivien määrään.

Edellisten lisäksi matalapalkkaisen ja osa-aikaisen työn vastaanottamista tuetaan vertailumaissa verovähennyksen avulla. Ansiotulovähennyksen kaltainen veroetuus on saatavana mm. Isossa-Britanniassa ja Tanskassa pienituloisille, ja Iso-Britanniassa on käytössä muitakin samansuuntaisia verohelpotuksia pienituloisille.

Kansainväliset esimerkit tarjoavat suuren määrän erilaisia lähestymistapoja palvelujärjestelmän kehittämiseen, työmarkkinoiden toiminnan edistämiseen ja matalapalkkaisen tai osa-aikaisen työn vastaanottamisen kannattavuuden parantamiseen. Kyseessä voidaan nähdä olevan eräänlainen keppi ja porkkana -lähestymistapa, jossa työtöntä työnhakijaa palkitaan toivotusta reagoinnista ja rangaistaan ei-toivotusta. Sanktioiden käytön mahdollisuuksia on lisätty ja työttömyyskorvausten saamisen minimivaatimuksia on tiukennettu kaikissa vertailumaissa.

Tämän selvityksen yhteydessä tarkastellut vertailumaat ovat reagoineet työmarkkinoiden ongelmiin eri tavoin. Uudistusten jälkeen työllisyysaste on kaikissa maissa noussut, mutta esimerkiksi köyhyysriskiin näillä uudistuksilla ei ole ollut myönteistä vaikutusta. Nämä vaikutukset eivät toisaalta ole puhtaasti tässä tarkasteltujen uudistusten seurausta, vaan tapahtuneisiin muutoksiin ovat vaikuttaneet mm. 2010-luvun voimakas talouskasvu ja sosiaaliturvan leikkaukset eri maissa.

**Taulukko 13. Kotitalouksille maksetun sosiaaliturvan (Social Benefits to Households) osuus bruttokansantuotteesta Suomessa ja vertailumaissa vuosina 2008–2017.**

| % / BKT       | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Tanska        | 14,6 | 16,6 | 17,1 | 17,2 | 17,3 | 17,4 | 17,2 | 17,0 | 16,6 | 16,2 |
| Saksa         | 15,8 | 17,3 | 16,7 | 15,7 | 15,6 | 15,5 | 15,4 | 15,4 | 15,4 | 15,4 |
| Alankomaat    | 9,5  | 10,5 | 10,8 | 11,0 | 11,2 | 11,6 | 11,6 | 11,3 | 11,2 | 10,9 |
| Suomi         | 14,7 | 17,3 | 17,5 | 17,2 | 18,1 | 18,9 | 19,6 | 19,8 | 19,6 | 19,1 |
| Iso-Britannia | 12,4 | 14,2 | 14,3 | 14,2 | 14,5 | 14,2 | 13,8 | 13,7 | 13,4 | 13,0 |

Lähde: OECD (2018b)

Kaikissa vertailumaissa tehtyjen työmarkkinauudistusten yksi keskeinen peruste on ollut sosiaaliturvamenojen kasvun rajoittaminen. Taulukko 13 on kuvattu kotitalouksille maksetun sosiaaliturvan bkt-osuuden muutosta vuosina 2008–2017. Finanssikriisin ja talouden matalasuhdanteen aiheuttaman työttömyyden kasvun vaikutukset näkyvät selvänä sosiaaliturvamenojen kasvuna vuosina 2008–2010, mutta sen jälkeen sosiaaliturvamenot suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat alentuneet Tanskassa, Saksassa ja Iso-Britanniassa. Sen sijaan Suomessa sosiaaliturvamenojen kasvu jatkui vuoteen 2015 saakka. Tarkasteluun vaikuttaa sekin, että Suomen talouskasvu alkoi vertailumaita myöhemmin. Lisäksi sosiaaliturvaan sisältyy muitakin kuin työttömyyteen liittyviä menoja. Sosiaaliturvan kustannukset Suomessa ovat kuitenkin lähellä eurooppalaista kärkitasoa myös koko Euroopan tasolla<sup>202</sup>.

202 OECD (2018c). Social spending.

## 4 Johtopäätöksiä ja suosituksia

### 4.1 Työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan kehittäminen

Saksassa, Tanskassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa työmarkkinoita ja sosiaaliturvaa on kehitetty samoin tavoittein, mutta toisistaan poikkeavin menetelmin. Talouden ja yhteiskunnan kehitys ovat edenneet näissä maissa samansuuntaisesti, ja osin siksi myös maita kohdanneet ongelmat ovat olleet samankaltaisia. Tämän vuoksi eri maissa asetetut sosiaaliturvan kehittämisen tavoitteet ovat keskenään yhteneviä, ja myös tehdyt ratkaisut muistuttavat ainakin otsikkotasolla toisiaan (taulukko 14).

**Taulukko 14.** Työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan kehittämisen yhteisiä tavoitteita Saksassa, Tanskassa, Alankomaissa ja Iso-Britanniassa 2000-luvulla, sekä yhteisiä ratkaisuja tavoitteisiin pääsemiseksi.

| Yhteisiä tavoitteita  | Yhteisiä ratkaisuja   |
|---|---|
| <b>Työvoiman tarjonnan lisääminen:</b> Työllisyysasteen kasvattaminen   | Työnhakijoiden aktivointi työnhakuun ja työstä kieltäytymisen tai passiivisuuden sanktiointi            |
| <b>Joustojen lisääminen:</b> Osa-aikaisen työvoiman tarjonnan lisääminen  | Mahdollisuus sosiaaliturvan ja palkkatulojen (sekä osin yrittäjätulon) yhdistämiseen joustavasti        |
| <b>Säästöt:</b> Sosiaaliturvan ja työttömyysturvan kustannusten pienentäminen   | Työttömyysturvan heikentäminen pienentämällä sen suuruutta tai lyhentämällä sen kestoja                 |
| <b>Järjestelmien selkiyttäminen:</b> Sosiaaliturva- ja työttömyysturvajärjestelmien selkeyttäminen erityisesti edunsaajien näkökulmasta | Byrokratialoukkujen vähentäminen, sosiaaliturvan eri osa-alueiden yhdistäminen, tukiviidakon karsiminen |
| <b>Työnvälityksen tehostaminen:</b> Työnhakijoiden aktivointi henkilökohtaisen ohjauksen avulla   | Henkilökohtaisten palveluiden lisääminen työnhakijoille   |
| <b>Syrjäytymisen ehkäisy:</b> Osatyökykyisten ja pitkäaikaisesti työttömien integrointi työmarkkinoille                                 | Ratkaisut, joilla kohderyhmien osallistumista työmarkkinoille on lisätty                                |
| <b>Sosiaaliturvan kannustavuus:</b> työn tekeminen lisää käytävissä olevia tuloja   | Kannustinloukkujen purkaminen niin, että kaikki lisätyö tuottaa tekijälleen lisätuloja                  |
| <b>Sosiaaliturvan selkiyttäminen:</b> mallien yksinkertaistaminen   | Säännösten ja toimintamallien yksinkertaistaminen asiakkaan näkökulmasta                                |

Kun tehtyihin ratkaisuihin perehtyy tarkemmin, huomataan, miten samankaltaisista tavoitteista voidaan päästä erilaisiin ratkaisuihin. Eri maissa tehdyt valinnat ovat olleet riippuvaisia olosuhteista, perinteistä, kulttuurista, sopimusjärjestelmistä ja muista vastaavista tekijöistä. Kunkin maan ongelmat ovat detaljitason erillaisia, vaikka niille onkin löydettävissä yhteinen pääotsikko. Lisäksi on hyvä huomata, että samat tavoitteita koskevat pääotsikot sopisivat suurimmalta osin myös Suomen olosuhteisiin.

Vertailumaissa tehdyt ratkaisut ja uudistusten toteutustavat eroavat toisistaan. 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 edeltävien ansiotulojen) perusteella ja tavoitellut osa-aikaiset työsuhteet esiteltiin ennakolta euromääräisesti määriteltynä mini-jobseina (nyt 450 €/kk) ja midi-jobseina (nyt 850 €/kk). Hartz-uudistuksia seurannut Saksan työllisyysasteen nopea nousu ja työttömyysasteen aleneminen ovat suurelta osin seurausta Hartz-uudistuksista. Toisaalta köyhyysriski on uudistusten myötä suurentunut koskemaan aiempaa useampia.

Myös Isossa-Britanniassa on havaittavissa uudistusten toteutusajan ja edeltävän toimintamallin vaikutusta. Uudistukset käynnistettiin 2010-luvun alussa, jolloin tietotekniset valmiudet ja mahdollisuudet eivät olleet samalla tasolla kuin nyt. Lisäksi Universal Credit oli hyvin kunnianhimoinen, useita eri hallinnonaloja koskeva uudistus, jossa tukien yhdistetty hakeminen oli tarkoitus siirtää eri toimistoista ja virastoista pääasiassa internetiin. Tämä johti vakaviin ongelmiin, sillä tietojärjestelmät eivät toimineet kunnolla eivätkä kaikki asiakkaat osanneet asioida internetin kautta. Tästä taas seurasi tukien maksatusten pahoja viivästymisiä ja 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 vaiheittain. Siellä ei siis ole samankaltaista "suuren muutoksen" kokemusta kuin Saksassa tai Isossa-Britanniassa. Sekä Hartz-uudistukset että Universal Credit ovat saaneet aikaan mielenosoituksia ja muita protesteja, mutta tanskalaisten suhtautuminen omiin uudistuksiinsa on ollut rauhallisempaa. Tämä on todennäköisesti ainakin osittain 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 laajassa yhteistyössä mm. työmarkkinaosapuolten kanssa.

Alankomaissa sosiaaliturvaa on muutettu tämän selvityksen kohdemaista vähiten. Vaikka sosiaaliturvan velvoittavuutta on lisätty ja erityisesti nuorten aikuisten oikeutta työttömyysturvaan on heikennetty, on suuri osa rakenteista edelleen paikallaan. Esimerkiksi

ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa edelleen 38 kuukautta, mikä on toiseksi eniten Euroopassa (Belgian jälkeen). Myöskään korvaussummiin ja työttömyyskorvauksen keston ei ole puututtu yhtä kovalla kädellä kuin muissa vertailumaissa. Toisaalta Alankomaat on ollut jo pitkään maa, jossa tehdään paljon osa-aikatyötä. Tämä on voinut vähentää tarvetta lisätä työmarkkinoiden joustavuutta, joka on ollut sisäänrakennettuna järjestelmään jo aiemmin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että järjestelmä olisi kaikilta osin erityisen joustava: esimerkiksi työntekijän irtisanominen on hidasta ja kallista toisin kuin vaikkapa Tanskassa.

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.

Tapahtuneen kehityksen seurauksena matalapalkkatyön määrä on jatkanut hidasta kasvuaan. Matalapalkkaisen työn on todettu lisäävän todennäköisyyttä työllistyä myöhemmin kokoaikaisiin tehtäviin ja korkeammille tuntipalkoille. Tämä havainto koskee erityisesti nuoria. Tutkimukset ovat osoittaneet, että vanhempia ja hiljattain työttömäksi jääneitä työntekijöitä matalapalkkatyön tekeminen ei auta palaamaan työmarkkinoille pysyvään ja kokoaikaiseen työsuhteeseen, vaikka se lisääkin tuloja työttömyyskorvaukseen verrattuna.

Osatyökykyisillä on oma tärkeä roolinsa matalapalkkatyön tekijöinä. Selvitystä varten kootun kansainvälisen aineiston perusteella Suomessa käytetään samankaltaisia keinoja osatyökykyisten työllistymisen tukemiseen kuin vertailumaissa. Vertailumaista Saksassa on käytössä ja Alankomaissa on suunniteltu kiintiöitä, jotka eivät ole saaneet kannatusta aiempien tutkimusten eivätkä tässä selvityksessä kootun aineiston perusteella. Suomessa on myös pyritty pois Ison-Britanniassa käytetystä erillisohjelmiin ja hankkeisiin perustuvasta mallista. Sen sijaan on suositeltu yli hallituskausien ulottuvaa kokonaisvaltaista työkykyohjelmaa, jolla lisättäisiin osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien mahdollisuutta osallistua työelämään.

Suomalainen osatyökykyisten työllistämisen ja työssä jatkamista tukevien palveluiden tarjonta on vertailun perusteella hyvä, mutta haasteena on palveluiden koordinoimattomuus. Jotta sosiaaliturvan ja palkkatyön yhdistäminen onnistuisi, pitäisi kansainvälisen vertailun ja kansallisten selvitysten perusteella panostaa etenkin työnhaun alkuvaiheen palvelutarpeen sekä työ- ja toimintakyvyn arvioinnin kehittämiseen ja työhön kannustamiseen aktiivisen työvoimapolitiikan avulla. Keskeisiä kehittämisen kohteita ovat työtä ja sosiaaliturvaa yksinkertaisesti ja yksilöllisesti yhteen sovittavat mallit.

## 4.2 Suosituksia kehittämistyön pohjaksi

Keskeisiä haasteita työmarkkinoiden toiminnan, matalapalkkaa kompensoivien täydentävien tulonsiirtojen, muun sosiaaliturvajärjestelmän ja sote-palveluiden sekä palvelujärjestelmän yhtälössä ovat:

1. Työttömyys- ja sosiaaliturvajärjestelmien passiivimenojen<sup>203</sup> kasvu sekä kannustin- ja byrokratialoukut;
2. Palvelujärjestelmä ei pysty riittävän hyvin vastaamaan työmarkkinoiden muutoksen ja työn murroksen luomiin haasteisiin eikä reagoimaan etuusjärjestelmien muutokseen;
3. Kaikkien henkilöiden osaamisesta ja työkyvystä ei työn markkinoilla voida maksaa toimeentuloon edellyttävää palkkaa (mm. alemman tuottavuuden työntekijät).

Sekä ulkomaiset esimerkit että kotimainen kirjallisuus antavat hyvin samansuuntaisia viestejä siitä, millaisin tavoittein työn ja sosiaaliturvan kehittämisessä tulisi edetä. Nämä tavoitteet on esitetty jo edellä taulukossa 14. Pääasiallinen kysymys liittyy nyt siihen millaisin ratkaisuin näihin tavoitteisiin päästään.

**Työttömyys- ja sosiaaliturvajärjestelmän passiivimenojen kasvun hallitseminen ja kannustin- ja byrokratialoukkujen purkaminen** edellyttävät uusilta järjestelmiltä sitä, että ne tekevät työn vastaanottamisesta useimmissa tapauksissa taloudellisesti järkevää. Hyvä pohja kehittämistyölle on ns. lineaarinen malli, jossa työttömän tai alityöllistetyn kannattaa aina ottaa palkkatyötä vastaan. Lineaarinen malli on esimerkiksi Universal Creditin pohjana. Yksi tapa edetä Suomen olosuhteissa on Juho Saaren työryhmän esittämä tapa<sup>204</sup>. Siinä 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 olisi oltava työmarkkinoiden käytettävissä ja täytettävä työttömyysturvan saamiselle asetutut aktiivisuusvaatimukset. Laki sisältäisi nykyisellä tavalla sanktiot työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä kieltäytymisestä.

203 Passiivimenoilla tarkoitetaan lähinnä työttömyysturvaa, asumistukea ja toimeentulotukea. Ks. esim. Alasalmi & al. 2019..

204 Valtioneuvoston kanslia (2018). Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018.

Järjestelmän kannustavuus ja ennakoitavuus asiakkaan näkökulmasta syntyisivät siitä, että etuuksien laskentasäännöt olisivat yhdenmukaiset ja ymmärrettävät. Siksi etuuksien ja ansiotulojen yhteensovittaminen tulisi voida laskea asiakkaalle helposti ymmärrettävällä tavalla. Etuusmäärien vähittäinen aleneminen työn teon lisääntyessä tekisi työn vastaanottamisesta aina kannattavaa. Tämän tiedon selkeä välittäminen edunsaajille on tärkeää, sillä ihmisten taloudellinen päätöksenteko ei aina perustu rationaalsiin 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 sosiaaliturvaetuksiensa maksamista viikoiksi tai kuukausiksi hyväksytyyn osa-aikaisen tai määräaikaisen työtarjouksen takia. Siksi kaikkien palkkatietojen tulee siirtyä nopeasti ja saumattomasti sosiaaliturvaa myöntävän viranomaisen käyttöön. Käytännössä tämä voi tapahtua vain jatkuvasti päivittyvän tulorekisterin kautta.

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 – kuten esimerkiksi sosiaaliturvaa sekä tuloja osa-aikaisena palkkatyöntekijänä ja itsensä työllistäjänä toimimisesta.

**Palvelujärjestelmän kehittäminen** edellyttää aktiivista yhteydenpitoa työnhakijoihin. Kaikkiin edellä kuvattuihin ulkomaisiin uudistuksiin sisältyy työnhakijan oikeus ja velvollisuuskin saada henkilökohtaista ohjausta työllistymisensä edistämiseksi. Tällä näyttää olevan suuri merkitys niin Ison-Britanniassa kuin Tanskassakin. Henkilökohtaista ohjausta tarjotaan Suomea enemmän myös muissa tämän selvityksen vertailumaissa eli Saksassa ja Alankomaissa. Tätä keinoa tulisi hyödyntää Suomessakin, vaikka se vaatisi aiempaa enemmän resursseja työnvälitykseen ja työnhakijoiden neuvontaan. Vaikuttaa siltä, että työkyvyn arviointi, siihen perustuva 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 lähtökohtaisesti kykenevä ottamaan työtä vastaan ja minkälaisia rajoitteita hänen työllistymiselleen on.



**Alemman tuottavuuden työntekijöillä** on oma tärkeä roolinsa matalapalkkatyön tekijöinä. Edellä kuvatut kannustin- ja byrokraloukkujen purkamiseen ja palvelujärjestelmän kehittämiseen liittyvät kehittämis ehdotukset koskevat niin osatyökykyisiä ja muita alemman tuottavuuden työntekijöitä kuin kaikkia muitakin. Myös työkyvyttömyyseläkkeellä olevien kannustinloukkujen purkamiseen on ehdotettu lineaarista mallia esimerkiksi osatyökyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteen sovittamiseen. Lineaarinen malli olisi nykyistä kannustavampi niille osatyökykyisille työntekijöille, jotka voisivat ansaita enemmän kuin nykyiset tulorajat kannattavasti sallivat.

Suomessa osatyökykyisten työllistämisen ja työssä jatkamista tukevien palveluiden tarjonta on kv-vertailun perusteella hyvä, mutta sen koordinoitua pitäisi kehittää. Jotta sosiaaliturvan ja palkkatyön yhdistäminen onnistuisi nykyistä paremmin, 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. Alemman tuottavuuden työntekijöiden työllistymisen edistämiseksi tulee ottaa huomioon myös yrittäjien toiveet, jotka liittyvät verotukseen, työnantajakulujen vähentämiseen sekä tuen (ei vain rahallisen) saamisen ongelmatilanteisiin. Niihin panostamalla voitaisiin lisätä osatyökykyisten työllisyyttä sosiaaliturvan varassa olemisen sijasta.

Myös osatyökykyisten työnhaun alkuvaiheen palvelutarpeen sekä työ- ja toimintakyvyn arvioinnin kehittämiseen tulisi panostaa. Työkyvytkoordinaattoritoiminta, jossa tehdään sosiaali- ja terveydenhuollon, työllisyyden ja kuntoutuksen palveluneuvontaa, helpottaisi osaltaan osatyökykyisten tilannetta. Myös yhden luukun periaatteeseen perustuva monialainen työllistymistä tukeva palvelu (TYP-toiminta) on osoittautunut hyväksi. Palvelujärjestelmän, etuisuuksien ja työmarkkinoiden yhteistarkasteluun perustuvassa mallissa pystyttäisiin luomaan välttämään pirstaleisuutta, joka on vaikeuttanut osatyökykyisten työssä pysymistä ja työhön pääsemistä tukevien toimenpiteiden suunnittelua.

**Uudistusten toimeenpanossa** kannattaa kiinnittää huomiota vertailumaissa tehdyissä sosiaaliturvan uudistuksissa koettuihin epäonnistumisiin. Suurin virhe tapahtui Ison-Britanniassa, jossa Universal Creditin toimeenpanossa koettiin useita takaiskuja. Tietojärjestelmät eivät toimineet kunnolla, monet asiakkaat eivät osanneet käyttää uutta digitaalista palvelua ja vaikka olisivat osanneetkin, etuuksien maksatusajat venyivät luvatussa viidestä viikosta usein 12 viikkoon. Tämä vei luottamusta järjestelmään ja aiheutti merkittäviä ongelmia tuensaajille. Lisäksi tietojärjestelmien korjaaminen jälkikäteen on maksanut paljon, ja lopulta koko uudistus on nyt jo 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 ja toimeenpano tehtiin hyvin tiiviillä aikataululla, ja esimerkiksi koko laaja Hartz IV-uudistus astui voimaan kerralla. Tästä seurasi mielenosoituksia ja laajaa arvostelua, joka jatkuu vielä lähes 15 vuotta uudistuksen jälkeenkin. Vastaavasti Tanskassa uudistuksia on tehty Saksaa pienemmin askelin ja yhteistyössä muun muassa työmarkkinaosapuolten ja asiantuntijoiden kanssa. Tanskassa uudistuksilla näyttää olevan laaja tuki, vaikka niiden vaikutus talouteen on samansuuntainen kuin Saksassa.

Mikäli työvoiman tarjontaa halutaan lisätä Suomessa, voidaan nostaa neljästä vertailumaasta saaduista kokemuksista ja edellä kuvatuista Suomen työmarkkinoiden toiminnan, matalapalkkaa kompensoivien täydentävien tulonsiirtojen ja muun sosiaaliturvajärjestelmän ja sote-palveluiden sekä palvelujärjestelmän yhtälöön liittyen seuraavat keskeiset tavoitteet:

### **Sosiaaliturvan yksinkertaisuus ja työhön kannustavuus**

Lineaariseen malliin ja tulorekisterin tehokkaaseen käyttöön perustuva järjestelmä, joka on asiakkaan kannalta mahdollisimman helposti ennakoitava ja ymmärrettävä sekä helpokäyttöinen. Tällaisen järjestelmän käyttöönotto lisää työvoiman tarjontaa vähentämällä kannustin- ja byrokraatialoukkua ja tekemällä työn vastaanottamisesta aina kannattavaa.

### **Työnvälityksen palvelujärjestelmien kehittäminen**

Toimiva palvelujärjestelmä ottaa huomioon työnhakijan mahdollisuudet ja rajoitteet, ohjaa työnhakijan tämän tarvitsemaan palveluun tai tarvittaessa kuntoutukseen sekä tarjoaa työnhakijalle henkilökohtaisen ja aktivoivan kontaktin, tai ohjaa tämän muuhun toimintaan – tarvittaessa koko työnvälitysjärjestelmän ulkopuolelle.

Palvelujärjestelmän tulee ottaa huomioon myös se, että kaikkien henkilöiden osaamisesta ja työkyvystä ei työn markkinoilla voida maksaa toimeentulon edellyttävää palkkaa. Näiden henkilöiden osalta työllistymistä voidaan tukea lineaariseen malliin perustuvalla tukijärjestelmällä ja henkilökohtaiset tarpeet huomioon ottavalla toimintatavalla.

### **Uudistusten valmistelu yhteistyössä kaikkien keskeisten osapuolten kesken**

Laajapohjainen ja huolellinen valmistelu sekä toimenpiteiden asteittainen toimeenpano näyttää tuottaneen esimerkiksi Tanskassa parempia ja laajemmin hyväksytyjä tuloksia kuin hyvin nopea ja radikaaleihin muutoksiin tähtäävä uudistustyö.

## LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

- Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V-V., Kekäläinen, A., Keskinen, P., Ruuskanen, O-P & Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019. Verkkosivu, Luettu 23.3.2019. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161296/16-2019-Tyottomyyden%20laajat%20kustannukset%20yhteiskunnalle.pdf>
- Alston, P. (2018). Statement on Visit to the United Kingdom, by Professor Philip Alston, United Nations Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. London, 16 November 2018. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/EOM\\_GB\\_16Nov2018.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/EOM_GB_16Nov2018.pdf)
- Anger, C., Hüther, M., Klös H-P, Niehues, J. Röhl, K-H. & Schäfer, H. (2017). Gerechtigkeitspolitische Handlungsfelder in Deutschland: relevante Probleme angemessen angehen. IW Policy Paper 6/2018. IW Köln. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/345889/IW-policy-paper\\_2017\\_10\\_Gerechtigkeitspolitische\\_Handlungsfelder.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/345889/IW-policy-paper_2017_10_Gerechtigkeitspolitische_Handlungsfelder.pdf)
- Anker, J., Holch J. A. & Nielsen, T. A. (2010). In-work poverty and labour market segmentation – A study of National Policies.
- Appelbaum, E., Bosch G., Gautié J., Mason G., Mayhew K., Salverda W., Schmitt J. & Westergaard-Nielsen N. (2010). Introduction and overview. Teoksessa Low-Wage Work in the Wealthy World, toim. Gautié Jérôme, Schmitt John. Russell Sage Foundation.
- Arnkil, R., Spangar, T. & Jokinen, E. (2012). Selvitys heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista Pohjoismaissa sekä Alankomaissa, Iso-Britanniassa, Saksassa ja Ranskassa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Työ ja yrittäjyys 10/2012, Helsinki.
- Asplund, R., Kauhanen, A., Päälysaaho, M. & Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.
- Aula, M.K. (2016). Työllisyyskokeilujen selvitys – Työllisyyspalveluiden ja -tukien käyttäjälähtöistä arviointia. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 30/2016, Helsinki.
- Bekker, S., Hipp, L., Leschke, J. & Molitor, F. (2017): Comparing Part-time Employment in Germany, Sweden, Ireland and the Netherlands. In: de Groof, S. & Kluwer, W. (eds.) (2017): Work-life Balance in the Modern Workplace: Interdisciplinary Perspectives from Work-family Research, Law and Policy, Bulletin of Comparative Labour Relations, 98: 27–50.
- Bekker, S. & Mailand, M. (2018). The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: How have they managed the great recession. *Social Policy and Administration*. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://doi.org/10.1111/spol.12441>
- Bekker, S., & Klosse, S. (2016). NEETs - Can the Dutch meet their needs? *Politiche Sociali*, 2016(2), 249. DOI:10.7389/84003
- Bekker, S., Wesseling, W. & Calon, E. (2018). Youth employment policies in the Netherlands, Tallinn University. (EXCEPT Working Papers; no. 37). Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [http://www.except-project.eu/files/file-manager/files/WP37\\_Youth\\_employment\\_policies\\_in\\_Netherlands.pdf](http://www.except-project.eu/files/file-manager/files/WP37_Youth_employment_policies_in_Netherlands.pdf)
- Bekker, S. & Wilthagen, L.S. (2015). Upskilling Unemployed Adults. The organisation, profiling and targeting of training provision The Netherlands, In: European Employment Policy Observatory Review, March 2015. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2611014](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2611014).
- Beskæftigelsesministeriet (2016). Effektanalyse af kontanthjælpsreformen for unge mellem 25-29 år, April 2016. Analysenheden. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-af-taler-reformer/politiske-aftaler/2017/et-nyt-dagpengesystem-for-fremtidens-arbejdsmarked/>
- Bradley, J. & Krüger, A. (2019). Labor market reforms: An evaluation of the Hartz policies in Germany. *European Economic Review* 113 (2019) 108–135.
- Bundesagentur für Arbeit (2018a). Arbeitslosengeld II/Sozialgeld. Grundsicherung für Arbeitssuchende, [https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/Merkblatt-ALGII\\_ba015397.pdf](https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/Merkblatt-ALGII_ba015397.pdf) Verkkosivu. Luettu 18.2.2019.

- Bundesagentur für Arbeit (2018b). Förderung der Arbeitsaufnahme. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/finanziell/foerderung-arbeitsaufnahme>
- Bundesagentur für Arbeit (2018c). Informationen für Arbeitgeber. Eingliederungszuschuss. Esite. Luettu 18.2.2019. [https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok\\_ba013242.pdf](https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba013242.pdf)
- Bundesamt für Justiz. Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz - WoFG). Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <http://www.gesetze-im-internet.de/wofg/BJNR237610001.html#BJNR237610001BJNG000300000>
- Burauel, P., Caliendo, M., Fedorets, A., Grabka, M.M., Carsten Schröder, C., Schupp, J. & Wittbrodt L. (2017). Mindestlohn noch längst nicht für alle – Zur Entlohnung anspruchsberechtigter Erwerbstätiger vor und nach der Mindestlohnreform aus der Perspektive Beschäftigter. DIW Wochenbericht Nr. 49/2017 Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.572651.de/17-49-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.572651.de/17-49-1.pdf)
- Böheim, R. & Weber, A. (2011). The Effects of Marginal Employment on Subsequent Labour Market Outcomes. German Economic Review, 2011, vol. 12, issue 2, 165–181. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0475.2010.00514.x>
- Caliendo, M., Künn, S. & Uhlendorff, A. (2016). Earnings exemptions for unemployed workers: The relationship between marginal employment, unemployment duration and job quality. Labour Economics. Volume 42, October 2016. Pages 177–193. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0927537116300719>
- Centraal Bureau voor Statistiek CBS (2015). Armoede en Sociale Uitsluiting 2015. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2015/51/armoede-en-sociale-uitsluiting-2015>, Figure 3.1.2.
- Centraal Bureau voor Statistiek CBS (2018). Armoede en Sociale Uitsluiting 2018. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/03/armoede-en-sociale-uitsluiting-2018>
- Centraal Planbureau CPB (2016). Kansrijk arbeidsmarktbeleid, part II. Den Haag. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-boek-22-kansrijk-arbeidsmarktbeleid-deel-2.pdf>
- Centraal Planbureau CPB (2019). Macro-economische verkenningen 2019. CPB, Den Haag. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Macro-Economische-Verkenning-MEV-2019.pdf>
- Christoph, B. (2016). Materielle Lebensbedingungen im Grundsicherungsbezug. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.boeckler.de/wsimit\\_2016\\_05\\_christoph.pdf](https://www.boeckler.de/wsimit_2016_05_christoph.pdf)
- CIPD (2019). To gig or not to gig? Stories from the modern economy. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.cipd.co.uk/Images/to-gig-or-not-to-gig\\_2017-stories-from-the-modern-economy\\_tcm18-18955.pdf](https://www.cipd.co.uk/Images/to-gig-or-not-to-gig_2017-stories-from-the-modern-economy_tcm18-18955.pdf)
- D'arcy, C. (2018). Low Pay Britain 2018. Resolution Foundation Report. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2018/05/Low-Pay-Britain-2018.pdf>
- Dekker, R. (2015). Flex is niet altijd beter. Nee, echt niet. *Idee: Tijdschrift van het wetenschappelijk bureau van D66*. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://vanmierlostichting.d66.nl/idee-1-2015-alles-flex/flex-is-niet-altijd-beter-nee-echt-niet/>
- Department for Business, Energy and Industrial Strategy (2018). The Characteristics of those in the gig economy. Final report. Kirjoittajat Katriina Lapanjuuri, Robert Wishart and Peter Cornick. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/687553/The\\_characteristics\\_of\\_those\\_in\\_the\\_gig\\_economy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/687553/The_characteristics_of_those_in_the_gig_economy.pdf)
- Department for Work & Pensions (2018a). Rolling out Universal Credit. National Audit Office. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Rolling-out-Universal-Credit-Summary.pdf>
- Department for Work & Pensions (2018b). Understanding the impact of Universal Credit on the labour market. Government Social Research. DWP ad hoc research report no. 64. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/714858/understanding-the-impact-of-universal-credit-on-the-labour-market.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/714858/understanding-the-impact-of-universal-credit-on-the-labour-market.pdf)
- Economic Council Report 2016. VATT Institute for Economic Research.
- Ejrnaes, A. (2008). Integration eller isolation – etniske minoriteter på arbejdsmarkedet.
- Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014). Veje til job – en arbejdsmarked-sindsats med mening.
- Eurofound (2002). Low-wage workers and the 'working poor'. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2002/low-wage-workers-and-the-working-poor>
- Eurofound (2017). In-work poverty in the EU. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Parliament Briefing: The Social and Employment Situation in the Netherlands and Outlook on the Dutch EU Presidency (2016). [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563473/IPOL\\_BRI\(2015\)563473\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/563473/IPOL_BRI(2015)563473_EN.pdf)
- Eurostat (2016). Earnings statistics. Verkkosivu. Luettu 19.2.2019. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Earnings_statistics)

- Eurostat (2018a). Julkinen velka prosentteina bruttokansantuotteesta. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.google.fi/publicdata/explore?ds=ds22a34krhq5p\\_&ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met\\_y=gd\\_pc\\_gdp&scale\\_y=lin&ind\\_y=false&rdim=country\\_group&idim=country:nl:fi:de:dk:uk&ifdim=country\\_group&hl=fi&dl=fi&ind=false](https://www.google.fi/publicdata/explore?ds=ds22a34krhq5p_&ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=gd_pc_gdp&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=country_group&idim=country:nl:fi:de:dk:uk&ifdim=country_group&hl=fi&dl=fi&ind=false)
- Eurostat (2018b). European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>
- Eurostat (2018c). Labour market policy - Expenditure and participants. Verkkosivu. Luettu 19.2.2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-DO-13-001?inheritRedirect=true>
- Eurostat (2018d). People at risk of poverty or social exclusion, May 2018. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion)
- Eurostat (2018e). Structure of Earnings Survey (SES). Verkkosivu. Luettu 19.2.2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/structure-of-earnings-survey>
- Eurostat (2018f). Underemployment and potential additional labour force statistics. Data extracted in May 2018. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Underemployment\\_and\\_potential\\_additional\\_labour\\_force\\_statistics#Underemployed\\_part-time\\_workers](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Underemployment_and_potential_additional_labour_force_statistics#Underemployed_part-time_workers)
- Eurostat (2018g). Wages and labour costs, data extracted in April 2018 (online data code: earn\_ses\_pub1s). Verkkosivu. Luettu 18.2.2019.
- Eurostat (2018h). Earnings. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/earnings>
- Eurostat (2018i). European Union Labour Force Survey (LFS). Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-labour-force-survey>
- Eurostat (2018j). Unemployment Statistics. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics)
- Eurostat (2018k). Tax rate on low wage earners - Unemployment trap. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=EARN\\_NT\\_UNEMTRP](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=EARN_NT_UNEMTRP)
- Eurostat (2018l). Part-time employment rate. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=tesem100>
- EVA (2018). Sosiaaliturvan yleisavain. Britannian Universal Credit yhdisti tuet. Onko tässä malli Suomelle? Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2018/09/eva\\_analyysi\\_no\\_64.pdf](https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2018/09/eva_analyysi_no_64.pdf)
- Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats (2014). Veje til job – en arbejdsmarked-sindsats med mening. <https://bm.dk/media/6779/carsten-koch-udvalget-web-pdf.pdf>
- Fetzer, T. (2018). Did Austerity Cause Brexit? The University of Warwick. Centre for Competitive Advantage in the Global Economy. Department of Economics. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/manage/publications/381-2018\\_fetzer.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/manage/publications/381-2018_fetzer.pdf)
- German Federal Government (2017). Life situations. The German Federal Government's 5th Report on Poverty and Wealth. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/the-german-federal-governments-5th-report-on-poverty-and-wealth.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/the-german-federal-governments-5th-report-on-poverty-and-wealth.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- Goetz, H., Pimpertz, J., Schäfer, H. & Schröder, C. (2013). Zehn Jahre Agenda 2010 – Eine empirische Bestand-saufnahme ihrer Wirkungen, IW policy paper 7/2013. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2013/110085/Agenda\\_2010\\_policy\\_paper.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2013/110085/Agenda_2010_policy_paper.pdf)
- Gould, R. & Kaliva, K. (2010). Työkyvyttömyyseläke ja ansiotyö. Eläketurvakeskuksen raportteja 2010:5, Helsinki.
- Haataja, A. (2007). Soviteltu työttömyysetuus: Taustaa ja nykytilanne. VATT-keskustelualoitteita 430.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta yrittäjien ei omistavien perheenjä-senten työttömyysturvan kehittämiseksi HE 236/2018 (2018). Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_236+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_236+2018.aspx)
- HM Treasury, Public Expenditure. Statistical Analyses 2018 (2018). Cm 9648, July 2018. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/726871/PESA\\_2018\\_Accessible.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/726871/PESA_2018_Accessible.pdf)
- Hoff, S., Wildeboer, J.M., Schut, B., Goderis, B. & Vrooman C. (2016). Armoede in kaart 2016. Den Haag: Soci-aal en Cultureel Planbureau. Luettu 18.2.2019. [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publica-ties\\_2016/Armoede\\_in\\_kaart\\_2016](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publica-ties_2016/Armoede_in_kaart_2016)
- Holmberg, R. (2018). Maahanmuuttajat palkkakuoppaan kotoutumaan? Poliitikasta. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://politiikasta.fi/maahanmuuttajat-palkkakuoppaan-kotoutumaan/>
- Honkanen P. & Kangas O. (2016). Perustulo ja kannustavuus. Talous ja yhteiskunta 1/2016.
- House of Commons, Women and Equalities Committee (2018). Fathers and the workplace. First Report of Ses-sion 2017–19. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmwomeq/358/358.pdf>
- Idman Mika (2014). Suomen palkkaerot ovat pysyneet pieninä – palkkojen hajonta kuitenkin kasvaa. Hyvin-vointikatsaus 2/2014. Tilastokeskus. Helsinki.

- ILO (2019): International Standard Classification of Occupations. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco88/9.htm>
- Jongen, E., de Boer, W., Dekker, P. (2014). MICSIM - A behavioural microsimulation model for the analysis of tax-benefit reform in the Netherlands. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-background-document-27nov2014-micsim.pdf>.
- Kanninen O. & Böckerman P. (2013). Matalapalkkatyön kysyntä ja tarjonta. Teoksessa Matalapalkkatyö Suomessa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2013. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://vm.fi/documents/10616/1093242/R0113\\_Matalapalkkaty%C3%B6+Suomessa.pdf/b4d0c4c9-e735-4bb1-9ffd-aa-d80151a98b/R0113\\_Matalapalkkaty%C3%B6+Suomessa.pdf.pdf?version=1.0](https://vm.fi/documents/10616/1093242/R0113_Matalapalkkaty%C3%B6+Suomessa.pdf/b4d0c4c9-e735-4bb1-9ffd-aa-d80151a98b/R0113_Matalapalkkaty%C3%B6+Suomessa.pdf.pdf?version=1.0)
- Kangas, O. & Pulkka V-V. (toim.) (2016). Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoja. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016.
- Kauhanen, M. (2017). 6. Työllisyys ja työttömyys – Miten suomalaiset työmarkkinat ovat muuttuneet? teoksessa Taimio H. (toim.) (2017). *Tuotannon Tekijät – Palkansaajien Suomi 100 vuotta*, Palkansaajien tutkimuslaitos, Helsinki 2017. [https://www.labour.fi/?wpfb\\_dl=4565](https://www.labour.fi/?wpfb_dl=4565)
- Kauhanen M., Nätti J. & Miettinen J. (2012). Vastentahtoinen määrä- ja osa-aikainen työ sekä koulutukseen osallistuminen. Työpoliittinen Aikakauskirja 1/2012.
- Kauhanen, M., Ojala S. & Nätti J. (2017). Määräaikaisen työn vaikutus myöhempään palkkakehitykseen. *Talous & Yhteiskunta* 2/2017.
- Kelan asumistukitilasto 2017 (2018). Suomen virallinen tilasto. ISSN 1796-1092. Kela. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/236630>
- Kelan vammaisetuustilasto (2017). Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2018.
- Kela (2018). Tilasto Suomen työttömyysturvasta. Verkkosivu. Luettu 11.2.2019. <http://www.tilastokeskus.fi/til/tyti/index.html>
- Knabe, A. & Rätsel, A. (2011). Scarring or Scaring? The Psychological Impact of Past Unemployment and Future Unemployment Risk. *Economica*. Volume 78, Issue 310. April 2011. Pages 283-293. London School of Economics.
- Knudsen, H. & Lind J. (2018). Danish Flexicurity: Not the Same Today as Yesterday. In: Sander G., Tomljenović V., Bodiroga-Vukobrat N. (eds) *Transnational, European, and National Labour Relations. Europeanization and Globalization*, vol 4. Springer.
- Koskiluoma, K. (2017). Tanskan aktiivointimalli työllistää sosiaalityöntekijöitä. *Talentia-lehti*. Joulukuu 2017. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.talentia-lehti.fi/tanskan-aktiivointimalli-tyollistaa-sosiaalityontekijoi/>
- Kyyrä T., Matikka T. & Pesola H. (2018). Osittaisen työllistymisen kannustimet. Työpoliittinen aikakauskirja 3/2018.
- Kyyrä T., Pesola H. & Rissanen, A. (2018). Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses. *VATT Research Reports* 184.
- Lehtinen A-R. & Aalto K. (2018). Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018. 101/2018. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsingin yliopisto.
- Landersø, R. & Heckman, J.J. (2016). *The Scandinavian Fantasy: The Sources of Intergenerational Mobility in Denmark and the U.S.*
- Lehtinen A-R. & Aalto K. (2018). Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebudjettien päivitys vuodelle 2018. 101/2018. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsingin yliopisto.
- Lesch, H., Vogel S. & Hellmich P. (2017). *The State and social partners: working together: Germany's response to the global financial and economic crisis*. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://ilo.userservices.exlibris-group.com/view/delivery/41ILO\\_INST/1247409590002676](https://ilo.userservices.exlibris-group.com/view/delivery/41ILO_INST/1247409590002676)
- Lohmann H. & Crettaz E. (2018). Explaining cross-country differences in in-work poverty. Teoksessa Lohmann Henning, Marx Ive. *Handbook on In-work Poverty*, Edward Elgar Publishing Limited. London. 2018.
- Lov om integrationsgrunduddannelse (2016). Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=181798>
- Löfgren M. & Hellstén, H. (2016). Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä. 40/2016.
- Maanselkä, A. (2017, päivitetty 2018). Kannustava perusturva. Isosta-Britanniasta mallia Suomen sosiaaliturvauudistukseen. Ajatushautomo Kompassi ry. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.dropbox.com/s/kf3vjag9ptjxcou/Kannustava%20perusturva\\_Verkkokirja\\_FINAL.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/kf3vjag9ptjxcou/Kannustava%20perusturva_Verkkokirja_FINAL.pdf?dl=0)
- Matsaganis, M., Medgyesi, M. & Karakitsios, A. (2015). The interaction between minimum wages, income support, and poverty. Research note 10/2015. EUROPEAN COMMISSION Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- McKnight A., Stewart K., Mohun Himmelweit S. & Palillo M. (2016). Low pay and in-work poverty: preventative measures and preventative approaches. Evidence Review May 2016. European Commission. Directorate General for Employment Social Affairs and Inclusion.

- Mindestlohnkommission (2018). *Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 MiLoG*. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2018.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=11](https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2018.pdf?__blob=publicationFile&v=11).
- Ministerie van SZW (2016). Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering Kennisdocument. 2016. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.samenvoordekant.nl/sites/default/files/kennisdocumentondersteuningmensenpwet-versie-feb17.pdf>
- Mukkila S., Ilmakunnas I., Moisiö P. & Saikkonen P. (2017). Perusturvan riittävyys ja köyhyys 2017. Suomen sosiaalinen tila 4/2017. THL.
- Nieminen T., Sutela H. & Hannula U. (2015). Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014. Tilastokeskus.
- Nollatyösopimusten käytön pelisääntöjä selvittävän työryhmän mietintö (2017). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä. 31/2017.
- OECD (2016). Inequality in Denmark through the looking glass. Economic department working papers, No 1341.
- OECD (2018a). OECD Economic Surveys: Finland 2018. <https://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-finland.htm>
- OECD (2018b). Social benefits to households. Verkkosivu. Luettu 12.3.2019. <https://data.oecd.org/social-exp/social-benefits-to-households.htm#indicator-chart>
- OECD (2018c). Social Spending. Verkkosivu. Luettu 12.3.2019. <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm#indicator-chart>
- OECD (2018d). Wage levels. Verkkosivu. Luettu 12.3.2019. <https://data.oecd.org/earnwage/wage-levels.htm>
- Office for National Statistics (2018). Families and the labour market, England. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/articles/familiesandthelabourmarketengland/2018>
- Oivo, T. & Kerätär, R. (2018). Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 43/2018. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Helsinki.
- Ojala S., Nätti, J. & Kauhanen, M. (2015) Työn laatu ja myöhempi työura osa- ja määräaikaisessa työssä. Työsuojelurahaston tutkimushanke 2013–2014. Loppuraportti.
- Okkonen, K-M. (2018). Euroopan vähäväkiset nuoret – Pohjolassa itsenäisiä ja pienituloisia, etelässä enemmän toimeentulovaikkeitä. Tieto & Trendit, Tilastokeskus. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/euroopan-vahavakisiet-nuoret-pohjolassa-itsenaisia-ja-pienituloisia-etelassa-enemman-toimeentulovaikkeitissa/>
- Paanetoja, J. (2017). Osan työkyvystään menettänyt työntekijä ja työehtosopimusmääräykset. Selvitysraportti. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2017:14.
- Pakarinen, J. (2016). Osatyökykyiset – keistä ja mistä puhutaan? VATES-säätiö.
- Parelius, J., Hwang, H. & Viitamäki, H. (2018), "Basic income or a single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland", OECD Economics Department Working Papers, No. 1464; OECD (2018) OECD Economic Surveys: Finland 2018.
- Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. (2015) Terveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimuslaitos (THL). Työpöytäkirja 1/2015. Helsinki.
- Pitkänen, S. (2018). Stronger in emphasising of multisectoral services for long term unemployed, but weaker in early intervention. Mutual Learning Programme DG Employment, Social Affairs and Inclusion Peer Country Comments Paper – Finland. Peer Review on "Way to work - strengthening the links between active labour market policy measures and social support services" Vilnius, Lithuania, 11-12 June 2018.
- Pitkänen, S., Harkko J. & Lehtikainen T. (2018). "TYPin monialaisesta yhteistyöstä saavutettu hyöty on paljon enemmän kuin osiensa summa". Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) vaikuttavuustutkimuksen loppuraportti. Kuntoutussäätiö, 7/2018.
- Pärnänen, A & Sutela H. (2014) Itsensä työllistäjät Suomessa 2013. Tilastokeskus.
- Rantala, J., Hietaniemi, M., Nyman, H., Laaksonen, M. & Kuivalainen S. (toim.) (2017). Työttömyyseläkkeensaajien eläketurva ja toimeentulo 2000-luvulla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 4/2017, Helsinki.
- Rijksoverheid (2010). Voortgangsrapportage Wijknaantpak. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/10/13/voortgangsrapportage-wijknaantpak-2010-voortgangsrapportage>
- Rijksoverheid (2017). Evaluatie Handhavingsbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/07/14/evaluatie-handhavingsbeleid-sociale-zaken-en-werkgelegenheid-foto-van-het-beleid-en-de-uitvoering-van-de-handhaving-sociale-zekerheidswetten>.
- Rockwool Foundation (2016). Nye minimumsbudgetter for danske familier, November 2016.

- Romijn G., Goes, J., Dekker, P., Gielen, M. & van Es, F. (2008). Mimosi. Microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. Centraal Planbureau. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/mimosi-microsimulatiemodel-voor-belastingen-sociale-zekerheid-loonkosten-en-koopkracht.pdf>
- Saikka, P. (2012). Työttömien terveystalouden jatkuvuus. PTT-hankkeen seuranta tutkimuksen tuloksia hankkeen kunnissa. Raportti 15/2012, Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Helsinki.
- Saikkonen P., Hannikainen K., Kauppinen T., Rasinkangas J. & Vaalavuo M. (2018). Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregaatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. Raportti 2/2018. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos.
- Saukkonen, P. (2018). Ulkomaalaistaustaisten kotoutuminen Helsingissä vuonna 2016. Työllisyys, tulot ja asuminen. Tutkimuskatsauksia 2018:3. Helsingin kaupunki, kaupunginkanslia, kaupunkitutkimus ja -tilastot.
- Savela, O. (2018) Köyhyyssrajalla hinnat ovat nousseet enemmän. Tieto&Trendit. Tilastokeskus.
- Schäfer, H. (2018). Langzeitarbeitslosigkeit, Entwicklung, Ursachen und Lösungsansätze. IW Policy Paper 6/2018. IW Köln. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/policy\\_papers/PDF/2018/IW-Policy-Paper\\_2018\\_6\\_Langzeitarbeitslosigkeit.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2018/IW-Policy-Paper_2018_6_Langzeitarbeitslosigkeit.pdf)
- Schäfer, H. & Schmidt, J. (2012). Der Niedriglohnsektor in Deutschland. Entwicklung, Struktur und individuelle Erwerbsverläufe, IW Köln.
- Schäfer, H. & Schmidt, J. (2017). Einmal unten – immer unten? Empirische Befunde zur Lohn- und Einkommensmobilität. IW Köln. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/327320/IW-Trends\\_01\\_2017\\_Empirische\\_Befunde\\_zur\\_Lohn-\\_und\\_Einkommensmobilitaet\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/327320/IW-Trends_01_2017_Empirische_Befunde_zur_Lohn-_und_Einkommensmobilitaet_in_Deutschland.pdf)
- Scott, S. (2017). Informalisation in Low-wage Labour Markets: a Case Study of the UK Food Industry. Population, Space and Place. Volume 23, Issue 7. John Wiley & Sons, Ltd. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/psp.2043>
- SCP (2018). Als werk weinig opbrengt, werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten, den Haag. Kirjoittajat. Vrooman, C., Josten, E., Hoff, S., Putman, L. & Wildeboer Schut J.M. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://www.scp.nl/publicaties/alle\\_publicaties/publicaties\\_2018/als\\_werk\\_weinig\\_opbrengt](https://www.scp.nl/publicaties/alle_publicaties/publicaties_2018/als_werk_weinig_opbrengt)
- Stadt Köln (2018). Wohnberechtigungsschein. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.stadt-koeln.de/service/produkt/wohnberechtigungsschein-wbs>
- Social Mobility Commission (2017). Time for Change. An Assessment of Government Policies on Social Mobility 1997–2017. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/622214/Time\\_for\\_Change\\_report\\_-\\_An\\_assessment\\_of\\_government\\_policies\\_on\\_social\\_mobility\\_1997-2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/622214/Time_for_Change_report_-_An_assessment_of_government_policies_on_social_mobility_1997-2017.pdf)
- Soininvaara O. & Vartiainen J. (2013). Lisää matalapalkkatyötä. Teoksessa Matalapalkkatyö Suomessa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2013. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. [https://vm.fi/documents/10616/1093242/R0113\\_Matalapalkkaty%C3%B6+Suomessa.pdf/b4d0c4c9-e735-4bb1-9ffd-aa-d80151a98b/R0113\\_Matalapalkkaty%C3%B6+Suomessa.pdf.pdf?version=1.0](https://vm.fi/documents/10616/1093242/R0113_Matalapalkkaty%C3%B6+Suomessa.pdf/b4d0c4c9-e735-4bb1-9ffd-aa-d80151a98b/R0113_Matalapalkkaty%C3%B6+Suomessa.pdf.pdf?version=1.0)
- Sosiaali- ja terveystalouden ministeriö (2013a). Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen. Toimintaohjelmaa valmistelevan työryhmän välimietintö. Sosiaali- ja terveystalouden ministeriön raportteja ja muistioita 2013:6. Sosiaali- ja terveystalouden ministeriö, Helsinki.
- Sosiaali- ja terveystalouden ministeriö (2013b). Toimintakonsepti osatyökykyisten työllistymiseksi. Osatyökykyiset työssä. Sosiaali- ja terveystalouden ministeriö. Raportteja ja muistioita 2013:29. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3625-6>
- Sosiaali- ja terveystalouden ministeriö (2017). Kannustinloukut: Työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovittaminen sekä lineaarinen malli (2017). Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihanke (OTE). Työryhmäraportti. Sosiaali- ja terveystalouden ministeriön raportteja ja muistioita 2017:32, Helsinki.
- Sozialversicherung kompetent (2018). Krankengeld-Berechnung. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://sozialversicherung-kompetent.de/krankenversicherung/leistungsrecht/422-krankengeld-berechnung.html>
- Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. & Vanhercke B. (2017). Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- Statista (2019). Arbeitslosenquote in Deutschland nach Bundesländern (Stand: Januar 2019). Verkkosivu. Luettu 18.2.2019 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36651/umfrage/arbeitslosenquote-in-deutschland-nach-bundeslaendern/>
- Statistics Netherlands (2018). Bijna 1 op de 10 zzp'ers loopt risico op armoede. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/03/bijna-1-op-de-10-zzp-ers-loopt-risico-op-armoede>
- Statistics Netherlands (2019). Statline database. Arbeidsdeelname; kerncijfers. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. Muutettu 14.2.2019. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?ts=1538649567517>



- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering STAR (2018a). Boligsikring. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://star.dk/ydelser-og-ferie/boligstoette-boernetilskud-og-hjaelp-i-saerlige-tilfaelde/boligstoette/boligsikring/> Päivitetty 8.1.2019.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering STAR (2018b). Recent Labour Market Policy Reforms. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/>
- Suomen Pankki (2018). Työttömyys lähellä rakenteellista tasoaan, Euro&Talous 3/2018.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. Tilastokeskus. <http://www.stat.fi/til/tyti/index.html>
- Sutela H. & Pärnänen A. (2018). Yrittäjät Suomessa 2017. Tilastokeskus.
- Taskinen, P. (2012). Osatyökykyisillä on työhaluja terveysongelmista huolimatta. Hyvinvointikatsaus 4/2012. Tilastokeskus, Helsinki.
- Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2018). Toimeentulotuki. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/aikuisten-sosiaalipalvelut/toimeentulotuki>
- Tilastokeskus (2014). Työolojen muutokset 1977–2013. Hanna Sutela – Anna-Maija Lehto. [http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytmv\\_197713\\_2014\\_12309\\_net.pdf](http://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/ytmv_197713_2014_12309_net.pdf)
- Tilastokeskus (2016). Työvoimatutkimus. Pärnänen, A. Muistio 29.3.2016 Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle Asiantuntijakuuleminen nollatuntisopimuksista. Verkkosivu. Luettu 22.10.2018. [https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/aineistot/Documents/Tilastokeskus\\_Parnanen\\_lausunto\\_esitys\\_290316.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/aineistot/Documents/Tilastokeskus_Parnanen_lausunto_esitys_290316.pdf)
- Tilastokeskus (2018). Palkkarakenne. <https://www.stat.fi/til/pru/index.html>
- Technische Krankenkasse (2018). Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.tk.de/tk/basiswissen-fuer-arbeitgeber/entgeltfortzahlung/krankheit/343706>
- Työolobarometri 2017 (2018). Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työelämä 32/2018.
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen UWV (2017). Regelingen en activiteiten voor 50-plussers. Verkkosivu. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.uvw.nl/particulieren/regelingen-en-activiteiten-voor-50-plussers/index.aspx>
- Valtioneuvoston kanslia (2018). Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Verkkosivu. Luettu 22.2.2019. [http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160706/01\\_2018\\_Eriarvoisuutta%20kasittelevan%20tryn%20loppuraportti\\_kansilla\\_net.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160706/01_2018_Eriarvoisuutta%20kasittelevan%20tryn%20loppuraportti_kansilla_net.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Van Ar, T. (2017). Uitvoeren en Evaluatie Participatiewet. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34352-76.html>.
- Visser, J. (2002). The first part-time economy in the world: A model to be followed? *Journal of European Social Policy*, 12, 23–42.
- Volkkrant (2017). Lehtiartikkeli "Nieuw kabinet wil minimumtarief voor zzp'ers van 15 tot 18 euro". Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <https://www.volkkrant.nl/economie/nieuw-kabinet-wil-minimumtarief-voor-zzp-ers-van-15-tot-18-euro~bc231e57/>
- Vonk, G.J. (2016). Decentralisaties in het Sociale Domein en Grondrechtelijke Zorgplichten. Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 202.
- Wet werk en zekerheid. (01.01.2016). [Alankomaiden työ- ja turvallisuuslaki]. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035254/2016-01-01>.
- Wittenbrood, K., & Permentier, M. (2011). Wonen, wijken & interventies. <https://www.scp.nl/dsresource?objectid=4eb92797-7ba8-41e3-9c31-5a5a551125a5&type=org>
- ZEW Aktuell (2014). Verteilungsgerechtigkeit in Deutschland? Der deutsche Sozialstaat funktioniert im internationalen Vergleich sehr gut. Verkkosivu. Luettu 18.2.2019 <https://www.zew.de/de/das-zew/aktuelles/verteilungsgerechtigkeit-in-deutschland-der-deutsche-sozialstaat-funktioniert-im-internationalen-vergleich-sehr-gut/>
- Zwiers, M., Van Ham, M., & Kleinhans, R. (2017). The Effects of Physical Restructuring on the Socioeconomic Status of Neighborhoods. *Selective Migration and Upgrading*. Urban studies, June 2018. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0042098018772980>
- Økonomi og indenrigsministeriet (2017). Økonomisk redegørelse, August 2017.

# Liite 1. Työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan vertailua Alankomaissa, Isossa-Britanniassa, Saksassa ja Tanskassa

## A. TYÖMARKKINANÄKÖKULMA

### 1. Työn kysyntä ja työn tuottavuus

| Työehtosopimusten yleissitovuus/minimipalkka ja muut työehtoja koskevat säädökset   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| Alankomaat  | Iso-Britannia  | Saksa  | Tanska   |
| <p>Palkoista ja työehdoista sovitaan työehtosopimuksilla.</p> <p>Alle 21-vuotiaiden minimipalkka on muita alhaisempi.</p> <p>Kokeilu minimipalkkaa alhaisemmasta palkasta alemman tuottavuuden henkilöiden palkkaamiseksi.</p> <p>On tiukennettu määräaikaista koskevia säädöksiä: 1kk ennen työsuhteen päättymistä pitää työntajan ilmoittaa jatkuuko työsuhde ja lyhennetty koeaika määräaikaissa työsuhteissa (6–24 kk) ja poistettu alle 6 kk kestävästä.</p> | <p>Minimipalkkalaki vuodesta 1998, säännöksiä täsmennettiin 2015 ja tasot määritettiin viimeksi 2018.</p> <p>Viisi minimipalkkaluokkaa (suuruusjärjestyksessä):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Yli 25-vuotiaat,</li> <li>* 21–24-vuotiaat,</li> <li>* 18–20-vuotiaat,</li> <li>* alle 18-vuotiaat,</li> <li>* oppisopimuksella työskentelevät</li> </ul> | <p>Minimipalkka vuodesta 2015 (aiemmin toimialakohtaisia sopimuksia).</p> <p>Poikkeuksia minimipalkkaan: harjoittelijat, oppisopimuskoulutus, yli 6 kk työttömänä olleet, alle 18-vuotiaat.</p> <p>Tutkimusten mukaan minimipalkkalainsäädäntöä ei aina noudateta.</p> <p>Lainsäädäntöä vapautettiin vuokratyösuhteiden, marginaalisen työn ja määräaikaisten työsuhteiden osalta, mutta myöhemmin säädöksiä on kiistetty uudestaan.</p> | <p>Työmarkkinaosapuolten neuvottelemat toimialakohtaiset vähimmäispalkat, flexicurity-malli.</p> <p>Ei säädettyä yleistä minimipalkkaa.</p>    |
| Koulutusvajeen korjaamiseen liittyviä toimenpiteitä   |  |  |  |
| Alankomaat  | Iso-Britannia  | Saksa  | Tanska   |
| <p>Pitkäaikaistyöttömät ovat oikeutettuja koulutukseen. Toimenpidettä käytetään vähän ja kohdennetaan osatyökykyisiin ja sosiaaliavustuksia saaviin.</p>  | <p>Työttömiä ohjataan koulutukseen, mutta koulutuksen rahoitus ei ole osa työttömyysturvaa.</p>  | <p>Työttömiä ohjataan koulutukseen, mutta koulutuksen rahoitus ei kuulu osaksi työttömyysturvaa.</p>   | <p>Koulutuksen järjestäminen on keskeinen osa kunnan työllisyystoimenpiteitä, esim. koulutusohjelma työttömille 25–29-vuotiaille nuorille.</p> |

| Rekrytointikynnyksen alentaminen – työntäjän tuet ja verovähennykset  |  |  |   |
|---|--|--|---|
| Alankomaat  | Iso-Britannia  | Saksa  | Tanska  |
| <p>Hollannissa pilotoitiin väliaikaista <i>rekrytointitukea</i>, joka mahdollistaisi alemman tuottavuuden henkilöiden palkkaamisen alle minimipalkan. Mallissa kunta kompensoi työnhakijoiden tulojen alenemista omien tukiensa avulla. Pilotin mukaista mallia ei otettu käyttöön sellaisenaan, sillä työnantajien mukaan heidän saamansa tuki ei ollut riittävää. Työnantajat kaipaavat rahoituksen lisäksi työpaikalla annettavaa valmennusta.</p> <p>Uuden lain myötä työnantajat saavat taloudellista tukea osatyökykyisten ja yli 50-vuotiaiden työllistämiseen ja kompensatiota osatyökykyisen poissaolojen varalta.</p> | <p>Osatyökykyisten työllistämisen tukeminen perustuu ostopalveluihin, joita toteutetaan ohjelmien kautta.</p> <p>Käytössä on mm. Access to Work -ohjelma, joka tukee rahallisesti työnantajia esimerkiksi osatyökykyisen työntekijän tarvitsemien erikoislaitteiden hankinnassa sekä työntekijän työpaikalle pääsyn helpottamisessa.</p> | <p>Vaikeasti työllistyville osatyökykyisille ja maahan muuttaneille on olemassa ”integraatiotuki” (Eingliederungszuschuss), joka on palkkatuen kaltainen harkinnanvarainen ja väliaikainen rahallinen tuki työntäjälle.</p> <p>Työntajamaksuja on alennettu mini- ja midi-jobseissa.</p> <p>Sairastumistapauksissa kuusi viikkoa työntäjän vastuulla, minkä jälkeen työntekijä siirtyy sairausvakuutuksen piiriin.</p> | <p>Vaikeasti työllistyville <i>palkkatukiohjelmia</i>, joiden avulla työnantajat voivat saada tukea maksimissaan yhdeksi vuodeksi osatyökykyisen työllistämiseen.</p> <p>Osatyökykyisille on erityinen <i>joustavan työn malli</i> vuodesta 1998 lähtien. Se tarkoitettu työnhakijoille, joiden työkyky on alentunut fyysisestä tai psyykkisestä sairaudesta, vammaisuudesta tai vaikkapa työn aiheuttamista kulumista johtuen.</p> <p>Joustotyössä osatyökykyiset voivat työskennellä esimerkiksi muutaman tunnin työpajalla viikossa. Vaikka joustotyö on osa-aikaista, työntekijät saavat sopimusten mukaisen kokoaikatyön palkan. Työnantajat saavat osatyökykyisen rekrytointiin palkkatukea noin 50–60% kustannuksista siten, ettei palkkatuen kesto ole rajattu.</p> |

## 2. Työn tarjonta

| Taloudellisiin kannustinloukkuihin vaikuttaminen   |   |   |   |
|--|---|---|---|
| Alankomaat   | Iso-Britannia   | Saksa   | Tanska  |
| <p>Ks. yllä kokeilu, jossa työntekijälle maksettiin minimipalkan alittavaa palkkaa ja kunta kompensoi tulojen alenemisen työntekijälle. Pilotin muista mallia ei otettu käyttöön sellaisenaan.</p> <p>Pienituloisille työssäkäyville terveydenhoitopalkkio, vuokratuki, alennus, päivähoito.</p> | <p>Osatyökykyisille suojaosuus (20 punttaa päivässä tai 101 punttaa viikossa).</p> <p>Työssäkäyvät ovat oikeutettuja sairaus- ja vanhempainrahaan, jotka eivät ole työelämän ulkopuolella olevien ulottuvissa.</p> <p>Lisätuloista jää vähintään 37 % tulonsaajan hyödyksi.</p> | <p>Mini-jobsit tarjoavat mahdollisuuden ansaita 450 €/kk vapautuksella vakuutusmaksuissa. Vuodesta 2013 mini-jobs-työntekijät ovat oikeutettuja täyteen eläketurvaan. Myös työnantajamaksut ovat alhaisemmat.</p> <p>Midijobs-työssä voi ansaita 850 €/kk asti. Sosiaaliturvamaksut kasvavat suhteessa työstä saataviin tuloihin.</p> | <p>Väliaikainen kokeilu 2017–2019, työllistyvät pitkäaikaisyöttömät saavat verovapaan päivärahan, joka on 10 % tavanomaisesta palkkatulosta ja itsensä työllistäjän työtulosta.</p> <p>Vuodesta 2019 verotuksessa ”ansiotulovähennys” pienituloisille.</p> <p>Ansiosidonnaista päivärahaa maksetaan soviteltuna.</p> <p>Veronalennukset pienituloisille 2009.</p> |
| Sosiaaliturvan yhdistäminen kokonaisuudeksi  |   |   |   |
| Uudistuksia ei ole tehty.  | Universal Credit yhdistää useita etuuksia yhdeksi kokonaisuudeksi, jolla on yhteinen katto.   | Tukia yksinkertaistettiin.  | Vuodesta 2018 perusturva lasketaan kuukausittain toteutuneen palkka- ja yrittäjätulon mukaan. Ei vaadi ilmoitusta työntekijältä tuloistaan.   |

## B. SOSIAALITURVANÄKÖKULMA JA PALVELUNÄKÖKULMA

### 1. Sosiaaliturvan kattavuus ja -menot

| Työttömyys- ja sosiaaliturvan tiukentaminen ja ansiosidonnaisen tason ja keston muutokset  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| Alankomaat   | Iso-Britannia  | Saksa   | Tanska   |
| <p>Erityisesti nuorten (alle 27-vuotiaiden) oikeutta työttömyysturvaan on heikennetty. Heidän on myös osoitettava neljän viikon ajan, että he etsivät aktiivisesti työtä ennen kuin he saavat minkäänlaista sosiaalitukea.</p> <p>Ansiosidonnaisen päivärahan enimmäiskesto on 24-38 kk.</p> | <p>Sosiaaliturvaetuksille asetettiin yhteinen katto UC-uudistuksen myötä.</p> <p>Sosiaaliturvan taso on merkittävästi aiempaa alempi.</p> <p>Työttömyysturvan enimmäiskesto on 182 päivää.</p> | <p>Ansiosidonnaisen enimmäiskeston (UB I) lyhentäminen osana Harz IV-reformia.</p> <p>Enimmäiskesto on 24 kk.</p> <p>Uuden UB II -tuen määrä ei perustu edeltävään ansiotason, vaan laskelmaan perustoimeentulon minimitasosta.</p> | <p>Kotitalouskohtainen katto sosiaalietuuksille ja tukiehtojen kiristäminen; tukitason alentaminen; ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentäminen neljästä vuodesta kahteen ja vastavalmistuneiden tukitason alentaminen; varhaiseläkkeen poisto alle 40-vuotiailta; alle 30-vuotiaiden sosiaalietuuksien alentaminen opintotuen tasolle; sosiaalietuuksien alentaminen alle 30-vuotiaiden tasolle niiltä (ulkomaalaisilta ja tanskalaisilta), jotka ovat edeltävän kahdeksan vuoden aikana asuneet Tanskassa alle seitsemän vuotta.</p> |
| Työttömyys- ja sosiaaliturvan vastikkeellisuus   |  |   |  |
| Alankomaat   | Iso-Britannia  | Saksa   | Tanska   |
| <p>”Osallistumislaki” (Participation Act) vuodelta 2014 kattaa:</p> <p>1. nuoret, joiden työkyky on alentunut;</p> <p>2. sosiaalietuudet niille, joilla on vähäiset tulot; 3. työ- ja toimintakeskustoiminnan.</p> <p>Tuki riippuu työkyvyttömyyden tasosta ja aiemmasta tulotasosta.</p>    | <p>Siirtyminen työttömyyskorvauksesta työnetsijän päivärahaan (Jobseekers Allowance), tuki työssäkäyville kotitalouksille, tarveharkintaisiin tukiin siirtyminen.</p>                          | <p>Hartz-uudistus vaatii aiempaa selvemmin työttömiä ottamaan vastaan työtä ja tekemään yhteistyötä paikallisen työnvoimatoimiston kanssa.</p>  | <p>Työttömät luokitellaan työllistymisvalmiisiin (job-ready) ja aktiivintalimiisiin (activity-ready). Tämän pohjalta aletaan etsiä työpaikkaa tai työhön johtavaa koulutusta, kuntoutusta ym.</p> <p>Työttömyysturva edellyttää työnhakijan osallistumista työllistymistään edistävään toimintaan. Työnhakijan tulee tehdä työtä vähintään 225 tuntia vuoden aikana tai tukia voidaan leikata.</p>   |

| Työttömyys- ja sosiaaliturvan järjestäminen työn ja yrittäjyyden välimaastossa toimiville   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| Alankomaat  | Iso-Britannia   | Saksa   | Tanska  |
| Itsensätyöllistäjät ja yrittäjät eivät ole oikeutettuja sosiaaliturvaan.  | UC-järjestelmä tarjoaa tukea itsensätyöllistäjille, mutta toimeenpanossa on ollut ongelmia  | Itsensätyöllistäjä voi maksaa vapaaehtoisesti työttömyysvakuutusmaksuja, jotka oikeuttavat ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan.   | Työttömyysvakuutus koskee myös itsensätyöllistäjiä. Verottajan keräämiin tietoihin perustuvassa tulorekisterissä otetaan huomioon kaikki palkkatyöstä ja yritystoiminnasta saadut tulot. Aiemmin vain palkkatyö otettiin huomioon työttömyysturvan tasoa arvioitaessa. Itsensätyöllistäjät kuuluvat Tanskassa nyt samoihin työttömyyskassoihin kuin palkan-saajat. Eläketurva pitää järjestää erikseen. |
| Työllistymistä edistävä palvelujärjestelmä  |   |   |   |
| Alankomaat  | Iso-Britannia   | Saksa   | Tanska  |
| <p>Osallistumislain myötä vastuuta osatyökykyisten työllistämisestä siirrettiin valtiolta kunnille, joiden on tarjottava neuvontaa, tukea, koulutusta, tuettua työllistymistä sekä muuta työllistymisen tukea.</p> <p>Työnhakijan ja työnantajan kohtaannuttavat työnhakijoita ja työnantajia. Valtio ja kunnalliset toimijat tekevät yhteistyötä.</p> <p>Työvoimakoulutus osoitetaan osatyökykyisille ja sosiaalietuuksia saaville.</p> <p>Pitkäaikaistyöttömien on vaikea päästä koulutukseen.</p> <p>Henkilökohtaista neuvontaa pyritään tarjoamaan.</p> | <p>Asiakkaiden saatavilla ei riittävästi opastusta liittyen Universal Credit -järjestelmän käyttöön (internet).</p> <p>Paikallisviranomaisten rahoituksessa vajetta.</p> <p>Henkilökohtainen kontakti työttömiin.</p> | <p>Palveluiden järjestäminen siirtyi paikalliselle tasolle ja uusia keskuksia perustettu. Sosiaalietuutta saavat voivat nyt aiemmasta poiketen osallistua samoihin työllistämistoimenpiteisiin kuin työttömäksi rekisteröidyt.</p> <p>Hartz-uudistusten puute on työnvälityksen riittämätön rahoitus. Sitä ei ole merkittävästi lisätty, vaikka hallinnolliset kustannukset ovat kasvaneet ja asiakastyön resurssit vähentyneet. Asiakaspalvelun tavoitetasoa (esimerkiksi yksi työntekijä 75 nuorta kohden) ei ole saavutettu kaikissa työvoimatoimistoissa. Palvelussa on enemmän kontakteja asiakkaisiin kuin ennen uudistusta</p> | <p>Koordinaattori ohjaa vaikeasti työllistyvien kokonaisvaltaisen tuen saantia työkyvyn parantamiseksi niillä, jotka luokitellaan aktivointivalmiiksi (activity-ready).</p> <p>Aktiivinen ote työttömiin.</p>   |
| Asumisen kallistuminen  |   |   |   |
| Alankomaat  | Iso-Britannia   | Saksa   | Tanska  |
| Sosiaalinen asuntotuotanto. Pienituloiset voivat saada asumiseen asumistukea, mutta ei yksityiseltä omistajalta vuokrattaessa.  | Sosiaalinen asuntotuotanto, sekä asumistuki, jota maksetaan usein vuokranantajalle.   | Asumistuki vuokralaiselle, perustuu laskennalliseen alueelle tyypilliseen vuokratasoon.   | Vuokralla asuville asumistuki. Yhteiskunnan omistamaan asuntoon muuttamista voidaan tukea lainalla.   |





**MDI**



**Kuntoutussäätiö**

VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

[tietokayttoon.fi](http://tietokayttoon.fi)

ISSN 2342-6799 (pdf)

ISBN 978-952-287-747-5 (pdf)