

<https://helda.helsinki.fi>

---

## Toimeentulon riskin hallinta tähän asti

Pulkka, Ville-Veikko

Valtioneuvoston kanslia  
2019-03-26

---

Pulkka , V-V 2019 , Toimeentulon riskin hallinta tähän asti . julkaisussa J Kananen  
pö (Toimittaja) , Sosiaaliturva työn murroksessa palkkatyö, yrittäjäyys ja  
Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja , Nro 2019:22 , Valtioneuvoston  
kanslia , Helsinki , Sivut 45-62 . < <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-652-2> >

---

<http://hdl.handle.net/10138/321963>

---

unspecified  
publishedVersion

---

*Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.*

*This is an electronic reprint of the original article.*

*This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.*

*Please cite the original version.*

Johannes Kananen (toim.)

# Sosiaaliturva työn murroksessa – palkkatyö, yrittäjäyys ja toimeentulon riskit

**Maaliskuu 2019**

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 2019:22



# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtioneuvoston kanslia, 26.3.2019		
<b>Tekijät</b>	Kananen, Johannes (toim.); Haapala, Laura; Paavola, Juho-Matti; Pulkka, Ville-Veikko; Saikkonen, Paula; Vainio, Arttu		
<b>Julkaisun nimi</b>	Sosiaaliturva työn murroksessa – palkkatyö, yrittäjyys ja toimeentulon riskit		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:22		
<b>Asiasanat</b>	sosiaaliturva, työttömyysturva, palkkatyö, yrittäjyys, talous, työmarkkinariskit, toimeentulon riskit, yrittäjäriski, sosiaalipolitiikka, työllisyyspolitiikka, elinkeinopolitiikka, innovaatiopolitiikka, tutkimus, tutkimustoiminta		
<b>Julkaisuaika</b>	Maaliskuu, 2019	<b>Sivuja</b> 152	<b>Kieli</b> suomi

## Tiivistelmä

Tämä raportti esittää, mitä haasteita työn murroksesta seuraa toimeentulon riskien, yrittäjäriskien ja sosiaaliturvan näkökulmasta, sekä miten näihin haasteisiin voitaisiin vastata. Yrittäjän ja palkansaajan sosiaaliturva laitetaan niin sanottuun triangeliin, jotta päästäisiin tarkastelemaan siirtymiä palkansaajasta yrittäjäksi, yrittäjyyden yhdistämistä palkkatyöhön ja sosiaaliturvan tarjoamaa suojaa näissä kohdin. Sosiaaliturvasta fokuksessa on erityisesti työttömyysturva, sillä sosiaaliturvaetuuksista siinä on eniten eroa yrittäjän ja palkansaajan välillä.

Raportissa käydään läpi yrittäjyyden, palkkatyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista käsittelevää tutkimustietoa ja hallinnollisia dokumentteja, sekä tarkastellaan Iso-Britannian yleistukea (Universal Credit), Tanskan ja Ruotsin työmarkkinauudistuksia ja yrittäjien asemaa näissä uudistuksissa. Raportissa todetaan, että sosiaaliturvajärjestelmästä löytyviin ongelmiin, kuten kombityöläisten ja itsensätyöllistäjien ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, byrokraloukkuihin ja itsensätyöllistäjien toisinaan heikkoihin mahdollisuuksiin vaikuttaa työnsä hinnoitteluun, pitäisi hakea ratkaisuja erilaisin kokeiluin, erilaiset tarpeet tunnistaa ja syntyvää tietoa systemaattisesti analysoida. Työn murros lisää toimeentuloriskejä, minkä takia sosiaaliturvajärjestelmältä tarvitaan yksilöllistä tukea, joka suojaa sosiaalisilta riskeiltä mutta samaan aikaan sosiaaliturvan pitää edistää yritysten ja elinkeinojen uusiutumista.

Raportti sisältää myös rahan, pääoman ja luovuuden käsitteiden uudelleenarvion ja hahmottelee tapoja, joilla nykyisiä käytäntöjä voitaisiin uudistaa uusien käsitteiden pohjalta niin, että ihmiset voisivat aiempaa täysipainoisemmin osallistua talouteen ja yhteiskuntaan.

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.

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare &amp; utgivningsdatum</b>	Statsrådets kansli, 26.3.2019		
<b>Författare</b>	Kananen, Johannes (red.); Haapala, Laura; Paavola, Juho-Matti; Pulkka, Ville-Veikko; Saikkonen, Paula; Vainio, Arttu		
<b>Publikationens namn</b>	Socialskyddet i arbetets förändring – lönearbete, företagande och utkomstrisker		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:22		
<b>Nyckelord</b>	socialskyddet, arbetslöshetsskyddet, lönearbete, företagande, ekonomi, arbetsmarknadsrisker, utkomstrisker, företagarrisk, socialpolitik, forskning, sysselsättningspolitik, näringslivspolitik, innovationspolitik, forskningsverksamhet		
<b>Utgivningsdatum</b>	Mars, 2019	<b>Sidantal</b> 152	<b>Språk</b> finska

## Sammandrag

Rapporten demonstrerar vilka utmaningar arbetets förändring för med sig för risken för utkomst, företagarrisken och socialskyddet, samt visar hur dessa utmaningar kunde åtgärdas. Företagares och lönearbetares socialskydd ses ur den så kallade triangelns synvinkel, så att vi kan se på förflyttningarna från lönearbete till företagare, kombineringsen av företagande och lönearbete samt hur socialskyddet ger säkerhet i sådana situationer. Under fokus ligger särskilt arbetslöshetskyddet, eftersom den skiljer sig mest för företagare och lönearbetare.

I rapporten går vi igenom existerande forskningskunskap om kombineringsen av företagande, lönearbete och socialskydd och administrativa dokument och ser på Stor-Britanniens Universal Credit-modell samt danska och svenska reformer av arbetsmarknaderna samt företagares ställning i dessa reformer. Rapporten konstaterar att problem som förekommer i socialskyddssystemet, såsom kombiärbetares och egenföretagares inkomstbundna arbetslöshetsunderstöd, byråkratifällor och egenföretagares stundvis svaga möjligheter att påverka prissättningen av sitt arbete, bör lösas genom olika experiment och genom att känna igen olika behov och genom att analysera systematiskt den kunskap som genereras därvid. Arbetets förändrade former ökar på utkomstrisker, vilket är orsaken varför individuellt stöd krävs av socialskyddssystemet, som skyddar mot sociala risker. Samtidigt borde socialskyddet även främja förnyandet av företagande och näringsliv.

Rapporten innehåller även en omvärdering av existerande begrepp av pengar, kapital och kreativitet samt skissar fram sätt genom vilka man kunde förnya existerande praxis på basis av de nya begreppen, så att människor kunde delta i ekonomi och samhälle på ett fullständigare sätt än tidigare.

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 ([tietokayttoon.fi/sv](http://tietokayttoon.fi/sv)).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

## DESCRIPTION

<b>Publisher and release date</b>	Prime Minister's Office, 26.3.2019		
<b>Authors</b>	Kananen, Johannes (ed.); Haapala, Laura; Paavola, Juho-Matti; Pulkka, Ville-Veikko; Saikkonen, Paula; Vainio, Arttu		
<b>Title of publication</b>	Social Security during the Transformation of Work – Wage Work, Entrepreneurship and Income Related Risks		
<b>Name of series and number of publication</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2019:22		
<b>Keywords</b>	social security, unemployment insurance, wage work, entrepreneurship, economy, labour market risks, income related risks, entrepreneurial risks, social policy, employment policy, business policy, innovation policy, research, research activities		
<b>Release date</b>	March, 2019	<b>Pages</b> 152	<b>Language</b> Finnish

### Abstract

This report demonstrates what challenges the transformation of work leads to regarding the risk of income loss, entrepreneurial risks and from the point of view of social security, and looks at how these challenges could be met. The social security of entrepreneurs and wage workers is viewed from the point of view of the so called triangle, in order to assess shifts from wage work to entrepreneurship, the combination of entrepreneurship and wage work and the ways in which the social security provides safety in such cases. Unemployment insurance receives special focus as it differs the most between entrepreneurs and wage workers.

The report reviews existing research on the combination of entrepreneurship, wage work and social security, administrative documents, and looks at Britain's Universal Credit, as well as Danish and Swedish labour market reforms and the position of entrepreneurs in these reforms. The report contends that the problems of the social security system, such as the earnings related unemployment insurance of combination workers and self-employed people, bureaucracy traps and the sometimes weak chances of the self-employed to negotiate the price of their work, must be addressed through experiments, recognising various needs and through a systematic analysis of generated knowledge. The transformation of work increases the risk of loss of income, which is why the social security system needs to provide individualised security, which protects from social risks but at the same time, social security must promote the renewal of business and economy.

The report also contains a reassessment of existing notions of money, capital and creativity and sketches out ways in which existing policy and practice could be renewed so that people could participate in economy and society more fully than before.

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 ([tietokaytoon.fi/en](https://tietokaytoon.fi/en)).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



# SISÄLLYS

<b>ESIPUHE</b> .....	<b>1</b>
<b>1. JOHDANTO: TYÖN ORGANISOINNIN MUUTOKSET JA TYÖMARKKINARISKIEN HALLINTA</b> .....	<b>2</b>
1.1. Tavoite: Toimeentulon riskien ja yrittäjäriskin kokonaisvaltainen uudelleenarvio... 3	
1.2. Raportin sisältö .....	5
<b>2. PALKKATYÖN, SOSIAALITURVAN JA YRITTÄJYYDEN YHTEENSOVITTAMISEN NYKYTILA</b> .....	<b>7</b>
2.1. Yrittäjän sosiaaliturva ja toimeentuloriski.....	9
2.2. Palkansaajan toimeentuloriski ja sosiaaliturva – lähtökohtana sosiaalivakuutus .	15
2.3. Palkansaajasta yrittäjäksi ja erilaiset työnteon muodot.....	22
2.4. Havainnot triangelin toimivuudesta .....	27
<b>3. PALKKATYÖ, YRITTÄJYYS JA SOSIAALITURVA VERTAILUMAISSA</b> .....	<b>34</b>
3.1. Tanska .....	35
3.2. Ruotsi .....	38
3.3. Iso-Britannia.....	40
3.4. Yhteenvedoa kansainvälisestä vertailusta.....	43
<b>4. TOIMEENTULON RISKIN HALLINTA TÄHÄN ASTI</b> .....	<b>45</b>
4.1. Työllisyyspolitiikan megatrendit: Keynesiläisestä täystyöllisyyspolitiikasta aktivointiparadigmaan.....	47
4.2. Hallituksen työllisyyspoliittiset uudistukset toimeentulo- ja yrittäjäriskin näkökulmasta .....	53
4.3. Johtopäätökset.....	59
<b>5. YRITTÄJÄRISKIN HALLINTA TÄHÄN ASTI</b> .....	<b>63</b>
5.1. Työn murros muuttaa elinkeinorakennetta .....	63
5.2. Yrittäjyystoimintaan liittyviä riskejä .....	67
5.3. Yrittäjyysriskien yhteenkietoutuneisuus – esimerkkinä työttömyysturva .....	76
<b>6. TYÖMARKKINARISKIEN HALLINNAN ARVIOINTI: VAHVUUDET, HEIKKOUEDET, UHAT, MAHDOLLISUUDET</b> .....	<b>81</b>
6.1. Työllisyyspolitiikka .....	81

6.2. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka .....	92
<b>7. JOHTOPÄÄTÖKSET: TYÖMARKKINARISKIEN HALLINTA TULEVAISUUDESSA.....</b>	<b>100</b>
7.1. Toimeentuloriskit triangelissa.....	100
7.2. Ratkaisuehdotuksia .....	104
7.3. Idearahasto .....	109
7.4. Sosiaaliturvan reformipolut .....	112
<b>LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA .....</b>	<b>118</b>
<b>LIITTEET .....</b>	<b>133</b>
Liitetaulukko 1. Sosiaalivakuutus erilaisten riskin varalta.....	133
Liitetaulukko 2. Yritysmuotoja ja sosiaaliturva.....	137
Liitetaulukko 3. Tanska.....	139
Liitetaulukko 4. Ruotsi.....	140
Liitetaulukko 5. Iso-Britannia.....	141
Liitetaulukko 6. Nykyisen hallituksen työllisyyspoliittiset uudistukset.....	142
<b>Kuviot</b>	
Kuvio 2.1 Työn murroksen vaikutukset triangelissa.....	7
Kuvio 4.1 Sosiaaliturvan ja työmarkkinoiden välinen yhteys .....	45
Kuvio 6.1 Gini-kertoimen (%) muutos Suomessa 1990-2017.....	85
Kuvio 6.2 Hallintaharha.....	86
<b>Taulukot</b>	
Taulukko 1.1 Toimeentulon ja yrittäjyyden riskien hallinta.....	5
Taulukko 2.1 Yritykset 2016.....	11
Taulukko 6.1 Työllisyyspolitiikan analyysi.....	81
Taulukko 6.2 Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan analyysi .....	93



# ESIPUHE

Tämä raportti perustuu Valtioneuvoston kanslian (VN TEAS) rahoittamaan tutkimushankkeeseen ”Toimeentulon riskit ja yrittäjäriski työn murroksessa”. Hankkeen on toteuttanut Helsingin yliopiston Svenska social- och kommunalhögskolanin, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Oxford Researchin muodostama konsortio. Kiitokset Valtioneuvoston kanslialle tutkimuksen rahoituksesta.

Tutkimushankkeen ohjausryhmässä on toiminut Liisa Heinämäki (pj), Liisa Siika-Aho (STM), Anu Laitinen (TEM), Joni Rehunen (TEM) ja Raija Hynynen (YM). Hankkeen asiantuntijaryhmään on kuulunut Jouko Kajanoja, Heikki Hiilamo, Pasi Moisio, Helena Blomberg-Kroll, Lotta Haikkola ja Inkeri Tanhua.

Hanke on toiminut yhteistyössä Valtioneuvoston kanslian sosiaaliturvan uudistamista työstäneen TOIMI-hankkeen kanssa. Hanke on järjestänyt kaksi työpajaa syksyllä 2018, joihin se on kutsunut TOIMI-hankkeen, valtionhallinnon ja intressiryhmien asiantuntijoita ja joissa on esitelty hankkeen tavoitteita ja alustavia tuloksia.

Kiitokset työpajoihin osallistuneille ja kiitokset myös Harri Hellsténille, Maria Löfgrenille, Markus Kanervalle, Hanna Ylöstalolle, Miapetra Kumpula-Natrille, Antti Alajalle ja Jussi Ahokkaalle, joiden kanssa hankkeen tutkijat ovat käyneet keskusteluja tutkimuksen eri vaiheissa.

Svenska social- och kommunalhögskolan on tukenut hanketta rahallisesti, mistä kiitokset. Erityiskiitokset Hanna Sjögrenille tutkimusavustajan tehtävien hoitamisesta ja avusta raportin ulkoasun suunnittelun kanssa.

# 1. JOHDANTO: TYÖN ORGANISOINNIN MUUTOKSET JA TYÖMARKKINARISKIEN HALLINTA

Teollistuneessa yhteiskunnassa ja sitä seuranneessa palveluyhteiskunnassa työmarkkinat ovat perustuneet ammattinimikkeisiin. Ammateissa on edellytetty tiettyä koulutusta ja pätevyysvaatimukset ovat olleet selkeät. Ihminen kouluttautui määrättyyn ammattiin ja saattoi työskennellä koko työuransa samalla työnantajalla. Teollisuus- ja palveluyhteiskunnan työmarkkinoiden ympärille rakentuneella sosiaaliturvalla on ollut monia vahvuuksia. Sotien jälkeen se edisti sekä yhteiskunnallista tasa-arvoa, että taloudellista kasvua. Sosiaaliturva edesauttoi, että pienessä kansakunnassa jokaisen työpanosta voitiin hyödyntää maan modernisoituessa, samalla tuloerot pienenevät. (Ks. esim. Karisto et al. 1998; Liukko 2013.)

Yhteiskunta, kulttuuri ja työmarkkinat ovat viime vuosituhannesta kuitenkin muuttuneet. Työ organisoidaan toisin kuin ennen. Työn organisoinnin muutoksista keskusteltaessa<sup>1</sup> huomio kiinnittyy usein teknologian kehitykseen ja automatisaatioon (esim. Greve 2017). Tieto on siirtynyt verkkoihin (esim. internet) ja digitalisoitunut tavoilla, jotka vaikuttavat ihmisten arkeen, kulttuuriin ja jopa heidän tietoisuuteensa. Teknologia kehittyi nopeaa tahtia ja sen avulla korvataan inhimillistä työtä.

Riippumatta teknologian muutoksista myös muut kulttuurin muutokset vaikuttavat työn organisoinnin muutoksiin. Esimerkiksi kulttuurin yksilöllistymisen seurauksena suurempi osa ihmisistä haluaa päättää itsenäisesti ja yksilöllisesti oman elämänsä päämääristä, osaa ihmisistä jatkuva valintojen pakko ahdistaa. (Beck & Beck-Gernsheim 2002). Työ on keskeinen asia monen ihmisen elämää, joten kulttuurin muutoksen seurauksena työn sisällön määrittäminen työntekijän persoonallisen elämän ulkopuolisten asioiden näkökulmasta on tullut hankalampaa. Ihmisen persoonallinen, henkilökohtainen elämä, hänen tavoitteensa, arvonsa, pyrkimyksensä, unelmansa ja ideansa liittyvät entistä tiiviimmin yhteen työn tekoon ja sen organisointiin (ks. myös Jakonen 2018, 349).

Työntekijä ei välttämättä ole riippuvainen yhdestä työnantajasta tai palkansaaja saattaa oman päätyönsä rinnalla olla yrittäjä. Omaa henkilökohtaista osaamista myydään eri asiakkaille ja toisinaan toimeentulon lähteet saattavat olla moninaiset. Itsensä työllistäviä ja omaa ammattiosaamistaan myyviä ihmisiä toimii työmarkkinoilla yrittäjinä ja freelancereina.

Palkkatyöyhteiskunta on ollut merkittävä suomalaisen hyvinvointivaltion historiallisen kehityksen kannalta. Pauli Kettunen on huomauttanut, että hyvinvointivaltio ja palkkatyöyhteiskunta ovat kehittyneet symbioosissa: monet sosiaaliturvan muodot ovat kytkeytyneet palkkatyöhön. Vastaavasti, hyvinvointivaltio on mahdollistanut sen, että palkkatyöstä on muodostunut yhteiskunnallinen normi (Kettunen 2008). Palvelut ja vanhempainetuudet ovat pohjoismaissa turvanneet sen, että sekä miehet, että naiset ovat voineet osallistua työmarkkinoille tasavertaisemmin verrattuna moneen muuhun maahan.

Työn organisoinnin muutosten seurauksena työelämä on muuttunut merkittävästi verrattuna siihen muotoon, jossa se oli hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä. Toki ihmiset edelleen kouluttautuvat määrättyihin ammatteihin ja ammattinimikkeet ovat tärkeitä. Nykyisin ihmisiä vaaditaan oppimaan uusia asioita ja

<sup>1</sup> Keskustelulla on erilaisia otsikoita: 'työn murros', 'työn polarisaatio', 'uusi työ', 'informaatiokapitalismi', 'uudet sosiaaliset riskit' jne.

sopeutumaan työympäristön muutoksiin nopeammin. Viime vuosisadalla työnantajan omistama pääoma oli aineellista ja kiinteää, esimerkiksi tehdas tai kiinteistö. Nykyään, tietointensiivisessä taloudessa työntekijän – ja kaikkien ihmisten – pääomaa ovat hänen kykynsä ja ideansa ja hän voi yhä enemmän itse vaikuttaa työnsä sisältöihin ja jopa työnsä päämääriin.

Teknologisten ja kulttuuristen muutosten lisäksi työn organisoitumiseen vaikuttavat myös yhteiskunnalliset valtasuhteet. Työn organisointiin liittyy voimakkaita poliittisia intressejä ja työmarkkinoiden järjestäytymiseen, palkoista ja työehdoista sopimiseen sekä työmarkkinoiden sääntelyyn liittyvät kysymykset ovat Suomessa olleet kolmikantaisen poliittisen päätöksentekoprosessin alaisia, jonka myötä valtio ja järjestäytyneet työmarkkinaosapuolet ovat keskenään sopineet niihin liittyvistä uudistuksista. Poliitiikan ideat ja ideologiat ja näihin liittyvät valtapyrkimykset ja -kamppailut ovat omalta osaltaan vaikuttaneet siihen, miten työ organisoituu arjen tasolla. Taloustiede on ollut keskeisessä asemassa viime vuosien yhteiskunnallisissa uudistuksissa ja taloustieteilijöitä on kuunneltu paljon viime vuosikymmenien uudistuksissa (ks. Wilenius 2015, 118).

Työn organisoinnin muutoksia on kuvattu siten, että tulevaisuudessa työn tekeminen irtaantuu yhä enemmän ajasta, paikasta ja jopa toimeentulosta (Halava 2018). Työn organisoinnin muutoksena ihmisen toimeentulo saattaa tulla useista lähteistä. Kokoaikaiset, koko työuran kestävät työsuhteet alkavat käydä yhä harvinaisemmiksi, ne eivät välttämättä takaa toimeentuloa<sup>2</sup> ja työnteon digitaaliset alustat määrittävät yhä enemmän työn hintaa. Työn murroksessa suuri haaste on, että nykyiset työmarkkinoiden rakenteet ja hallinnan mekanismit pysyvät varsin huonosti muutosten perässä. Yhteiskunnallisen muutoksen ja työn murroksen seurauksena valtion rooli suhteessa työmarkkinoihin muuttuu väistämättä. Vanhat riskien hallinnan välineet eivät enää välttämättä toimi muuttuneissa olosuhteissa.

## **1.1. Tavoite: Toimeentulon riskien ja yrittäjärisikin kokonaisvaltainen uudelleenarvio**

Raportti tuottaa tietoa siitä, miten toimeentulon ja yrittämisen riskejä voidaan hallita kokonaisvaltaisella tavalla sosiaaliturvaa uudistettaessa. Lähtökohdaksi on otettu niin sanottu triangeli, jonka yhden sivun muodostaa yrittäjän ansiotulot ja sosiaaliturva, toisen sivun palkansaajan ansiotulo ja sosiaaliturva ja kolmannen sivun ansiotulot molemmista (yrittäjänä ja palkansaajana) ja sosiaaliturva. Triangelin kokonaisuutta tarkastellaan työn murroksessa, jolloin huomioon on otettava toimintaympäristön jatkuva muutos. Tämä muutos näkyy toisilla aloilla ja ammateissa nopeammin, toisissa hitaammin. Työmarkkinoiden muutoksessa on myös alueellisia eroja, mitä osittain selittää erot elinkeinorakenteessa. Monipuolisen elinkeinorakenteen kasvukeskuksissa haasteet ovat erilaisia kuin esimerkiksi pienillä paikkakunnilla, missä yksittäinen tuotantolaitos voi vastata suuresta osasta työpaikoista. Joka tapauksessa työurissa on katkoksellisuutta aikaisempaa enemmän, mihin sosiaaliturvan pitäisi nykyistä paremmin vastata.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmä suojaa ihmistä sosiaalisia riskejä vastaan. Näitä sosiaalisia riskejä ovat esimerkiksi vanhuus, työkyvyttömyys, sairaus ja työttömyys. Näistä kolme ensimmäistä riskiä ovat sellaisia, joiden toteutuessa ihmisiltä katoaa kyvykkyys hankkia oma elantonsa. Työttömyysriski on tässä suhteessa luonteeltaan hieman toisenlainen. Yksilön elämäntilanne ei estä elannon hankkimista vaan esteet tulevat tavalla tai toisella ulkopuolelta: soveltuvaa työtä ei ole tarjolla. Kaikissa näissä tilanteissa syntyy kuitenkin toimeentulo-

---

<sup>2</sup> Vrt. keskustelu prekarisaatiosta (Standing 2011).

riski, olipa kyseessä sitten yrittäjä tai palkansaaja (ks. Taulukko 1.1). Sosiaaliturvan tehtävänä on suojella yksilöä toimeentuloriskiltä siten, että kohtuuttomia tilanteita hänelle tai hänen perheelleen ei syntyisi. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ihmisen ei tarvitse esimerkiksi välittömästi myydä omaisuuttaan tai luopua vuokra-asunnostaan sosiaalisen riskin toteutuessa vaan sosiaaliturva antaa aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen tai vaihtoehtoisesti se tukee kriisitilanteen yli. Jaottelu ei toki ole aivan näin yksioikoinen, esimerkiksi monet vanhuseläkeläiset käyvät töissä tai saavat yrittäjätuloja.

Siinä, missä palkansaaja on riippuvainen työnantajastaan ja hänellä on keskimäärin rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa palkanmuodostukseen tai työskentelyolosuhteisiin, on yrittäjän tilanne koko lailla toinen. Toimeentuloriskin lisäksi yrittäjä kantaa myös yrittäjäriskin eli hänen on saatava myytyä palveluitaan, osaamistaan tai tuotteitaan markkinoilla, jotta yritystoiminta olisi kannattavaa. Yrittäjäriskin vastapainoksi hänellä on mahdollisuus saavuttaa palkansaa-ja korkeampi ansiotaso, jos ei suoranaisesti yrittäjätuloilla, niin kasvattamalla yrityksen arvoa ja myymällä sen. Palkansaajan turvana on työlainsäädäntö, joka edellyttää työnantajaa huolehtimaan työntekijän työterveydestä ja palkan osana sosiaaliturvamaksuista.

Yrittäjäriskin suuruuteen vaikuttaa luonnollisesti ala, jolla yritys toimii, yrityksen koko, alkupääomien määrä ja rahoitusvaihtoehdot. Yrittäjän toimeentuloriskiä ja yrittäjäriskiä käsitellään tässä raportissa pääosin erillisinä, ensimmäisen kiinnittyessä vahvemmin sosiaaliturvaan ja jälkimmäisen puolestaan elinkeinopolitiikkaan, mutta tavoitteena on tunnistaa myös niiden yhtymäpinnat. Eivätkä nämä irrallisia toisistaan olekaan, mutta yrittäjäriskin hallinnan mahdollisuudet ovat erilaisia yrityskoostakin riippuen.

Yrittäjäriski on toki yhteydessä myös palkansaajan toimeentuloriskiin. Menestyvät yritykset tarjoavat työtä palkansaajalle ja päinvastoin; tilanne, jossa yritystoiminta ei menesty riittävästi työllistääkseen, pakottaa palkansaajat työttömyysturvan saajiksi. Toisaalta sosiaaliturva voi vähentää myös yrittäjäriskiä. Esimerkiksi Tanskassa työntekijöitä on helppo sanoa irti, mikä kannustaa yrityksiä palkkaamaan työvoimaa kun työntekijöistä pääsee tarvittaessa helpommin eroon. Tanskassa turvan taso yksilölle on kuitenkin sellainen, että toimeentulon vaje ei ole kohtuuton. Toimeentuloriski jää alkuvaiheessa pieneksi. Yrittäjän ja palkansaajan sosiaaliturvaa on hyvä tarkastella triangelissa ja vielä yhteydessä yrittäjäriskiin, koska ne muodostavat dynaamisen suhteen. Viime kädessä kyse on siitä, miten sovitaan yksilö- tai kotitaloustasolla yhteen turva ja joustavuus siten, että se tukee taloutta ja yritysten uudistumista. Uusiutuvat ja erityisesti kannattavat yritykset tuovat verotuloja, mitä tarvitaan sosiaaliturvan rahoittamiseksi.

Sosiaaliturvajärjestelmässä voidaan erottaa syyperusteiset perusturva ja ansiosidonnainen turva ja lisäksi on vähimmäisturva. Ihmisten oikeudet sosiaaliturvaan määräytyvät monessa kohdin suhteessa ansiotuloon. Vakaat tulot, olipa sitten kysymys yrittäjästä tai palkansaajasta, tuovat korkeamman sosiaaliturvan. Nuorena eläkkeelle jäävän tulot jäävät pieneksi, koska eläkettä ei ole vielä ehtinyt merkittävästi karttua. Vaikka palkansaajan ja yrittäjän tulo-käsitteissä on joitakin eroja, määräytyy suuri osa sosiaaliturvaetuksista pitkälti samoin periaattein. Korkeammat ansiotulot tuottavat korkeamman turvan tason, eli pienemmän toimeentuloriskin (esim. vanhempainpäiväraha, sairauspäiväraha). Suurimmat erot yrittäjän ja palkansaajan sosiaaliturvassa löytyvät työttömyysturvasta, minkä takia työttömyysturva painottuu tässä raportissa. Luonnollista myös on, että puhuttaessa siitä, miten sosiaaliturvaa ja ansiotuloa voidaan yhdistää, kiinnostus on ennen kaikkea työttömyysturvassa.

Raportin tavoitteena on tehdä uudelleenarvio yrittäjän ja palkansaajan toimeentuloriskistä ja yrittäjäriskistä. Riskejä hallinnoidaan eri tahoilla (ks. taulukko 1.1), mikä vaikuttaa riskienhallinnan kokonaiskuvaan.

### Taulukko 1.1. Toimeentulon ja yrittäjyyden riskien hallinta

	Nykyiset rakenteet	Hallinnointi	Uudelleenarviointi
<b>Toimeentuloriski (yrittäjän ja palkansaajan)</b>	Sosiaaliturva (vähimmäisturva, perusturva, ansiosidonnainen) Työvoimapaalvelut Sosiaalipalvelut	STM Kela Työttömyyskassat Kunnat/maakunnat TE-keskukset	Toimeentuloriski suhteessa yrittäjyyteen Siirtymät palkkatyön ja yrittäjyyden välillä Itsensätyöllistäjien tilanne
<b>Yrittäjäriski</b>	Konkurssilainsäädäntö Yksityiset rahoitusmarkkinat Riskirahoitus Yritystuet Yrittäjän sosiaaliturva	TEM ELY-keskukset ja TE-toimistot Business Finland (ent. TEKES & Finpro) Sitra Yksityiset liikepankit	Oman pääoman ehtoiset lainat pienyrittysten tukimuotona? Alkavan yritystoiminnan uudet ehdot ja tukimuodot?

Toimeentulon riskien ja yrittäjäriskin nykyinen hallinnointi on esitetty karkealla tasolla taulukossa 1.1. Tässä raportissa riskien hallinnointia tarkastellaan osana riskien jakautumisen uudelleenarviointia, miten riskien jako voisi olla tarkoituksenmukaisempaa tulevaisuudessa. Miten riskejä voidaan erilaisin vakuutusin ja valtion interventioin jakaa tasaisesti siten, että siirtymät työttömästä palkkatyöläiseksi tai yrittäjäksi sekä palkkatyön ja yrittäjyyden välillä olisivat nykyistä joustavampia ja kuitenkin siten, että turvan taso olisi riittävä? Riittävä turvan tason edellyttää vakaata rahoitus pohjaa. Riskien hyvä hallinta tukee ihmisten pyrkimyksiä luoda uutta taloudellista toimintaa.

Yleisenä tausta-ajatuksena raportissa on se, että sosiaaliturvajärjestelmän tulisi tukea osallistumista talouteen ja yhteiskuntaan. Osallistuminen tukee uusien taitojen ja tietojen hankintaa ja tarjoaa mahdollisuuden antaa panoksensa muuttuvilla työmarkkinoilla. Työ on edelleen hyvä suoja köyhyyttä vastaan. (Mukkila ym. 2019.) Riskien uudelleenarvioinnin tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, minkälaiset rakenteet suojaisivat köyhyydeltä ja tukisivat parhaalla mahdollisella tavalla talouden uusiutumista sekä liiketaloudellisesti järkevien ja kannattavien yritysideoiden toteutumista käytännössä. Tämä tukisi yhteiskunnan sopeutumista työn murrokseen. Työn organisoimisen muutokset edellyttävät jatkuvaa oppimista, osaamisen kehittämistä ja täydentämistä; julkisten palveluiden ja sosiaaliturvan tehtävänä on luoda tähän mahdollisuudet.

## 1.2. Raportin sisältö

Seuraavaa luvussa (luku 2) kuvataan palkkatyön, yrittäjyyden ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen triangelia ja tätä kehikkoa hyödyntäen rakennetaan kokonaiskuva triangelin toimivuudesta. Lähdeaineistona käytetään pääasiassa viime vuosien kotimaisia selvityksiä. Ne luovat triangelin sivut, joista kokonaiskuva muodostuu. Kokonaiskuva rakennetaan tarkastelemalla triangelin suhteita sekä sosiaaliturvajärjestelmän kyvykkyyttä turvata toimeentuloa sosiaalisissa riskeissä tulojen tullessa monista lähteistä. Luku tiivistää palkkatyön, yrittäjyyden ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen nykytilan. Aineistona käytetyissä selvityksissä on käyty keskustelua esimerkiksi sosiaaliturvan uudistamisesta, yhdistelmävakuutuksesta, yrittäjän ja palkansaajan rooleista, sosiaaliturvan kannustavuudesta sekä erilaisten muutosten vaikutuksista sosiaaliturvajärjestelmään.

Työn organisoinnin muutokseen liittyvät trendit ovat globaaleja. Kansallisesti muutoksiin sopeudutaan ja reagoidaan eri tavoin. Luku kolme tarkastelee, minkälaisia sosiaaliturvauudistuksia Suomen keskeisissä verrokkimaissa on tehty. Kiinnostuksen kohteena on ollut, onko maissa tehty sosiaaliturvan kokonaisuudistuksia, miten sosiaaliturvaa on uudistettu ja minkälaisia eroja palkansaajan ja yrittäjän välillä on. Raportin kansainvälinen tarkastelu tuottaa vertailutietoa kolmesta maasta. Vertailumaita ovat Ruotsi, Tanska ja Iso-Britannia. Ruotsin ja Tanskan hallintomalli vastaa suurelta osin Suomea. Tanskan työllisyyspolitiikka on perinteisesti yhdistänyt joustavuutta ja turvallisuutta (*flexicurity*), ja työllisyyspalveluiden resurssit ovat verraten suuret. Tanskan sosiaaliturvajärjestelmässä on myös pyritty kohtelemaan yrittäjiä ja palkansaajia mahdollisimman tasavertaisesti. Ruotsin yrittäjyys- ja elinkeinopolitiikka puolestaan saattaisi tarjota Suomelle kiinnostavia esimerkkejä, sillä Ruotsissa on verraten kehittynyt yrittäjyyden kulttuuri. Iso-Britannia on valittu vertailumaaksi erityisesti siellä käytössä olevan Universal Credit -mallin perusteella, mikä on herättänyt myös keskustelua Suomessa (ks. esim. Maanselkä 2018; OECD 2018).

Luvussa neljä tarkastellaan toimeentuloriskin hallintaa työllisyyspolitiikan alueella. Ideoiden tie taloustieteestä politiikkaan kulkee monimutkaisia reittejä (Blyth 2002), mutta 1990-luvun jälkeisten talous- ja työllisyyspoliittisten ideoiden alkuperä voidaan jäljittää oleellisesti kahden taloustieteelliseen teoriaan. Nämä ovat 1) teoria työmarkkinoiden tasapainosta (tai teoria rakenteellisesta työttömyydestä) ja 2) teoria tehokkaista rahoitusmarkkinoista. Luvussa neljä analysoidaan mitkä ideat ovat ohjanneet nykyisen hallituksen tavoitteita lisätä työllisyysastetta ja missä määrin työmarkkinariskejä (toimeentulon riskit, yrittäjäriski) on siirtynyt yrityksiltä yksilöille.

Luku 5 tulkitsee elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa yrittäjäriskin hallinnan näkökulmasta. Edellistä lukua vastaavalla tavalla, tavoitteena on hahmotella ja kuvailla niitä ideoita, jotka ohjaavat valtion elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa. Luku keskittyy Suomeen ja se valottaa yrittäjäriskiä avaamalla hallinnollisten raporttien tuottamaa kuvaa valtion elinkeino- ja innovaatiopolitiikasta. Ajatuksena on, että valtion elinkeinopoliittiset toimenpiteet, kuten yritystoimintaan myönnettävät tuet, voidaan nähdä osana yrittäjäriskin hallintaa (vrt. taulukko 1.1 yllä). Sosiaaliturvajärjestelmä ja elinkeinopoliittiset toimet voivat joko tukea yritysten luovaa tuhoa tai estää sitä. Luvussa kuvataan, miten yhteen kietoutuneita yrittäjäriski ja yrittäjän toimeentuloriski ovat.

Luvun 6 tavoitteena on selvittää, miten työllisyyspolitiikan tavoitteita (työllisyysasteen nostaminen) voisi hedelmällisesti yhdistää elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteisiin (talouden uudistuminen) osana työmarkkinariskien kokonaisvaltaista hallinnointia. Luvussa toteutetaan tähänastisen työllisyyspolitiikan, sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikan arviointi analysoimalla näiden kahden hallinnonalan nykyisiä ja menneitä vahvuuksia, heikkouksia, sekä tulevaisuuden mahdollisuuksia ja uhkia (ns. SWOT-analyysi). Analyysin tuloksena selviää mitä seurauksia on ollut sillä, että toimeentulon riskien ja yrittämisen riskien hallinta on tapahtunut toisistaan erillään, siiloutuneena ilman koordinaatioita ja huomattavan eri menetelmin, vaikka näiden kahden hallinnonalan tavoitteet olisivat loogisesti yhteneviä (työllisyysasteen nostaminen ja talouden uudistuminen).

Viimeisessä luvussa kootaan raportin havainnot nykytilan ongelmakohdista yhteen ja tehdään joitakin ratkaisuehdotuksia. Kaksi viimeistä alalukua esittävät raportin toimittajan näkemyksen uudesta yrittäjärahastosta ja vaihtoehtoisista tavoista edetä yrittäjän ja palkansaajan toimeentuloriskin yhdistämisessä.



automatisaatiolla, joka muokkaa työtehtäviä eri ammattialoilla, niin matalamman koulutustason kuin myös korkeakoulutusta edellyttävissä työtehtävissä. Globaalin talouden suhdanteet vaikuttavat työmarkkinoihin Suomessa, erityisesti vientialoilla. Vientituotteiden pitäisi olla myös kilpailukykyisiä kansainvälisillä markkinoilla, olivat ne sitten palvelusosaamista tai perinteisiä tehdasteollisuuden vientituotteita. Lisäksi työmarkkinoihin, sosiaaliturvan tarpeeseen ja rahoitukseen vaikuttavat myös demograafiset muutokset. Esimerkiksi väestön ikääntyminen lisäänee niin palvelutarpeita kuin hoiva-alan töitä mutta myös eläkemenoja. Viimeisin väestöennuste (SVT 2018a) toi esille syntyvyyden laskun, joka tulee viiveellä vaikuttamaan työikäisen väestön määrään, siten sillä on myös vaikutuksensa sosiaaliturvan rahoitukseen.

Työmarkkinoiden joustavoittaminen yhdistettynä niukkuuteen on ollut viime vuosina Euroopassa yleinen trendi (ks. Julkunen 2017; European Commission 2018). Tällä tarkoitetaan erilaisten aktivointipolitiikkojen toimeenpanoa tai laajemmin sosiaaliturvan uudistamista siten, että tavoitteena on kustannusten säästäminen tai vähintäänkin hillintä (Bredgaard & Madsen 2018; Marchal ym. 2014). Samaan aikaan kollektiivisia sopimuksia palkoista ja työehtoista tehdään yhä harvemmin.

Kun nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä turvaa kattavasti kokoaikaisessa tai vakituudessa työsuhteessa olevia sosiaalisia riskejä vastaan ja tällainen työsuhde edelleen monen kohdalla toteutuu, syntyy mikrotason vaikutuksia, joilla voi olla epätoivottuja seurauksia. Esimerkiksi työterveyshuollon järjestäminen on työnantajan vastuulla ja palvelut ovat pääpiirteissään tarjolla maksutta niille palkansaajille, joilla on työsuhde. Työterveyshuollosta säädetään laissa ja lakia sovelletaan työhön, jossa työnantaja on velvollinen noudattamaan työturvallisuuslakia. (Ks. Työterveyshuoltolaki 2001.) Työnantaja voi tarjota työntekijälle enemmän palveluita kuin mitä laissa säädetään, joten palveluiden kattavuus eroaa työpaikkojen välillä. Suurempi ero on kuitenkin niiden välillä, jotka ovat oikeutettuja työterveyshuoltoon ja niiden, jotka eivät sitä ole. Kokoaikainen työsuhde turvaa myös työttömyyden varalta, kun ansiosidonnainen sosiaaliturva edellyttää työssäoloehdon täyttymistä ja tarjoaa korkeamman korvaustason työttömyyden riskin toteutuessa.

Toisin sanoen, toimeentulon lähde, työnantajan koko ja työsuhteen laatu määrittävät yksilön saamia palveluita ja etuuksia. Makrotason työmarkkinoiden joustavoittaminen ei näy vielä mikrotasolla siten, että sosiaaliturvan puolesta yksilön olisi huoletonta liikkua yrittäjästä palkansaajaksi tai niin, että palkansaajalle olisi aina yksinkertaista paikata toimeentulon aukkoja sosiaaliturvalla. Mikäli sosiaaliturvajärjestelmää vielä tunnetaan huonosti, uhkana on institutionalisoitunut kahtiajako, jossa sosiaaliturva ja palvelut näyttävät toimivan kohtuullisesti tai hyvin kokoaikaisessa palkkatyössä oleville, mutta epätyypillisissä työsuhteissa oleville merkittävästi huonommin.

Näiden mikro- ja makrotason tekijöiden yhteisvaikutuksena työmarkkinoilla syntyy kasvavaa epävarmuutta, jonka seurauksena puhutaan mm. prekaareista työmarkkinoista. Vaikka niin sanotut epätyypilliset työsuhteet ovat tilastollisessa mielessä edelleenkin epätyypillisiä, lisääntyvät ne jatkuvasti (ks. Koramo ym. 2017; Löfgren & Hellstén 2016). Kansainvälisissä selvityksissä havaittu, itsensäntyöllistäjien palkansaajia suurempi köyhyysriski vallitsee myös Suomessa. (Spasasova ym. 2017.) Uusien teknologioiden muokkaamalla työmarkkinoilla yksilön pitäisi pystyä oppimaan ja opiskelamaan uusia taitoja ja tietoja, jotka tukisivat hänen osallistumistaan yhteiskuntaan. Sosiaaliturvajärjestelmän kestävyys puolestaan edellyttää riittävää veronmaksuhalukkuutta ja kykyä, mikä pitäisi ottaa yhtälössä huomioon. Samaan aikaan koko järjestelmän tulisi entistä paremmin vastata yksilöllistyviin elämänpolkuihin.



Näistä kuviossa 2.1. mainituista osatekijöistä johtuen on riittämätöntä tarkastella vain yrittäjän tai palkansaajan sosiaaliturvaa. Triangelilla pyritään hahmottamaan dynamiikkaa myös eri osien välillä, koska sillä on vaikutusta myös siihen miten oikeudenmukaisena järjestelmä koetaan. Sosiaaliturvan näemme tässä selvityksessä kattavan asumisperusteisen perusturvan ja vakuuttamisen periaatteisiin nojaavan ansiosidonnaisen sosiaaliturvan lisäksi viime sijaisen taloudellisen tuen eli toimeentulotuen. Syyperusteinen sosiaaliturva on kuvattu tiiviisti liitetaulukossa 1 Syyperusteista perusturvaa joudutaan monesti, erityisesti kasvukeskuksissa, täydentämään tarveharkintaisella toimeentulotuella, mikä muodostaa kannustineloukkuja, erityisesti byrokratianloukkuina (luku 4, Kyyrä ym. 2018).

Sosiaaliturvan tavoitteena on suojata kansalaisia sosiaalisilta riskeiltä turvaamalla kohtuullinen elämisen taso ja toimeentulo silloin kun jokin riskeistä toteutuu. Sosiaaliturva kattaa sairaudesta, toimintarajoitteisuudesta ja työkyvyttömyydestä, vanhuudesta, perheen huoltajan kuolemasta, perheestä ja lapsista, työttömyydestä ja asumisesta syntyviä tarpeita. Käytännössä Suomen sosiaaliturvan päälinjat ja etuudet määritellään eduskunnassa, joskin EU asettaa joitakin reunaehtoja. Sosiaaliturvan hallinnoinnissa sosiaali- ja terveysministeriöllä on iso rooli, Kelalla on puolestaan keskeinen asema sosiaaliturvan toimeenpanijana. Lakisääteistä ja pakollista sosiaaliturvaa hoitavat myös yksityiset vakuutuslaitokset esimerkiksi työeläkevakuutuksien ja työtaturmavakuutusten osalta. Sosiaaliturvaa rahoitetaan veroilla, veronluonteisilla maksuilla, vakuutusmaksuilla, pääomatuloilla sekä asiakasmaksuilla. (Hiilamo ym. 2012.)

## 2.1. Yrittäjän sosiaaliturva ja toimeentuloriski

Aikaisemmassa selvitystyössä on eroteltu yrittäjyys ja yritystoiminta. Ensimmäisellä viitataan yritystoiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen, jälkimmäisellä puolestaan taloudellisen arvon luomiseen uusilla palveluilla, prosesseilla tai markkinoita hyödyntämällä. (Härmälä ym. 2017, 5.) Yrittäjyys on sidoksissa yrittäjän sosiaaliturvaan ja siten toimeentulorisktiin. Jälkimmäinen termi, yritystoiminta, puolestaan koskettaa vahvemmin yrittäjän riskienhallintaa. Todellisessa elämässä jako ei tietenkään ole näin yksiselitteinen (ks. myös luku 5).

Yrittäjiä ja yrityksiä on kovin erilaisia (ks. esim. liitetaulukko 2). Tämänhetkisen sosiaaliturvalainsäädännön näkökulmasta olennaista on se, onko henkilö yrittäjä vai palkansaaja. Rajanveto palkkatyön ja yrittäjyyden välillä tehdään työsopimuslain 1 luvun 1 §:n tunnusmerkkien perusteella (TEM 8/2013). Sillä onko ihminen yrittäjänä yhteiskunnallisessa yrityksessä tai toiminimellä ei lähtökohtaisesti ole merkitystä. Yritysmuoto saattaa kuitenkin joissakin tapauksissa vaikuttaa välillisesti sosiaaliturvaan, siinä yhteydessä kun ihminen määritellään yrittäjäksi tai palkansaajaksi sekä silloin, kun tehdään arviota hänen mahdollisuuksistaan olla työmarkkinoiden käytettävissä.

Yrittäjien määrä viimeisen parinkymmenen vuoden aikana on pysynyt melko samana vaihdellen 300 000 henkilön molemmiin puoliin. Yrittäjien suhteellinen osuus työllisistä on niin ikään ollut varsin muuttumaton. Pienimmällään se on ollut 12 prosenttia (vuosi 2007) ja suurimmillaan 13,9 prosenttia (vuosi 1997). Suomi on edelleen vahvasti palkansaajayhteiskunta, erityisesti kun tarkastellaan kokonaistyöllisyyttä. Yrittäjyyden sisällä on tapahtunut rakenteellisia muutoksia. Maatalousyrittäjien määrä on laskenut, itsensä työllistävien määrä kasvoi aina vuoteen 2016 asti, jonka jälkeen se on laskenut. Työnantajayritysten määrä on sen sijaan pysynyt ennallaan. (Sutela & Pärnänen 2018, 13–14.)

Aikaisemmassa selvitystyössä on osoitettu kehittämistarpeita erityisesti aloittelevan yrittäjän sosiaaliturvassa. Nykyisen järjestelmän epäkohtina on mainittu esimerkiksi sosiaaliturvan taso ja vaikea ennustettavuus. Monimutkaisena ja puutteellisenakin järjestelmän ovat nähneet erityisesti mikroyrittäjät ja yrittäjyyttä harkitsevat henkilöt. (Ks. Härmälä ym. 2017, 16, 55.) Ennen kuin tarkemmin syvennytään näihin epäkohtiin, lähestytään aihetta hieman toisesta näkökulmasta, tarkastellen sitä, miten oikean yritysmuodon valinta voi edistää sosiaaliturvan ennakoitavuutta ja selkeyttä.

## Yritysmuodon yhteys sosiaaliturvaan

Ihanteellisessa tilanteessa yritystoiminnan ja omien ideoiden toteuttamisen pitäisi olla pääsääntöisesti aina mahdollista ja suotavaakin, mutta julkisin varoin ei yleensä ole perusteltu tukea tappiollista yritystoimintaa (valtion elinkeino- ja innovaatiopolitiikasta ks. luku 5). Julkisen vallan ei tulisi myöskään kannustaa ihmisiä kohtuuttoman suureen (yrittäjä)riskin ottoon, mikä esimerkiksi voisi johtaa pahaan velkaantumiseen. Mitään yleistä laskukaavaa ei kuitenkaan ole sille, mikä on kohtuullinen tai kohtuuton riski yksilölle tai hänen perheelleen: erilaisissa elämäntilanteissa, varallisuustasoilla ja yritysmuodoissa riskien sietokyky vaihtelee merkittävästi.

Riskin suuruuteen vaikuttaa esimerkiksi alkuinvestoinnin määrä. Kaikki yritystoiminta ei edellytä suuria pääomia toiminnan käynnistämisessä. Esimerkiksi toiminimet soveltuvat ammatinharjoittamiseen ja sellaiseen toimintaan, jossa omaa osaamista myydään markkinoilla. Toki osaaminen voi olla myös sellaista, että se tarvitsee tuekseen suuria laiteinvestointeja. Paljon on kuitenkin osaamista, jota voidaan myydä ilman edellytystä suuresta alkupääomasta. Toiminimi on mahdollinen silloin kun isoja investointeja ei tarvita. Jos taas tarvitaan mittavampia panostuksia, niin silloin osakeyhtiö on tavanomainen tapa hankkia pääomaa. Osakeyhtiö on myös oma juridinen subjekti. Suomessa yksityisen osakeyhtiön tarvitsema alkupääoma on 2500 euroa. Summaa on toisinaan pidetty varsin alhaisena, joskin sen poistamista kokonaan on myös ehdotettu viime vuonna. Samalla lausuntokierroksella olleessa esityksessä on ehdotettu myös muita muutoksia osakeyhtiölakiin ja julkisen osakeyhtiön sääntelyyn (ks. Halonen 2018). Tässä suhteessa yrittäjäksi ryhtymisessä ei näyttäisi olevan mittavia esteitä – toki yrittäjäksi ryhtyminen edellyttää aina ideaa yritystoiminnasta ja tahtoa toteuttaa se.

Edellä mainittujen melko perinteisten yritysmuotojen lisäksi puhutaan esimerkiksi kevytyrittäjyydestä, mikroyrittäjyydestä ja pienyrittäjyydestä. Nämä eivät ole lainsäädännön tuntemia nimityksiä, mutta ne kuvaavat yrittäjäkentän monimuotoisuutta. Itsensätyöllistäjistä ja kevytyrittäjistä on kirjoitettu paljon (esim. TEM 8/2013; Spasova ym. 2017; European Commission 2018). Käytännössä kyse on useimmiten yksinyrittäjistä tai ammatinharjoittajista, joilla ei kuitenkaan ole välttämättä omaa yritystä, jolloin yrittäjä toimii oikeastaan yksityisenä elinkeinonharjoittajana.

Suurimmat aukot sosiaaliturvassa nähdään erityisesti itsensätyöllistäjien ja mikroyritysten kohdalla. (Härmälä ym. 2017, 22, 53.) Tilastokeskus määrittelee mikroyritykset yrityksiksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 10 henkilöä (Tilastokeskus – Käsitteet 2018). Yritykset voidaan jakaa yksinkertaisesti työnantajayrittäjiin, maatalousyrittäjiin ja yksinyrittäjiin, joista ensin mainitulla on palkattua työvoimaa yrityksessään. Suomessa toimivat yritykset ovat valtaosin pieniä. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan työnantajayrityksistä 69 prosentilla oli korkeintaan viisi työntekijää vuonna 2017. (Sutela & Pärnänen 2018, 12; ks. taulukko 2.1.). Kolmiportaisella jaottelulla tarkasteluna itsensätyöllistäjien määrä vuonna 2017 oli 171 000. (Sutela & Pärnänen 2018, 13.)

Mikäli yritystoiminta ei vaadi suuria alkuinvestointeja, voi kevytyrittäjyys olla sellainen toimintatapa, joka tarjoaa kohtuullisen turvallisen mahdollisuuden kokeilla yrittäjyyttä tai testata omia mahdollisuuksia yrittäjänä. Kevytyrittäjyydessä henkilö käyttää laskutuspalvelua asiakkaiden laskuttamiseen, mutta toimii muuten yrittäjämäisesti eli vastaa itse mm. asiakashankinnasta, työvälineistä ja työn suorittamisesta (ks. myös liitetaulukko 2). Laskutuspalveluita käyttävien kevytyrittäjien määrän on arvioitu olevan n. 25 000–75 000. Suurehko haarukka syntyy siitä, että kevytyrittäjien aktiivisuuden aste voi vaihdella merkittävästi. Laskutuspalveluiden käytön arvellaan olevan kasvussa. (Härmälä ym. 2017, 22.) Yrittäjät eivät muutoinkaan ole mitenkään homogeeninen ryhmä, vaan yrittäjiksi lasketaan niin kasvuhakuisten osakeyhtiöiden omistajat kuin myös yksinyrittäjät, ammatinharjoittajat ja itsensäyöllistäjät.

**Taulukko 2.1. Yritykset 2016.**

Toimiala (TOL 2008)	Yrityksiä		Henkilöstöä	
		%	1 000	%
Maatalous, metsätalous ja kalatalous	73 227	20,5	52	3,6
Teollisuus	20 264	5,7	289	20,3
Rakentaminen	40 891	11,5	158	11,0
Tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus	42 661	12,0	238	16,7
Kuljetus ja varastointi	20 538	5,8	121	8,4
Majoitus- ja ravitsemistoiminta	12 042	3,4	58	4,1
Informaatio ja viestintä	10 156	2,8	82	5,7
Rahoitus- ja vakuutustoiminta	7 844	2,2	42	2,9
Kiinteistöalan toiminta	27 420	7,7	20	1,4
Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	35 840	10,0	100	7,0
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	13 976	3,9	128	9,0
Terveys- ja sosiaalipalvelut	18 423	5,2	71	5,0
Muut toimialat	33 508	9,4	70	4,9
Kaikki toimialat	356 790	100	1 428	100
Henkilöstön määrä				
0–4	318 375	89,2	252	17,6
5–9	18 967	5,3	123	8,6
10–19	10 158	2,8	135	9,5
20–49	5 947	1,7	178	12,5
50–99	1 796	0,5	122	8,5
100–249	954	0,3	144	10,1
250–499	319	0,1	112	7,8
500–999	162	0,0	109	7,6
1 000–	112	0,0	253	17,7
Yhteensä	356 790	100	1 428	100

Lähde: SVT (2019) [Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto](#)

Kansainvälisissä vertailuissa Suomessa yrittäjäpotentiaali on hyvällä tasolla, kun sitä tarkastellaan ympäristössä tunnistettuina liiketoimintamahdollisuuksina, mutta se jää kuitenkin selvästi Ruotsia alhaisemmalle tasolle. Sen sijaan puutteita on nähty niissä taidoissa, mitä yrityksen perustaminen ja johtaminen tarvitsee. Tässä suhteessa EU28-maiden vertailussa Suomen sijoitus on häntäpäässä. Kun samaan aikaan yrittäjäkoulutusta on hyvin tarjolla, niin ilmeisesti kysyntä ja tarjonta eivät täysin kohtaa. (Härmälä ym. 2017, 13.)

Yrittäjätoimintaan ryhtymiseen vaikuttavat monet tekijät samanaikaisesti. Kirjallisuudessa tällaisiksi tekijöiksi on tunnistettu ensinnäkin henkilön ominaisuudet, kuten epävarmuuden sietokyky ja riskisuuntatuneisuus, toiseksi taustatekijät, esimerkiksi työkokemus pienemmästä yrityksestä tai kokemus asiakashankinnasta aikaisemmissa työsuhteissa edistää yritystoimintaan ryhtymistä ja kolmanneksi suotuisa tilanne, kohdalle osunut hyvä tilaisuus. (Sutela & Pärnänen 2018, 33.) Sosiaaliturvalla on nähty olevan jotakin vaikutusta siihen, miten helposti ensimmäinen askel yrittäjyyteen otetaan (Härmälä ym. 2017). Ihmisten ja perheiden riskinsietokyvyssä voi kuitenkin olla suuriakin eroja ja sosiaaliturva vaikuttaa oletettavasti eri tavoin eri tapauksissa ja eri aloilla, kun ihminen harkitsee yrittäjäksi ryhtymistä. Sosiaaliturvalla voidaan jossain määrin vähentää yrittäjäksi ryhtymisen epävarmuutta, mutta se on vain yksi tekijä monien muiden joukoissa. Joka tapauksessa, mikäli suuria alkuinvestointeja ei tarvita, voi yrittäjänä toimimista nykyisin kokeilla verrattain turvallisesti sivutoimisesti ilman pelkoa sosiaaliturvan menettämisestä.

### **YEL-vakuutus yrittäjän toimeentuloturvan ytimessä**

Yrittäjän lakisääteinen sosiaaliturva rakentuu YEL-vakuutuksen varaan. Vakuutuksessa määritellään työtulo, joka vastaa teoriassa sitä, minkä verran pitäisi maksaa ulkopuoliselle henkilölle joka tekisi saman työn kuin yrittäjä tekee. Se ei ole sidoksissa yrityksen tekemään tulokseen. Tämä määritelmällinen työtulo vaikuttaa vakuutusmaksun suuruuteen ja edelleen saataviin etuuksiin (kuten eläke, ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, vanhempainraha). Mitä suuremmaksi yrittäjä YEL-työtulonsa ilmoittaa, sitä enemmän hän maksaa vakuutusmaksua, mutta vastaavasti sosiaalisen riskin todentuessa korvaus on suurempi. Näyttää siltä, että yrittäjät melko systemaattisesti arvioivat työtulonsa varsin alhaiseksi, mikä tarkoittaa pienempiä vakuutusmaksuja, mutta riskin todentuessa myös matalahkoa sosiaaliturvaa. (Ks. myös luku 5.) Yrittäjien tilanteet ovat kuitenkin erilaisia. Esimerkiksi yritystoiminnan vasta käynnistyessä tulovirta voi olla melko vähäinen, mikä vaikeuttaa vakuutusmaksujen tilittämistä. Kun yritystoiminta on vakiintunutta, on yrittäjällä enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa tulojen jaksotukseen ja myös siihen, miten hän YEL-työtulonsa arvioi. (Kotamäki 2018b, 45.)

Oman ryhmänsä muodostavat maatalousyrittäjät, joiden sosiaaliturva määrittyy jossain määrin muista yrittäjistä poikkeavalla tavalla MYEL-vakuutuksessa. Maatalousyrittäjillä on pakollinen tapaturmavakuutus. (ks. liitetaulukko 1.) Tuoreessa Tilastokeskuksen raportissa (Sutela & Pärnänen 2018, 11–12) maatalousyrittäjien ryhmäksi on yhdistetty sekä yksin maa-, metsä- ja kalataloudessa yrittäjänä toimivia, että heitä, joilla on palkattua työvoimaa. Maatalousyrittäjistä noin 17 prosentilla oli palkattua työvoimaa vuonna 2017. Raportissa maa- ja metsätalouden toimialan piirteet on katsottu sellaisiksi, että työnantajanakin toimivilla maatalousyrittäjillä on enemmän yhteistä samalla alalla toimivien yksinyrittäjien kanssa kuin muiden alojen työnantajayrittäjien kanssa. Toimeentuloriskin hallinnan näkökulmasta maatalousyrittäjien toimialalla on samat haasteet kuin muillakin yrittäjillä. Työtulo pitää määritellä oikein, jotta sosiaaliturvan taso muodostuu riittäväksi. Samalla tavoin ongelmat ansiosidonnaisen työttömyysturvan karttumisessa ovat samat silloin kun henkilö saa tuloja niin yrittäjänä kuin myös palkansaajana, kun ansiosidonnainen työttömyysturva huomioi näistä vain jommankumman.

Yhteenvetona voidaan todeta, että mikäli yrittäjä harjoittaa päätoimista yritystoimintaa ja hän on tehnyt sitä yli neljä kuukautta, on sosiaaliturvan taso pitkälti kiinni hänen omista valinnoistaan: minkäkokoisen työtulon hän ilmoittaa YEL-vakuutuksessa ja katsooko hän tarpeelliseksi turvautua ansiosidonnaiseen sosiaaliturvaan tai muihin vapaaehtoiseen vakuutuksiin, mikä tietenkin tarkoittaa myös lisää kustannuksia. Siten riittävän toimeentuloturvan edelly-

tyksenä on se, että yritystoiminnasta tulee riittävästi tuloja turvan rahoitukseen. Luvun lopussa palataan niihin tapoihin, joilla yrittäjiä voitaisiin kannustaa maksamaan itselleen riittävä sosiaaliturvaa. Seuraavaksi siirrymme tarkastelemaan itsensätyöllistäjien asemaa, koska heidän valinnanmahdollisuudet ovat usein selvästi kapeammat kuin vakiintuneessa yritystoiminnassa.

## Itsensä työllistäjät ja kevytyrittäjäyys haastavat perinteistä järjestelmää

Koska itsensätyöllistäjä ei ole mikään virallinen termi, määritellään tätä joukkoa kirjallisuudessa myös vaihtelevasti. Työ- ja elinkeinoministeriön melko tuoreessa raportissa (Koramo ym. 2017) itsensätyöllistäjä tarkoittaa henkilöä, joka työskentelee päätoimisena yksinyrittäjänä, ammatinharjoittajana, freelancerina tai apurahansaajana. Yksinyrittäjä on henkilö, joka työskentelee itsekseen jossakin seuraavista yhtiömuodoista: osakeyhtiö (oy), avoin yhtiö (ay), kommandiittiyhtiö (ky) tai osuuskunta. Ammatinharjoittaja tai elinkeinonharjoittaja on henkilö, joka työskentelee omissa nimissään tai toiminimellä. Freelancer on puolestaan henkilö, joka ei ole kumpikaan edellä mainituista ja jolla on useita toimeksiantajia. Freelancereita voi olla myös ns. kevytyrittäjät. Kevytyrittäjät ovat laskutuspalveluita käyttäviä yrittäjiä (ks. liitetaulukko 2). Apurahansaajat työskentelevät vastaavalla tavalla usein erilaisissa päätöksissä apurahalla joko yhdelle tai useammalle toimeksiantajalle. (Koramo ym. 2017).

Itsensätyöllistäjät ovat vielä verrattaen pieni ryhmä kaikkien työllisten joukossa, mutta ryhmä kasvoi kuitenkin vuoteen 2016 saakka (Sutela & Pärnänen 2018, 14). Vuonna 2015 Suomen kaikista työllisistä hieman alla 7 prosenttia (157 000) kuului päätoimisten itsensätyöllistäjien joukkoon. Vuoteen 2013 verrattuna ryhmä oli kasvanut noin 5000 henkilöllä, mikä vastaa noin 3,3 prosentin kasvua. Huomattava enemmistö itsensätyöllistäjistä on yksinyrittäjiä. Vuonna 2015 yksinyrittäjiä oli 73 prosenttia kaikista itsensätyöllistäjistä, reilu viidennes (21 %) oli ammatinharjoittajia ja loput freelancereita ja apurahansaajia (8 %). (Koramo ym. 2017, 40–41.)<sup>3</sup>

Itsensätyöllistäjät toimivat kaikilla ammattialoilla. Yleisimmät alat tai tehtävät ovat rakennus-, palvelu-, lainopillinen, sosiaali-, kulttuuri- ja kuljetusala sekä erilaiset liike-elämän ja hallinnon asiantuntijatehtävät. Itsensätyöllistäjien keskimääräinen koulutustaso on palkansaajia matalampi, ikärakenne puolestaan korkeampi. Aikaisempien selvitysten mukaan myös reilu 40 prosenttia itsensätyöllistäjistä oli työskennellyt viimeisen kahdentoista kuukauden aikana myös jossain muussa ammattiasemassa. (Löfgren & Hellstén 2016, 9.)

Itsensätyöllistäjien asemaan vaikuttavat monet tekijät samanaikaisesti, joista edellä on jo käsitelty elinkeinon harjoittamisen muotoa tai yritysmuotoa ja jossain määrin myös sopimussuhdetta eli sitä, tehdäänkö työtä työsuhteessa, liikesopimuksella, toimeksiannolla vai työurakkana. Sopimussuhde ja toimeksiantojen määrä vaikuttaa työn autonomiaan ja työsuojeluun. Muita itsensätyöllistäjien asemaan vaikuttavia tekijöitä ovat työllisyys- tai elinkeinopoliittinen tuki (näitä teemoja käsitellään tarkemmin luvussa 5.), mutta myös neuvonta ja elinkeinotoiminnan aloittamisen tuki. Tämän raportin näkökulmasta keskeisimmät tekijät ovat sosiaaliturva sekä verot ja muut veroluontoiset maksut. (Ks. TEM 8/2013, 44–49.) Turvaverkon isoimmat aukkokohdat löytyvät juuri itsensätyöllistäjien kohdalta, koska erityisesti ansiosidonnainen työttömyysturva ei taivu toimeentuloriskiä pienentämään tilanteessa, jossa tuloja saadaan palkansaajana ja yrittäjänä (tästä tarkemmin luvussa 5). Kevytyrittäjäyys puolestaan voi mahdollistaa aikaisempaa useammalle mahdollisuuden kokeilla ideoitaan yrittäjänä.

<sup>3</sup> Eri selvitysten luvut hieman vaihtelevat johtuen määritelmien eroista.

## Yrittäjänä alustataloudessa?

Digitalisaatio on muovannut ja muovaa jatkossakin yrittäjyyden ja yritystoiminnan edellytyksiä (ks. kuvio 2.1. edellä). Digitalisaation myönteinen seuraus on, että digitaaliset alustat mahdollistavat kysynnän ja tarjonnan tai työntekijän ja työn tarjoajan kohtaamista (ks. alempana työn sirpaloitumisesta). (Härmälä ym. 2017, 18–19.) Digitalisaation mukanaan tuomat alustatalous ja jakamistalous tuovat mukanaan mahdollisuuksia, mutta siihen sisältyy myös joitakin uhkakuvia.

Myönteistä on, että valmiit alustat auttavat yhdistämään palveluita tarjoavia ja ostavia henkilöitä, mikä tukee ihmisten oman pääoman hyödyntämistä yritystoiminnassa ja mahdollistaa yrittäjämäistä toimintaa aikaisempaa laajemmalle joukolle sekä joustavuutta työntekoon ja –tapoihin. Toisaalta alustataloudessa työskentelevä ei pääsääntöisesti nauti yrittäjänä työntekijäasemaan kuuluvista oikeuksista kuten vuosilomista, sairausajan palkasta tai työttömyyskorvauksesta ja on usein itse vastuussa työvälaineistään. Näin he työskentelevät yrittäjäriskillä vaikka heidän riippuvuutensa alustan omistavasta yrityksestä monesti muistuttaa palkkatyösuhdetta ilman siihen kuuluvia etuja. (Härmälä ym. 2017, 23.) Osa alustatoista on kuitenkin sellaisia, joissa syntyy määräaikainen työsuhde ja alusta vain tehostaa työntekijän ja työnantajan kohtaamista (esim. Trearer) tai alustat auttavat kokoamaan asiantuntijoita ratkaistavan ongelman ympärille (esim. Solved). Käsitteellisesti alustatalous on kuitenkin hyvä pitää irrallaan jakamistaloudesta (ks. Mattila 2018).

Alustat ovat kahden- tai monenkeskisiä markkinapaikkoja, jotka mahdollistavat erilaisten transaktioiden välittämisen. Alustoilla on eroa sen suhteen ovatko ne vain todellakin kaupapaikkoja, jotka mahdollistavat kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen vai osallistuvatko ne itse markkinatapahtumaan. Esimerkiksi sellaiset palvelut kuten Uber, Foodora ja Wolt ottavat maksun asiakkaalta ja sitten tilittävät sen työn tehneelle henkilölle myöhemmin. Kaikilla alustoilla työn suorittava henkilö ei myöskään määrittele itse työn hintaa vaan sen tekee käytettävä alusta. (Mattila 2018.) Tällöin kyse on pitkälti palkkatyönomaisesta työstä yrittäjäriskillä.

Työntekijämäinen rooli yrittäjäriskillä ei sinällään ole uusi ilmiö. Itsensäyöllistäjien kohdalla on jo aikaisemmin kirjoitettu ns. näennäisyrittäjyydestä, jonka ilmenemismuotoja ovat esimerkiksi se, että yrittäjyyteen johtava harkinta tapahtuu toimeksiantajan taholta, tai työsuoritukset ovat sellaisia, joiden teettäminen on tavanomaista työsuhteelle. Tällöin kyse voi olla siitä, että työsuorituksen ostaja pyrkii välttämään työoikeudellisen työnantajan aseman ja siihen liittyvät velvollisuudet. (TEM 8/2013.) Nämä ongelmat eivät ole korjattavissa sosiaaliturvalla, mutta vaikuttavat yksilötasolla siihen, miten sosiaalisia riskejä vastaan kyetään suojautumaan.

Toisinaan puhutaan myös ns. pakkoyrittäjyydestä, millä tarkoitetaan että ihminen on vastentahtoisesti yrittäjä, koska palkkatyötä ei ole tarjolla tai se on ulkoistettu yrittäjätöksi. Pelkästään palkkatyön puutetta ei kuitenkaan pitäisi tulkita pakoksi yrittäjyyteen esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa työtä olisi saatavissa joltakin toiselta paikkakunnalta. Tällöin yrittäjäksi ryhtyminen mahdollistaa asumisen halutulla paikkakunnalla. (Sutela & Pärnänen 2018, 33.)

## Yrittäjän toimeentuloriskin pienentämisen mahdollisuuksista

Jotkut suomalaiset selvitykset ovat kuvanneet sosiaaliturvajärjestelmän aloittavalle yrittäjälle epäselväksi ja ennakoimattomaksi. Näissä selvityksissä tieto on useimmiten saatu kyse-lyistä. Kysymysten muotoilu ei aina anna tarkkaa kuvaa siitä, mihin epäselvyys tarkalleen

ottaen liittyä. On myös mahdollista, että kysymyksiin on vastattu mielikuvien tasolla, vastajalla ei välttämättä ole omakohtaista kokemusta vielä yrittäjän sosiaaliturvasta, jos hän vasta suunnittelee yrityksen perustamista. Mikäli ihmisiä halutaan rohkaista yritystoimintaan, ei ole oikeastaan merkitystä, ovatko ihmisten käsitykset oikeita vai ei. Niillä saattaa olla vaikutusta siihen, uskalletaanko yrittämistä lähteä kokeilemaan. Joka tapauksessa näyttää siltä, että informaatiolla ja sen oikea-aikaisuudella saattaisi olla mahdollista vaikuttaa mielikuviiin ja mahdollisesti parantaa myös tietoisuutta yrittäjän sosiaaliturvasta.

Tämän selvitystyön kannalta oleellisissa raporteissa ei löytynyt sellaisia, joissa olisi testattu yrittäväksi aikovien tuntemusta erilaisista mahdollisuuksista harjoittaa yritystoimintaa tai heidän sosiaaliturvan tuntemustaan. On mahdollista, että uusien yrittäjien toimeentuloriskiä olisi mahdollista pienentää tarjoamalla tukea oikeanlaisen yritysmuodon valintaan yritystoiminnan alkuvaiheista lähtien. Parhaimmassa tapauksessa sosiaaliturvaneuvonta olisi tarjolla samaan aikaan. Pidemmällä aikavälillä tämä saattaisi johtaa myös siihen, että YEL-maksujen pohjana olevat työtulot osattaisiin arvioida realistisemmin ja maksujen merkitys omaan sosiaaliturvaan ymmärrettäisiin paremmin. Yhtäältä sivutoiminen yrittäjäyys palkkatyön ohella voisi joillekin olla mahdollisuus ja ensimmäinen askel omien ideoiden toteuttamiseen. Yrittäjämentorointiverkostosta voisi olla tukea oman ideoiden toteuttamisesta haaveilevia kirkastamaan liikeideaa ja parantamaan liiketoimintasuunnitelmaa.

Tässä selvityksessä luvussa 5 esitetään joitakin syitä siihen, miksi yrittäjät aliarvioivat työtuolojansa. Tässä kohdin voi kuitenkin yhteenvedona todeta, että yrittäjät tai yrittäväksi aikovat eivät välttämättä tunne riittävän hyvin sosiaaliturvan merkitystä tai sen määräytymisen perusteita ja he pitävät maksuja liian korkeina. Jälkimmäinen seikka herättää kysymyksen siitä, hinnoittelevatko yrittäjät palvelunsa oikein, mikäli YEL-maksuihin ei löydy riittävästi rahaa. Tästä syystä sellaisia alustalouden muotoja voidaan pitää ongelmallisena, jossa henkilö työskentelee yrittäjäriskillä, mutta hänellä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa työnsä hinnoitteluun.

## **2.2. Palkansaajan toimeentuloriski ja sosiaaliturva – lähtökohtana sosiaalivakuutus**

Tutkimuskirjallisuus ei anna yksiselitteistä määritelmää sosiaalivakuutukselle puhumattaakaan että sen suhteesta hyvinvointivaltion kehityskulkuihin olisi yksimielisyys. Sellainenkin tulkinta voidaan kuitenkin tehdä, että hyvinvointivaltio on laajennettu sosiaalivakuutus (Tuomala 2004). Sosiaalivakuutukseen yleensä liitetään sen pakollisuus ja se, ettei siihen liity tarveharkintaa. Sosiaalivakuutus voidaan nähdä myös eräänlaisena hyvinvointivaltion säästöpossuna: sosiaalivakuutus jakaa tuloja saman henkilön elämänvaiheiden välillä, mutta usein siihen liitetään myös uudelleenjakoa eri ryhmien välillä siten, että vakuutusmaksuihin suhteutettujen etuuksien ohella on voitu maksaa näiden arvojen ylittäviä tai niistä riippumattomia etuuksia. Näiden kahden katsantokannan välillä on jännite. (Hellsten & Helne 2004.) Sosiaalivakuutuksen oikeutuksen näkökulmasta on nähty olennaisena, että kansalaiset ovat tietoisia omista velvollisuuksistaan ja oikeuksistaan sekä osoittavat kaukokatseisuutta, jotta maksuhalukkuutta sosiaalivakuutukselle ja -turvalle löytyy. Esimerkiksi eläkejärjestelmä edellyttää tällaista kaukokatseisuutta. Lähtökohtaisesti sosiaaliturvajärjestelmät luovat yksilölle turvallisuutta lisäämällä elämän ennakoitavuutta. (Hellsten 2004.)

Matti Jokelainen (2004) jakaa sosiaalivakuutukseen kolmeen eri lajiin: eläke-, sairaus- ja työttömyysvakuutukseen. Jokelaisen mukaan näiden vakuutusten suojaamat riskit poikkeavat toisistaan. Työttömyysvakuutus suojaaa ansiomenetykseltä tai ainakin loiventaa sitä, sai-

raus- ja eläkevakuutus puolestaan toimivat tilanteissa, joissa vakuutettu heikentyneen työkyvyn vuoksi ei voi hankkia omaa elantoaan. Vakuutus edellyttää aina ryhmää ja laskennallista riskiä. Käytännössä vakuutus syntyy, kun riskit määritellään sosiaalisella tasolla, jolloin vakuutus tekee myös yksilöistä kokonaisuuden osia. (Helne 2004.)

Yksityisvakuutuksessa etuudet pohjautuvat aina suoraan maksuihin. Sosiaalivakuutuksessa rahoitukseen voidaan käyttää myös verovaroja tai maksujen ja etuuksien suhdetta voidaan muokata siten, että syntyy tulonsiirtoja ylemmistä tuloryhmistä alempiin tai niin, että etuudet voidaan sitoa myös elinkustannusindeksiin. Siksi vakuutusmekanismi, eli ajatus vakuutusmaksuista ja niihin suhteutetuista etuuksista voi joskus hämärtyä, erityisesti universaalissa hyvinvointivaltiossa. Sosiaalivakuutusta voidaan pitää yksityisvakuutusta parempana, jos riskit syntyvät pikemmin sosiaalisessa kanssakäymisessä kuin irrallisten yksilöiden toimesta ja voivat sattua kenelle vain. Toiseksi sosiaalivakuutus sisältää ajatuksen siitä, että valtion tehtäviin kuuluu sosiaalipolitiikan harjoittaminen ja kolmanneksi valtiolta nähdään tarpeellisena osapuolena vakuutusjärjestelyissä (ks. Helne 2004). Nämä ehdot täyttyvät edelleen suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä ja sosiaalivakuutus on lähtökohtana palkansaajan sosiaaliturvan tarkastelulle, olipa sitten kysymys perusturvasta tai ansiosidonnaisesta sosiaaliturvasta. Sen sijaa toimeentulotuki ei kuulu sosiaalivakuutukseen.

Sosiaalivakuutuksen toimivuudelle olennaista on, että maksut ja toisaalta riskin todentuminen ovat jossakin mielekkäässä suhteessa. Jos moni joutuu turvautumaan vakuutukseen, ovat maksut korkeita ja turva alhainen, vastaavasti jos riski todentuu vain harvan kohdalla, voidaan maksuja pitää alhaisena ja turvaa korkealla. Tätä voisi käyttää perusteluna sille, että viimeisen reilun parinkymmenen vuoden ajan maan hallitukset ovat järjestäen pyrkineet purkamaan ns. kannustinloukkuja. Palkansaajan sosiaaliturvasta puhuttaessa usein viitataan juuri kannustinloukkuihin, joilla tarkoitetaan tilannetta, jossa ihmisen työllistyessä tai lisätessä työntekoa nettotulot eivät kasva, tai ne kasvavat kovin vähän tai pahimmillaan käteen jää jopa vähemmän tuloja. Näitä erilaisia kannustinloukkuja on ansiokkaasti käsitelty jo aikaisemmissa selvityksissä. (Esim. Kangas & Pulkka 2016, 60–72; Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen 2017; OECD 2018b.)

Mikäli sosiaaliturvan tasoa ei merkittävästi lasketa (mikä lisäisi taloudellisia kannustimia), niin kenties merkittävimmät kannustinongelmat tänä päivänä löytyvät byrokraatialoukuista, joita käsitellään tarkemmin luvussa 4. Nykyisin kannustinongelmia pystytään myös jossain määrin ennakoimaan mikrosimuloinnin tuella. Tästä syystä emme käsittele niitä tässä selvityksessä kovinkaan seikkaperäisesti, vaan keskitymme tässä luvussa niihin seikkoihin, joiden sosiaaliturvan ennakoimattomuuden lisäksi (ns. byrokraatialoukut) aiheuttavat vaikeuksia sosiaaliturvan ja palkkatyön yhteensovittamisessa. Nostamme myös esille aikaisemmissa selvityksissä esillä olleiden lineaaristen mallien mahdollisuuksia ja heikkouksia näiden ongelmien ratkaisijana.

### **Mikä lineaarinen malli?**

Erilaisia lineaarisia malleja yhdistää ajatus siitä, että niiden avulla sosiaaliturva ja työtulo saadaan sovitettua yhteen siten, että kokonaisansio ei pienene, kun sosiaaliturvan osuus vähenee tasaisesti työtulon kasvaessa. Sama ajatus toimii myös päinvastoin: työtulon laskeessa sosiaaliturva paikkaa toimeentulovajetta. Kansallinen tulorekisteri mahdollistaa teoriassa myös lineaarisen mallin kokeilun, kun ansioita ja sosiaaliturvaa voidaan palkansaajien kohdalla sovitella helpommin ja kaikilta osin yhteen kuukausittain.

Riippumatta siitä mihin sosiaaliturvaetuuteen lineaarista mallia sovitetaan, joudutaan yleensä huomioimaan tietyt tekijät. Malleissa joudutaan ottamaan kantaa suojaosuuteen, joita



tällä hetkellä löytyy esimerkiksi asumistuesta (300 euroa/kk ns. ansiotulovähennys), perustoimeentulotuesta (etu oikeutettu osa 150 euroa) ja työttömyysturvasta (300 euroa). Suojaosuudella tarkoitetaan sitä summaa, jonka voi tienata ilman että se vähentää maksettavaa etuutta. Matala suojaosa vähentää sosiaaliturvan osuutta jo hyvin vähäisillä ansioilla, mutta vastaavasti alenemaprosentti jää alhaisemmaksi. Korkean suojaosuuden katsotaan kannustavan tekemään työtä suojaosan rajalle asti, kun ansio näkyy kokonaisuutena saajan kukkarossa, mutta sitten suojaosan ylityksen jälkeen alenemaprosentti on selvästi korkeampi.

*Alenemaprosentti* tarkoittaa suhdetta, jolla työtulojen kasvu vaikuttaa pienentävästi makssussa olevaan etuuteen. Työkyvyttömyyseläkkeiden kohdalla sopivaksi alenemaprosentiksi on ehdotettu 50 prosenttia, tätä korkeamman prosentin on pelätty vaikuttavan työhalukkuuteen. (STM 2017) Käytännössä tämä tarkoittaa, että työtulosta jäisi aina puolet käteen.

Yleensä lineaariset mallin määrittelevät ansiokaton, eli minkä bruttotulorajan jälkeen etuus nollaantuu tyystin. Se voi olla yksinkertainen euromäärä tai prosenttimäärä esimerkiksi edeltävästä ansiotasosta. Euromäärä, joka on sama kaikille, on selkeä, mutta edeltävään ansiotasoon kiinnittyvä prosenttimäärä huomioi paremmin yksilölliset elämäntilanteet.

*Ansioiden sovitteluajaväli* puolestaan tarkoittaa tarkasteluväliä, jolla ansioiden ja etuuksien yhteensovittamista tarkastellaan. Tulorekisteri tulee mahdollistamaan palkansaajille palkkatulojen kuukausitasoisen tarkastelun kuluvana vuonna ja ensi vuonna mukaan rekisteriin tulee sosiaaliturvaetuudet ja toimeentulotuki. Mahdollisuus kuukausitasoiseen tarkasteluun ei kuitenkaan tarkoita, että sen pitäisi välttämättä olla juuri valittu sovitteluajaväli. Erityisesti kausiluonteinen työ on sellaista, johon pidempi sovitteluajaväli voi sopia paremmin. Toisaalta pitkä sovitteluajaväli voi johtaa takaisinperintöihin, jos elämäntilanteissa tapahtuu yllättäviä tai ennakoimattomia muutoksia. Osatyökykyisille tie työelämään -kärkihankkeessa on tehty laskelmia työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovittamisesta (STM 2017), mutta lineaarisiin malleihin on muutenkin ollut viime vuosina runsaasti kiinnostusta. Alla käydään joitakin niistä läpi.

a. Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän perusturvalaki

Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportissa (2018) keskitytään ensisijaisesti työikäiseen väestöön ja tuodaan esille erityisesti nuorten suuri osuus toimeentulotuen saajista: perustoimeentulotukea saaneiden nuorten (18–24-vuotiaat) osuus oli toimeentulo-tuensaajissa 18 prosenttia kun perustoimeentulotuensaajien osuus koko väestössä oli 7,3 prosenttia. Syitä nuorten suhteellisen suureen osuuteen voi etsiä ainakin siitä, että nuoret ovat työmarkkinoilla epävarmemmassa asemassa, heidän työttömyysetuuksien saantiin kohdistuu tiukennettuja ehtoja eikä heille ole kertynyt varallisuutta, jota voisi realisoida, kun ansiotulot ovat pienet tai niitä ei ole. Noin puolelle nuorista toimeentulotuen saanti on kohtuullisen lyhytaikaista, eli se ei ylitä neljää kuukautta. (Raittila ym. 2018.) Eriarvoisuus työryhmän raportissa ehdotetaan perusturvalakia, jonka tavoitteena olisi selkeyttää sosiaaliturvaa yhdistämällä minimitaso etuudet (työttömän peruspäiväraha, työmarkkinatuki, sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha ja asumistuki) ja toimeentulotuki.

Ehdotuksessa perusturva olisi edelleen syyperustainen. Se muodostuisi perusosasta (tai vähimmäismäärästä 24,64 e päivä/ 616 e/kk) ja osallistumislisästä (osallistumislisineen 697 eur/kk) niiden työmarkkinoiden käytettävissä oloa koskevien edellytysten täyttyessä, jotka säätelevät henkilön oikeutta työttömyysetuuteen. Ehdotuksen osallistumislisällä korotettu perusosa vastaa käytännössä nykyistä työmarkkinatuen ja työttömyyspäivärahan vähimmäismäärää. Etuudet olisivat veronalaista tuloa. Osallistumislisällä korotetun perusosan lisäksi malli sisältää turvaosan ja korvausosan. Turvaosa on katsottu henkilön tai perheen

kannalta ihmisarvoisen elämän turvaamisen kannalta välttämättömäksi (vrt. toimeentulotuen perusosa). Korvausosa puolestaan kattaa sellaisia nykyisiä etuuksia, joissa on vähän harkintaa (esim. sv-korvaukset). Malli sisältää myös oman asumistukiosan. (Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti 2018, 40–41.) Vaikka mallin osat itsessään eivät ole varsinaisesti lineaarisia, siihen sisältyvä ajatus on, että perusturva yksinkertaistetaan niin, että työtulot ovat siihen lineaarisesti yhdistettävissä. (Eriarvoisuutta...2018, 42.)

Joitakin askeleita tähän suuntaan on otettu kuluvalle hallituskaudella (esim. HE 206/2018 vp), kun työkyvyttömyyseläkkeen lepäämäänjättämisen minimiansaintaraja korotettiin takuueläkkeen suuruiseksi, luovuttiin vähimmäismääräisen päivärahan 55 päivän odotusajasta ja korotettiin sairausvakuutuslain mukaisia vähimmäismääräisiä päivärahoja työmarkkinatukea vastaavalle tasolle.

b. Perustulon sijaan yleisturva tai yleistuki?

Emme ole tässä selvitystyössä tarkastelleet perustulua (joskin luvussa 4 tarkastellaan perustulua taloudellisten kannustimien näkökulmasta) vaikka perustulokokeilusta saadaan oletettavasti paljon tietoa sosiaaliturvan uudistamisen tueksi. Tietoa saadaan esimerkiksi siitä, miten vastikkeeton työttömyysturva on vaikuttanut saajiensa hyvinvointiin, tai on edistänyt työllistymistä ja yrittäjyyttä. Perustulon vaihtoehdoksi on esitetty Isossa-Britanniassa käyttöön otetun Universal Creditin kaltaista yleistukea (Universal Creditistä tarkemmin luvussa 3). Yhden tarkastelun tällaisesta yleistuesta on tehnyt OECD (2018b), jonka työpaperin lähtökohtana on, että hyvin toimivan sosiaaliturvajärjestelmän tulisi kannustaa työhön, tarjota tiivis turvaverkko ja olla kuitenkin veronmaksajille huokea. OECD:n työpaperissa todetaan, että siinä missä perustulon tavoite byrokraloukkujen poistamisesta on ehdottoman kannattava, saatettaisiin suurempaa hyötyä saada järjestelmästä, josta byrokraloukkaa purettaisiin mutta sosiaaliturvan vastikkeellisuus edelleen säilytettäisiin. Perustulo on lähtökohtaisesti vastikkeeton, mutta esimerkiksi Ison-Britannian Universal Credit sisältää runsaasti velvoitteita. Yleistuen etuna nähdään myös sen huokeampi hinta, kun etuudet suunnattaisiin vain heille, jotka niitä tarvitsevat. Viime kädessä kustannuksiin vaikuttaa tietenkin tuen taso ja siihen liittyvät veroratkaisut, olipa sitten kysymys yleistuesta tai perustulosta.

Yleistuen mallia suomalaiseen yhteiskuntaan on viritellyt myös Asmo Maanselkä (2017). Hänen ajatuksensa mukailee brittiläistä Universal Creditiä: yhden yleistuen tukisumma koostuu monesta eri elementistä, mutta vain yhtä tukea haetaan, jolloin byrokraloukukset tulevat pienemmässä määrin työllistymisen tielle. Maanselän kehittänyt yleistuki koskisi myös yrittäjiä. Maanselän mallissa yleistukea täydentää harkinnanvarainen osa, joka kytketään tiiviisti palveluihin (työnohjaus, sosiaalityö), jotta voidaan varmistaa, että palvelut parantavat työkykyä ja työmarkkinavalmiuksia. Mallissa on joitakin yhteneväisyyksiä edellä esitetyn perusturvalain kanssa. Tavoitteena on helpottaa työn tekemistä tai tehdä työ aina kannattavaksi.

c. Negatiivinen tulovero

Mikko Forss ja Ohto Kanninen (2014) ovat muotoilleet ehdotusta negatiivisen tuloveron kokeilusta, jolla tavoitellaan perustulon kaltaista tilannetta. Ajatuksena olisi maksaa eräänlainen takuutulo kaikille. Jos ihmiseltä jäisi tuo takuutulotaso saavuttamatta, maksettaisiin hänelle sen verran etuutta, että ansiot kokonaisuutena nousisivat takuutulon tasolle. Takuutulo korvaisi nykyisistä sosiaaliturvaetuksista ne, jotka tasoltaan jäävät takuutulon alle. Takuutulo voisi olla esimerkiksi nykyisen peruspäivärahan suuruinen, (vrt. perustulokokeilu). Mallissa on mahdollista myös harjoittaa progressiivista bruttotulojen verotusta, mutta se luon-

nollisesti mutkistaa mallia. Aikaisemmista lineaarisista malleista poiketen, ehdotuksessa verotus ja verottaja olisivat keskeisessä roolissa, joten se voisi koskea vain Suomen verotuksen piirissä olevia tulonsaajia. Se huomioisi myös ansiosidonnaiset etuudet, mutta ansiosidonnaisiin etuuksiin sillä olisi vaikutusta vain niissä tapauksissa, kun ansiot jäisivät tulotakuuta matalammalle tasolle. Raportin laskelmat oli tehty kustannusneutraalisti suhteessa silloiseen järjestelmään.

## **Lineaarisia malleja haastavat päivähoitomaksut, asumisen hinta ja toimeentulotuki**

Toimeentuloriski ja yrittäjäriski työn murroksessa -hankkeemme ensimmäisessä työpajassa lineaarisista malleista käytiin keskustelua, jossa todettiin, että jo nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään sisältyy monin tavoin lineaarisuuden ajatusta esimerkiksi progressiivisena verotuksena ja sovitelluissa päivärahoissa. Nykyjärjestelmässä on kuitenkin tilanteita, joissa käteen jäävä työtulo saattaa olla olematon lisäämällä työntekoa sosiaaliturvalla. Nämä tilanteet liittyvät erityisesti lasten päivähoitomaksuihin, asumisen tukiin ja toimeentulotukeen. Edellä esitetyt vaihtoehtoiset mallit eivät välttämättä ratkaise näitä ongelmia ja mallit voivat mahdollisesti tuoda mukanaan joitakin uusia.

OECD:n työpaperissa (2018b) tuodaan ansiokkaasti esille lastenpäivähoitoon liittyviä kysymyksiä. Osassa kunnista maksetaan kuntalisää lasten kotihoidon tuen lisäksi, kaikissa ei. Kuntien välillä on eroa myös siinä, miten ne laskuttavat perheitä päivähoitomaksuissa tai varhaiskasvatuksessa. Asiakasmaksulakia muutettiin elokuussa 2018 siten, että pieni- ja keskituloisilta perittäviä asumismaksuja alennettiin. Lisäksi sisaruksilta perittäviä maksuja alennettiin siten, että toisesta lapsesta perittävä maksu on 50 prosenttia nuorimman lapsen laskennallisesta kokoaikaisen varhaiskasvatuksen maksusta. (Kuntaliitto 2018.) Näitä vaihtelevia ja muuttuvia päivähoitomaksuja ei välttämättä pystytä aina huomioimaan esimerkiksi kannustinloukkuja koskevilla simuloinneilla, puhumattakaan että varhaiskasvatuspaikkojen saatavuudesta ja sijainnista, olisi sellaista tietoa jota voitaisiin käyttää mahdollisten käytäytymisvaikutusten ennakoinnissa. Voitaneen kuitenkin olettaa, että varhaiskasvatuksen saatavuudella ja oletetulla laadulla on merkitystä sille mistä ja minkälaisia työpaikkoja ollaan perheissä valmiita ottamaan vastaan.

Forssin ja Kannisen negatiivisen tuloveron ehdotus on kustannusneutraali suhteessa nykyjärjestelmään (tai siihen, mikä se on ollut esitystä tehdessä), mutta käytännössä se tarkoittaa myös sitä, että osalle jouduttaisiin maksamaan edelleen toimeentulotukea (ehdotuksen mukaan takuutulo otettaisiin toimeentulotuessa samalla tavalla huomioon kuin nykyisin ensisijaiset etuudet huomioidaan). (Fors & Kanninen 2014, 43.) Toteutuessaan se siis poistaisi osan byrokratialoukuista, mutta ei suinkaan kaikkia. Tällaisen asetelman hyödyistä saataneen tietoa jo perustulokokeilun tuloksista, joskin varauksin, kun verotusta ei ole kokeilussa huomioitu. Jos byrokratialoukut nähdään sosiaaliturvajärjestelmän ongelmana, niin silloin pitäisi ensisijaisesti löytää sellaisia ratkaisuja, joilla tarveharkintaisten tukien määrää saadaan pienemmäksi sekä arvioida myös sitä, millainen vastikkeellisuus tuottaa tarkoituksemukaisia tuloksia.

Ehdotus perusturvalaista sekä Maanselän kehittänyt malli yleistuesta ottavat huomioon asuntokysymyksen Suomessa eli sen, että asumistuessa hyväksytyt normivuokrat ovat sellaisia, että monet joutuvat hakemaan toimeentulotukea vielä asumistuen lisäksi. Pahimmassa tapauksessa ihminen hakee ensin perustoimeentulotukea Kelasta ja sitten päälle vielä täydentävää toimeentulotukea kunnasta asumiskustannusten takia. Erityisesti kasvukeskuksissa, jossa asumiskustannukset ovat korkeat, perusturvaa täydennetään tarveharkintaisella toimeentulotuella. Perusturvalaissa turvaosalla voidaan täydentää asumistuen

ylittäviä asumiskustannuksia. Ehdotus perusturvalaista toteaa, että asumistuen ja turvaosan suunnittelussa tulisi muotoilla ne sellaiseksi, etteivät ne suosi muuttoa kalliimmille asuinalueille mutta mahdollistaisivat kuitenkin työn perässä muuttamisen. Käytännössä se tarkoittaisi nykyisten kuntakohtaisten kohtuullisten asuinkustannusten tarkastelua koko työssäkäyntialueella, mikä puolestaan saattaisi lisätä asuinalueiden segregatiota. (Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti 2018, 42.) Tämän lisäksi muutos saattaisi johtaa myös vuokrien kohoamiseen työssäkäyntialueiden reunamilla, mikä puolestaan hankaloittaisi reuna-alueilla asuvien pienipalkkaisten toimeentuloa. (Ks. Akava Works 2018, 16.)

Asmo Maanselän (2017, 111–114) luonnostelemassa mallissa yleistuen asumisosa lähtee siitä ajatuksesta, että ihmistä kannustetaan hakeutumaan edullisempaan asuntoon. Yleistuen asumisosa olisi yksilökohtainen toisin kuin nykyiset asumisen tuet. Siinä toisen samassa asunnossa asuvan aikuisen tulot ja varat eivät vaikuttaisi asumisosaan, toisin kuin samassa taloudessa asuvien lukumäärä. Asumisosassa olisi määritelty enimmäisvuokra erikokoisille kotitalouksille ja korvausaste olisi 80 % toteutuneesta vuokrasta. Ehdotuksen taustalla on näkemys siitä, että toimeentulotuen ei pitäisi olla osa asumisen tukia. Asumisen tukemista toimeentulotuella pidetään esityksessä monin tavoin ongelmallisena. (Ks. myös Akava Works 2018, 16.)

Asumisen tuet (tai koko sosiaaliturvan uudistaminen) eivät ole tämän selvityksen kohteena, mutta asumisen hinta ja yhteys toimeentulotukeen on niin vahva, että niitä ei voi täysin sivuuttaa silloin kun pohditaan palkkatyön, yrittäjyyden ja sosiaaliturvan yhteensovittamista ja triangelin toimivuutta. Asumisen hinta vaikuttaa suoraan siihen, miten triangeli toimii: korkeat asumiskustannukset yhdistettynä asumistuen ja toimeentulotuen erilaisiin korvausasteisiin tarkoittaa, että triangelin toimivuus vaihtelee eri puolilla Suomea ja alueellisesti. Asumisen korkea hinta kasvukeskuksissa tarkoittaa myös korkeampaa toimeentuloriskiä, niin palkansaajalle kuin yrittäjillekin. (Ilmarinen & Kauppinen 2018). Vastaavasti kohtuuhintainen asuminen pienentäisi niin yrittäjän kuin palkansaajankin toimeentuloriskiä. Lineaaristen mallien haasteet heijastelevat nykyisen järjestelmän tiedossa olevia ongelmia, joita on vaikea ratkaista.

Kaiken kaikkiaan palkkatyöstä saadun tulon ja sosiaaliturvan yhdistämiseksi on ollut esillä lukuisia erilaisia vaihtoehtoja. Näitä vaihtoehtoja yhdistää se, että niissä pyrkimys on yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää siten, että etuuksien ja palkkatulojen yhdistäminen olisi helpompaa ja aina palkitsevaa. Samalla tavoin mallit törmäävät siihen, että mikäli tuen taso nostetaan sille tasolle että byrokratiata lisääviä osia ei tarvita, nousevat kustannukset kuitenkin korkeiksi. Toimeentulotuesta seuraavaa kannustinongelmaa voisi siten olla mahdollista purkaa pelkästään perusturvan tasoa korottamalla. (Ks. Mikkilä 2019 ym; Hiilamo 2017; myös Perusturvan riittävyyden arviointi 2015.) Jo aikaisemmissa selvityksissä on tuotu esiin, että työttömien taloudelliset kannustimet ottaa vastaan työtä ovat yleisesti ottaen hyvät (ks. myös luku 4). Erityisesti ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavien kohdalla kannustinongelmat ovat harvinaisia. (Kyyrä ym. 2018.)

### **Ansiosidonnainen työttömyysturva kaikille?**

Mauri Kotamäki (2018b, 30–35) toi selvitystyössään esille työttömyysturvaan liittyviä ongelmakohtia. Hän toteaa, että kattavaa selitystä sille, miksi kaikki eivät hanki vakuutuksen tuomaa turvaa, ei oikeastaan ole. Selityksinä on esitetty, että matalatkin maksut koetaan liian korkeana tai sosiaaliturvajärjestelmää ei tältä osin tunneta riittävän hyvin (ns. epätäydellinen informaatio). Joissakin tapauksissa haluttomuus työttömyyskassaan liittymisessä voi johtua siitä, että ihmiset vierastavat ay-liikettä eivätkä tunne niin sanottuja itsenäisiä työttömyyskassoja. Sen verran kassojen ulkopuolella jättäytyneistä tiedetään, että heillä on tyypillisesti

perusasteen koulutus, he ovat useammin nuoria, miehiä ja kuuluvat matalimpaan tulokymmenykseen. Vastaavasti työttömyyskassoihin kuuluvat todennäköisemmin riskejä kaihtavia väestöryhmiä, joita ovat naiset, kouluttautuneet, perheelliset ja julkisen sektorin työntekijät.

Kotamäen selvityksessä (2018, 52–69) esitetään kolme erilaista tapaa ulottaa ansiosidonnainen työttömyysturva nykyistä laajemman joukon saataville. Vaihtoehtoina nähdään (1) nykyinen kassajärjestelmä säilyttäen peruspäivärahan ottaminen hyötykäyttöön (2) pakollinen kassajäsenyys ja (3) ansiosidonnaisen päivärahan vastuiden ja velvollisuuksien hallinnon siirtäminen Kelaan. Ehdotuksilla on luonnollisesti erilaisia kustannusvaikutuksia, mutta myös vaikutukset koko järjestelmälle ovat erilaisia. Valittavana on niin ikään erilaisia rahoitusvaihtoehtoja uudistuksille, joilla on edelleen erilaisia tulonjakovaikutuksia. (emt. 71–72.) Mikäli ansiosidonnainen haluttaisiin kaikille tai ainakin mahdollisimman monelle, niin on pitkälti poliittinen valinta, minkälaista tulonjakoa siihen haluttaisiin liittää.

### **Palkansaajan toimeentuloriskin pienentämisen mahdollisuuksista**

Emme ole tässä selvityksessä eritelleet sitä, miten ne riskit, joilta sosiaalivakuutus suojaa ovat muuttaneet muotoaan viimeisten vuosikymmenien aikana tai miten niiden ennakoidaan muuttuvan. Kysymys on varsin olennainen sosiaalivakuutuksen näkökulmasta, erityisesti jos nähdään että sillä edelleen on solidaarisuutta lisäävä vaikutus. Joka tapauksessa sosiaaliset riskit näyttävät pikemmin yhteiskunnan toiminnan kuin yksilön toiminnan seurauksilta, valtiovallan tehtäviin edelleen kuuluu sosiaalipolitiikan harjoittaminen ja se nähdään myös tarpeellisena osapuolena vakuutusjärjestelyissä (ks. Helne 2004). Tämä antaisi tukea sille että palkansaajan sosiaaliturva kannattaisi jatkossakin järjestää sosiaalivakuutuksen keinoin (ks. myös Kotamäki 2018b, 29–31). Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö sosiaalivakuutusta pitäisi uudistaa. Sosiaalivakuutuksen uudistamisen mahdollisuuksia on pohtinut esimerkiksi edesmennyt Anthony Atkinson. Hänen ajatuksistaan soveltaen suomalaisen yhteiskuntaan on kirjoittanut Heikki Hiilamo (2017), joka niin ikään toteaa ongelmaksi ns. ensisijaisten etuuksien riittämättömyyden, mikä pakottaa pienituloisia turvautumaan toimeentulotukeen.

Tuoreen selvityksen (Kotamäki 2018b) mukaan erityisesti työttömyysturvaa olisi syytä kehittää oikeudenmukaisempaan suuntaan siten, että se tuottaisi turvaa kaikille vakuutusmaksuihin osallistuville henkilöille. Ehdotus ei ole sinällään uusi, epäsymmetriaan työttömyysvakuutusmaksujen maksajien ja vaakuutuksen saajien välillä on kiinnitetty myös aikaisemmin huomiota. Tämänkaltainen uudistus pienentäisi jossain määrin palkansaajan toimeentuloriskiä. Tällä hetkellä vakuuttamattomien joukossa on yliedustettuna pienituloiset, matalasti koulutetut ja nuoret. Siksi voidaan ajatella, ettei ansiosidonnainen sosiaaliturva välttämättä nosta ihmisiä sellaiselle tulotasolle, että toimeentulotuki tulisi tarpeettomaksi. Toki ensisijaisten etuuksien taso määrittää sitä, minkä verran viimesijaiseen taloudelliseen tukeen joudutaan turvautumaan.

Järjestelmää monimutkaistaa se, että käytössä on käytännössä suuruudeltaan kaksi samantyyppistä sosiaaliturvaetuutta: työmarkkinatuki ja peruspäiväraha. Mikäli ansiosidonnainen työttömyysturva kuuluisi lähtökohtaisesti kaikille palkansaajille, olisi kenties mahdollista yhdistää tarveharkintainen työmarkkinatuki ja toimeentulotuki jolloin niihin olisi luontevaa nivoa yhteen myös nykyistä vahvemmin palvelut ja erilaisia osallistumislisiä tai osallisuustuloa. Joka tapauksessa se, että toimeentulotuki paikkaa riittämättömät perusturvat aiheuttaa kohtuuttomia byrokratialoukkuja niille, jotka siihen joutuvat turvautumaan esimerkiksi korkeiden asumiskustannusten takia. Samaan aikaan toimeentulotuen saajien suuri määrä voi piilottaa palveluita todella tarvitsevat. Pienempi viimesijaisen turvan saajien määrä mahdollistaisi henkilökohtaiset kohtaamiset palveluissa ja siten palveluiden paremman kohdentumisen

niitä todella tarvitseville. Siten toimeentulotuen tulisi olla käytössä lähinnä sosiaalihuollossa, mihin se nykyisen lainsäädännön mukaan kuuluukin. Joka tapauksessa viimesijaisen turvan varassa elävien voi olettaa hyötyvän palveluista, jotka edistävät heidän työllistymistään jollakin aikavälillä.

Palkansaajan toimeentuloriskiinkin vaikuttavat merkittävästi asumisen kustannukset. Asuntopoliitiikan ongelmakohtia erityisesti kasvukeskuksissa on viime aikoina nostettu esille (esim. Akava Works 2018). Merkille on pantu vuokrien nopeampi nousu verrattuna omistusasuntoihin. Toisaalta asuntojen hinnat eivät suinkaan kaikkialla nouse, mikä osaltaan heikentää liikkuvuutta esimerkiksi työn perässä. Asuntokysymyksen ratkaiseminen olisi kokonaan oman selvitystyön aihe, lähtien siitä onko nykyisen kaltainen omistusasumista tukeva asuntopoliittikka ylipäänsä hyvä lähtökohta. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin todeta, että asuntokysymystä ja asumisen tukia sosiaaliturvan näkökulmasta olisi syytä tarkastella alueellisesti realistisemmän kuvan saamiseksi. Asuntopoliitiikan ongelmia ei varmasti ratkaista yhdellä mallilla vaan tarvitaan erilaisia toimenpiteitä siihen, että esimerkiksi syrjäseuduilta päästään tarvittaessa muuttamaan pois ja kasvukeskuksissa palkansaajan olisi mahdollista kattaa kokoaikaisesta työstä saatavalla palkalla elinkustannukset.

Tätä kirjoitettaessa ei vielä ole käytettävissä perustulokeilun tuloksia. Kokeilu tuottaa tietoa vastikkeettomasta työttömyysturvasta, mitä voidaan hyödyntää, riippumatta siitä minkälainen tie sosiaaliturvan uudistamisessa valitaan (ks. kokeilun reunaehdoista luvussa neljä). Kokeilusta kenties nähdään, onko havaittavissa eroja niiden kotitalouksien välillä työllistymisessä, jotka ovat perustulon lisäksi saaneet tarveharkintaista toimeentulotukea suhteessa niihin, joille perustulo on ollut riittävä etuus.

Palkansaajan sosiaaliturva on niin ikään tilkkutäkki, joka on muodostunut varsin monimutkaiseksi vuosikymmenten varrella. Luultavasti tästä syystä eri toimijat ovat myös tehneet paljon ehdotuksia, joilla järjestelmää voisi yksinkertaistaa. Mikäli sosiaaliturvaa lähdetään uudistamaan seuraavalla tai seuraavilla hallituskausilla, tarjoaa se mahdollisuuden muutoksiin huomioiden koko järjestelmän kokonaisuus yksittäisten osien säätämisen sijaan. Loputtomat pienet säädöt saattavat pitkällä tähtäimellä aiheuttaa tarkoituksettomia vaikutuksia. Toisaalta on myös sellaisia sosiaaliturvan ulkopuolisia muuttujia, kuten varhaiskasvatus ja sen maksut, joilla on vaikutuksia siihen miten hyvin sosiaaliturva kotitalouksille toimii.

Huomioiden teknologian nopea kehitys ja datan käsittelyn kapasiteetin kasvun sekä tulorekisteri voidaan pohtia myös sitä, onko pyrkimys sosiaaliturvan yksinkertaistamiseen välttämättä enää tavoiteltavaa. Toisenlainen lähtökohta olisi hyväksyä järjestelmän monimutkaisuus ja ajatella, että se mahdollistaa erilaisten yksilöllisten elämäntilanteiden huomioimisen yksinkertaisia malleja paremmin. Tällöin tavoitteeksi voisi ottaa sen, että järjestelmä on ennakoitava ja ymmärrettävä kansalaiselle, vaikka se itsessään olisi monimutkainen. Joka tapauksessa olisi syytä miettiä niitä keinoja, joilla kansalaiset saataisiin paremmin tietoiseksi omasta sosiaaliturvastaan ja siihen vaikuttavista tekijöistä ja myös koko järjestelmän yhteiskunnallisesta merkityksestä.

### **2.3. Palkansaajasta yrittäjäksi ja erilaiset työnteon muodot**

Edellä on käyty tiiviisti läpi yrittäjän ja palkansaajan sosiaaliturvan selvityksiä viime vuosilta. Tässä alaluvussa keskitytään kuvaamaan sosiaaliturvaa ja sen puutteita niissä tapauksissa, joissa tulot tulevat useammasta eri lähteestä, palkkatyöstä ja yrittäjänä. Tällaiset tilanteet ovat usein luonnollisia uutta yritystä perustettaessa, mutta niiden voi olettaa myös yleistyvän tulevaisuudessa, kun työn tekemisen muodot moninaistuvat tai ansioita saadaan samaan

aikaan useasta tulolähteestä. Mikäli tulevaisuudessa tavoitellaan työllisyysasteen nousua, työnteon tieltä, oli pa se sitten työsuhteessa tai yrittäjänä tehtyä työtä tai sitten molempia samaan aikaan, pitäisi raivata kaikki mahdolliset esteet. Yksilö voi joutua kohtuuttomaan tilanteeseen jos hän kokoaa toimeentulonsa useasta eri lähteestä, mutta sosiaaliturvan karttumisessa kaikkia näitä lähteitä ei oteta huomioon.

### Statusjako yrittäjä – palkansaaja ja kombityön tekijät

Lainsäädännössä tunnetaan kaksi eri statusta ansiotyölle. Ansiotyö on aina palkkatyötä tai yrittäjätyötä. Tätä jaottelua on jossain määrin kritisoitu, koska henkilön oikeudet ja velvoitteet määrittyvät näistä käsin. Suoranaista ongelmaa jaottelu ei suurella osalla tulonsaajista tuota, koska he asettuvat selkeästi jompaankumpaan luokkaan. Sen sijaan järjestelmä ei ota huomioon kovin hyvin esimerkiksi molemmissa luokissa mahdollisesti toimivia itsensätyöllistäjiä. Aikaisemmassa selvityksessä ei ole nähty hyödylliseksi muuttaa tätä statusjakoa tai myöskään lisätä kolmatta vaihtoehtoa. Tällaisten muutosten on pelätty monimutkaistavan järjestelmää entisestään. Sen sijaan on ehdotettu, että työttömyysturvajärjestelmää kehitettäisiin siten, että se huomioisi nykyiset työnteontavat paremmin. (Löfgren & Hellstén 2016, 14.)

Todellisessa elämässä töitä palkansaajana ja yrittäjänä voidaan tehdä perättäisinä jaksoina, päätoiminen palkansaaja voi olla sivutoiminen yrittäjä ja päinvastoin. Aina ei ole ihan yksiselitteistä mikä on päätyötä tai mikä sivutyötä, erityisesti jos ne itse kokee samantyyppoisiksi. Ihminen saattaa tehdä työtä eri statuksilla samankin päivän aikana. Tämä tietenkin haastaa tilastointia ja tutkijoita. Kattavan kuvan saaminen siitä, miten paljon ihmisiä toimii yrittäjinä ja palkansaajina samanaikaisesti, ei ole ihan yksinkertaista. Yrittäjät Suomessa 2017 -raportissa asiaa tarkasteltiin eri yrittäjäryhmissä ja palkansaajilla hyödyntämällä työvoimatutkimuksen tietoa tutkimusviikolla tehdystä pää- ja sivutyöstä ja tutkimuksen omaa aineistoa. Raportissa kuvattiin sitä, olivatko yrittäjät tehneet palkansaajana työtä tai olivatko palkansaajat tehneet yrittäjinä töitä edellisten 12 kuukauden aikana. (Sutela & Pärnänen 2018, 26.)

Kun asiaa kysyttiin tutkimusviikon osalta, ilmoitti maatalousyrittäjistä 11 prosenttia, työnantajayrittäjistä 7 prosenttia, itsensätyöllistäjistä 6 ja palkansaajista 6 prosenttia olleensa useammassa työssä. Tyypillisimmällään töitä oli kaksi, joissakin tapauksissa kolme tai neljä. Palkkatyössä toinen työ oli useammin palkkatyötä ja työnantajayrittäjillä toinen työ oli muita useammin yrittäjätyötä. Yrittäjät Suomessa 2017 aineiston pidempi aikahaarukka huomioi paremmin satunnaisesti tehtävän sivu- ja lisätyön tai työnteon eri statuksella. Tällä kysymyksen muotoilulla noin joka kymmenes yrittäjä kertoi tehneensä työtä palkansaajana edeltävän 12 kuukauden aikana. Yleisempää tämä oli itsensätyöllistäjille (14 %) kuin maatalousyrittäjille (10 %) tai työnantajayrittäjille (8 %). (Sutela & Pärnänen 2018, 26–27).

Yrittäjät Suomessa 2017 -raportissa kombityöksi nimettiin sellainen työtilanne, jossa vastaaja ei pystynyt määrittelemään yrittäjätyötä tai palkansaajatyötä pääasialliseksi työnteon muodokseen vaan kertoi tekevänsä niitä vaihtelevasti. Tällaista kombityötä teki 29 prosenttia eli vajaa kolmannes niistä, jotka yrittäjätyön ohella tekivät palkkatyötä. Yleisintä kombityötä oli itsensätyöllistäjille. Nuoret yrittäjät tekivät kombityötä useammin kuin vanhemmat. Tutkijat arvioivat, että vuoden 2017 työvoimatutkimuksessa yrittäjäksi katsotuista henkilöistä noin kolme prosenttia olivat pikemmin kombityön tekijöitä kuin pääasiallisia yrittäjiä. Heidän lisäksi noin 8 prosenttia yrittäjistä oli tehnyt palkkatyötä satunnaisesti tai sivutoimisesti edellisen kahdentoista kuukauden aikana. (Pärnänen & Sutela 2018, 26–27.) Vuoden 2017 työvoimatutkimuksessa palkansaajilta kysyttiin, olivatko he edellisen 12 kuukauden aikana tehneet yrittäjätyötä. Heistä noin 6 prosenttia oli tehnyt myös yrittäjätyötä. Suurin osa oli tehnyt

yrittäjätyötä sivutoimisesti, 14 prosenttia kertoi yhdistävänsä palkansaaja- ja yrittäjätyötä vaihtelevasti. Tutkijat arvioivat, että noin prosentti työvoimatutkimuksessa palkansaajaksi luokitelluista henkilöistä teki kombityötä. Tiedot yhdistämällä voidaan laskea, että noin prosentti kaikista 15–74-vuotiaista työllisistä oli tehnyt vuosina 2016–2017 kombityötä. Tämä vastaa noin 30 000 henkilöä. (Pärnänen & Sutela 2018, 28.)

Työttömyysturvan näkökulmasta ongelmallista on se, jos henkilö on samanaikaisesti sekä palkkatyössä että yrittäjänä, koska hänellä ei ole mahdollisuutta vakuuttaa samaan aikaan palkansaajana saatua tuloa ja yrittäjänä ansaittua tuloa. (TEM 8/2013; Löfgren & Hellstén 2016.) Ihminen voi valita jommankumman työn muodon ansiosidonnaiseen turvaan, mutta taso jää eittämättä matalaksi, jos ansiotulot tulevat tasapuolisesti yrittäjänä ja palkansaajana. Ongelma ei kuitenkaan ole vain siinä, että työtuloista jompikumpi huomioidaan. Harkittaessa sitä, onko yrittäminen sivu- vai päätoimista, keskitytään työn ajalliseen kuormittavuuteen eikä työtuloihin. Siten ongelmia saattaa syntyä sivutoimisen yrittäjän kohdalla, joka jää ansiotyöstä työttömäksi, jos hänen yrittäjyytensä tulkitaan päätoimiseksi, vaikka se ei tuottaisi tai olisi tuottanut päätoimiselta yrittäjyydeltä työn edellyttämää tulovirtaa. Periaatteessa yrittäjyys tulkitaan sivutoimiseksi, jos sitä on harjoitettu riittävän pitkään ansiotyön ohella. (Härmälä ym. 2017, 54; Löfgren & Hellstén 2016, 19.) Tähän päätoimisuuden ja sivutoimisuuden arvioon liittyy kuitenkin sellaista epävarmuutta, mikä vähentää sosiaaliturvan ja viranomaisten toiminnan ennakoitavuutta.

Työvoimapolitiittisen arvioinnin työntekijän asemasta tekee lähtökohtaisesti se työ- ja elinkeinotoimisto, jonka alueella työnhakija asuu. Työttömyysturvaan syntyy oikeus vain kokoaikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla. (Löfgren & Hellstén 2016) Työttömyysturvalainsäädäntöä sovellettaessa yrittäjäksi katsotaan YEL tai MYEL -lakien mukaan yrittäjäksi tulokittava henkilö. Yrittäjän eläkelain ulkopuolelle jää sellainen yrittäjätoiminta, jossa työpanos on vähäinen tai kesto on alle neljä kuukautta. Yrittäjän ansiosidonnainen työttömyysvakuutusjärjestelmä pohjautuu vapaaehtoiseen vakuuttamiseen eikä eläkevakuuttamisvelvollisuudesta säädetty poikkeama vaikuta työttömyysturvaan. Henkilön toiminta katsotaan yrittäjätoiminnaksi työpanoksen vähäisyydestä tai toiminnan lyhyestä kestoista huolimatta. Työttömyysturvalain yrittäjämääritelmä on yrittäjän eläkelakia laveampi. Henkilöä voidaan pitää työttömyysturvassa yrittäjänä myös yrityksen osaomistajia koskevan säännöksen perusteella. (Löfgren & Hellstén 2016, 15.)

Sipilän hallituskauden aikana on tehty muutoksia, jotka tukevat itsensä työllistämistä pää- ja sivutoimisesti sekä mahdollistavat joustavampia siirtymiä yrittäjästä palkansaajaksi ja päinvastoin. Hallituksen esityksen (121/2017) tavoitteena oli kannustaa työttömiä aloittamaan yritystoiminta siten, että yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta ei arvioitaisi vielä neljän ensimmäisen kuukauden ajalta. Tältä samalta ajalta työnhakijan on mahdollista saada työttömyysturvaa yritystoiminnan sitä estämättä. Tulot yritystoiminnasta toki huomioidaan etuuden määrässä. Tätä kirjoitettaessa laki on ollut olemassa noin vuoden, joten sen vaikutuksia on vielä mahdotonta arvioida. Voidaan kuitenkin todeta, että suunta on se, mitä aikaisimmissa selvityksessä on ehdotettu: mahdollisuus pienimuotoiseen yritystoimintaan työttömyyden ohella. (Löfgren & Hellstén 2016, 19.) Tämä muutos työttömyysturvaan ei vaikuta niiden henkilöiden asemaan, jotka saavat tuloja palkansaajana ja yrittäjänä. Työelämässä voi olla myös tilanteita, joissa palkkatyö ja yrittäjyys vuorottelevat, vieläpä alle neljän kuukauden pätkissä.

Työkyvyttömyyseläkkeen yhdistäminen palkkatyöhön on yleensä mahdollista, mikä on työkyvyttömyyseläkkeen päätöksessä pääsääntöisesti määriteltä. Työkyvyttömyyseläkkeeseen



oikeutettu ihminen saa aina ansaita vähintään 740 euroa kuukaudessa, mutta yrittäjän kohdalla tämä ei tarkoita samaa asiaa. Työkyvyttömyyseläkkeen saajan YEL-työtulo saa olla 12x740. Vanhuseläkkeen rinnalla yrittäjätuloa saa olla.

Olemassa olevien selvitysten pohjalta luokittelu yrittäjäksi ja palkansaajaksi ei välttämättä ole keskeisin ongelma vaan kyse on pikemmin siitä, että eri viranomaiset tulkitsevat näitä statuksia toisistaan poikkeavalla tavalla (esim. verottaja, työvoimaviranomainen). Ongelmana voidaan nähdä työlainsäädännön ja verolainsäädännön poikkeavat tulkinnat yrittäjätoiminnasta. Toisistaan poikkeavia tulkintoja tehdään myös TE-toimistoissa yrittämisen päätai sivutoimisesta luonteesta. Vaikutelma on, että ilmiö on olemassa ja se liittyy ihmisten yksilölliseen kohteluun, kun tehdään harkintaa, mutta ilmiön laajuudesta tai aiheutetun haitan määrästä ei ole olemassa tarkkaa tietoa. Tässä suhteessa työttömyysturvajärjestelmää tulisi kehittää nykyisiä työntekotapoja paremmin huomioon ottavaksi. (Löfgren & Hellsten 2016, 14.)

### Yhdistelmävakuutuksen mahdollisuus?

Sekä oikeudenmukaisuuden, että toimeentuloriskin näkökulmasta voidaan pitää ongelmallisenä, että ryhmä ihmisiä jää ansiosidonnaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle tai sen taso on työtuloihin nähden matala siitä syystä, että heidän työtulonsa ovat palkka- ja yrittäjätuloa. Tämän ongelman ratkaisemiseksi on aikaisemmassa selvitystyössä ehdotettu yhdistelmävakuutusta. Ehdotuksessa yhdistelmävakuutus koskisi niitä työssäoloehdon täyttäviä palkansaajia, jotka sivutyönään harjoittavat yritystoimintaa ja niitä työssäoloehdon täyttäviä yrittäjiä, jotka sivutyönään ovat palkansaajia. (Ks. Löfgren & Hellsten 2016.)

Yhdistelmävakuutusehdotus tehtiin nykyisen rahoitusjärjestelmän puitteissa, missä palkansaajien ansioperustainen työttömyysturva rahoitetaan työnantajien ja palkansaajien lakisääteisillä työttömyysvakuutusmaksuilla, valtion peruspäivärahan suuruisella valtionosuudella ja työttömyyskassan jäsenmaksulla. Yrittäjien ansioperusteinen työttömyysturva rahoitetaan valtion peruspäivärahan suuruisella valtionosuudella ja työllisyyskassan jäsenmaksuilla. Esi-tyksessä katsottiin, että ansio-osan rahoitusvastuu ja siitä syntyvien kustannusten ei pitäisi siirtyä valtion rahoitettavaksi eikä myöskään rahoitusvastuun pitäisi koitua palkansaajille ja työnantajille. (STM – Muistio yhdistelmävakuutuksesta 2018.)

Ehdotuksessa oikeus etuuteen perustuisi työssäoloehdon ansaintaan siten, että kummankin työmuodon osalta sitä voisi ansaita suhteellisella osuudella työmuodon täydestä työssäoloehdosta. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto täytyisi, jos yhteenlasketut osuudet olisivat vähintään 100 prosenttia. Ajatuksena oli, että ns. kombityössä ansiopäivärahan suuruus vastaisi nykyistä paremmin henkilön tulotasoa ennen työttömyyden alkua. Tällaisesta vakuutuksesta saattaisi kuitenkin tulla kallis, koska itsensä työllistäjillä on suurempi työttömyysriski, heidän tulonsa ovat epäsäännöllisiä ja lisäksi ryhmä on toistaiseksi vielä pieni. (STM – Muistio yhdistelmävakuutuksesta 2018.)

Yrittäjät Suomessa 2017-tutkimuksessa yksinyrittäjiltä kysyttiin niitä syitä, miksi yrittäjä ei ollut halunnut palkata työntekijää. Selityksiä löytyi mm. siitä, että yrittäjä halusi työllistää vain itsensä, työntekijästä katsottiin aiheutuvan liian korkeat sivukulut sekä se, että asiakkaat halusivat juuri yrittäjän itsensä tekevän työn. Yli 40 prosentissa vastauksista kyse oli myös siitä, että töitä ei ollut riittävästi tai yksinyrittäjä työskenteli enemmän alihankkijoiden ja liikekumppaneiden kanssa. Maatalousyrittäjillä ja itsensä työllistäjillä yleisimmät syyt oli halu työllistää ensisijaisesti vain itsensä ja sivukulujen korkeus. (Sutela & Pärnänen 2018, 48.) Itsensä työllistäjät tuskin tulevat katoamaan, joten ratkaisu kombityön tekijöiden saattamiseksi muiden yrittäjien tai palkansaajien kanssa samaan asemaan tulevaisuudessa tarvittaneen.

Olemme edellä jo todenneet, että palkansaajan ja yrittäjän työttömyysturvassa on eroja. Esi-merkkinä mainittakoon yrittäjän ja palkansaajan työssäoloehtojen erilaisuus. Työssäoloehto on ollut tapa osoittaa, että henkilö on ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla ja ansainnut toimeentulonsa. Yrittäjän on kuitenkin palkansaajaa helpompi ennakoida oman työnsä loppuminen. Lyhyemmän työssäoloehdon käänköpuolena on nähty se, että se saattaisi johtaa kassaan liittymiseen vasta sitten kun mahdollinen yritystoiminnan lopettaminen on jo näköpiirissä. Yhtäältä yrittäjän ansioturvan erilaisen rahoituksen takia on myös nähty, että työssäoloehto on oltava riittävän pitkä jäsenmaksuvarojen kartuttamiseksi. (STM – Muistio yhdistelmävakuutuksesta 2018, 18.) Yrittäjän tulotaso vaihtelee palkansaajaa enemmän, mikä vaikeuttaa sopivan vakuutusmaksun määrittämistä, mutta sillä on vaikutuksensa myös hylkymiseen ja mahdollisuuksiin tilittää maksu. Nykyinen järjestelmä perustuu ajatukseen, että konkurssiriski (ml. työttömyysriski) on osa yrittäjäriskiä. (Kotamäki 2018b, 45.) Tämän yrittäjäriskin toisena puolena on palkansaajaa parempi ansaintamahdollisuus. Nämä erilaiset palkansaajan ja yrittäjän riskit, mahdollisuus vaikuttaa ja varautua niihin sekä mahdollisuus vaikuttaa työtulon suuruuteen poikkeavat toisistaan, mikä pitää sosiaaliturvajärjestelmässä huomioida.

### Toimeentuloriskin madaltamisen mahdollisuudet siirtymässä

Tarkasteltaessa yrittäjän sosiaaliturvaa pohdittiin mahdollisuutta lisätä tietoa yrittämisestä ja siinä yhteydessä myös sosiaaliturvasta. Samat pohdinnat pätevät oikeastaan tässäkin kohdin: yrittäjäkoulutusta lisäämällä olisi mahdollista tukea sitä, että aloitteleva yrittäjä osaa valita itselleen sellaisen yritysmuodon, mikä on hänen tilanteessaan paras. Samassa yhteydessä olisi kenties mahdollista kouluttaa myös työn hinnoittelussa, koska viime kädessä yrittäjänkin sosiaaliturvan kustannus pitäisi tulla perityksi asiakkaalta. Juuri tästä syystä myös ne alustatalouden toimintamallit ovat ongelmallisia, missä töitä tehdään yrittäjäriskillä palkansaajamaisessa työsuhteessa. Niissä oman työn hinnoittelu ei ole mahdollista. Itsensätyöllistäjiin kuuluu muitakin ryhmiä, joilla syystä tai toisesta on vaikeuksia hinnoitella omia tuotteitaan tai palveluitaan, vaikka tietämystäänkin olisi. Maatalousyrittäjillä on erityisen suuria vaikeuksia hinnoitella tuotteitaan tai saada niistä toivottu hinta. Maatalousyrittäjien kohdalla syyt tuskin löytyvät tietämyksen puutteesta. Toimeentuloriskin pienentämiseen ei koulutuksesta ole kaikille merkittävästi tukea, mutta osalle yrittäjistä siitä saattaisi olla.

Yrittäjät Suomessa 2017-raportin mukaan yrittäjien yleisimpiä ongelmia olivat ajoittainen toimeentulon niukkuus ja kohtuuton byrokratia. Noin reilu kolmannes tutkimukseen vastanneista oli sitä mieltä, että he eivät pystyneet riittävästi vaikuttamaan tuotteensa tai palvelunsa hinnoitteluun. Erityisesti tämä korostui maatalousyrittäjillä, joista 80 prosenttia oli tätä mieltä. Ajoittainen toimeentulon niukkuus vaivasi erityisesti itsensätyöllistäjiä ja byrokratiasta haittaa kokivat työantajayrittäjät. Tätä ryhmää vaivasi myös se, että asiakkaat eivät maksaneet laskujaan ajoissa. Näyttääkin siltä, että tarvittaisiin vähän tarkempaa tietoa eri yrittäjäryhmien osalta siitä, mitkä tekijät hinnoitteluun vaikuttavat ja miksi kokemus on se, että siihen ei voida riittävästi vaikuttaa. Tässäkään tapauksessa ongelmia voidaan tuskin korjata yksinomaan sosiaaliturvaa muuttamalla.

Toimeentuloriski on erilaisten tutkimusten mukaan itsensätyöllistäjillä muita korkeampi. Jos-sain määrin toimeentuloriskiä voisi pienentää siten, että sivutoiminen ja päätoiminen yrittäjä tulisi määriteltyä nykyistä selkeämmin ja samalla selkeytettäisiin sitä, missä olosuhteissa yritys pitää lakkauttaa työttömyysturvaetuuden saamiseksi tai miten muuten henkilön olisi mahdollista todentaa olevansa työmarkkinoiden käytettävissä. Erityisesti itsensätyöllistäjien korkeampaan toimeentuloriskin vakuuttamiseen pitäisi löytää uusia tapoja. Vaatimus lakkauttaa yritystoiminta saattaa olla työllistymistä hidastava tekijä, jos mahdollisuutta palk-

katyöhön ei ole, vaan yritys joudutaan lakkauttamaan esimerkiksi tilapäisen kassavirtaongelman vuoksi. Yrittäjän tai kansalaisen näkökulmasta ei ole aivan kohtuullista, että eri viranomaisten tulkinnot yrittäjyydestä voivat olla erilaisia. Käsitteiden yhdenmukaistaminen olisi-kin perusteltua.

## 2.4. Havainnot triangelin toimivuudesta

Yllä on kuvattu triangelin (palkkatyö, yrittäjyys, sosiaaliturva) sivuja yksittäin. Yksittäiset sivut eivät vielä kerro kokonaisuudesta riittävästi. Tulevaisuuden sosiaaliturvan näkökulmasta keskeinen arvovalinta on se, miten ansiotyön rooli hahmotetaan. Nähdäänkö se edelleen keskeiseksi ihmisen elämän ja yhteiskunnan organisoitumisen näkökulmasta vai ei. Tähän liittyy läheisesti myös kysymys siitä, että pitäisikö palkalla tulla toimeen vai onko perusteltua, että sitä säännönmukaisesti täydennetään tulonsiirroilla esimerkiksi korkeiden asuinkustannusten vuoksi. Perusteltua on tarkastella yhtäältä työttömyysvakuutusta ja sitten toisaalta sairaus- ja eläkevakuutuksia erikseen, sillä työttömyysvakuutuksessa vakuutuksen on tarkoitus suojata ansiomenetyksiltä, kun taas jälkimmäisissä tapauksissa kyse on heikentyneestä työkyvystä, jonka seurauksena ihminen ei voi hankkia itse elantoaan. Voidaan ajatella, että tarve palveluihin ja muuhun tukeen näissä eri tilanteissa on kovin erilainen.

Edellä esitetty kysymys työn yhteiskunnallisesta merkityksestä on olennainen myös sosiaaliturvan rahoituksen näkökulmasta. Tällä hetkellä sosiaaliturva rahoitetaan työnantajamaksuilla, valtion ja kuntien rahoituksella sekä vakuutetuilta kerättävillä maksuilla. Toistaiseksi ei ole realistista, että yksityinen vakuutus korvaisi sosiaalivakuutuksen, mikä tarkoittaa sitä, että sosiaaliturvajärjestelmän tulisi olla kokonaisuutena sellainen, mitä suuri osa kansalaisista kannattaa. Sosiaalivakuutuksesta on perusteltua pitää kiinni myös siksi, että se mahdollistaa riskinoton lisäämistä ja siten sitä voidaan käyttää parantamaan markkinoiden toimintaa. Tämä kokonaisuus hyötyy työntarjontaa edistävästä julkisista hyvinvointipalveluista (esim. päivähoito). (Tuomala 2004.)

Tulorekisterin käyttöönoton myötä päästään sosiaaliturvaetuuksien ja ansiotulojen yhteensovittamisessa avain uudelle tasolle. Tulorekisteri antaa ennen näkemättömiä mahdollisuuksia sosiaaliturvan joustavuuden kehittämiseksi, ainakin palkansaajille. Ajantasaiset tulo- ja palkkatiedot helpottanevat etuuksien ja palkkatulojen yhteensovittamisesta. Tulorekisteriin ei kuitenkaan tule kuin etuus- ja palkkatiedot eli suuri osa yrittäjistä ja heidän tuloistaan jäävät ainakin aluksi järjestelmän ulkopuolelle. Yrittäjien osalta rekisteriin tulevat toki palkkatulona nostetut ansiot sekä esimerkiksi freelancereilla työkorvaukset toimeksiannoista. Varsinaisesti yrittäjän ansiotulot katsotaan edelleen vahvistetun verotuksen mukaan kerran vuodessa. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että palkansaajan ja yrittäjän sosiaaliturvan kehittämisen mahdollisuudet tulevat jatkossa erkaantumaan entistä enemmän, kun tulorekisterin myötä voidaan kehittää uudenlaisia mahdollisuuksia palkansaajan toimeentuloriskin pienentämiseen. Kyse tulorekisteristä ja yrittäjätulon viemisestä sinne ei ole ainoastaan tekninen. Esimerkiksi lineaaristen mallien kehittäminen yrittäjien sosiaaliturvan ja tulon yhdistämiseen edellyttäisi kannan ottamista siihen, mitkä kaikki tulot yrittäjältä otetaan huomioon ja miten tämä suhteutuu mahdollisiin verohuojennuksiin.

### Sosiaaliturva ja yritystoiminta

Kuten edellä on tuotu esille, vaikuttavat yrityksen perustamispäätökseen monet tekijät, joista sosiaaliturva on vain yksi. On vaikea kuvitella tilannetta, jossa yritys perustettaisiin tai jätettäisiin perustamatta yksinomaan sosiaaliturvaan liittyvistä syistä johtuen. Tästä huolimatta sosiaaliturvan tarkastelua suhteessa yritystoimintaan voidaan pitää perusteltuna ai-

nakin kahdesta syystä. Ensinnäkin kansalaisten käsitys järjestelmän oikeudenmukaisuudesta on edellytys sille, että sen rahoittamiseen löytyy halukkuutta ja se, miten ja minkälaista yritystoimintaa sosiaaliturvalla epäsuorasti tuetaan, voidaan nähdä myös arvoalintana. Esimerkkinä mainittakoon yhdistelmävakuutuksen yhteydessä erilaisista rajoituksista käyty keskustelu, joka osoitti, että valintoja väistämättä tehdään. Yhdistelmävakuutuksen rajaaminen pelkästään yksinyrittäjiin katsottiin mahdollisesti ehkäisevän yritystoiminnan kasvua. Toisaalta sen rajaaminen ainoastaan yritystoimintaan nähtiin niin ikään ongelmalliseksi, koska silloin vakuutuksen edellytyksenä olisi aina yrityksen perustaminen, mikä sulkisi osan itsensätyöllistäjistä vakuutuksen ulkopuolelle. Toiseksi, työn murros tarkoittaa väistämättä aikaisempaa enemmän katkoksia työuriin, minkä myötä yrittäjänä tehty työ voi kasvattaa suosiotaan. Helpot siirtymät yrittäjästä palkansaajaksi ja päinvastoin sekä palkkatyön ja yrittäjyyden helppo yhdistäminen ovat omiaan edistämään toimeliaisuutta ja osallistumista yhteiskuntaan.

Yhdistelmävakuutuksen kohdalla nähtiin, että vakuutuksesta olisi vaikea tehdä pakollinen, koska osallistuminen ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan on vapaaehtoista. (STM – Muis-tio yhdistelmävakuutuksesta 2018, 29.) Yrittäjätoiminnan yhtenä keskeisenä elementtinä on nähty valinnanvapaus eikä yrittäjiä nähty tarpeen ulottaa myöskään siinä tapauksessa vakuutettujen joukkoon, että työttömyysvakuutus tehtäisiin kaikille palkansaajille pakolliseksi (ks. Kotamäki 2018b). Yrittäjät Suomessa 2017 -raportin mukaan tärkein syy sille, miksi itsensätyöllistäjä ei halunnut palkata työntekijää oli se, että hän halusi työllistää vain itsensä. Toki työntekijästä koituvat kustannuksetkin keräsivät myös paljon mainintoja. Joka tapauksessa tämän tuloksen voi tulkita siten, että itsensätyöllistäminen on yksi vakiintunut työnteon muoto eikä vain välivaihe matkalla isommaksi yritykseksi. Tämä puoltaisi sitä, että itsensätyöllistäjien sosiaaliturvaa kehitettäisiin jatkossa. Itsensätyöllistäjillä oli myös vaikeuksia hinnoitella omaa työtään, mikä vaikeuttaa riskien turvaamista vapaaehtoisin vakuutusin.

Aikaisemmissa selvityksissä on tuotu esille, että sosiaaliturvan perustarkoitus on toimia turvaverkkona silloin kun sosiaaliset riskit todentuvat, eikä henkilö pysty hankkimaan elantoaan työmarkkinoilla. Tämän turvan pitää olla ennakoitavissa siten, että ihmisillä on käsitys siitä, miten heidän oma toimintansa turvaverkkoon vaikuttaa (esim. Härmälä ym. 2017, 23; Parviainen ym. 2017, 7–9). Huomioiden, että aikaisemmassa selvitystyössä on tullut esiin se, että yrittäjien tai sellaiseksi aikovien neuvonnassa ja ohjauksen saatavuudessa on parannettavaa (ks. Härmälä 2017), olisi hyvä paneutua tarkemmin myös siihen, miten sosiaaliturvan ennakoitavuutta voisi edistää paremmalla neuvonnalla, lähtien jo ihan oikeanlaisen yritysmuodon valinnasta kulloisessakin tilanteessa.

### **Ansiosidonnaisen työttömyysturvan vahvistamisen mahdollisuudet**

Järjestelmän legitimitietin näkökulmasta työttömyysvakuutusmaksu on kestävä. Sitä maksavat kaikki palkansaajat ja heidän työnantajansa, mutta riskin todentuessa ansiosidonnaisesta pääsevät hyötymään vain kassojen jäsenet. Ehdotuksia järjestelmän uudistamiseksi on vuosien varrella tehty. (Kotamäki 2018b; Hiilamo ym. 2015.) Erilaisia ehdotuksia pitäisi arvioida siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat viimesijaisen ja tarveharkintaisen toimeentulotuen käyttöön. Minkälaisin vakuutusmaksuin olisi mahdollista nostaa ensisijaiset etuudet sellaiselle tasolle, ettei pienituloisen tarvitsisi säännönmukaisesti lisätukea tarveharkintaisesta toimeentulotuesta, jonka tiedetään aiheuttavan kestävämpiä byrokraatialoukkuja (ks. luku 4). Mikäli tarveharkintainen työmarkkinatuki kohdistuisi ainoastaan niille, jotka eivät täytä työssäoloehtoita tai jotka ovat pudonneet ansiosidonnaiselta päivärahalta, voitaisiin palveluita paremmin räätälöidä näiden ihmisten tarpeeseen. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi nuorille kouluttamattomille sopivan koulutuspolun etsimistä, kuntoutustarpeiden

selvittämistä pitkäaikaisen työttömyyden kohdalla ja esimerkiksi palkkatuetta työtä vaikeasti työllistyville.

Samaan aikaan ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa pitäisi kehittää sellaiseen suuntaan, jossa se tukee työttömäksi jääneen kouluttautumista ja kannustaa myös lyhyiden työsuhteiden vastaanottamiseen. Lyhyet pätkätyöt voivat kertoa potentiaaliselle työnantajalle työnhakijan työkyvystä ja -halusta, mutta ne eivät kuitenkaan estä etsimästä parempaa työpaikkaa. Ansiosidonnaista työttömyyspäivärahan roolin vahvistamista koskevat ehdotukset eivät ole pitäneet sisällään yrittäjiä, sillä yrittäjät eivät myöskään maksa työttömyysvakuutusmaksuja. Nykyjärjestelmän puitteissa yrittäjien sisällyttäminen samaan työttömyysturvajärjestelmään palkansaajien kanssa tarkoittaisi sitä, että kaikki yrittäjät olisivat velvollisia maksamaan 1,9 prosentin suuruisen työttömyysvakuutusmaksun (palkansaajan maksuosa) ja 0,65–2,25 prosentin työnantajan maksuosuuden. Tästä seuraisi yrittäjille verokiila, mikä nostaisi yrittämisen kynnystä.

Sosiaaliturvan ulkopuolella, mutta sitä sivuten ovat asumiskustannukset ja osaamisen vahvistaminen. Kasvavat asumiskustannukset lisäävät toimeentuloriskiä. Niiden kohtuullistaminen pienentäisi yrittäjien, palkansaajien ja miksei muidenkin ryhmien toimeentuloriskiä. Eriyisesti vuokralla asuville ihmisille asumiskustannukset ovat merkittävä menoerä. Asumiskustannukset vaikuttavat myös suoraan siihen, miten triangeli toimii. Toinen kysymys on koulutus, siihen pääsy ja osaamisen täydentäminen. Nykyjärjestelmässä aikuiskoulutustuki tarjoaa suojaa toimeentuloriskiä vastaan, mutta koulutuksen rakenteet eivät välttämättä tue ajatusta elinikäisestä oppimisesta. Lyhyitä työttömyysjaksoja tai yrittäjällä mahdollisia hiljaisempia aikoja ei välttämättä ole mahdollista hyödyntää lisäkoulutuksella. Täydennyskoulutuksen järjestäminen työn murroksessa siten, että se parhaalla mahdollisella tavalla tukisi yksilöllisiä elämänpolkuja ilman kohtuutonta toimeentuloriskiä, olisi oman selvitystyönsä aihe.

Siinä missä olisi syytä löytää keinoja siihen, että nykyistä suurempi osa yrittäjistä ja palkansaajista hankkisi itselleen ansiosidonnaista työttömyysturvaa, pitäisi kiinnittää katse myös viimesijaisen turvan kehittämisen mahdollisuuksiin. Mikäli ansiosidonnaisella työttömyysturvalla saataisiin nykyistä suuremman osan toimeentuloriski pienemmäksi, olisi mahdollista tukea paremmin niitä, jotka joutuvat tarveharkintaisen tuen varaan. Palveluiden tulisi olla sellaisia, että ne auttavat ensisijaisten etuuksien piiriin. Esimerkiksi kouluttamattomille nuorille tulisi löytää yksilölliset polut soveltuvaan koulutukseen tai työhön. Pitkäaikaisesti työttömänä olleille saataisiin olla tukea monialaisista palveluista tai palkkatuetusta työstä. Viimesijaisen turvan tarve pitäisi saada niin pieneksi, että sitä saaville voitaisiin aidosti tarjota tukea jos he sitä tarvitsevat. Viimesijainen turva ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla, jos sitä ei mietitä asiakkaiden tarpeista käsin vaan sen oletetaan automaattisesti hoitavan sellaisia kysymyksiä, jotka jäävät ensisijaisen turvan ulkopuolelle.

### **Mikä on toimiva triangeli?**

Mikään selvitys ei voi antaa vastausta siihen, toimiiko triangeli hyvin vai huonosti. Osittain vastaus riippuu siitä, kenen näkökulmasta asiaa tarkastellaan, mutta ennen kaikkea kyse on myös siitä, miten triangelin yhteiskunnallinen tehtävä määritellään. Tässä osiossa haluttiin vastauksia siihen, mikä on kokonaiskuva saatavissa olevassa tutkimustiedosta? Missä määrin palkkatyön yrittäjyyden ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen kysymyksiä on tunnistettu ja käsitelty selvityksissä ja tutkimuksissa? Mitä tiedetään triangelin toimivuudesta?

Osiossa on pitkälti nojattu viimeaikaiseen selvitystyöhön tämän selvityksen suunnitelman mukaisesti, mikä luonnollisesti vaikuttaa myös saatuun kokonaiskuvaan. Erilaisella aineiston

valinnalla syntynyt kuva olisi ollut myös toisenlainen. Tutkimustieto ei kuitenkaan anna suoraan vastausta triangelin toimivuudesta tai miten sen toimivuutta voisi edistää. Tutkimuksia ja selvityksiä triangelin eri sivuista on tehty varsin paljon niin kotimaassa kuin Euroopan unionissakin, mutta triangelin tarkastelu kokonaisuutena on kuitenkin jäänyt selvästi vähemmälle. Mikäli työn murros otetaan vakavasti, tarkoittaa se myös sitä, että koko triangeli pitäisi pyrkiä huomioimaan, kun sosiaaliturvaa uudistetaan ja uudistusten vaikutuksia arvioidaan. Palkansaajan ja yrittäjän toimeentuloriskeissä on yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. Triangelin pitäisi toimia heille molemmille sekä samalla tuottaa vakautta yhteiskunnassa ja kansalaisten pitäisi samalla kokea sosiaaliturvajärjestelmä legitimiiksi.

Pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle ominaista on ollut solidaarisuus, pyrkimys tasa-arvoon sukupuolten välillä ja myös pyrkimys maltillisiin tuloeroihin (Hänninen 2017). Pohjoismaisissa hyvinvointivaltioissa palvelut on nähty kiinteänä osana universalismia. Tällainen universalismin ajatus poikkeaa merkittävästi Isosta-Britanniasta, jossa universalismi on nähty lähinnä etuuskien piirteenä. Pohjoismaissa universalismille esteenä ei ole nähty myöskään ansiosidonnaista sosiaaliturvaa. (Anttonen ym. 2012.) Vaikka sosiaaliturvan uudistamisessa ei otettaisi suoraan kantaa siihen, pidetäänkö tästä aateperustasta edelleen kiinni, vaikuttavat muutokset siihen väistämättä.

Tässä triangelin toimivuutta arvioidaan lähinnä hyvinvointivaltion perusta huomioiden. Siten triangelia voidaan pitää toimivana, mikäli se on oikeudenmukainen ja koetaan oikeudenmukaisena. Oikeudenmukaisuus on kenties yhteiskunnallisten instituutioiden tärkein hyve. Keskeisiä oikeudenmukaisuuden tekijöitä ovat vastavuoroisuus ja impartialisuus. Ensimmäinen viittaa siihen, että ihmiset ovat oikeutettuja samanlaiseen kohteluun koska he kykijensä ja mahdolluuksiensa puitteissa, vaikuttavat yleiseen hyvään. (Yeung ym. 2007.) Vastavuoroisuus näkyy myös sosiaalivakuutuksessa, jossa vakuutus elementtinä vahvistaa jäsentensä välistä solidaarisuutta (ks. Liukko 2013, 34–48). Impartialisuus puolestaan viittaa siihen, että ihmisten toiminnan arviointia harjoitetaan yhdessä sovittujen ja toimijasta riippumattomien mahdollisimman objektiivisten periaatteiden mukaan. Tähän sisältyy mm. mielivaltaisen suosimisen kieltö. Esimerkkinä voidaan ajatella myös Rawlsin tietämättömyyden verhon kaltaista teoreettista tilannetta. Toisaalta vastavuoroisuus ja impartialisuus yhdessä eivät välttämättä ole riittäviä vielä oikeudenmukaisuuden toteutumisen näkökulmasta vaan lisäksi käsitteeseen liitetään myös se, että kannetaan vastuuta niistä, jotka eivät itse kykene huolehtimaan itsestään. (Yeung ym. 2007.) Toisin sanoen triangelia voidaan pitää toimivana, mikäli se turvaa ja tukee kansalaisten osallistumista yhteiskuntaan yhdenvertaisesti ja ne, jotka eivät syystä tai toisesta pysty osallistumaan, saavat ylimääräistä tukea ja huolenpitoa.

Tässä osiossa käsitellyissä selvityksissä oli tarkastelun kohteena enimmäkseen syyperustainen ja vastikkeellinen sosiaaliturva. Toisenlainen arvovalinta olisi vastikkeeton sosiaaliturva. Vastikkeettoman sosiaaliturvan etuna voidaan nähdä byrokratian keveneminen. Toki vastikkeettoman sosiaaliturvan taso määrittäisi sen, minkä verran byrokratia kevenisi, esimerkiksi säilyisikö toimeentulotuki ja sen tarveharkinta ja olisiko vielä tarvetta ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle työssäoloheitoineen. Matala turvan taso luultavasti edellyttäisi tarveharkintaisia tai syyperusteisia lisäosia. Korkeaa turvan tasoa, jossa erilaiset lisäosat olisivat vähäisiä, voi olla vaikeaa rahoittaa. Syyperusteisuus ja tarveharkinta lisäävät byrokratiaa omalta osaltaan. Esimerkiksi lapsikorotuksista luopuminen yksinkertaistaisi järjestelmää, mutta vastaavasti sen kyky suojata lapsiperheitä toimeentuloriskiltä samalla heikkenisi. Kokonaan toinen kysymys sitten on, miten tarveharkintaa (vrt. toimeentulotuki ja työmarkkinatuen erot tarveharkinnassa) tai syyperusteisuutta käytännössä hoidetaan ja minkälaisia sen seuraukset siten ovat.

Syyperusteisuus sosiaaliturvassa voi olla perusteltavissa niin ikään arvoalinnoilla. Syyperusteisuus mahdollistaa sen, että etuuksia maksetaan erisuuruuksina esimerkiksi eläkeläisille ja opiskelijoille. Syyperusteisuus on edellytys työttömyysvakuutukselle ja työttömyyturvalle. Työttömyysvakuutuksen hinnoittelu ansiosidonnaisessa turvassa perustuu työmarkkinoiden keskimääräiseen työttömyyteen eikä yksittäisen henkilön tosiasialliseen henkilökohtaiseen työttömyysriskiin. Käytännön seurauksena tästä on se, että henkilöt joilla on verrattain korkea työttömyysriski saavat vakuutuksen edullisesti verrattuna henkilöön jonka työttömyysriski on pieni. Alakohtaiset työttömyyskassat ovat kuitenkin mahdollistaneet riskin suuruuden huomioon ottaen kassan jäsenmaksuissa. (STM – Muistio yhdistelmävakuutuksesta 2018, 27–28.) Ansiosidonnainen työttömyysturva antaa aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen eikä työttömäksi jäämisen tarvitse siten tarkoittaa välitöntä kriisiä toimeentulossa. Työn murrokseen sopeutumisessa olisi hyvä kuitenkin tarkastella sitä, saavatko työttömäksi jäävät riittävästi tukea kun he pohtivat sitä, miten heidän kannattaisi urapolullaan edetä. Osa ammattialoista voi tyystin kadota, jolloin uuteen kouluttautuminen, vanha osaaminen huomioiden, voi olla parempi vaihtoehto kuin jäädä odottamaan sopivan työpaikan löytymistä. Yleispäteviä sääntöjä tuskin on, vaan työllistymisen mahdollisuudet vaihtelevat eri puolilla Suomea ja yksilöiden koulutustaustasta ja työhistoriasta riippuen.

Syyperusteisuuden ei tarvitse tarkoittaa kuitenkaan sitä, että sosiaaliturvan pitäisi olla saajalleen erityisen hankala tai byrokraattinen. Viimeaikoina tehdyt muutokset esimerkiksi vähimmäispäivärahojen yhtenäistämiseksi ovat olleet askel yksinkertaisemman järjestelmän suuntaan. Julkisessa keskustelussa on ollut pohdintaa myös siitä, että turvan hallinnointi voidaan kenties siirtää yksilöä isommille harteille (esimerkiksi Kelaan). Toisin sanoen, monimutkaisen sosiaaliturvajärjestelmän ei tarvitse välttämättä näyttäytyä kansalaiselle monimutkaisena. Voi myös olla, että monimutkaisen järjestelmän kyky tukea yksilöllisiä elämänpolkuja on yksinkertaisia malleja parempi. Yksilöllisiä elämäntilanteita huomioiva, mutta samalla yksinkertainen sosiaaliturvajärjestelmä kansalaisen näkökulmasta ei välttämättä ole ristiriitainen tavoite. Huomiota olisi hyvä kiinnittää koko triangeliin, pienet muutokset yhdessä sen osassa saattavat aiheuttaa tarkoituksettomia vaikutuksia toisaalla.

Tarveharkintaa nykyisessä järjestelmässä löytyy työmarkkinatuesta ja erityisen paljon toimeentulotuesta. Tarveharkinnan byrokratiaa lisäävästä luonteesta ja toisaalta sen leimavuudesta löytyy paljon kirjallisuutta (ks. van Oorschot & Roosma 2015). Toisaalta tarveharkinnan ja harkinnan etuna on nähty se, että yksilölliset tilanteet on mahdollista huomioida paremmin. Parhaimmillaan tarveharkintaisessa tuessa kyse voi olla myös universaalien järjestelmän hienosäädöstä siten, että se palvelee myös heikoimmassa asemassa olevia. (Jacques & Noël 2017.) Tästä on tai pitäisi olla kysymys viimesijaisessa turvassa, toimeentulotuesta sosiaalihuollossa. Viimesijaisen turvan varaan putoaa syystä tai toisesta joukko ihmisiä, jotka tarvitsevat yksilöllistä tukea ja paneutumista heidän asioihinsa. Heikossa asemassa oleville toimeentulotuen siirto Kelaan on aiheuttanut vaikeuksia, siinä missä se on ollut hyvä digitaitoisille, pärjääville ja vain perusturvan tason alhaisuudesta kärsiville. (Blomgren & Saikkonen 2018a, Blomgren & Saikkonen 2018b.) Näin ensisijaisten etuuksien ja palveluiden toimivuus vaikuttaa myös viimesijaisen tuen tarpeisiin.

Triangelin toimivuuden näkökulmasta olisi olennaista tunnistaa ne keskeisimmät muutokset joissa sosiaaliturvajärjestelmän pitäisi pystyä tulevaisuudessa joustamaan ja tarpeen tullen reagoimaan. Esimerkiksi teknologisen kehityksen muovaamalla työmarkkinoilla pitäisi pystyä reagoimaan ammattialojen katoamiseen ja uusien syntymiseen. Toisin sanoen, kouluttautumisen uusille aloille tai vanhojen tietojen ja taitojen päivittäminen tulisi olla houkuttelevaa läpi työelämän, oli sitten kysymys yrittäjistä tai palkansaajasta. Työssäjaksamisen näkökulmasta kouluttautumisen ja työelämän helpompi yhteensovittaminen voisi olla niin ikään hyödyllistä.

Emme vielä tiedä miten teknologia tulee vaikuttamaan työmarkkinoihin ja miten paljon paikasta riippumaton työ tulee lisääntymään. Tällä voi olla vaikutuksensa myös sosiaaliturvan kehittämisen mahdollisuuksiin. Mikäli työllistymisen mahdollisuuksia löytyy merkittävästi muualta kuin kasvukeskuksista, saattaa sillä olla myös vuokra-asuntojen hintojen nousua hillitsevää vaikutusta. Toisaalta on vaikea nähdä, että kaikilla aloilla työllistyminen olisi mahdollista muualla kuin kasvukeskuksissa. Näyttää todennäköiseltä, että esimerkiksi hoiva-alojen työpaikat syntyvät suurelta osin kasvukeskuksiin tai niiden liepeille. Kasvukeskusten asumiskustannukset vaikuttavat merkittävästi siihen, miten perustulon tai negatiivisen tuloveron kaltaiset mallit valtakunnallisesti toimivat. Jossain määrin tähän saataneen valaistusta perustulokekeilusta, johon osallistujia on ollut eri puolilta Suomea ja erilaisista kotitalouksista. Toki perustulokeilu on selvästi syyperustainen sen kohdentuessa työttömiin työnhakijoihin.

Tässä osiossa tarkasteltujen selvitysten ja raporttien sekä hankkeen työpajojen keskustelujen pohjalta voi todeta, että sosiaaliturvajärjestelmän suojaa olisi mahdollista parantaa sosiaalivakuutusta kehittämällä. Parhaimmillaan tämä voisi tarkoittaa sitä, että palvelut ja etuudet kytkettäisiin tiiviimmin yhteen asiakkaan tarpeet yksilöllisesti tunnistaen. Työttömyysturvan kohdalla tämä voisi tarkoittaa sitä, että ihmisen jäädessä työttömäksi häneen välittömästi otettaisiin henkilökohtainen kontakti ja käytäisiin läpi hänen tilanteensa ja kartotettaisiin mahdolliset uudelleen kouluttautumisen tarpeet, sen sijaan, että hänet jätettäisiin pelkästään digitaalisten palveluiden varaan. Uusia malleja tarvitaan siihen, miten nykyistä useampi ihminen voitaisiin saada ansiosidonnaisen päivärahan piiriin, oli sitten kyse yrittäjistä tai palkansaajista. Ansiosidonnaisen päivärahan ja palkkatyöstä saadun tulon yhdistäminen onnistuu verrattain helposti, kun taas toimeentulotuki aiheuttaa tässä suhteessa selvästi ongelmia.

Yrittäjän kohdalla tilanne ei ole aivan yhtä ruusuinen kuin palkansaajan. Työttömyysturvan saaminen edellyttää yritystoiminnan lakkauttamista tai keskeyttämistä. Yhtäältä esimerkiksi lineaaristen mallien soveltaminen yrittäjien tuloihin tarkoittaisi sitä, että pitäisi hyvin tarkasti määritellä mitä tuloja missä kohdin huomioidaan ja miten esimerkiksi verovähennykset lasketaan mukaan. Yrittäjien ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoitus poikkeaa palkansaajista, mikä niin ikään asettaa omat haasteensa. Triangelin toimivuudelle nämä erot palkansaajien ja yrittäjien välillä eivät sinällään aiheuta ongelmaa, jos järjestelmä on läpinäkyvä ja ennakoitavissa.

Viimesijaisen turvan varaan jouduttaessa tarve palveluille on erilainen. Mikäli tuen tarve on pitkäaikaista, on luultavasti elämässä jotakin muutakin ongelmaa kuin tuloköyhyys. Tarpeet ovat kuitenkin moninaisia ja vaihtelevia, mistä syystä ihmisiä olisi hyvä kohdata palveluissa. Viimesijaisessa turvassa pitäisi olla myös aina pyrkimys siihen, että ihminen pääsee ensisijaisen etuuksien piiriin jollakin aikavälillä ja hänen elämäntilanteessaan tapahtuu myönteisiä muutoksia. Keinoja oletettavasti tarvitaan lukuisia, aina kuntoutuksesta, palkkatukityöstä osallistumistulon kaltaisiin elementteihin. Palveluiden ja etuuksien yhteinen tehtävä tulisi kuitenkin olla tuloköyhyyden ehkäiseminen tai vähentäminen. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että tuetaan ihmisten osallistumista työelämään yksilölliset tarpeet huomioiden, jolloin vastikkeellisen tuen vastapainona pitäisi olla paljon mahdollisuuksia vastikkeellisuuden ehdon täyttämiseksi.

Palkkatyön, sosiaaliturvan ja yrittäjyyden yhteensovittaminen näyttäisi pääpiirteissään toimivan kohtuullisen hyvin. Suurimmat ongelmakohdat työn murroksen näkökulmasta näyttäisivät liittyvän siihen, että viimesijaisen turvan varaan putoaa ihmisiä jotka sinne eivät oikeastaan kuuluisi ja tämä synnyttää tarpeettomia byrokraloukkuja. Haitallista byrokraloukkuja on havaittavissa myös siinä, miten arviota yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuudesta tehdään.



Haitallisuudella tässä tarkoitetaan sitä, että arvioinnin tulokset ovat osin ennakoimattomia. Lisäksi pelko siitä, että sivutoiminen yrittäjyys katsotaan päätoimiseksi saattaa johtaa siihen, ettei yrittäjä uskalla laajentaa toimintaansa, koska hän pelkää toimeentuloriskin kasvavan liian suureksi. Legitimiteetin näkökulmasta ongelmallisena voidaan nähdä tilanne, että ryhmä ihmisiä ei pysty saamaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa koko työtulonsa perusteella riskin todentuessa, vaikka he osallistuvat tämän samaisen järjestelmän rahoittamiseen.

### 3. PALKKATYÖ, YRITTÄJYYS JA SOSIAALITURVA VERTAILUMAISSA

#### **Juho-Matti Paavola & Arttu Vainio**

Tässä luvussa tarkastellaan miten yrittäjyyttä, palkkatyötä ja sosiaaliturvaa on yhdistetty suomalaisen sosiaaliturvan kehittämisen kannalta mielenkiintoisissa maissa. Vertailumaiksi valitsimme Tanskan, Ruotsin ja Ison-Britannian, joiden sosiaaliturvajärjestelmissä on samankaltaisia elementtejä kuin Suomessa (mm. työttömyysturva, asumistuki ja toimeentulotuki sekä lasten määrään perustuvat lisät). Lisäksi näissä maissa on jouduttu miettimään, miten työelämässä ja yhteiskunnassa tapahtuneet muutokset vaikuttavat tukijärjestelmiin. Esimerkiksi silpputyön, yrittäjyyden ja itsensätyöllistämisen yleistymisen on aiheuttanut paineita sosiaaliturvan uudistamiselle.

Samankaltaisten lähtökohtien vuoksi Tanska, Ruotsi ja Iso-Britannia tarjoavat hyvän vertailukohdan Suomessa tehtäville uudistuksille. Niissä kaikissa on tehty merkittäviä sosiaaliturvaan liittyviä uudistuksia viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Samalla sosiaaliturvan saamisen edellytyksiä on kiristetty ja työttömyysturvan periaatteita on muutettu. Uudistusten tavoitteita ovat olleet sosiaalietuuksista johtuvien menojen alentaminen tai niiden kasvun pysäyttäminen, työllisyysasteen nostaminen työvoiman tarjontaa lisäämällä, työikäisen väestön hyvinvoinnin parantaminen ja köyhyyden vähentäminen sekä sosiaaliturvan yksinkertaistaminen.

Seuraavissa kappaleissa tarkastellaan palkkatyön, yrittäjyyden ja sosiaaliturvan muodostaman triangelin eri osia kussakin vertailumaassa ja käydään läpi niitä viime aikaisia uudistuksia, jotka ovat vaikuttaneet tähän kokonaisuuteen. Kaikki viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana vertailumaissa toteutetut uudistukset on kuvattu taulukkomuodossa liitteissä 3-5.

Kaikissa vertailumaissa palkkatyön ja sosiaaliturvan yhteys on vahva. Kokoaikaisessa palkkatyösuhteessa työskentely on edelleen tyypillisin työnteon muoto ja myös sosiaaliturvajärjestelmä on viritetty tukemaan tällaisia työntekijöitä. Yrittäjien sosiaaliturva on pitkään ollut palkansaajia heikompi niin Suomessa kuin kaikissa vertailumaissakin.

Viimeksi kuluneiden parin vuosikymmenen aikana tapahtuneiden yhteiskunnan ja työelämän muutosten seurauksena erilaisen silpputyön kysyntä on kasvanut. Samalla pienten yritysten ja itsensätyöllistäjien määrä on lisääntynyt. Muutokset ovat johtaneet tilanteeseen, jossa myös sosiaaliturvaa on haluttu uudistaa. Uudistusten tavoitteena on ollut muun muassa lisätä yrittäjyyden kiinnostavuutta.

Pisimmälle palkkatyön, yrittäjyyden ja sosiaaliturvan triangelin eri osien yhdistämiseen on päästy Tanskassa, kun ansiosidonnaista työttömyysturvajärjestelmää uudistettiin ottamaan paremmin huomioon myös epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevät, yrittäjät ja itsensätyöllistäjät sekä työnteon eri muotoja yhdistelevät henkilöt.

Ruotsissa sosiaaliturvajärjestelmä perustuu edelleen pääosin ajatukseen selkeistä kategorioiden kokopäiväisenä palkkatyöntekijänä, yrittäjänä ja työttömänä tai työkyvyttömänä, ja keskustelu kokonaisuudistuksesta on vasta käynnistymässä. Sosiaaliturvan saatavuuteen on kuitenkin jo kiinnitetty huomiota. Työttömien työnhakijoiden on oltava ”työmarkkinoiden käytävissä” kuten Suomessakin, mutta lisäksi heidän työkykyisyyteensä kiinnitetään enem-

män huomiota kuin Suomessa. Näiden perusedellytysten varmistamiseksi työttömät keskustelevat säännöllisesti työnvälityksen kanssa, ja he ovat velvollisia osallistumaan aktiivisesti omaa työllistymistään tukeviin toimenpiteisiin.

Myös Isossa-Britanniassa sosiaaliturvajärjestelmää on pyritty yksinkertaistamaan luomalla Universal Credit -järjestelmä, jossa erilaiset tuet yhdistetään. Siellä poliittinen keskustelu ja tutkimus ovat keskittyneet pitkälti tähän suureen uudistukseen. Käytännössä Universal Credit yhdessä budjettileikkausten kanssa on johtanut sosiaaliturvan heikennykseen. Järjestelmän sisäänajoon liittyviä ongelmia ovat olleet erityisesti tietotekniset ongelmat (järjestelmien toiminta) ja hidastuneet maksatukset sekä niistä seuranneet ongelmat.

Alla tarkastellaan lähemmin kunkin maan palkkatyön, yrittäjyyden ja sosiaaliturvan suhdetta toisiinsa. Lisäksi kustakin vertailumaasta valittiin lähemmän tarkastelun kohteeksi uudistus, joka oli merkittävällä tavalla vaikuttanut joko triangelin kokonaisuuteen tai johonkin sen osaan. Tanskan ja Ruotsin kohdalla tarkastellaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa. Tanskan uudistuksessa sitä virtaviivaistettiin. Ruotsissa taas tarkastelun kohteena on työttömyysturvan parantaminen epätyypillisissä työsuhteissa työskenteleville. Ison-Britannian osalta tarkastellaan lähemmin sosiaaliturvan muotoa, jonka on tarkoitus edistää sosiaaliturvalta yrittäjäksi siirtymistä.

### 3.1. Tanska

Tanskan työllisyyspolitiikka ja sosiaaliturvajärjestelmä perustuvat nk. flexicurity-malliin, jossa on kolme keskeistä tavoitetta. Ensimmäinen on tarjota työnantajille joustava mahdollisuus palkata ja irtisanoa työntekijöitä ilman suuria kustannuksia. Toinen tavoite on tarjota korvaava toimeentulo niille työntekijöille, jotka joutuvat vastoin omaa tahtoaan työttömiksi eivätkä voi, tai joiden ei tarvitse, turvautua muihin toimeentulon lähteisiin. Kolmantena tavoitteena on aktiivinen työllisyyspolitiikka, joka tarjoaa työttömäksi joutuneille uudelleen koulutusta ja tukipalveluita helpottamaan heidän paluutaan takaisin työmarkkinoille.

#### Palkkatyö ja sosiaaliturva Tanskassa

Palkansaajien työttömyysturva jakautuu kahteen osaan. Vapaaehtoinen vakuutus pohjainen järjestelmä perustuu työttömyyskassoilta (A-kasser<sup>4</sup>) maksettaviin jäsenmaksuihin, joiden pohjalta työntekijä on oikeutettu ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Ilman vakuutusta oleville henkilöille, joiden mahdollisuudet taata oma toimeentulo heikentyvät esimerkiksi työttömyyden tai sairauden takia, maksetaan tarveharkintaista tukea kunnan toimesta.

Ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan on tehty Tanskassa viime vuosina merkittäviä muutoksia, joiden pääasiallinen tavoite on ollut ohjata työttömiä ihmisiä ottamaan vastaan myös osa- ja väliaikaista työtä. Merkittävä heikennys ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan oli sen keston lyhentäminen vuonna 2010 neljästä vuodesta kahteen vuoteen<sup>5</sup>.

Vuonna 2016 työttömyysturvaan lisättiin mahdollisuus jatkaa sen kestoja maksimissaan vuodella käymällä töissä siten, että yksi tunti työssäoloa lisää turvan kestoja kahdella tunnilla. Myös tuen käyttämisen uusi laskentatapa ohjaa ihmisiä ottamaan vastaan muutakin kuin täysipäivästä työtä. Aiemmin tuen käyttö laskettiin viikkoina. Mikäli henkilö sai työttömyystu-

<sup>4</sup> A-Kasser, yhteiset verkkosivut: <https://www.a-kasser.dk/>

<sup>5</sup> Ministry of Finance, verkkosivut: <https://www.fm.dk/nvheder/pressemeddelelser/2010/05/20100525-aftale-om-genopretning-af-dansk-oekonomi>

kea esimerkiksi vain päivän ajan, sitä laskettiin kuluneeksi koko viikon edestä. Uudessa järjestelmässä tuen käyttö lasketaan tunneittain. Käytettyjen tukituntien määrä arvioidaan ansaitun palkan perusteella.<sup>6</sup>

Ansiosidonnaisen tuen määrä lasketaan viimeisen kahden vuoden ajalta ja siinä otetaan huomioon ne 12 kuukautta, jolloin tulot ovat olleet korkeimmat. Työssäoloehdon täyttymisen kohdalla siirryttiin käytettyä työaikaa mittaavasta tarkastelusta tulopohjaiseen laskentaan. Uudessa mallissa oikeus ansiosidonnaiseen työttömyyskorvaukseen lasketaan siis tehtyjen työtuntien sijasta ansaittujen tulojen perusteella. Tämä on helpottanut erityisesti palkkatyön ja itsensätyöllistämisen yhdistämistä.

## Yrittäjyys ja sosiaaliturva Tanskassa

Tanskassa yrittäjillä on nykyisin pitkälti samat mahdollisuudet sosiaaliturvaan kuin palkansaajillakin. Merkittävin ero aikaisempaan liittyy ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan, joka oli yrittäjille aiemmin selvästi palkansaajia heikompi. Tuolloin vain yleisten työehtojen alainen työnteko (eli perinteinen palkkatyö) otettiin huomioon työttömyysturvan tasoa arvioitaessa. Tämä jätti yrittäjät muita haavoittuvampaan asemaan.

Vuonna 2017 tehty ja kesällä 2018 voimaan tullut uudistus toi tilanteeseen merkittävän muutoksen<sup>7</sup>. Yrittäjien ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehdot yhtenäistettiin palkansaajien kanssa ja samalla tehdyn työn määrän arviointi muutettiin tuloperustaiseksi. Verottajan tietoihin perustuvassa tulorekisterissä otetaan huomioon kaikki tulot riippumatta siitä, onko ne saatu palkkatyöstä vai yritystoiminnasta.

Yrittäjät kuuluvat Tanskassa nyt samoihin työttömyyskassoihin kuin palkansaajat. Tietetyt erikoistuneet kassat ovat perinteisesti olleet yrittäjien suosiossa, mutta yhä useampien tomiessa itsensä työllistäjinä yrittäjiä on nyt kaikkien kassojen jäseninä. Vakuutettujen yrittäjien ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan taso on 90 prosenttia keskimääräisistä kuukausittaisista tuloista. Sille on asetettu kuitenkin yläraja, joka on tällä hetkellä 18 633 Tanskan kruunua kuukaudessa (tammikuussa 2019 noin 2500 euroa). Suomeen verrattaessa on kuitenkin otettava huomioon, että työttömyyspäiväraha heikkenee varsin nopeasti työttömyyden pitkittyessä.

## Tanskan työttömyysturva tulevaisuuden työmarkkinoille

Tanskassa ansiosidonnaista työttömyysturvaa on kehitetty viime vuosina määrätietoisesti vastaamaan työn murroksen mukana nousevia tarpeita. Siinä on siirrytty ajallisesta mittauksesta ja henkilöperustaisista arvioinneista kohti tuloihin perustuvaa työttömyysturvaa. Viimeisin suuri muutos työttömyysturvajärjestelmään astui voimaan kesällä 2018. Jo uudistuksen nimi kertoo sen katsovan tulevaan: Työttömyysturvan uudistaminen tulevaisuuden työmarkkinoita varten<sup>8</sup>. Muutoksella varaudutaan epätyypillisten työsuhteiden ja itsensä työllistämisen yleistymiseen.

Tanskassa yrittäjillä on pitkälti samat mahdollisuudet sosiaaliturvaan kuin palkansaajilla. Merkittävin ero oli aikaisemmin ansiosidonnainen työttömyysturva, joka oli yrittäjille selkeästi heikommalla pohjalla. Aikaisemmin vain yleisten työehtojen alainen työnteko laskettiin, kun tarkasteltiin oikeutta ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan ja tuen tasoa arvioitaessa – siis

<sup>6</sup> Danish Agency for Labour Market and Recruitment, verkkosivut: <https://star.dk/dagpengereformen/>

<sup>7</sup> Beskæftigelsesministeriet, verkkosivu: <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler-reformer/politiske-aftaler/2017/et-nyt-dagpengesystem-for-fremtidens-arbejdsmarked/>

<sup>8</sup> Beskæftigelsesministeriet, verkkosivu: <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler-reformer/politiske-aftaler/2017/et-nyt-dagpengesystem-for-fremtidens-arbejdsmarked/>

perinteinen palkkatyö. Useimmilla yrittäjillä ei tällaista toimintaa ole, joten he jäivät haavoit-  
tuvampaan asemaan. Lisäksi yrittäjien työttömyysturvaan liittyvät päätökset esimerkiksi si-  
vutoimisuudesta tehtiin paikallisissa toimistoissa yksittäisten tapauksittelijöiden toimesta,  
jolloin päätöksistä puuttui ennakoitavuus.

Vuonna 2017 tehty uudistus toi tilanteeseen merkittävän muutoksen. Valtionhallinnon ja työ-  
markkinajärjestöjen laajapohjaisessa yhteistyössä syntyneen uudistuksen tavoite on yhte-  
näistää palkansaajien ja itsensätyöllistäjien työttömyysturvaa. Käytännössä tämä on toteu-  
tettu tuomalla itsensätyöllistäjänä toimiminen samalle viivalle palkansaajana työskentelyn  
kanssa. Uudistuksen myötä freelancerit ja monet muut epätyypillisissä työsuhteissa toimivat  
voivat saada työttömyysetuuksia toimeksiantojen välillä.

Työttömyysturvan tason laskennassa tarvittavat tiedot saadaan veroviranomaisten ylläpitä-  
mästä tulorekisteristä. Laskentamalli perustuu mahdollisuuteen yhdistellä verohallinnon ja  
työttömyysturvajärjestelmän tietoja. Tavoitteena on, että järjestelmä perustuu selkeään, re-  
kisteripohjaiseen ja todennettavassa olevaan tietoon. A-kassat seuraavat veroviranomaisilta  
saatavia tulotietoja.

Uudistus vaikuttaa myös työttömyysturvan työssäoloehdon täyttymiseen. Henkilön tulee an-  
saita vähintään 228 348 Tanskan kruunua (noin 30 600 €) työttömyyttä edeltävän kolmen  
vuoden aikana. Kuukausittainen maksimi rajoittaa kustakin kuukaudesta saatavan tulon las-  
kemista. Lisäksi kun tukea on käytetty, sen palautuminen lasketaan uudessa järjestelmässä  
itsensä työllistäjillä tulojen perusteella. Tanskassa palkansaajien oikeus työttömyysturvaan  
perustuu tehtyjen työtuntien määrään: yksi tunti töitä palauttaa oikeuden kahteen tuntiin  
työttömyysturvaa. Uudistuksen myötä palkkatyötunnit ja itsensä työllistäjänä tehdyt työt las-  
ketaan yhteen työssäoloehdon kertymistä tarkasteltaessa. Myös itsensä työllistäjänä kerty-  
vät tunnit lasketaan tulojen mukaan. Vuoden 2016 muuntokaavan mukaan 15 euron lisätulo  
itsensä työllistäjänä vastaa yhtä työtuntia palkansaajana.

Uudistus helpottaa myös itsensä työllistäjien pääsyä työttömyysturvan piiriin vähentämällä  
työttömäksi ilmoittautumiseen ja yrityksen lopettamiseen liittyvää byrokratiaa. Yritystoiminta  
pitää kuitenkin edelleen lopettaa, mikä vaatii ilmoitusta kaupparekisteriin ja veroviranomai-  
selle. Uudistuksen yhteydessä luotiin kuitenkin uusia sähköisiä mahdollisuuksia ilmoittaa its-  
ensätyöllistämiseen liittyvät toimet lopetetuiksi. Työttömyysetuudessa on silti edelleen ka-  
rensit: yhden viikon odotus, mikäli yritys on mennyt konkurssiin ja kolmen viikon odotus,  
mikäli toiminta on lopetettu itse. Etuuteen liittyy myös kuuden kuukauden työnhaku-aika,  
jonka aikana ei voi perustaa uutta yritystä tai mennä osakkaaksi olemassa olevaan yrityk-  
seen.

Edellisestä poiketen yrittäjällä on edelleen mahdollisuus toimia sivutoimisesti myös saades-  
saan työttömyysetuutta, mikäli hänen yritystoimintansa oli jo ennen palkkatyöstä työttömäksi  
jäämistä sivutoimista tai hän aloittaa itsensä työllistäjänä toimimisen vasta työttömyysetuu-  
den hakemisen jälkeen. Näissä tapauksissa yrittäjällä on oikeus soviteltuun työttö-  
myysetuuteen, jossa yrittäjänä tehdyt tunnit eivät estä työttömyyskorvauksen maksamista,  
mutta ansaitut verotetut tulot palauttavat edelleen oikeutta työttömyysetuuteen.

Uusimman muutoksen myötä Tanskan ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa on nyt huo-  
mioitu koko triangeli: Siirtymät palkkatyön ja yrittäjyyden välillä sekä niiden yhdistely on  
helppoa ja työttömäksi joutuessaan henkilö saa kaikkien aiempien ansioidensa mukaista so-  
siaaliturvaa. Siirtymät yrittäjyyden ja sosiaaliturvan välillä vaativat edelleen yrityksen lopetta-  
mista ja karenssiaikojen huomioon ottamista, mutta muutoksista selviämistä on pyritty hel-  
pottamaan parantamalla palveluita.

## 3.2. Ruotsi

Ruotsin sosiaaliturva on esimerkki täysipäiväisen palkkatyön oletukseen perustuvasta sosiaaliturvajärjestelmästä, joka etsii nyt uusia ratkaisuja työelämän murroksen aiheuttamassa paineessa. Muutokset niin työelämässä kuin demografiassakin on havaittu, mutta järjestelmän uusiminen ei ole edennyt yhtä pitkälle kuin muissa vertailumaissa. Niinpä Ruotsin sosiaaliturvajärjestelmää voisi kuvailla anteliaana, mutta jäykkänä. Se takaa riskien realisoituessa toimeentulon perinteisessä palkkatyösuhteessa oleville ja työelämän ulkopuolelle kokonaan jääville, mutta epätyypillisissä työsuhteissa työskenteleville tai yrittäjyyttä ja palkkatyötä yhdisteleville järjestelmä ei tarjoa riittävää suojaa toimeentulon riskeiltä.

### Palkkatyö ja sosiaaliturva Ruotsissa

Ruotsi on perinteinen pohjoismainen hyvinvointivaltio, jossa palkkatyön ja sosiaaliturvan yhteys on vahva. Sosiaaliturvajärjestelmä tukee työntekijää välittömästi tämän joutuessa työttömäksi tai sairaaksi. Palkkatyöntekijät ovat myös hyvässä asemassa muiden ansiosidonnaisten tukien kuten vanhempainrahan osalta.

Palkkatyöntekijän työttömyysturvassa on kaksi osaa. Perusosaan ovat oikeutettuja kaikki riippumatta siitä, kuuluvatko he työttömyyskassaan. Ansiosidonnainen työttömyysturva taas toimii vapaaehtoisesti ja vakuutusperusteisesti työttömyyskassojen eli A-kassojen kautta. Ensimmäisten 200 työttömyyspäivän ajan ansiosidonnaisen työttömyysturvan taso on 80 prosenttia edellisten 12 kuukauden aikana kertyneistä tuloista. Tämän jälkeen tuen taso on 70 prosenttia 300 päivään asti ja siitä eteenpäin 65 prosenttia. Työttömyysturvalle on asetettu katto, jota vuonna 2015 nostettiin 910 Ruotsin kruunuun per päivä ensimmäisen 100 päivän aikana ja 760 kruunua siitä eteenpäin.<sup>9</sup>

Ansiosidonnainen työttömyysturva perustuu oletukseen kokoaikaisesta työstä. Epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevät, itsensä työllistämistä ja palkkatyötä yhdistelevät tai muuten työmarkkinoiden ulkopuolelle esimerkiksi sairauden tai vanhempainvapaan takia jääneet ovat sen suhteen heikommassa asemassa.

Työttömyysturvan ehtoja on kiristetty useasti viime vuosina. Tulotaso ja työssäoloehto lasketaan työttömyyttä edeltäneen 12 kuukauden ajalta riippumatta siitä, onko henkilö ollut koko tuon ajan töissä vai ei. Lisäksi työssäoloehdon täyttymiseksi henkilön on pitänyt olla työssä 80 tuntia kuukaudessa kuuden kuukauden ajan työttömyyttä edeltäneen 12 kuukauden aikana. Näiden muutosten myötä on arvioitu, että vuonna 2017 vain kolmasosa työttömistä sai 80-prosenttista työttömyystukea (Dagens Arena 2018).

Vuonna 2007 tehtyjen uudistusten myötä työttömyyskassojen maksuja nostettiin ja eri kassojen maksut tehtiin riippuvaisiksi kunkin kassan työttömien määrästä. Tämä johti työttömyyskassajäsenyyksien määrän jyrkkään laskuun. Muutos peruttiin vuonna 2013, mutta työttömyyskassojen jäsenmäärät eivät palautuneet enää ennalleen (OECD 2018c).

### Yrittäjyys ja sosiaaliturva Ruotsissa

Ruotsissa yrittäjyyden ja sosiaaliturvan yhteys on vahva ja yrittäjät ovat oikeutettuja pitkälti samoihin sosiaaliturvan muotoihin kuin palkkatyössä olevat henkilöt. Työttömyysturva ja sosiaaliturva sairauden varalle toimivat vakuutusperusteisesti myös yrittäjille. Erityisesti mahdol-

<sup>9</sup> Alfa kassan, verkkosivut: [https://english.alfakassan.se/Terms\\_and\\_Conditions/](https://english.alfakassan.se/Terms_and_Conditions/)

lisuus vanhempainrahan nostamiseen joustavasti ja työskennellä samalla on nähty yrittäjyyteen rohkaisevana, sillä se mahdollistaa yrityksen asiakaskontaktien ylläpidon myös vanhempainvapaan aikana. (Unionen 2018)

Yrittäjyyttä Ruotsissa selvittäneessä tutkimuksessa huomattiin, että yrittäjät ovat palkansaajia useammin pienituloisia. Tätä selittävät osittain syyt yrittäjäksi ryhtymisen taustalla: monet, jotka ovat vastoin tahtoaan joutuneet yrittäjiksi muiden työllistymismahdollisuuksien puuttuessa, epäonnistuvat muita useammin myös yritystoiminnassa (Timbro 2017). Yrittäjien sosiaaliturvajärjestelmän heikkouksia kuvataan seuraavissa kappaleissa.

Ensinnäkin sairausvakuutuksen karenssi on palkkatyössä oleville yksi päivä ja yrittäjille lähtökohtaisesti seitsemän päivää. Tämä on kuitenkin yrittäjien sairausvakuutuksen oletusvaihtoehto ja karenssipäivien määrää voi joko lisätä tai vähentää aina yhteen päivään asti. Karenssin muuttaminen vaikuttaa vakuutusmaksuun, mutta laskelmien mukaan yhden päivän karenssi on taloudellisesti paras valinta koko työväestölle. (Unionen 2018).

Toinen sosiaaliturvan haaste on työnantajan velvollisuus maksaa työntekijän sairauspäivärahan kaksi ensimmäistä viikkoa. Muutoksen tavoite oli ohjata työnantajia pitämään huolta työntekijöidensä terveydestä. Velvollisuus lisää kuitenkin itsensätyöllistämisen kustannuksia, sillä oman osakeyhtiön kautta itsensä työllistävä henkilö joutuu siis vastaamaan itse kahden viikon ajan sairauspäivärahasa kustannuksista.

Ansiosidonnaisen sairauspäivärahan ja vanhempainrahan laskentaperusteet ovat uusien osakeyhtiömuotoisten yritysten yrittäjille epäedulliset. Alkuvaiheessa yritykset eivät yleensä tuota paljonkaan voittoa, minkä seurauksena oikeutta sairauspäivärahaan tai vanhempainrahaan ei kerry. Avoin yhtiö on tässä suhteessa parempi yhtiömuoto, sillä avoimen yhtiön kahden ensimmäisen toimintavuoden katsotaan olevan kehitysvaihetta ja sairauspäivärahan tai vanhempainrahan perusteena olevan laskennallisen palkan (Sjukpenninggrundande inkomst, SGI)<sup>10</sup> määrittelyssä käytetään todellisten tulojen sijaan alan keskimääräisiä palkkoja. Palkkatyöntekijät voivat ottaa huomioon myös tulevat tulonsa sairauspäivärahan ja vanhempainrahan tasoa laskettaessa, mikä ei ole yrittäjille mahdollista.

Ruotsissa sekä palkkatyöstä että itsensätyöllistämisestä tuloja saavia ihmisiä on enemmän kuin aiemmin, ja heidän määränsä näyttää kasvavan (noin 204 000 henkilöä vuonna 2012, tai 4-5 % työvoimasta). Monet heistä ovat freelancereita tai taiteilijoita, jotka ottavat vastaan erilaisia lyhytaikaisia työsuhteita saadakseen lisätuloja. (Boborg-Trané 2017).

Sosiaaliturvajärjestelmän suhteen yhdistäjät ovat heikommassa asemassa kuin pelkkää palkkatyötä tekevät. Esimerkiksi sairauspäivärahaa laskettaessa kaikkien tulolähteiden tuloja ei lasketa yhteen, vaan heidät tulkitaan yrittäjiksi, ja sairauspäivärahan määrä lasketaan yritystulojen perusteella. Sama koskee vanhempainpäivärahoja ja monia muita etuuksia. Myöskään useiden eri osa-aikaisten palkkatyön lähteiden yhdistäminen ei tuota yhtä hyvää sosiaaliturvaa kuin saman palkkatason tarjoava yksittäinen työsuhte. (Ibid).

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin pääseminen on yhdistäjillä kokoaikaisessa työsuhteessa olevia vaikeampaa. Työttömyysturvaa saadakseen yritystoiminta on lopetettava, eikä sitä saa aloittaa uudestaan viiteen vuoteen. Palkansaajilla on myös mahdollisuus soviteltuun työttömyystukeen, jonka aikana voi työskennellä osa-aikaisesti. Yrittäjillä tätä mahdollisuutta ei ole. (Unionen 2018).

<sup>10</sup> Försäkringskassan, verkkosivut: [https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/arbetsformedlingen/forsakring/sqi/ut/p/z0/04\\_Sj9CPvkssv0xPLMnMz0vMAflio8ziLYwMfJ2cDB0NLINLAW8LT0sXd0sjdwDwsz0q1Pz9AuyHRUBKWZixQ!!/](https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/arbetsformedlingen/forsakring/sqi/ut/p/z0/04_Sj9CPvkssv0xPLMnMz0vMAflio8ziLYwMfJ2cDB0NLINLAW8LT0sXd0sjdwDwsz0q1Pz9AuyHRUBKWZixQ!!/)

Epättyypillisten työsuhteiden ja yrittäjyyden sekä palkkatyön yhdistämisen tuomat riskit toimeentulolle on havaittu ja hallitus on perustanut työryhmän pohtimaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan uusimista.

### **Ruotsin ansiosidonnaisen työttömyysturvan uudistaminen**

Ruotsissa on huolestuttu työttömyysturvajärjestelmän kykenemättömyydestä vastata nykyaikaisen työelämän haasteisiin. Työttömistä vain pieni osa pääsee osalliseksi ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta ja samalla myös työttömyyskassojen jäsenmäärät ovat tippuneet rajusti.

Erityisen haastavaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehtojen täyttäminen on epättyypillisissä työsuhteissa oleville, joiden riski jäädä työttömäksi on muutenkin keskimääräistä korkeampi. Monet heistä eivät pysty täyttämään 80 tunnin työssäoloehtoaa riittävän monelta kuukaudelta. Lisäksi vanhempainvapaan, sairauden tai muun syyn takia pois työelämästä työttömyyttä edeltävän 12 kuukauden aikana olleet henkilöt eivät usein täytä työssäoloehtoaa tai jos täyttävät, jää ansiosidonnaisen työttömyysturvan taso huomattavasti sen hetkisiä ansioita pienemmäksi. Nämä asiat voivat johtaa toimeentulon riskien merkittävään kasvamiseen.

Ruotsin hallitus asetti helmikuussa 2018 Maria Hemström Hemmingsonin johtaman ryhmän selvittämään mahdollisuuksia järjestelmän uusimiseksi<sup>11</sup>.

Ryhmän tehtävänä on:

- Antaa ehdotuksia siitä, miten pelkästään tuloihin pohjautuva työttömyysturva voitaisiin toteuttaa;
- Analysoida, millaisia muutoksia työttömyysvakuutusjärjestelmään pitäisi tehdä ja miten sitä koskevaa lainsäädäntöä pitäisi muuttaa;
- Antaa suosituksia, miten työssäoloehto ja muut työttömyysturvaa koskevat edellytykset voitaisiin suunnitella niin, että useimmat täyttäisivät ne.

Työministeri Ylva Johanssonin mukaan selvityksen tavoitteena on erityisesti löytää keinoja parantaa osa-aikaisissa, määräaikaisissa tai muuten epättyypillisissä työsuhteissa työskentelevien mahdollisuuksia päästä osaksi ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta. Näiden muutosten toivotaan myös tuovan enemmän ihmisiä takaisin työttömyyskassojen jäseniksi ja osaksi vakuutus pohjaista järjestelmää. (Sveriges Radio 2018).

Työryhmässä on laaja joukko eri ministeriöiden ja valtion organisaatioiden virkamiehiä sekä työttömyyskassojen edustajia. Ryhmän esittää ehdotuksensa loppuraportissaan, jonka on tarkoitus valmistua tammikuussa 2020. Työ on vasta aluillaan, joten toistaiseksi tuloksia ei ole tarjolla, mutta valmistuessaan se voi antaa mielenkiintoisia avauksia myös kotimaiseen keskusteluun.

### **3.3. Iso-Britannia**

Iso-Britannia eroaa pohjoismaisista verrokeistaan siinä, että useimmat työttömille tai työkyvyttömille osoitetut sosiaaliturvan muodot ovat tarveharkintaisia. Sosiaaliturvassa on myös

<sup>11</sup> Regerinkansliet, ryhmän verkkosivut: <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/02/dir.-20188/>



vakuutus pohjaisia komponentteja, mutta niiden merkitys ei ole yhtä suuri kuin vertailu- maissa. Lisäksi on hyvä huomata, että työssäkäyvillä on työelämän ulkopuolella olevia pa- rempi oikeus erilaisiin sosiaaliturvan muotoihin, kuten sairauspäivärahaan tai vanhempain- rahaan sekä erityisesti verovähennyksiin.

## **Palkkatyö ja sosiaaliturva Isossa-Britanniassa**

Ison-Britannian sosiaaliturvan päätehtävä on perinteisesti ollut tarjota suoja toimeentulon riskejä vastaan henkilöille, jotka joutuvat haluamattaan työttömäksi kokoaikaisesta työsuh- teesta. Aina 90-luvulta lähtien Isossa-Britanniassa on keskitytty entistä enemmän tekemään työstä kannattavaa sekä heikentämällä työttömyysturvaa, että edistämällä työsuhteessa ole- vien toimeentuloa ja sosiaaliturvaa esimerkiksi verohelpotusten kautta.

Työttömyysturva on jaettu kahteen osaan. Siihen kuuluu vakuutus pohjainen osa, jonka saa- minen edellyttää kahden vuoden ajalta maksettuja kansallisia vakuutusmaksuja. Sille on määritelty perustaso, joka on noin 58 punttaa (65 euroa) viikossa alle 25-vuotiaille ja noin 73 punttaa (82 euroa) viikossa 25-vuotiaille ja sitä vanhemmille. Keskimääräiselle kuukausita- solle ja euromääräiseksi muutettuna tuen suuruus on noin 282 euroa kuukaudessa alle 25- vuotiaille ja noin 356 euroa kuukaudessa 25-vuotiaille ja sitä vanhemmille. Osa-aikatyö ja muut tulot voivat alentaa vakuutus pohjaisen työttömyysturvan tasoa.

Vakuutus pohjaisen osuuden lisäksi työttömyysturvaan kuuluu tarveharkintainen työttö- myysetuus, jonka suuruus perustuu arvioon siitä, kuinka paljon tuloja minimitoimeentulon takaaminen vaatii. Sen suuruus riippuu tuensaaajan elinolosuhteista, kuten asumismuodosta (yksin tai parisuhteessa), huollettavien määrästä ja mahdollisista sivutulujen määrästä sekä säästöistä siltä osin kuin ne ylittävät valitut rajat. Suomalaisittain mielenkiintoinen yksityis- kohta on työttömyysturvaan liittyvä ”kylmän sään lisä”, jota maksetaan niiltä viikoilta, joina vuorokauden keskilämpötila on nolla tai alempi. Tällä kompensoidaan talvella kasvavia läm- mityskustannuksia.

Merkittävin uudistus Ison-Britannian sosiaaliturvajärjestelmään tehtiin 2012, jolloin kuusi eri- laista sosiaaliturvan muotoa päätettiin yhdistää vaiheittain yhdeksi Universal Creditinä (UC) tunnetuksi tueksi<sup>12</sup>. Siihen kuuluvia elementtejä ovat vaikeasti työllistyville tarkoitettu tuki ESA (Employment and Support Allowance); aktiivisesti työtä hakevien JSA (Jobseeker's Al- lowance); toimeentulotuki (Income Support); vuokralla asuville pienituloisille suunnattu asu- mistuki (Housing Benefit); pienituloisille työssä käyville tarkoitettu WTC (Working Tax Cre- dit); ja lapsiperheille suunnattu Child Tax Credit. Tuille (yhteenlaskettuna) asetettiin yläraja. Tämä yläraja on muita korkeampi henkilöillä, joilla on lapsia (riippumatta siitä asuvatko lap- set hänen luonaan vai ei) sekä Lontoossa tai sen lähiseudulla asuvilla.

Universal Creditin toimeenpano ei ole sen ensi vaiheissa onnistunut täysin toivotulla tavalla. Tietotekniset ongelmat, osaamiseen liittyvät puutteet ja tuen maksatusten viivästymiset yh- dessä sosiaaliturvaan tehtyjen merkittävien säästöjen kanssa ovat johtaneet monenlaisiin ongelmiin. Erityisen paljon ongelmia on ollut niillä, joiden mahdollisuudet työllistyä osa-aika- työhön ovat muita pienemmät. Tällaisia ovat esimerkiksi yksinhuoltajat ja ne, joilla on työllis- tymistä haittaavia vammoja tai muita rajoitteita.

## **Yrittäjyys ja sosiaaliturva Isossa-Britanniassa**

Isossa-Britanniassa yrittäjyyden ja sosiaaliturvan yhteys on heikko. Yrittäjät jäävät paitsi mo- nista palkkatyössä oleville saatavilla olevista sosiaaliturvan muodoista. Palkkatyössä oleville

<sup>12</sup> Universal Credit -lainsäädäntö, verkkosivut: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/contents/enacted>

suunnatut tuet, kuten sairauspäiväraha, lomaraha ja vanhempainraha eivät ole yrittäjien saatavilla. Myös työttömyysetuudet on suunniteltu ensisijaisesti palkkatyötä tekeville, eikä yrittäjiä ole otettu niissä huomioon (PwC 2014). Merkittävimmät yhteiskunnan tuet yrittäjille liittyvät uusien yritysten perustamiseen. Näitä käydään läpi tarkemmin alla tapaustutkimuksena.

Riippumattomien työntekijöiden ja heidän lyhytkestoisten sekä monilla eri tavoin organisoitujen työsuhteidensa määrä on lisääntynyt Isossa-Britanniassa. Ilmiöstä käytetään termiä *gig-economy*. Kasvanut työvoiman liikkuvuus, riippumattomuus työnteon paikasta, digitalisaatio sekä digitaaliset työnteon alustat ovat antaneet työntekijöille mahdollisuuden vaihtaa työpaikkaa aiempaa useammin ja joustavammin. (Department for Business, Enterprise, Industry and Skills 2018). Toisaalta se tarjoaa myös työnantajalle mahdollisuuden palkata ihmisiä yrittäjästatuksella työntekijämäisiin työsuhteisiin ilman työnantajan vastuuta. Viimeaikaisissa oikeustapauksissa tällaisissa työsuhteissa toimivat henkilöt on todettu oikeutetuiksi palkkatyöntekijöille kuuluviin etuuksiin (The Guardian 2018).

Perinteisen sosiaaliturvan näkökulmasta monia eri työnantajia palvelevien työntekijöiden joukko on ongelmallinen. Universal Credit voisi olla ratkaisu näihin ongelmiin, mutta ainakin toistaiseksi siinä on havaittu vakavia puutteita, jotka liittyvät mm. hidastuneisiin maksatuksiin ja tietojärjestelmien huonoon toimintaan. Universal Creditin kehittämistä kuitenkin jatketaan, ja tilanteen odotetaan paranevan vähitellen.

### Ison-Britannian tukimuodot uusille yrittäjille

Useimmat työttömyyteen liittyvät sosiaaliturvan muodot, kuten Jobseeker's Allowance (JSA), on suunnattu palkkatyötä etsiville henkilöille ja niitä saavien työttömien on ollut vaikea perustaa omia yrityksiä esimerkiksi tukeen kuuluvien aktiivisuusvaatimusten takia. New Enterprise Allowance (NEA) on suunniteltu helpottamaan työttömien siirtymistä yrittäjiksi. NEA otettiin käyttöön vuonna 2011 ja se korvasi saman suuntaisesti toimineen Enterprise Allowance Schemen. Lisätukea siirtymisessä sosiaaliturvalta yrittäjyyteen tuo uusille yrityksille suunnattu valtion myöntämä Start Up Loan -lainaohjelma, joka otettiin käyttöön 2013.

NEA turvaa uutta yritystä aloittavan henkilön toimeentulon yrityksen perustamisvaiheessa. Kun työtön päättää perustaa yrityksen ja siirtyy työnhakijasta yrittäjäksi, NEA tarjoaa suunnitelleen JSA:ta vastaavan toimeentulon ensimmäisten 13 viikon ajalle. Tämän jälkeen maksettava summa puolittuu seuraavan 13 viikon ajaksi.

Start Up Loan on puolestaan valtion takamaa lainaa yrityksen perustamista varten. Laina on suunnattu ennen kaikkea uusille yrittäjille, jotka eivät saa tarvittavaa rahoitusta muuta kautta. Lisäksi lainan ottajan tulee täyttää joukko muita kriteereitä, mm<sup>13</sup>:

- Yli 18 vuoden ikä
- Saaja asuu ja on myös oikeutettu työskentelemään Isossa-Britanniassa
- Yritystoiminta tapahtuu Isossa-Britanniassa
- Luottokelpoisuus

Start Up Loan ei ole rajattu vain NEA:n saajille, vaan kaikki kriteerit täyttävät voivat hakea lainaa. Lainasumma voi olla 5 000 punnasta aina 25 000 puntaan. Lainan takaisinmaksuaika on 1–5 vuotta ja korko on 6 prosenttia.

<sup>13</sup> Stat Up Loan, verkkosivut: <https://www.startuploans.co.uk/am-i-eligible/>

Oleellinen osa NEA:a ovat sen saajalle tarjottavat tukipalvelut. Työpajojen ja erityisesti mentorointiohjelman avulla uusi yrittäjä voi kehittää liikesuunnitelmaansa paremmaksi ja tutustua yrittäjän kannalta keskeisiin palveluihin. NEA:n saaja saa vapaaehtois pohjalta toimivaa mentorointia vähintään kolme kertaa ensimmäisen 12 viikon aikana yrityksen perustamisen jälkeen, ja mentori on saatavilla vuoden ajan yrityksen perustamisesta.

Vuoden 2018 puoliväliin mennessä NEA:n kautta kirjattiin 221 360 uuden yrityksen aloitusta. Start Up Loan -lainoja on taas vuosina 2013–2017 myönnetty noin 53 000 kappaletta. Kunnollista numeerista seurantatietoa tukien kautta syntyneiden yritysten menestyksestä ei ole.

Paras saatavilla oleva numerotieto löytyy tiedonvapauslain nojalla tehdystä kysymyksestä, joka suunnattiin Start Up Loans-lainoja myöntävälle British Business Bankille. Pankin mukaan vanhimmista, vuonna 2012–2013 myönnetyistä Start Up Loans -lainoista on jäänyt maksamatta 45,7 prosenttia ja vuonna 2013–2014 49,6 prosenttia. Uudemmissa lainoissa laiminlyöntien määrät tippuvat jyrkästi, mutta iso osa laskusta voi johtua siitä, että lainat ja yritystoiminta ovat olleet olemassa lyhyemmän aikaa (British Business Bank 2017). Näitä osuuksia voi verrata siihen, että yleisesti noin puolet aloittavista yrityksistä päätyy konkurssiin (The Telegraph 2014). Tämä antaa viitteitä siitä, että ohjelmassa mukana olevat yritykset saattavat menestyä hieman keskimääräistä paremmin, mutta asian varmentamiseksi tarvittaisiin huomattavasti enemmän tietoa.

Vuonna 2013 toteutettiin laadullisiin aineistoihin perustuva arviointi NEA:sta ja sen edeltäjästä, Enterprise Allowance Schemestä sekä Start Up Loan -lainaohjelmasta (Department for Work and Pensions 2013). Arvioinnin perusteella sekä mentorointi että rahallinen tuki oli koettu hyödyllisiksi. Valtaosa NEA:n avulla syntyneistä uusista yrityksistä oli kuitenkin pientai mikroyrityksiä, joiden tarkoitus oli tuoda toimeentulo perustajalle ja hänen perheelleen. Lainoja myös otettiin oletettua vähemmän, sillä korkea korko ja joustamattomat takaisinmaksuehdot tekivät siitä liian riskialttiin vaihtoehdon monille uusille yrittäjille. NEA:een ja Start Up -lainoihin on tehty arvioinnin jälkeen muutoksia.

Arvioinnin johtopäätöksenä on, että NEA:n kaltaiset rahoitusta ja tukipalveluja, kuten mentorointia, yhdistävät ohjelmat voivat edistää uusien ja liiketoiminnaltaan kestävien yritysten syntymistä ja työttömien siirtymistä itsensä työllistäjiksi. Hyödyt voivat kuitenkin keskittyä tiettyihin ihmisryhmiin: erityisesti hyvin koulutetut, 30–40 vuotiaat miehet perustivat hyvin menestyviä yrityksiä. Myös aikaisempaa yrittäjäkokemusta omaavat ovat muita paremmassa asemassa hyötymään tämän kaltaisista ohjelmista. Nämä ovat ryhmiä, jotka ovat muutenkin keskimääräistä paremmassa asemassa työmarkkinoilla. (Department for Work and Pensions 2013).

### **3.4. Yhteenvedoa kansainvälisestä vertailusta**

Vertailumaiden sosiaaliturvaa on uudistettu huomattavasti viime vuosina. Viimeisen 10 vuoden aikana tehdyt uudistukset ja varsinkin niiden takana olevat tavoitteet työmarkkinoiden ja sosiaaliturvan kehittämiseksi ovat samansuuntaisia kaikissa vertailumaissa.

Eri maissa asetettujen tavoitteiden voidaan nähdä palautuvan kolmeen erilliseen näkökulmaan, joita ovat: (1) Julkisten menojen vähentämiseen tai niiden kasvun hillitseminen; (2) Työvoiman tarjonnan lisäämiseen sosiaaliturvaa heikentämällä; (3) Tavoitteeseen hallinnollisen työn vähentämisestä ja tehostamisesta sekä byrokratian karsimisesta.

1. Julkisten menojen vähentämiseen liittyvät tavoitteet hallita sosiaaliturvan kokonais-kustannusten kehitystä ja lisätä työssäkäyvien määrää. Kaikissa vertailumaissa so-siaaliturvan kustannuksia on alennettu esimerkiksi lyhentämällä ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoa ja pienentämällä sen suuruutta sekä kiristämällä tuen saa-misen edellytyksiä. Muutos on osa laajempaa kehitystä ja samansuuntaisia uudis-tuksia on tehty monessa muussakin Euroopan maassa.
2. Vertailumaiden hallitukset ovat pyrkineet lisäämään työvoiman tarjontaa samoin kei-noin, kuin ne ovat karsineet sosiaaliturvan kustannuksia: lyhentämällä sosiaalitur-van kestoa, alentamalla sen korvaustasoa ja kiristämällä saantiehtoja. Lisäksi ver-tailumaiden hallitukset ovat kiristäneet työttömyys- ja toimeentuloturvan sanktioita ja karensseja. Ajatuksena on, että toimenpiteet ohjaisivat ihmisiä hakemaan entistä aktiivisemmin töitä avoimilta työmarkkinoilta.
3. Hallinnollisen työn vähentäminen ja tehostaminen sekä byrokratian karsiminen ovat merkittäviä tavoitteita vertailumaista varsinkin Ison-Britannian ja Tanskan uudistuk-sissa. Hallintoa halutaan yksinkertaistaa ja asiakkaiden saamaa palvelua kehittää tuensaajien näkökulmasta yksinkertaisemmaksi. Tavoitteina ovat aiempaa parempi ja tehokkaampi julkinen palvelu sekä byrokratialoukkujen purkaminen.

Toinen tavoite on hallinnollisten kustannusten vähentäminen, mutta näyttää siltä, että vertai-lumaissa siihen pyritään ennemminkin pitkällä kuin lyhyellä aikavälillä. Työvoiman neuvon-taan on näissä maissa varattu varsin paljon resursseja, ja henkilökohtaisia tapaamisia on paljon. Mikäli nämä tapaamiset ja työttömien ohjaaminen tuottavat tulosta, työllisyyden voi-daan ajatella paranevan ja tehdyn investoinnin maksavan itseään takaisin.

Näillä tavoitteilla on paljon yhteistä myös Suomessa esiin nostettujen näkemysten ja täällä tehtyjen uudistusten kanssa. Tavoitteita oli kuitenkin lähestytty maiden omista lähtökohdista. Sosiaaliturvan järjestämisen historia on vertailumaissa omanlaisensa, joten tämä konteksti on myös syytä huomioida, kun uudistuksia ja niiden vaikutuksia verrataan Suomeen. Myös toteutuksessa oli eroja. Merkittävimmät niistä liittyvät työnvälityksen rooliin, joka on vertailu-maissa huomattavasti suurempi ja aktiivisempi kuin Suomessa.

Vertailumaissa tehtyjen uudistusten suunnittelussa tai niihin liittyvässä tutkimuksessa palk-katyön, yrittäjyyden ja sosiaaliturvan triangelia ei erikseen otettu huomioon. Monissa uudis-tuksissa pyrittiin kuitenkin helpottamaan palkkatyön ja sosiaaliturvan yhdistämistä tai helpot-tamaan yritystoiminnan käynnistämistä, sekä joissakin tapauksissa myös tarjoamaan mah-dollisuuksia yhdistää yritystoiminnan tuloja ja sosiaaliturvaa.

Vertailumaissa työttömyysetuuksien ja muiden sosiaaliturvan muotojen maksaminen edellyt-tää säännöllistä henkilökohtaista kontaktia etuuksia tuen myöntäviin tahoihin huomattavasti Suomea useammin. Kontaktin muotoja voivat olla työnhakijan kanssa käytävät keskustelut, työllistymissuunnitelmien tekeminen ja työttömien ohjaus esimerkiksi opiskelupaikkoihin. Li-säksi etuuksien maksamiseen voi sisältyä erilaisia työ- ja osallistumisvelvoitteita joiden lai-minlyönnistä seuraa karensseja tai sanktioita. Vertailumaissa työvoimatoimistot ovat selvästi paremmin resursoituja kuin Suomessa. Siksi niillä on selvästi Suomen viranomaisia parem-mat mahdollisuudet työnhakijoiden tavoitteiden ja mahdollisuuksien selvittämiseen ja heidän työnhakunsa tukemiseen. Tämä on hyvä muistaa, kun Suomen ja vertailumaiden välisiä eroja tarkastellaan.

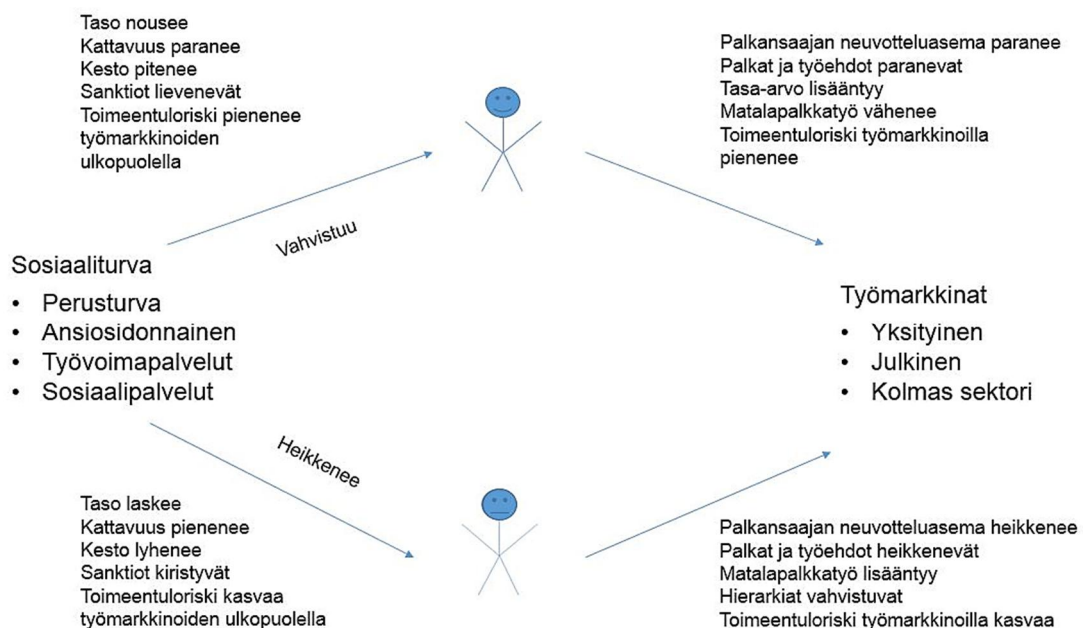
## 4. TOIMEENTULON RISKIN HALLINTA TÄHÄN ASTI

### Ville-Veikko Pulkka

Vaikka tällä hetkellä suurin osa työmarkkinoilla toimivista ihmisistä on palkansaajia (luku 2), sosiaaliturvaa on syytä uudistaa siitä näkökulmasta, että työn organisointi muuttuu ja että joko palkansaajiin ja yrittäjiin tulee tulevaisuudessa olemaan vähemmän selkeä (luku 1). Jotta voisimme avata näkymiä sosiaaliturvan uudistamiseen työmarkkinoiden muutoksen näkökulmasta, tarkastelemme seuraavaksi, miten työmarkkinariskejä on yritetty hallita tähän asti ja miten niitä voisi mahdollisesti paremmin hallita tulevaisuudessa kokonaisuutena ottaen huomioon, että tulevaisuudessa kaikki työ muuttuu enemmän yrittäjämäiseksi. Tässä luvussa tarkastelemme siksi ensin, miten toimeentulon riskiä on yritetty hallita työllisyys- ja sosiaalipolitiikan avulla. Minkälaisiin oletuksiin työmarkkinoiden toiminnasta riskien hallinta on perustunut?

Kun työmarkkinariskejä arvioidaan, sosiaaliturvaa ja työmarkkinoita pitää tarkastella kokonaisuutena. Muutokset sosiaaliturvaan vaikuttavat toimeentuloriskiin sekä työmarkkinoilla, että työmarkkinoiden ulkopuolella, kuten alla oleva kuvio osoittaa.

### Kuvio 4.1. Sosiaaliturvan ja työmarkkinoiden välinen yhteys



Sosiaaliturvan ja työmarkkinoiden välinen yhteys<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Yksinkertaisuuden vuoksi sosiaaliturvan rahoitus on jätetty tästä kuvioista pois. Verot ja sosiaaliturvamaksut rahoittavat etuudet ja vaikuttavat myös työmarkkinoiden toimintaan. Voidaan kuitenkin olettaa, että etuuksilla ja niiden rahoituksella on yhteys: kun etuuksia leikataan, voidaan samalla alentaa veroja ja päinvastoin: kun etuuksia korotetaan, ne pitää jotenkin rahoittaa.

Jos sosiaaliturva heikkenee ja palveluiden saatavuus, rahoitus ja/tai laatu heikkenee, ihmisten toimeentulon riskit kasvavat työmarkkinoiden ulkopuolella välittömästi (muutos on tosin erilainen eri ryhmille, ks. luku 2 tässä raportissa). Toimeentulon riskit kasvavat kuitenkin myös työmarkkinoilla, koska sosiaaliturvan heiketessä myös palkat ja työehdot saattavat heiketä – erityisesti jos työehtosopimukset tai työmarkkinajärjestöjen neuvotteluasema ei ole vahva. Sosiaaliturvaa voi teoriassa heikentää useilla tavoin: suorat tason leikkaukset ovat harvinaisia mutta mahdollisia. Usein sosiaaliturvaa heikennetään esimerkiksi sen kestoja lyhentämällä tai saantiehtoja (esimerkiksi työttömyysturvan työssäoloehto) tiukentamalla. Nämä kaikki heikennykset kasvattavat suoraan työmarkkinoiden ulkopuolella olevien ihmisten toimeentulon riskejä.

Toimeentulon riski kasvaa myös, jos sosiaaliturvan sanktioita kiristetään. Sanktiot tarkoittavat sosiaaliturvan tason leikkauksia tai tuen menettämistä määrääjäksi niissä tapauksissa, joissa sosiaaliturvaan oikeutettu henkilö esimerkiksi kieltäytyy yhteistyöstä palveluviranomaisen kanssa tai kieltäytyy vastaanottamasta hänelle osoitettua työtä. Suomalaisessa sosiaaliturvassa sanktioita on rakennettu niihin etuuksiin, joita potentiaalisesti työvoimaan kuuluvat ihmiset voivat saada – pois lukien sairausvakuutus. Myös toimeentulotukeen on rakennettu sanktioita, jotka määritellään toimeentulotukilain 10 §:ssä (Laki toimeentulotuesta 1412/1997).

Sanktioiden kiristäminen lisää toimeentulon riskiä sekä työmarkkinoiden ulkopuolella, että työmarkkinoilla. Työmarkkinoiden ulkopuolella sanktion kohteeksi joutunut ihminen menettää osan toimeentulostaan. Lisäksi työvoimapalveluiden ja sosiaalipalveluiden luonne muuttuu, kun ihmiset velvoitetaan osallistumaan palveluihin toimeentulon menetyksen uhalla. Työmarkkinoilla palkat ja työehdot saattavat heikentyä, kun työnantajat tietävät, että sosiaaliturvan ehdot ovat epäedullisemmat suhteessa heikoimpiin palkkoihin ja työehtoihin (Peck 2001, 35).

Toimeentulon riskin kasvamisen seurauksena työmarkkinoilla matala-palkkatyö lisääntyy, kun työnantajien on mahdollista alentaa alimpia palkkoja ja heikentää työehtoja työehtosopimusten sallimissa rajoissa. Samalla hierarkiat vahvistuvat, kun erot heikoimpien ja parhaimpien työehtojen välillä kasvavat. Seurauksena voi myös olla tuloerojen kasvu – etenkin jos sosiaaliturvan heikennys tapahtuu noususuhdanteen aikana.

Sosiaaliturvan heikennyksestä johtuva kehityskulku kääntyy päinvastaiseksi, jos sosiaaliturvaa vahvistetaan. Tällöin toimeentulon riski pienenee sekä työmarkkinoiden ulkopuolella, että työmarkkinoilla. Työntekijöiden neuvotteluasema vahvistuu, tasa-arvo lisääntyy, ja palkat ja työehdot paranevat.

Sosiaaliturvan muutoksia pitää siis arvioida laajemmin kuin pelkkinä teknisinä, järjestelmän sisäisen logiikan muutoksina. Sosiaaliturva ja työmarkkinat muodostavat kokonaisuuden, jonka osat vaikuttavat toisiinsa.

Sosiaaliturvan ja talouskasvun välinen yhteys on monimutkainen ja ymmärrys tästä yhteydestä riippuu näkökulmasta. Periaatteessa sekä sosiaaliturvan heikentämiseen, että sen vahvistamiseen perustuva strategia voi johtaa talouskasvuun. Birnbaumin ym. analyysi osoittaa, että antelias sosiaaliturva ei ole yhteydessä hitaampaan talouskasvuun, kun eri maita verrataan keskenään (Birnbaum ym. 2017, 107–121). Yhdistettynä kokonaiskysyntää lisäävään talouspolitiikkaan sosiaaliturvan vahvistaminen voi siten johtaa talouden kasvuun.

Toisaalta hallitukset voivat halutessaan yrittää luoda kasvua heikentämällä sosiaaliturvaa. Silloin kasvun odotetaan tapahtuvan matala-palkkatyön lisääntymisen myötä, kun yritysten

on helpompi työllistää ihmisiä, kun sosiaaliturvasta tulee vähemmän houkutteleva. Tämänlainen kasvustrategia johtaa kuitenkin helposti myös eriarvoisuuden kasvuun.

Työllisyyden edistäminen toimii perusteluna useilla hallinnonaloilla tehtäville uudistuksille. Tästä syystä myös toimeentulo- ja yrittäjäriskin vaikuttavat työllisyyspoliittiset toimenpiteet ovat moninaisia. Joissain tapauksissa – esimerkiksi koulutuspolitiikan kohdalla – vaikutukset ovat epäsuorempia ja voivat näkyä vasta pidemmällä aikavälillä. Tässä luvussa työllisyyspoliittisiksi toimenpiteiksi (ks. Liitetaulukko 6) on tulkittu uudistukset, joita on joko perusteltu työllisyystavoitteilla, tai joiden pääasiallinen sisältö on yhteydessä valittuun työllisyyspoliittiseen linjaan. Perinteiset työllisyyspoliittiset politiikkatoimenpiteet eli työ- ja työttömyysturvalainsäädännön uudistukset muodostavat kuitenkin merkittävimmiltä osin myös tässä luvussa esitetyn politiikka-analyysin (*policy analysis*) aineiston.

*Policy Cycle* -vaihemalliin tukeutuvassa politiikka-analyysissä (esim. Hill & Hupe 2002, 5–6; Jann & Wegrich 2006, 43–62) katse kohdistetaan toteutetun toimenpiteen sisällön (*policy formulation*) lisäksi myös yhteiskuntapoliittisen ongelman muotoiluun (*agenda setting*) sekä politiikkatoimenpiteen vaikuttavuuteen (*evaluation*). Ideaalityyppisessä politiikka-analyysissä kiinnitetään usein huomiota myös päätöksentekoprosessiin (*decision making*) ja toimeenpanoon (*implementation*). Tämän tutkimuksen kiinnostuksen kohteena on kuitenkin ensisijaisesti työllisyyspolitiikan ongelman muotoilu, esitetyt ratkaisut ja näiden ratkaisujen vaikuttavuus toimeentulo- ja yrittäjäriskin hallintaan.

Analyysi etenee seuraavasti: aluksi käydään lyhyesti läpi työllisyyspolitiikan taustateorioita, jotka ovat vaikuttaneet viimeisten vuosikymmenien aikana toteutettuun politiikkaan. Talousteorian vaikutus työllisyyspoliittisten ongelmien muotoilussa on ollut, ja on edelleen huomattava, mistä syystä sen tiettyjen perusoletusten ymmärtäminen on välttämätöntä tutkittaessa työllisyyspoliittisten ongelmien muotoilua. Esille nousevat erityisesti talousteoreettiset työttömyysdiagnoosit, jotka ovat ohjanneet työllisyyspoliittista keskustelua niin Suomessa kuin muuallakin.

Työllisyyspolitiikan taustateorioiden käsittelyn jälkeen siirrytään empiirisen aineiston analyysiin. Empiirisen aineiston muodostavat tällä hallituskaudella annetut hallitusten esitykset, joiden avulla voidaan tutkia politiikkatoimenpiteiden sisällön lisäksi yhteiskuntapoliittisen ongelman muotoilua. Analyysin pääasiallisena tavoitteena on kuitenkin arvioida, millaisia vaikutuksia uudistuksilla on toimeentulo- ja yrittäjäriskin näkökulmasta.

Politiikka-analyysissä tehtyjen havaintojen pohjalta esitetään lopuksi arvio siitä, tukeeko valittu työllisyyspoliittinen linja tarkoituksenmukaisimmalla tavalla toimeentulo- ja yrittäjäriskin hallintaa. Näiden johtopäätösten lisäksi viimeisessä luvussa arvioidaan, millaisia haasteita valittu työllisyyspoliittinen linja muodostaa tulevaisuuden sosiaaliturvan kehittämiseksi, ja miten työllisyyspolitiikkaa olisi mahdollista kehittää, jotta se tukisi parhaalla tavalla toimeentulo- ja yrittäjäriskin hallintaa.

## **4.1. Työllisyyspolitiikan megatrendit: Keynesiläisestä täydytyöllisyyspolitiikasta aktivointiparadigmaan**

Toista maailmansotaa seuranneet kolme vuosikymmentä tunnetaan yleisesti hyvinvointikapitalismin kultaisina vuosikymmeninä. Ihmisten elintaso nousi voimakkaasti, hyvinvointi-  
tiot laajenivat ja myönteistä kasvu-uraa tuki vakaa työllisyyskehitys kaikissa länsimaissa.

Keskeinen taustalla vaikuttanut idea oli keynesiläinen täystyöllisyyspolitiikka, joka luotti työllisyyden edistämässä valtion keskeiseen rooliin työvoiman kysynnänsäätelijänä (esim. Korpi & Palme 2003, 428). On kiistanalaista, missä määrin esimerkiksi Suomessa harjoitettua finanssipolitiikkaa voidaan kuvailla tosiasiaa keynesiläiseksi, mutta valtion rooli oli keskeinen myös suomalaisessa työllisyyspolitiikassa.

1970-luvun stagflaatiokriisi, eli yhtäaikainen korkea työttömyys ja inflaatio, johti kuitenkin asteittain keynesiläisen täystyöllisyyspolitiikan kriisiin (esim. Mankiw 2009, 282–283). Tämän seurauksena ideoita työllisyyspolitiikkaan ryhdyttiin hakemaan uusista talousteoreettisista avauksista. Aktiivisen työvoiman kysynnän säätelyn sijaan valtion tehtäväksi nähtiin enenevässä määrin työvoiman tarjonnan lisääminen työttömiä aktivoimalla. Työvoiman tarjonnalla tarkoitetaan talousteoreettisesti työvoiman päätöstä osallistua työmarkkinoille tai lisätä työn-tekoa työmarkkinoilla (esim. Kärkkäinen 2011, 4).

Käytännössä työvoiman tarjonnan korostuminen työllisyyspolitiikassa on tarkoittanut esimerkiksi pyrkimystä lisätä työnteon taloudellisia kannustimia, työlainsäädännön säätelyn purkamista ja työttömyysturvan ehtojen tiukkenemista. Aktivointipolitiikkaa on kritisoitu myös köyhyyden lisäämisestä. (esim. Julkunen 2013.)

Anglosaksisissa hyvinvointivaltioissa uudet ideat omaksuttiin muita maita nopeammin, mutta työllisyyspolitiikan paradigmanmuutos on ollut havaittavissa kaikissa länsimaisissa hyvinvointivaltioissa. Suomessa aktivointiparadigman alku ajoitetaan yleensä vasta 1990-luvun puoliväliin. Vuonna 1994 Suomessa otettiin käyttöön työmarkkinatuki, minkä jälkeen työttömyysturvan ehtoja on kiristetty useilla eri toimenpiteillä ja työttömien palvelujärjestelmää uudistettu monialaisesti. Aktivointiparadigman<sup>15</sup> mukaisia uudistuksia ovat olleet toteuttamassa kaikki eduskuntapuolueet. (emt.)

Kansainvälisten organisaatioiden, erityisesti OECD:n roolia on pidetty keskeisenä aktivointiparadigman leviämässä (Sihto 2013). Maiden välillä on luonnollisestikin havaittavissa eroja painotuksissa esimerkiksi sen suhteen, miten velvoittavaa lainsäädäntöä aktivoinnin ympärille on säädetty. Pohjoismaissa puhuttiin pitkään koulutusta korostavasta sosiaalisen investoinnin strategiasta (Sipilä 2011) siinä missä anglosaksisissa maissa aktivointi on tarkoittanut ensisijaisesti työvelvoitteiden ja sanktioiden lisääntymistä. Kuitenkin myös Suomessa aktivointiuudistukset ovat muuttaneet kansalaisten ja sosiaaliturvajärjestelmän välistä suhdetta huomattavalla tavalla (esim. Kautto 2004; Kananen 2012). Velvollisuudet ovat korostuneet oikeuksien rinnalla.

On myös aiheellista huomioida, että aktiivista työvoimapolitiikkaa toteutettiin jo keynesiläisen täystyöllisyyspolitiikan aikakaudella. Työvoiman tarjontaa edistäviä uudistuksia, kuten työvoiman liikkuvuuden edistämistä ja sopeutumista haluttiin yhdistää keynesiläiseen makrotalouspolitiikkaan erityisesti Ruotsissa, jossa vaikutusvaltaisten ay-ekonomistien mukaan nimetty Rehn-Meidner -malli ohjasi työllisyyspolitiikkaa (Sihto 2013, 192–195). Samalla tavalla on aiheellista todeta, että tämän hetken hallitseva talousteoria – jota voidaan kutsua myös uuskeynesiläiseksi talousteoriaksi – suosittelee aktiivista finanssipolitiikkaa lyhyellä aikavälillä suhdannevaihteluiden tasoittamiseksi. Näistä huomioista huolimatta on yleisesti hyväksytty tosiasia, että työllisyyspolitiikassa ovat viime vuosikymmeninä voimistuneet työvoiman tarjontaa korostavat uudistukset kokonaiskysynnän säätelyn ja julkisen työllistämisen sijaan.

<sup>15</sup> Johannes Kananen on kutsunut aktivointiparadigmaa ”kilpailuvaltioparadigmaksi” (Kananen 2014; 2017).



## Valtavirtaisen talousteorian työttömyysdiagnoosi

Jos toista maailmansotaa seuranneina vuosikymmeninä valtavirtaisen taloustieteen diagnoosi työttömyyden perimmäisistä syistä palautui ensisijaisesti työvoiman kysynnän puutteeseen, tarjoavat nykyiset selitysmallit varsin poikkeavan diagnoosin. Tälläkään hetkellä valtavirtainen talousteoria ei kiellä suhdannevaihteluista johtuvaa työttömyyttä tai valtion mahdollisuutta vaikuttaa työvoiman kysyntään lyhyellä aikavälillä, mutta valtiota ei nähdä enää samalla tavalla uskottavana kysynnäsaatelijänä pidemmällä aikavälillä ja työttömyyden katsotaan palautuvan niin sanottuun tasapainotilaan ilman valtion toimia – finanssipoliittikkaa tai aktiivista työvoimapolitiikkaa. Jonkinlaisena poikkeuksena tästä oletuksesta voi pitää hystereesiteoriaa, jonka mukaan työttömyys heikentää pitkittyessään työkykyä ja sitä kautta työttömän mahdollisuuksia työllistyä (Ahokas ym. 2018, 37). Toisin sanoen heikko työllisyyskehitys voi kyseisen teorian mukaisesti vaikuttaa työttömyyden tasoon pitkällikin aikavälillä.

Talousteoreettisessa keskustelussa yksi vaikutusvaltaisimmista työttömyyttä koskevista teorioista on niin kutsuttu NAIRU-työttömyysaste (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*), eli teoria inflaatiota kiihdyttämättömästä työttömyysasteesta. NAIRU-käsitteen ohella poliittisessa keskustelussa viitataan yleisesti rakenteelliseen työttömyyteen. NAIRU-teorian mukaan työttömyyden laskiessa alle NAIRU-tason, työntekijöiden neuvotteluasema voimistuu, mikä johtaa palkankorotusvaatimukseen ja sitä kautta lopulta hallitsemattomaan inflaatioon. Jos NAIRU-työttömyyttä halutaan alentaa, tulisi palkansaajien neuvotteluasema heikentää ja palkkavaatimuksia alentaa. Yhtenä keinona tähän on esimerkiksi työttömyysturvan heikentäminen. NAIRU-teoria olettaa, että työttömyyttä ei ole mahdollista alentaa pitkällä aikavälillä inflaatiota huomattavasti kiihdyttämättä ilman rakenteellisia uudistuksia, jotka lisäävät työvoiman tarjontaa. NAIRU-teoriaa on kritisoitu suhdanneluonteisen työttömyyden vähättelystä ja NAIRU-työttömyysasteesta esitettyjen arvioiden epäluotettavuudesta. (emt., 35–38.)

NAIRU-teorian ohella talousteoreettisen työttömyysdiagnoosin taustalta löytyvät niin sanotut *insider-outsider* -mallit. Nämä mallit lähtevät siitä, että palkkajäykkyudet estävät työmarkkinoiden ulkorinkiläisiä työllistymästä ja toisaalta myös potentiaalisia yrityksiä kasvamasta. Palkkojen tulisi joustaa siis enemmän alaspäin. Viime vuosina onkin käyty enenevässä määrin keskustelua siitä, pitäisikö paikallista sopimista lisätä yleissitovien työehtosopimusten kustannuksella. Yleissitovien työehtosopimusten lisäksi palkkajäykkyksiä voi teorian mukaan aiheuttaa myös minimipalkat ja avokätinen sosiaaliturva. (emt., 32–34.)

Työn taloustieteellisissä keskusteluissa viitataan usein myös niin sanottuun työn etsintäteoriaan. Työn etsintäteorialla tarkoitetaan kaikessa yksinkertaisuudessaan sitä, että työntekijän halukkuuteen vastaanottaa työtä vaikuttaa vapaa-ajan lisäksi useat tekijät. Toimeentuloriskin hallinnan näkökulmasta keskeinen tekijä on jälleen työttömyysturva. Jos työttömällä on mahdollisuus etsiä uutta työpaikkaa korkean ja pitkäkestoisen työttömyysturvan varassa, työttömän oletetaan näin myös tekevän. Työn etsintäteoria toisaalta myös olettaa, että työttömyysturva voi tukea paremman työpaikan löytymistä, vaikka työllistymisessä kestäisikin pidempään. Työn etsintäteoriasta on haettu perusteluja, kun esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoon ja keston on vaadittu heikennyksiä työllisyyden lisäämiseksi. (Mortensen & Pissarides 1994; Ahokas ym. 2018, 34–35.)

Aktivointitoimenpiteiden velvoittavuuden lisäämistä perustellaan usein poliittisissa puheenvuoroissa syrjäytymisen ehkäisyllä, mutta taustalla vaikuttaa myös talousteoriasta kumpuava oletus sanktioiden uhka-/motivaatiovaikutuksesta. Teoria olettaa, että osa työttömistä

saattaa olla taipuvaisia vapaamatkustamiseen, mistä syystä työttömyysetuuden menettämisen uhkan oletetaan motivoivan työtöntä hakeutumaan aktiivisemmin työmarkkinoille sanktiot välttääkseen. Ekonometriset arviot uhkavaikutuksesta ovat olleet ristiriitaisia. (Hämäläinen 2013, 180; Busk 2014; Vartiainen 2014, 334.)

Talousteorian työttömyysdiagnoosi voidaan tiivistää seuraavasti: Koska valtio ei voi vaikuttaa pitkällä aikavälillä työllisyyden tasoon kysynnänsäätelyn (eikä juuri aktiivisen työvoimapolitiikan) keinoin, on työttömyyden vähentämisessä tehokkainta puuttua liian korkeaan tai joustamattomaan työn hintaan sekä muuttaa työmarkkinajäykkyyksiä aiheuttavia työmarkkinainstituutioita työvoiman tarjonnan lisäämiseksi.

## Kannustinloukkujen purkaminen

Vuonna 1996 julkaistua kannustinloukkutyöryhmän loppuraporttia (Kannustinloukkutyöryhmä 1996) voi pitää yhtenä keskeisimmistä poliittisista avauksista, jossa sosiaaliturvan, ja erityisesti työttömyysturvan, kehittämistä linjattiin ensimmäisen kerran työnteon taloudellisen kannustavuuden näkökulmasta. Arja Alhon johtaman kannustinloukkutyöryhmän raportin jälkeen keskustelu sosiaaliturvan uudistamisesta on keskittynyt työnteon taloudellisiin kannustimiin.

Suomessa työtulot leikkaavat nykyisellään vähemmän sosiaaliturvaa kuin useimmissa muissa verrokkimaissa. Työttömyysturvan 300 euron suojaosuuden käyttöönoton jälkeen vuosina 2014–2016 peräti kahdella kolmasosasta soviteltua työttömyyspäivärahaa saavista tulotaso oli yhtä suuri tai suurempi kuin työttömyysetuuden perusteena oleva palkka. Suojaosan käyttöönotto ei kuitenkaan lisännyt merkittävästi työntekoa. Tätä selittää se, että sovitellusta työttömyyspäivärahasta johtuen työnteon taloudelliset kannustimet olivat varsin hyvät jo ennen suojaosauudistusta. (Kyyrä ym. 2018.)

Mauri Kotamäen (2014) laskelmien mukaan työllistymisveroasteet työttömästä kokopäivätyöhön olivat vuonna 2014 keskimäärin 55 ja 75 prosentin välillä. Työllistymisveroaste kuvaa, kuinka monta prosenttia ihmisen bruttotuloista katoaa työllistyttäessä, kun otetaan huomioon verot, veroluonteiset maksut, menetetyt etuudet ja tulosidonnaiset palvelumaksut (Brewer ym. 2008). Tutkimuskirjallisuudessa työttömyysloukkuna on pidetty tilannetta, jossa työllistymisveroaste on 80 prosenttia (Kärkkäinen 2011, 4).

Toimeentulo- ja asumistukeen sekä sosiaaliturvan korotusosiin oikeutetuissa kotitalouksissa työllistymisveroasteet voivat nousta keskimääräistä korkeammiksi matalapalkkaisiin töihin työllistyttäessä. Niin pitkään kuin esimerkiksi yksinhuoltajakotitalouksia halutaan kuitenkin tukea taloudellisesti enemmän, tällaisten kannustinloukkujen purkaminen on hankalaa. Varhaiskasvatuksen maksuttomuus tai maksujen keventäminen ovat yksi harvoista tavoista parantaa yksinhuoltajien työnteon taloudellista kannustavuutta, mikäli heidän sosiaaliturvaansa ei haluta heikentää. Tämä onkin varsin perusteltua, sillä pienten lasten äitien on arvioitu reagoivan taloudellisiin kannustimiin selvästi muita ryhmiä herkemmin (Kosonen 2014).

Yksinkertaistaen voidaan sanoa, että taloudellisten kannustinten<sup>16</sup> huomattava parantaminen nykyisestä vaatisi joko sosiaaliturvan tason heikentämistä tai vaihtoehtoisesti hyvinvointivaltion rahoitus pohjaa heikentäviä merkittäviä tuloverotuksen alennuksia. Tuloverotuksen

<sup>16</sup> Taloudellisen kannustimen käsitettä käytetään tässä samalla tavalla kuin valtavirran taloustieteessä. Valtavirtaisen taloustieteen mukaan taloudellinen kannustin syntyy, kun lisäämällä työtä ihminen voi lisätä käytettävissä olevia tulojaan.

keventämistä on perusteltu myös tällä hallituskaudella viitaten sen myönteisiin työllisyysvai-  
kutuksiin (esim. Yle 2018a). Joidenkin tutkimusten (Matikka ym. 2016) perusteella tulovero-  
tuksen alentamisella on kuitenkin hankala lisätä työvoiman tarjontaa.

Sosiaaliturvan heikentäminen on ongelmallista tilanteessa, jossa työttömän perusturvan  
taso kattoi vuonna 2017 ainoastaan 73 prosenttia kohtuullisen kulutuksen minimibudjetista  
(Mukkila ym. 2017). Kohtuullisen minimin viitebudjetti on Kulutustutkimuskeskuksen tutkijoi-  
den kehittämä tunnusluku, joka kuvaa kulutustasoa, jolla ”ihminen tulee toimeen ja kokee  
voivansa osallistua yhteiskunnan toimintaan” (Lehtinen ym. 2010; Lehtinen & Aalto 2018).  
Perusturvan matala taso on johtanut tilanteeseen, jossa noin puolet (Kela 2018; Korpela &  
Ylikännö 2018) toimeentulotuen saajista paikkaa perusturvaa toimeentulotuella. Toimeentu-  
lotukiriippuvuus itsessään heikentää työnteon taloudellista kannustavuutta etuuden tiukem-  
masta tuloharkinnasta johtuen. Taloudellisten kannustimien lisäämiseen tähtäävä politiikka  
on siis ollut sisäisesti ristiriitaista.

Perusturvan alhainen taso selittää myös osaltaan nykyjärjestelmän byrokraloukkuja,  
koska viimesijaisena sosiaaliturvan muotona toimeentulotuki on perustellusti muuta sosiaali-  
turvaa enemmän tarve- ja tuloharkintaan perustuva etuus. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä,  
että perusturvan pidempiaikainen täydentäminen toimeentulotuella tekee työmarkkinoille  
osallistumisesta huomattavasti byrokraattisempaa kuin tilanteessa, jossa perusturva kattaisi  
riittävän toimeentulon perusturvan saajille. Byrokraloukulla (esim. Hiilamo 2003) viitataan  
tutkimuskirjallisuudessa sosiaaliturvan tarveharkinnasta ja vastikkeellisuudesta johtuviin vii-  
veisiin etuuksien maksatuksissa, epätarkoituksenmukaisiin tapaamis- ja raportointivelvolli-  
suuksiin, etuuksien takaisinperintätilanteisiin sekä väliinpuotoamisiin esimerkiksi silloin, kun  
henkilö haluaisi yhdistää yrittäjä- ja palkkatyötä.

Viimeaikaisessa poliittisessa keskustelussa etenkin asumistukijärjestelmä on nähty ongel-  
mallisena. Isojen kaupunkien korkeista asumiskustannuksista johtuen asumistukeen oikeu-  
tettujen määrä onkin noussut suureksi. Asumistukea voi kuitenkin pitää läpinäkyvänä, yh-  
denvertaisena, joustavana ja hyvin pienituloisille kohdentuvana tukimuotona (Eerola & Saa-  
rimaa 2016).

Asumistuen taso on jäänyt jo nykyisellään selvästi asumiskustannuksista jälkeen ja on to-  
dennäköistä, että sen heikentäminen lisää asumistuen saajien riippuvuutta toimeentulo-  
tuesta. Kuten edellä todettiin, toimeentulotukiriippuvuus puolestaan lisää kannustin- ja byro-  
kraloukkuja. Pertti Honkanen (2018) on esittänyt, että asumistuen saajien tilannetta voitai-  
siin parantaa yhdistämällä asumistuki soviteltuun työttömyyspäivärahaan ja käsittelemällä  
näitä etuuksia yhtenä kokonaisuutena. Tämäkään ratkaisu ei ole kuitenkaan täysin ongel-  
maton, koska asumistuki ei koske ainoastaan työttömiä, sitä maksetaan työttömyyspäivien  
sijaan kuukausikohtaisesti ja se on myös kotitalouskohtainen.

Sosiaaliturvan uudistamiseksi on viime aikoina ehdotettu myös niin sanottuja lineaarisia  
malleja, joissa tulot lisääntyisivät lineaarisesti työnteon lisääessä (ks. myös Luku 2 tässä  
raportissa). Tähän ratkaisuun on pyritty myös Iso-Britanniassa käytössä olevalla Universal  
Credit -mallilla. Käytännössä mallin toiminta vaatii tulorekisterin hyödyntämistä, perusturva-  
etuuksien yhdenmukaistamista, suojaisuus- ja vähenemisasteiden johdonmukaista yhteen-  
sovittamista sekä tulokattojen määrittelyä. Lineaaristen mallien käyttöönotto ei ole siis aino-  
astaan tekninen uudistus, vaan siihen liittyy monia poliittisesti määriteltäviä parametrejä. Tu-  
loharkinnan keventäminen tarkoittaa käytännössä menojen lisääntymistä.

Vaikka laskelmien perusteella voidaan havaita, että kannustinloukkuongelma ei ole yhtä il-  
meinen kuin poliittisissa keskusteluissa usein oletetaan, kannustinloukkujen purkaminen on

säilynyt edelleen keskeisenä sosiaaliturvauudistuksia ohjaavana periaatteena. Konkreettisenä esimerkkinä tästä on Petteri Orpon asettama ja vuonna 2017 loppuraporttinsa julkaisut, järjestyksessään toinen eduskunnan alaisuudessa toiminut kannustinloukkutyöryhmä. Kuten Petteri Orpon asettaman työryhmän selvityksessäkin todetaan, taloudellisten kannustintien parantaminen nykyisestä on vaikeaa (Kannustinloukkutyöryhmä 2017, 8–10).

Jatkossa huomio tulisi kiinnittää kannustinloukkujen purkamisen sijaan sosiaaliturvajärjestelmän muihin ongelmakohtiin. Toimeentuloriskin hallinnan näkökulmasta ilmeisiä ongelmakohtia ovat perusturvan saajien laaja toimeentulotukiriippuvuus, etuuksien syyperusteisuudesta, tarveharkinnasta ja vastikkeellisuudesta syntyvät byrokraatialoukut ja itsensätyöllistäjien puutteellinen sosiaaliturva.

## Perustulo ja työnteon taloudellinen kannustavuus

Aktivointipolitiikan seurauksena myös suomalaisessa perustulokeskustelussa on korostunut kannustinloukunäkökulma (Perkiö 2019). Perustuloidean näkökulmasta tätä voi pitää jossain määrin ongelmallisena, sillä köyhyysloukkujen purkamisen ohella 1960-luvulla alkaen käydyssä akateemisessa perustulokeskustelussa ovat korostuneet oletukset laajemmista hyvinvointivaikutuksista (Widerquist ym. 2013).

Suomalaisessa keskustelussa perustulo on kuitenkin esitetty aina 1990-luvulta lähtien nimenomaan ratkaisuksi työttömien aktivoimiseen ja kannustinloukkujen purkamiseen. Sen on nähty tekevän työnteosta aina kannattavaa. Tämä oli myös keskeinen syy, miksi Juha Sipilän hallitus oli kiinnostunut kokeilemaan perustuloa (Kangas & Pulkka 2016; De Wispelaere ym. 2018).

Joulukuussa 2018 päättyneessä perustulokokeilussa ei toteutettu verouudistusta, joka on aina keskeinen osa realistisen perustulomallin toteuttamista. Tästä syystä kokeilumallia on helppo syyttää epärealistiseksi ja myös tulosten tulkinnassa on syytä olla erityisen varovainen (Pulkka 2018b).

Sosiaaliturvan kehittämisen näkökulmasta perustulokokeilun tuloksista tehtävät tulkinnat voivat olla huomattavia. Mikäli perustulokokeilun tulokset tulkitaan osoitukseksi taloudellisten kannustintien merkityksestä, voi johtopäätöksenä olla kannustinloukkukeskustelun voimistuminen entisestään. Mikäli tulkinnassa painotetaan vähentyneen byrokratian merkitystä, uusia ratkaisuja haettaneen todennäköisemmin nykyisten aktivointitoimenpiteiden ja työttömien velvoitteiden uudelleen arvioinnin kautta.

Suomalaisessa poliittisessa keskustelussa negatiivinen tulovero esitetään usein kannustavampana ja realistisempänä vaihtoehtona perustulolle. Negatiivinen tulovero on kuitenkin perustulon tavoin vastikkeeton etuus ja johtaa siten matemaattisesti samankaltaiseen lopputulokseen ihmisen nettoverotuksen kannalta. Negatiivisen tuloveron mallissa on poliittisesti määritelty tulotakuuraja (*break-even point*), eli toisin sanoen tulotaso, joka taataan kaikille riippumatta siitä, osallistuuko henkilö työmarkkinoille vai ei. Negatiivista tuloveroa ei siis maksettaisi perustulon tavoin universaalisti, mutta johtuen sen vastikkeettomasta luonteesta, sitä ei voi suoranaisesti kuvailla ”halvemmaksi” tai kannustavammaksi ratkaisuksi (Kangas & Pulkka 2016). Suomalaisessakin keskustelussa on toisinaan puhuttu harhaanjohtavasti vastikkeellisesta negatiivisesta tuloverosta, mutta määritelmällisesti negatiivinen tulovero on aina vastikkeeton.

## 4.2. Hallituksen työllisyyspoliittiset uudistukset toimeentulo- ja yrittäjäriskin näkökulmasta

Tässä osiossa arvioidaan Juha Sipilän hallituksen työllisyyspoliittisten uudistusten vaikutuksia toimeentulo- ja yrittäjäriskin näkökulmasta. Poliittika-analyysin aineistona käytetään hallituksen esityksiä, jotka on annettu eduskunnalle 27.11.2018 mennessä. Yhteensä tarkastelussa on viisikymmentä hallituksen esitystä, joiden voidaan tulkita vaikuttavan toimeentulo- ja yrittäjäriskiin. Uudistusten pääasiallinen sisältö (*policy formulation*) ja tavoitteet (*agenda setting*) on koottu Liitetaulukkaan 6. Osa esityksistä on tätä kirjoitettaessa vielä eduskunnan käsittelyssä.

Kaikkia käsitellyjä uudistuksia ei ole perusteltu työllisyyspoliittisina uudistuksina, mutta esitykset ovat sisällytetty mukaan analyysiin, mikäli niillä on havaittu olevan selkeitä yhtymäkohtia hallituksen työllisyyspoliittisiin tavoitteisiin. Esimerkkinä tällaisista toimenpiteistä ovat etuuksien indeksijäädytykset, joita on perusteltu julkisen talouden säästöillä.

Uudistukset käydään läpi hallituksen ongelman muotoilusta tunnistettujen teemojen mukaisesti. Keskeisimpien uudistusten osalta esitetään tutkimusnäyttöön perustuvia arvioita, sikäli kuin se on ollut mahdollista. Tutkimuksen lähtökohdat huomioiden jokaisesta esityksestä ei ole tarkoituksenmukaista kirjoittaa yksityiskohtaista analyysia oletetuista vaikutuksista, vaan ainoastaan vetää yhteen viimeisin tutkimustieto uudistukseen liittyen. Lopuksi esitetään yhteenveto siitä, missä määrin uudistukset ovat tukeneet toimeentulo- ja yrittäjäriskin hallintaa. Lisäksi pohditaan, millaiset työllisyyspoliittiset toimenpiteet edistäisivät tarkoituksenmukaisimmalla tavalla riskin hallintaa jatkossa, ja millaisia muospaineita työllisyyspolitiikkaan kohdistuu tulevaisuuden sosiaaliturvan kehittämisen näkökulmasta tarkasteltuna.

### Kannustinloukut

Hallitus on asettanut työnteon taloudellisten kannustinten parantamisen tavoitteeksi usealle työllisyyspoliittiselle uudistukselle. Hallitusten esitysten lisäksi tämä painotus on näkynyt valtionvarainministeri Petteri Orpon nimeämän kannustinloukkutyöryhmän kautta sekä siinä, että kannustinloukkujen purkamisen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen valittiin yhdeksi hallituksen kärkihankkeista. Hallitus on heikentänyt sosiaaliturvaa taloudellisten kannustimien nimissä, mutta toisaalta myös keventänyt pieni- ja keskituloisille kotitalouksien varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja.

Sosiaaliturvan heikentäminen on käytännössä tarkoittanut etuuksien indeksijäädytyksiä (HE 160/2018 vp; HE 123/2017 vp; HE 149/2016 vp), asumistuen ehtojen kiristämistä (HE 161/2017 vp), ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentämistä (HE 113/2016 vp) sekä oleskeluluvan saaneiden työmarkkinatuen muuttamista matalammaksi kotoutumistueksi (HE 169/2016 vp). Indeksijäädytysten tavoitteena ovat olleet julkisen talouden säästöt.

Sosiaaliturvan heikentämisen riskinä on jo edellä esille tuotu havainto siitä, että perusturvan varassa elävien tarve toimeentulotuesta lisääntyy entisestään. Jos yhä useampi perusturvan saaja joutuu turvautumaan perusturvaetuuksia tiukempaan tarveharkintaan perustuvaan toimeentulotukeen, heikentää se työnteon taloudellisia kannustimia ja luo myös samalla myös uusia byrokraloukkuja. Tästä syystä tavoite parantaa taloudellisia kannustimia sosiaalitur-

van tasoa heikentämällä on osoitus kannustinloukkupolitiikan ristiriitaisuudesta. Sekä perusturva, että asumistuki ovat jääneet jälkeen hintojen kehityksestä, mistä syystä niiden heikennykset valuvat toimeentulotukeen (Kela 2018; Korpela & Ylikännö 2018).

Hallitus on pyrkinyt parantamaan työnteon taloudellista kannustavuutta myös keventämällä tuloverotusta. Tällä toimenpiteellä ei voi kuitenkaan olettaa olevan merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen, sillä tutkimusten mukaan tuloverotuksen keventämisen vaikutus työvoiman tarjontaan on vähäinen (Matikka ym. 2016). Kevennykset voivat pienentää pienituloisten palkansaajien toimeentuloriskiä käytettävissä olevien ansiotulojen lisääntyessä. Toisaalta, mikäli tuloverotuksen kevennykset vaativat leikkauksia sosiaaliturvasta, toimeentuloriski etenkin työttömien toimeentuloriski lisääntyy. Jussi Tervolan (Yle 2018b) arvion perusteella yksityishenkilöiltä kerätty verokertymä on tippunut hallituksen päätösten seurauksena 1,6 miljardia, kun työllisyysvaikutukset on otettu huomioon.

Toimeentuloriskin hallinnan näkökulmasta tehokkaimpana muutoksena voi pitää varhaiskasvatusmaksujen alentamista pienituloisissa kotitalouksissa (HE 115/2017 vp; HE 205/2016 vp). Varhaiskasvatusmaksujen alentamisen voi tulkita vähentävän myös yrittäjäriskiä, sillä pienituloisuusriski koskettaa itsensätyöllistäjiä huomattavasti useammin kuin palkansaajia (Pärnänen 2015).

Toisaalta subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen (HE 80/2015 vp) vaikeuttaa etenkin epävarmoissa työsuhteissa työskentelevien ja itsensätyöllistäjien ansiotyön ja perheen yhteensovittamista. Suomessa varhaiskasvatukseen osallistuu ainoastaan kaksi kolmasosaa alle kouluikäisistä lapsista (SVT 2018b). Opiskelijoiden puolisoiden työllistymisvasteet ovat nousseet tällä hallituskaudella opiskelijoiden siirryttyä yleisen asumistuen piiriin. (Kärkkäinen & Tervola 2018, 17.)

## Byrokratialoukut

Byrokratialoukkujen purkamisen ja toisaalta myös lisäämisen voidaan olettaa vaikuttavan niin toimeentulo- kuin yrittäjäriskiinkin – siis toisin sanoen siihen, missä määrin ihmiset voivat lisätä käytettävissä olevia tulojaan osallistumalla työmarkkinoille tai työllistämällä itsensä. Palkansaajan kohdalla byrokratialoukku voi tarkoittaa esimerkiksi viiveitä etuuksien maksatuksissa osa-aikaisesti työskenneltäessä, kun taas itsensätyöllistäjän kohdalla loukku voi syntyä monitulkintaisista tilanteista työttömyysturva-oikeuden suhteen. Byrokratialoukut voivat näyttäytyä ongelmallisena myös työnantajayrittäjille, jos ne vähentävät saatavilla olevaa työvoimaa. Kaiken kaikkiaan byrokratialoukkujen voidaan olettaa siis vähentävän huomattavasti työmarkkinoiden dynamiikkaa.

Tällä hallituskaudella toteutetut uudistukset ovat sekä vähentäneet että lisänneet byrokratialoukkuja. Byrokratialoukkuja lisänneitä uudistuksia ovat olleet edellä mainitut toimeentulotuen tarvetta lisänneet sosiaaliturvan heikennykset sekä työttömyysturvan saamisehtojen kiristäminen (HE 160/2018 vp; HE 124/2017 vp; HE 210/2016 vp; HE 209/2016 vp; HE 113/2016 vp). Byrokratialoukkuja vähentävinä uudistuksina voidaan pitää puolestaan opiskelun (HE 59/2018) ja yritystoiminnan (HE 121/2017; HE 209/2016) helpottamista työttömyysturvalla, tulorekisterin edistämistä (HE 134/2017) sekä yrityksessä työskentelevän niin sanotun ei-omistavan perheenjäsenen aseman muuttamista työttömyysturvan näkökulmasta palkansaajaksi (HE 236/2018 vp).

Ehkä kaikkein keskeisimpänä byrokratialoukkuja vähentävä uudistuksena voi pitää hallituksen eduskunnalle 1.11.2018 antamaa työttömyysturvalain uudistamiseen tähtäävää esitystä (HE 220/2018 vp). Esityksen mukaisesti työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että soviteltua työttömyyspäivärahaa saavan henkilön työtulo soviteltaisiin yhteen työttömyysturvan

kanssa sinä etuuden hakujaksona, jonka aikana tulo maksetaan. Nykytilanteessa sovittelu tapahtuu työnannon ajanjakson mukaan. Maksuperusteiseen sovitteluun siirtyminen voi vaikuttaa vaatimattomalta uudistukselta, mutta se poistaa huomattavasti työttömyysetuuksien maksatusten viiveitä, jotka lisäävät huomattavasti osa-aikaisesti työskentelevien palkansaajien toimeentuloriskiä.

## Työttömyysturvan ehdot

Aktivointipolitiikan taustaoletuksena on ollut, että työttömyysturvan ehtoja kiristämällä on mahdollista lisätä työvoiman osallistumista työmarkkinoille. Tämän oletuksen taustalla on niin NAIRU-teoria, *insider-outsider -mallit*, työn etsintäteoria kuin uhka-/motivaatiovaikutustutkimukset.

Työttömyysturvan ehtoja huomattavimmin tällä hallituskaudella muuttanut työttömyysturvain muutos toteutettiin vuonna 2016 (HE 113/2016 vp), jolloin työttömyyspäivärahauden enimmäiskesto lyhennettiin 500 päivästä 400 päivään ja alle kolmen vuoden työhistorian omaavien henkilöiden tapauksessa 300 päivään. Lakimuutos pidensi myös omavastuu-aikaa viidestä päivästä seitsemään, alensi työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa korotettua ansio-osaa sekä poisti pitkän työuran jälkeen maksettavat korotusosat ja korotetut ansio-osat. Uudistusta perusteltiin julkisen talouden säästöillä, kannustinloukkujen purkamisella ja rakenteellisen työttömyyden alentamisella.

Suomalaisella aineistolla tehdyn tutkimuksen (Kyyrä & Pesola 2017) perusteella työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentäminen vaikuttaisi lyhentävän työttömyysjaksoja. Ennen työttömyysturvakauden päättymistä havaittu työllistymispiikki koskee kuitenkin vain hyvin pientä osaa kaikista työttömistä. Hanna Pesolan ja Tomi Kyyrän tutkimus osoittaa myös, että työttömyysturvan keston lyhentäminen lyhentää työsuhteiden kestoja ja vaikuttaa hieman palkkatasoa heikentävästi. Näihin havaintoihin tukeutuen Pesola ja Kyyrä ovat päätelleet, että työttömyysturvan enimmäiskeston leikkauksista saatavista säästöistä jopa kaksi kolmasosaa voidaan menettää kohtaannon heikentymisen myötä.

Uudistus lisää pitkäaikaistyöttömien toimeentuloriskiä, koska heidän riippuvuutensa perusturvasta kasvaa. Perusturvalla eläminen lisää myös todennäköisyyttä joutua toimeentulokiasiakkaaksi

Mauri Kotamäki, Jukka Mattila ja Jussi Tervola (2018) arvioivat omassa tutkimuksessaan työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentämistä hyödyntäen mikrosimulointilaskelmia ja työn tarjonnan joustoestimaatteja. Tutkimuksen mukaan käyttäytymisvaikutusten (taloudellisten kannustinten vaikutus työllisyyteen) huomioiminen antaa staattisia laskelmia selvästi myönteisemmän kuvan uudistuksen tulonjako- ja budjettivaikutuksista. Koska kyseessä ei ole kvasikokeellinen tutkimusasetelma, vaan se hyödyntää aiemmissa tutkimuksissa saatuja joustoestimaatteja *ex ante* -laskelmissa, on aiheellista huomioida, että tuloksiin liittyy epävarmuutta. Seuraava työttömyysturvan ehtoja muuttanut lakipaketti hyväksyttiin samana vuonna (HE 209/2016 vp). Uudistuksen tavoitteeksi asetettiin rakennetyöttömyyden vähentäminen, työllistymiskynnyksen alentaminen, työttömyysjaksojen lyhentäminen ja säästöt. Uudistus lisäsi työttömyysturvan vastikkeellisuutta ottamalla käyttöön työttömien kolmen kuukauden määräaikaishaastattelut. Lakipaketin laajuuden takia luotettavan vaikuttavuusarvioinnin toteuttaminen on haastavaa. Uudistuksen vaikuttavuutta voi heikentää TE-toimistojen vähäiset resurssit. Määräaikaishaastattelujen vaikutus toimeentuloriskin hallinnan näkökulmasta on epäselvä.

Vuonna 2016 työttömyysturvan vastikkeellisuutta lisättiin myös uudistuksella (HE 210/2016 vp), jonka myötä työttömän on täytynyt kolmen kuukauden ammattitaitosuojan päätyttyä haakea ja vastaanottaa myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kulujen jälkeen on pienempi kuin maksettu työttömyysetuus. Uudistuksen jälkeen auton omistavien työttömien edellytetään käyttävän autoa myös yli 80 kilometrin työmatkoihin. Lisäksi uudistus pidensi työstä kieltäytymisen perusteella asetettavia korvauksettomia määräaikoja eräissä tapauksissa. Uudistusta perusteltiin työn vastaanottamisen nopeuttamisella ja työttömyysjaksojen lyhentämisellä.

Myös näiden vastikkeellisuutta lisänneiden uudistusten osalta luotettavien vaikuttavuusarviointien toteuttaminen on hankalaa uudistusten päällekkäisyyksistä johtuen. Olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden perusteella uudistusten vaikutuksia on vaikea arvioida.

Työttömyysturvan ehtojen näkökulmasta ainakin kansainvälisesti eniten huomiota herättänyt lakiesitys on ollut laki perustulokokeilusta (HE 215/2016 vp). Kokeilun ensisijaiseksi kiinnostuksen kohteeksi määriteltiin perustulon työllisyysvaikutukset. Alustavat tulokset perustulon työllisyysvaikutuksista ensimmäisen vuoden osalta saadaan helmikuussa 2019, mistä syystä kokeilusta ei ole tehtävissä vielä mitään johtopäätöksiä. Kokeilun kohdalla on myös hyvä huomioida koeasetelmaan liittyvät valinnat, joiden takia perustulon vaikutusmekanismien tutkiminen on jossain määrin epäluotettavaa (Pulkka 2018b). Perustulokokeilun lisäksi keskustelua ovat herättäneet jonkin verran myös työllisyyspalveluiden kuntakokeilut (HE 51/2016 vp). Myöskään kuntakokeiluista ei ole vielä saatavilla tutkimustietoa, vaikka julkisessa keskustelussa onkin jo esitetty useita puheenvuoroja niiden onnistumisesta (Kotamäki 2018a).

Vuonna 2018 laajaa keskustelua herätti erityisesti hallituksen toteuttama aktiivimalli (HE 124/2017 vp), jonka käyttöönoton myötä työttömyysetuus maksetaan 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei ole 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana osoittanut aktiivisuutta olemalla työssä yhteen työssäoloehtoa kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittavaa työaikaa tai ansainnut yritystoiminnasta vastaavaa tuloa taikka ollut viittä päivää työllistymistä edistävässä palvelussa mainitun 65 päivän aikana. Aktiivimallin tavoitteiksi asetettiin työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen. Uudistuksella tavoiteltiin 8000 henkilön kasvua työllisten määrässä kustannusneutraalisti. Esitys perustui kolmikantaisen työryhmän esitykseen.

Toistaiseksi käytössä olevien tietojen osalta voidaan todeta, että uudistus on lisännyt toimeentuloriskiä, sillä aktiivimalli on lisännyt sanktioiden määrää tuntuvasti. Heinä-syyskuussa aktiivimallin leikkaus oli kohdistunut jo 39 prosenttiin työttömyysetuuden saajista (Yle 2018c). Oletettuihin käyttäytymisvaikutuksiin liittyy runsaasti epävarmuuksia, minkä lisäksi aktiivimalli lisää myös byrokraloukkuja. Aktiivimallin työllisyysvaikutuksia arvioidaan parhaillaan käynnissä olevassa arviointitutkimuksessa. Koska aktiivimalli toteutettiin perustulokokeilun verrokkiryhmälle, hankaloittaa uudistus perustulokokeilun toisen vuoden tulosten tulkintaa entisestään.

## **Työlainsäädännön muutokset**

Toimeentulo- ja yrittäjäriskin hallintaan vaikuttavaa luonnollisesti myös se, missä määrin työmarkkinoiden toimintaa säädellään. Syksyllä 2018 työlainsäädäntöä koskevaa keskustelua hallitsi ennen muuta kiista irtisanomisen sääntelyn purkamisesta henkilökohtaisiin syihin perustuvien syiden perusteella. Pitkän kamppailun jälkeen hallitus antoi esityksensä irtisanomissääntelyn lieventämisestä viimein 8.11.2018 (HE 227/2018 vp). Lainsäädännön tavoit-



teeksi hallitus on asettanut pienten työnantajien työllistämiskynnyksen madaltamisen. Kansainvälisen tutkimusnäytön perusteella (esim. Kahn 2010; Kauhanen A. 2018a; Kauhanen M. 2018) on oletettavaa, että toteutuessaan muutoksella ei ole nettotyöllisyysvaikutuksia tai ne jäävät parhaimmillaankin hyvin vähäisiksi. Yrittäjäriskiä se kuitenkin vähentää siltä osin kuin työnantajayrittäjät kokevat sen helpottavan työllistämistä.

Työmarkkinoiden sääntelyn purkamisen osalta toimeentulo- ja yrittäjäriskiä ovat vaikuttaneet myös pitkäaikaistyöttömien määräaikaisten työsopimusten erityisistä perusteluista luopuminen, koeajan enimmäispituuden pidentäminen kuuteen kuukauteen, työnantajan takaisinottovelvoitteen lyhentäminen kuudesta neljään kuukauteen (HE 105/2016 vp), vaihtelevan työajan sopimusten käyttöalan rajoittaminen ja työnantajan velvollisuuksien lisääminen (HE 188/2017 vp) sekä oppisopimuskoulutuksen tarjoamisen mahdollistaminen lisätyön tarjoamisvelvollisuuden ja takaisinottovelvollisuuden estämättä (HE 189/2017 vp).

Kilpailukyky sopimuksen mukaisesti (HE 211/2016 vp) vähintään 30 työntekijän yrityksissä työnantajalle säädettiin velvollisuus tarjota tuotannollisesta ja taloudellisesta syystä irtisanotulle työntekijälle mahdollisuus osallistua työnantajan kustantamaan työllistymistä edistävään valmennukseen tai koulutukseen. Hallitus on siis myös parantanut työntekijöiden muutosturvaa.

Pitkäaikaistyöttömien määräaikaisten työsopimusten sääntelyn purkamisen tavoitteeksi asetettiin pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksien parantaminen. Empiirinen näyttö työllisyysvaikutuksista on kuitenkin ristiriitaista ja useissa tapauksissa yleistettävyyden Suomen oloihin on vähäistä (Kauhanen A. 2018a; Kauhanen M. 2018). Tutkimuksen perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että määräaikaisten työsopimusten sääntelyn purkamisen voi olettaa lisäävän niiden käyttöä toistaiseksi voimassa olevien työsopimusten kustannuksella. Tämä saattaa lisätä eriarvoisuutta työmarkkinoilla. Useat peräkkäin solmitut määräaikaisten työsopimukset voivat myös vähentää todennäköisyyttä saada toistaiseksi voimassa oleva työsopimus (Gagliarducci 2005). Hallitus luopui heinäkuussa 2018 alle 30-vuotiaiden määräaikaisten työsopimusten perusteita koskevan muutosesityksen valmistelusta vedoten mallin byrokraattisuuteen ja heikkoon vaikuttavuuteen (Lindström 2018).

Koeajan pidentämistä koskevaa tutkimusnäyttöä ei ole yhtä Uudessa-Seelannissa (Chappell & Sin 2016) toteutettua arviointitutkimusta lukuun ottamatta. Tässä tutkimuksessa ei havaittu työllisyysvaikutuksia. Myöskään takaisinottovelvollisuuden kestoajan lyhentämisestä ei löydy tutkimusnäyttöä.

Toimeentuloriskin vähentämisen näkökulmasta kenties huomattavin työlainsäädännön muutos tällä hallituskaudella on koskenut vaihtelevan työajan sopimusten, eli nollatuntisopimusten käyttöalan rajoittamista ja työnantajan velvollisuuksien lisäämistä. Tavoitteeksi hallitus asetti uudistukselle työntekijöiden aseman turvaamisen mahdollistaen kuitenkin riittävän joustavien työaikajärjestelyiden käyttämisen tilanteissa, joissa työvoiman tarve vaihtelee ennakoimattomalla tavalla. Lyhyellä aikavälillä uudistuksen voi olettaa lisäävän yrittäjän työvoimakustannuksia ja sitä kautta yrittäjäriskiä. On kuitenkin mahdollista, että riskivaikutus vähenee, jos se lisää vuokratyön ja määräaikaisten työsuhteiden käyttöä nollatuntisopimusten kustannuksella. Mikäli uudistus vähentää henkilökunnan vaihtumista, sen voi olettaa vähentävän kuitenkin myös yritysten kustannuksia pidemmällä aikavälillä. Palkansaajan näkökulmasta uudistus vähentää toimeentuloriskiä takaamalla aikaisempaa ennakoitavammat työtunnit ja takaamalla oikeuden irtisanoutua ilman työttömyysturvan odotusaikoja tilanteissa, joissa työtä ei aidosti ole tarjolla.

## Koulutusjärjestelmän muutokset

Myös muutamilla tällä hallituskaudella tehdyillä koulutuspoliittisilla uudistuksilla on ollut selkeitä työllisyyspoliittisia tavoitteita tai vähintään epäsuoria heijastusvaikutuksia työllisyyspolitiikkaan. Tällaisia uudistuksia ovat olleet erityisesti aikuiskoulutustukikauden enimmäiskeston lyhentäminen 19 kuukaudesta 15 kuukauteen ja tuen laskeminen siten, että tuen perusosaa pienennetään 15 prosentilla (HE 153/2016 vp). Hallitus on myös uudistanut toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen lainsäädännön kokonaisuudessaan (HE 39/2017 vp). Työnhakija voi opiskella enintään kuusi kuukautta, jos hän on täyttänyt 25 vuotta ja jos opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa (HE 59/2018 vp).

Aikuiskoulutuksen leikkauksia perusteltiin julkisen talouden suunnitelman mukaisilla säästöillä. Leikkaukset heikentävät mahdollisuuksia aikuiskoulutukseen, sillä taloudellisten syiden on todettu olevan keskeisin este aikuiskoulutukselle oman elämäntilanteen lisäksi (Innolink Research 2014). Antti Kauhasen (2018b) tutkimuksen mukaan aikuiskoulutustuen vaikutus työllisyyteen ja ansioihin on ollut vähäinen tarkastelujaksolla 2011–2015, mutta tutkimuksen perusteella aikuiskoulutuksen merkitys on kuitenkin huomattava tarkasteltaessa suoritettuja uusia tutkintoja ja ammatinvaihtamista.

Mikäli oletamme, että teknologinen kehitys lisää tarvetta elinikäiselle oppimiselle ja uudelleen kouluttautumiselle, aikuiskoulutuksen esteitä tulisi purkaa niiden lisäämisen sijaan. Pitkällä aikavälillä aikuiskoulutuksen tukeminen voi vähentää sekä toimeentulo- että yrittäjäriskiä antamalla mahdollisuuksia hankkia taitoja, joiden avulla osallistuminen työmarkkinoille ja taloudellisesti elinkelpoisen yrityksen perustaminen helpottuu. Suomalaisista jopa 89 prosenttia pitää aikuiskoulutuksen lisäämistä hyvänä ideana lisätä työvoiman sopeutumista digitaaliseen talouteen (Pulka 2018a).

Toisen asteen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistuksen tavoitteena on ollut uudistaa koulutusta vastaamaan tulevaisuuden osaamistarpeita. Uudistuksen yhdeksi osatavoitteeksi on asetettu oppisopimuskoulutuksen lisääminen, mutta uudistuksen työllisyysvaikutukset ovat epävarmoja. Uudistukseen kytketty suoritepohjaisen rahoitusmallin riskinä on, että kouluille syntyy väärä kannustin lisätä tutkintojen määrää sen sijaan, että ne kehittäisivät tutkintojen laatua ja sisältöä vastaamaan työmarkkinoiden tarpeita. (Uusitalo 2017.) Hallitus on lisäksi leikannut tuntuvasti ammatillista koulutusta, mistä syystä uudistuksen toteutuminen voi olla hankalaa. Toimeentuloriskin hallinnan näkökulmasta vaikutuksia on hankala ennakoida vielä tässä vaiheessa.

Omaehtoisen opiskelun aikaisempaa laajempi mahdollistaminen työttömyysturvalla purkaa ennen muuta byrokraloukkuja, jotka ovat estäneet työtöntä hankkimasta uutta osaamista tiukan viranomaistulkinnan takia. Omaehtoisen opiskelun laajentamisen osalta jälkikäteen toteutettavat vaikutusarvioinnit ovat keskeisessä osassa, koska uudistus voi olla tärkeä ennakkotapaus purettaessa työttömyysturvajärjestelmän byrokraloukkuja.

Toimeentuloriskin vähentämisen ja opiskelijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta myös hallituksen esitys pienituloisten kotitalouksien oppimateriaalilisästä (HE 171/2018 vp) on tässä yhteydessä maininnan arvoinen. Oppimateriaalilisen työllisyyspoliittisten vaikutusten arvioiminen on hyvin hankalaa, mutta sen voi nähdä mahdollistavan koulutuspolun kriittisessä vaiheessa sen, että mahdollisimman harva syrjäytyy koulutuksesta ja sitä kautta myöhemmin työmarkkinoilta.

## Kilpailukyksopimus

Kilpailukyksopimuksen makrotaloustieteellisten perusteluiden uskottavuudesta on esitetty erilaisia näkemyksiä (esim. Sauramo 2015), mutta tässä tutkimuksessa niihin ei ole mahdollista syventyä tarkemmin. Toimeentulo- ja yrittäjäriskin näkökulmasta kilpailukyksopimuksella on ollut kuitenkin vaikutuksia. Keskeisimmät vaikutukset ovat olleet vuosittaisen työajan pidentyminen keskimäärin 24 tunnilla sekä julkisen sektorin lomarahojen vähennykset 30 prosentilla vuosina 2017–2019. Lisäksi työntekijöiden työeläkemaksuja, sosiaaliturvamaksua ja työttömyysvakuutusmaksua nostettiin määräaikaaisesti.

Lyhyesti voidaan todeta kilpailukyksopimuksen lisänneen toimeentuloriskiä pienituloisten palkansaajien kohdalla ja vähentäneen yrittäjäriskiä työvoimakustannusten pienentymisen myötä. Talouspolitiikan arviointineuvosto esitti tammikuussa 2017, että kilpailukyksopimus synnyttäisi hallituksen esittämän 40 000 työpaikan sijaan ainoastaan 16 000 työpaikkaa (Talouspolitiikan arviointineuvosto 2017, 117–118). Elinkeinoelämän tutkimuslaitos esitti omassa marraskuussa 2018 julkaistussa arviossaan (Kaitila ym. 2018), että kilpailukyksopimus olisi synnyttänyt 15 000–25 000 uutta työpaikkaa.

## Muut keskeiset työllisyyspoliittiset uudistukset

Muita keskeisiä tällä hallituskaudella toteutettuja työllisyyspoliittisia uudistuksia ovat olleet työeläkejärjestelmässä noudatettavan alimman vanhuuseläkeiän nostaminen asteittain (HE 16/2015 vp), vuorotteluvapaan työhistoriaedellytyksen nostaminen 20 vuoteen, vapaan enimmäiskeston lyhentäminen 180 kalenteripäivään ja pitkän työuran tehneiden korkeamman vuorottelukorvauksen poistaminen (HE 51/2015 vp) sekä subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajaaminen (HE 80/2015 vp). Kaikkia näitä uudistuksia perusteltiin kuitenkin ensisijaisesti julkisen talouden kestävyydellä.

Vuorotteluvapaajärjestelmän ei ole havaittu pidentävän vuorotteluvapaalla olleiden työuraa, mutta vuorotteluvapaasijaisten työllisyyteen ja tuloihin sillä on ollut myönteisiä vaikutuksia vielä pitkään vuorotteluvapaasijaisuuden jälkeen (Räisänen 2013, 13–14). Vaikka ennen vuotta 2014 vuorotteluvapaasijaisuuksiin palkattiin myös lyhyen aikaa työttömänä olleita, vuorotteluvapaasijaisuudet ovat edelleen säilyttäneet vaikuttavuutensa (Tuomaala 2018). Ehtojen kiristämisen voi tulkita lisänneen aavistuksen työttömien toimeentuloriskiä, kun työllistymismahdollisuudet vuorotteluvapaasijaisuuksien kautta ovat vähentyneet.

Vuonna 2015 toteutettua subjektiivisen varhaiskasvatusoikeuden rajoittamista on kritisoitu siitä, että se ei tue ansiotyöhön osallistumista ja vaikeuttaa etenkin epävarmoissa työsuhteissa työskentelevien ja itsensä työllistäjien ansiotyön ja perheen yhteensovittamista. Pitkän aikavälin säästöt voivat olla siis tästä syystä epävarmoja. Varhaiskasvatusoikeuden rajoittaminen lisää sekä toimeentulo- että yrittäjäriskiä.

Eläkeuudistuksen laajuuden vuoksi sen yksityiskohtaisempi politiikka-analyysi ei ole mahdollista tämän selvityksen puitteissa.

## 4.3. Johtopäätökset

Hallituksen työllisyyspolitiikka-analyysi osoittaa, että tällä hallituskaudella tehdyt uudistukset ovat seuranneet hyvin pitkälti jo edellisten hallitusten omaksumaa työvoiman tarjonnan liisäämistä korostavaa linjaa. Kannustinloukkujen purkaminen, työttömyysturvan ehtojen kiristäminen sekä etuuksien tason ja keston leikkaukset on nähty keskeisiksi tavoiksi edistää

työllisyyttä. Työttömien aktivoinnin voi tulkita kuitenkin kiristyneen suhteessa aiempien hallitusten (esim. Julkunen 2013, 34–38) toteuttamiin uudistuksiin.

Olli Kärkkäinen ja Jussi Tervola (2018) ovat arvioineet työnteon kannustinten muutoksiin ja työn tarjonnan joustoestimaatteihin perustuen, että hallituksen päätökset ovat lisänneet työllisyyttä 33 000–42 000 henkilöllä. Kuten kirjoittajat itsekin (emt, 23–24) ovat kuitenkin tuoneet esille, valittuun tutkimusmetodiin liittyy heikkouksia ja rajoituksia, kuten oletus siitä, että työttömät työllistyvät kokoaikatyöhön.

Palkansaajien tutkimuslaitoksen tutkimuskoordinaattori Ohto Kanninen (2018) on esittänyt omassa arviossaan, että bruttokansantuotteen kasvun ennustamaa työllisyyskehitystä tarkastelemalla Suomen hieman keskivertoa parempaa kehitysuraa voi olla hankala selittää politiikkatoimenpiteillä. Toimeentuloriskin näkökulmasta on lisäksi perusteltua huomauttaa, että esimerkiksi työttömyysturvaa heikennettäessä nopeampi työllistyminen ei automaattisesti tarkoita onnistunutta työllisyyspolitiikkaa, jos heikennykset johtavat heikompilaatuisiin työsuhteisiin (vrt. Kyyrä & Pesola 2017). Työllisyyspolitiikan ja sosiaaliturvan välisiä suhteita arvioitaessa olisikin hyvä pitää mielessä, että sosiaaliturvan heikennysten kautta saavutetut nopeat voitot työllisyysasteessa eivät automaattisesti johda myönteiseen työllisyyden ja tulojen kehitykseen pidemmällä aikavälillä.

Koska etukäteisarviointeihin liittyy väistämättä epävarmuustekijöitä, johdonmukainen ja aidosti vaikuttava työllisyyspolitiikka vaatii tuekseen luotettavia arviointitutkimuksia. Instituutionaalisten erojen vuoksi erityisesti muissa maissa havaittujen vaikutusten laajempi yleistäminen on usein ongelmallista, mistä syystä tällaisten yleistysten kanssa tulisi noudattaa varovaisuutta. Jotta arviointitutkimuksia voitaisiin toteuttaa luotettavasti, vaatisi se huomattavimpien uudistusten kohdentamista rajoitetulle kohdejoukolle kerrallaan tai vaihtoehtoisesti uudistusten ajoittamista siten, että eri uudistusten vaikutukset olisi mahdollista erotella toisistaan. Aiemman tutkimusnäytön suhteen kiistanalaisimpien uudistusten kohdalla myös yhteiskunnalliset kokeilut voivat tarjota vaihtoehtoisen työkalun, jos tutkimuksen toteuttamiselle varataan riittävät resurssit.

Useiden tällä hallituskaudella toteutettujen työllisyyspoliittisten uudistusten osalta luotettavien arviointitutkimusten toteuttaminen on hankalaa, sillä etenkin työttömyysturvaan on tehty lukuisia päällekkäisiä muutoksia samanaikaisesti koko työttömien kohdejoukolle. Tämä vaikuttaa myös perustulokokeilun toisen vuoden tulosten tulkintaan, sillä aktiivimallin käyttöönoton myötä kokeilun verrokkiryhmän työttömyysturvan ehdot muuttuivat huomattavalla tavalla. Tulevaisuuden sosiaaliturvan kehittämisen kannalta on aivan olennaista, että sekä keskeisimmät uudistukset että kokeilut toteutetaan siten, että edellä kuvatut arviointeihin liittyvät ongelmat ovat vältettävissä.

Työttömyysturvan tarveharkinta ja vastikkeellisuus ovat keskeisiä byrokratialoukkuja synnyttäviä tekijöitä. Perinteisen aktivointipolitiikan ja byrokratialoukkujen purkamisen välinen ristiriita on kiistatta yksi keskeisimmistä haasteista, joihin tulevaisuuden sosiaaliturvaa kehitettäessä on löydettävä kestävä ratkaisu.

Perustulon ja nykyisen järjestelmän väliltä on epäilemättä mahdollista löytää useita kompromisseja. Byrokratialoukut ovat yleisesti tunnistettu ongelma työllisyyspolitiikassa, mistä syystä byrokratian haitallisten vaikutusmekanismien tarkempi tutkiminen on ehdoton edellytys tulevaisuuden sosiaaliturvan kehittämiseksi. Työnteon keskimäärin hyvät taloudelliset kannustimet (Kotamäki 2014; Kyyrä ym. 2018) ja kannustinloukkujen purkamisen vaikeus ilman sosiaaliturvan heikentämistä (Kannustinloukkutyöryhmä 2017) korostavat sitä, että

työllisyyspolitiikan ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa olisi jatkossa mielekkäämpää keskittyä kannustinloukkujen sijasta nimenomaan byrokraloukkujen purkamiseen.

Hallitus on helpottanut opiskelua ja piskelun ja yritystoiminnan helpottaminen työttömyysturvalla sekä pyrkimys vähentää työttömyyspäivärahan sovittelun viiveitä osoittavat, että sosiaaliturvan byrokraloukkuongelma on tunnistettu hallituksen toimesta aiempaa paremmin ja sitä on pyritty myös lieventämään. Työllisyyspoliittiset uudistukset ovat kuitenkin kokonaisuudessaan lisänneet byrokratiaa, sillä työttömyysturvan ehtoja on kiristetty useilla uudistuksilla samaan aikaan, kun perusturvan tasoa on heikennetty. Riittämättömän perusturvan tiedetään lisäävän toimeentulokiriippuvuutta (Mukkila ym. 2017; Ylikännö & Korpela 2017; Kela 2018), mikä puolestaan synnyttää sekä kannustin- että byrokraloukkuja.

Työttömyysturvan ehtojen ja vastikkeellisuuden lieventämisen vaikutuksia tutkittaessa yhteiskunnalliset kokeilut tarjoavat työkalun johtopäätösten tekemiseen. Kaikessa yksinkertaisuudessaan kysymys on siitä, missä määrin yksilön voidaan antaa määritellä omaehtoisesti, mikä on hyväksyttävää aktiivisuutta ja mikä ei. Kysymys on toki osittain poliittinen, mutta esimerkiksi ihmisten työmarkkinakäyttäytymisen osalta riittävää tutkimusnäyttöä byrokraloukkujen vaikutuksista ei yksinkertaisesti ole.

Edellä toteutettu politiikka-analyysi osoittaa, että hallitus on vahvistanut työttömien aktivointia ja purkanut sääntelyä aiempaa laajemmin. Työmarkkinoiden sääntelyn purkamisen kautta hallitus on pyrkinyt madaltamaan työllistämiskynnystä ja sitä kautta parantamaan työllisyyttä. Sääntelyn purkaminen tarkoittaa yrittäjäriskin pienentämistä toimeentuloriskin lisääntymisen kustannuksella, mikäli työllisyysvaikutukset jäävät uupumaan. Irtisanomissuojan heikentämisellä, määräaikaisten työsopimusten helpottamisella, koeajan enimmäispituisuuden pidentämisellä tai työnantajan takaisinottovelvoitteen lyhentämisellä ei voi aiempaan tutkimukseen nojaten olettaa olevan merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Hallitus on toisaalta lisännyt nollatuntisopimusten sääntelyä, mikä vähentää erityisesti epävarmassa työmarkkina-asemassa olevien palkansaajien toimeentuloriskiä.

Työllisyyspoliittiset uudistukset heijastuvat toimeentulo- ja yrittäjäriskin useiden mekanismien kautta ja etenkin pitkän aikavälin vaikutuksia ei aina ole mahdollista tunnistaa aikaisempaan tutkimukseen nojautuen. Esimerkiksi koulutukseen tehtyjen leikkausten vaikutukset työllisyyteen eivät näy vielä lyhyellä aikavälillä. Kuitenkin esimerkiksi aikuiskoulutustukseen kohdistuvat leikkaukset ovat varsin ongelmallisia, koska ammattirakenteet muuttuvat ja ihmiset tarvitsisivat uusia taitoja.

Itsensätyöllistäjien puutteellinen sosiaaliturva on tunnistettu tässä tutkimuksessa yhdeksi nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän keskeisimmistä ongelmakohdista. Tällä hallituskaudella itsensätyöllistäjien sosiaaliturvaan ei ole tehty huomattavia muutoksia, jotka olisivat vähentäneet tai toisaalta lisänneet yrittäjäriskiä. Perustulokokeilusta voidaan saada alustavaa näyttöä siitä, kannustaako vastikkeeton perustulo nykyistä työttömyysturvajärjestelmää paremmin itsensä työllistämiseen ja yrittäjyyteen. Perustulokirjallisuudessa perustulon on nähty perinteisesti vähentävän merkittävästi yrittäjäriskiä (esim. Nooteboom 1987). Byrokraloukkujen purkaminen liittyy olennaisesti myös itsensätyöllistäjien tilanteen parantamiseen. Esimerkiksi työttömyysturva-oikeuteen vaikuttavat työvoimaviranomaisten tulkinnat koko- ja osa-aikaisesta yrittäjyydestä voivat pahimmillaan estää potentiaalisia yrittäjiä siirtymästä palkansaajastatuksesta itsensätyöllistäjiksi.

Julkisen talouden säästöt ovat usein olleet keskeinen perustelu hallituksen työllisyyspoliittisille uudistuksille. Julkisen talouden säästöillä hallitus on perustellut niin työttömyysturvaan, asumistukeen kuin vuorotteluvapaaseenkin tehtyjä leikkauksia. Huoli kestävyysvajeesta on

suomalaisten poliittisten puolueiden lähes yksimielisestä jakama, mutta kestävyysvajelaskelmien taustaoletuksista ja niiden poliittisesta hyödynnettävyydestä on käyty runsaasti kriittistä keskustelua (esim. Sorsa 2017). Kysymys siitä, millaiset sosiaaliturvauudistukset ovat taloudellisesti realistisia tukeutuvat siis viime kädessä tällaisiin laskelmiin. Tästä syystä on hyvä pitää mielessä, että kysymys tulevaisuuden sosiaaliturvan kehittämisestä kytkeytyy väistämättä myös keskusteluihin julkisen talouden kestävydestä ja viime kädessä siihen, kenellä on oikeus määritellä tämä kestävyys.

## 5. YRITTÄJÄRISKIN HALLINTA TÄHÄN ASTI

### Laura Haapala

Valtion harjoittamaa elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa voi tulkita yrittäjäriskin hallinnaksi. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikalla tavoitellaan talouden uudistumista sekä tuottavuuden ja työllisyyden kasvua. Yritystoimintaan liittyy aina omat riskinsä, mutta lukuisilla elinkeino- ja innovaatiopoliittisilla toimenpiteillä on vaikutusta siihen, kuinka suuria riskit ovat: valtio päättää esimerkiksi verotuksesta, työlainsäädännöstä ja sosiaaliturvaa koskevasta lainsäädännöstä, myöntää yritystoimintaan, tutkimukseen ja tuotekehitykseen rahoitusta, tarjoaa yrittäjäyyspalveluita sekä vaikuttaa osaavan työvoiman saatavuuteen vastatessaan koulutusjärjestelmästä.

Tarkastelimme valtion elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteita käymällä läpi 2010-luvulla julkaistuja Suomen elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa käsitteleviä Työ- ja elinkeinoministeriön sekä Valtioneuvoston kanslian julkaisuja. Niiden perusteella Suomen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tärkeimpänä tehtävänä ja samalla suurimpana haasteena on elinkeinorakenteen uudistaminen. Elinkeinorakennetta on uudistettava, sillä työ ja sen organisointi ovat monin tavoin muutosessa: työn sisällöt, osaamisvaatimukset, käytännöt, muodot ja toimeentulon muodostuminen sekä työlle annetut merkitykset muuttuvat ja samalla työn teollisen ajan rakenteet rapautuvat. Työn murroksen taustalla on useita samanaikaisia pitkän aikavälin muutosilmiöitä. Se on seurausta kaupungistumisesta, väestön ikääntymisestä, ilmastonmuutoksesta ja muista ekologista ongelmista, kuten niukkenevista luonnonvaroista ja niiden ylikulutuksesta, teknologian kehityksestä ja digitalisaatiosta, kuten informaatio- ja viestintäteknologioiden murroksesta, sekä niiden mahdollistamasta arvoketjujen globalisaatiosta, eli tuotantoprosessien hajaantumisesta useisiin yrityksiin ja maihin. (TEM 19/2018; VNK 17/2018; TEM 34/2016; VNK 20/2018; VNK 22/2018; VNK 34/2018; VNK 24/2017.)

### 5.1. Työn murros muuttaa elinkeinorakennetta

Työn sisältöjen ja osaamisvaatimusten muutosten uskotaan tarkoittavan, että tulevaisuudessa työ ja talouskasvu perustuvat kasvavissa määrin aineettoman pääoman hyödyntämiseen ja korkean jalostusasteen tuotteiden ja palveluiden tuotantoon. Merkittävänä aineettomina tieto- ja palveluvaltaisina korkean jalostusarvon aloina näyttäytyvät esimerkiksi kestävä kehityksen ajattelun mukaiset alat, kuten biotalous, *cleantech*, uusiutuva energia ja kiertotalous, sekä sosiaali-, terveys- ja hyvinvointialat. Aineeton tuotanto ei kuitenkaan tarkoita vain tutkimuksen ja tuotekehittelyn, tiedon ja sen soveltamisen, merkityksen kasvua, vaan arvonmuodostuksen lähteitä alasta riippumatta ovat esimerkiksi muotoilu, viestintä, mainonta ja markkinointi, osaaminen ja koulutus, hyvinvointi, arvot, luovuus, kulttuuri ja taide. Kulttuurisen ja sosiaalisen arvonluonnin uskotaan korostuvan, mikä tarkoittaa samalla, että asiakaskokemuksen ymmärryksen merkitys kasvaa: asiakkaille on luotava arvoa lisäominaisuuksilla, joista he ovat valmiita maksamaan. Tällaisia ominaisuuksia ovat esimerkiksi eettisyys, ekologisuus, esteettisyys, helppous ja kestävyys. Korkean jalostusasteen tuotanto on siis myös elämysten ja merkitysten tuotantoa, ja merkittävää aineetonta pääomaa ovat tutkimuksen ja tuotekehittelyn sekä tuote- ja palvelumuotoilun ohella myös esimerkiksi yrityskulttuuri ja brändäys sekä kyky ymmärtää muuttuvaa maailmaa, ilmiöitä ja merkityksiä. Kun korkean jalostusarvon tuotannon merkitys kasvaa ja teknologia, kuten automatisaatio ja roboti-

saatio, samalla kehittyä, inhimillisen työn sisällöt muuttuvat niin, että rutiinimaisen ja suorittavan työn uskotaan vähentyvän ja korvautuvan aineettomalla, tieto- ja palveluvaltaisella työllä, joka edellyttää esimerkiksi luovuutta, monimutkaista ongelmanratkaisukykyä, vuorovaikutusta ja elinikäistä oppimista. Työn tietovaltaistuminen ja palvelullistumisen myötä toimialojen rajojen uskotaan hämärtyvän ja työn yksilöllistyvän. Työn yksilöllistyminen tarkoittaa, että samalla yksilöllistyvät myös työn osaamisvaatimukset. (TEM 19/2017; TEM 41/2017; VNK 30/2018; TEM 34/2016; TEM 4/2018; VNK 20/2018; VNK 17/2018; VNK 22/2018; VNK 34/2018; TEM 2/2016; TEM 6/2017; TEM 22/2015; TEM 11/2017; VNK 18/2013; VNK 11/2018; TEM 39/2017; TEM 58/2015; TEM 10/2016; VNK 24/2017.)

Työn sisältöjen ja osaamisvaatimusten muutosten lisäksi myös työn käytäntöjen, muotojen ja toimeentulon muodostumisen uskotaan olevan muutoksessa. Kun teknologia kehittyä, arvonluontiketjut ja ansaintalogiikka muuttuvat ja samalla kehittyä uudenlaisia liiketoiminta-ekosysteemejä ja -malleja. Arvonluontiketjujen globalisoitumisen ja hajaantumisen myötä on oletettavaa, että työtä tehdään enenevässä määrin väliaikaisissa ja muuttuvissa verkostoissa, jolloin myös organisaatioiden johtamis- ja vuorovaikutustavat muuttuvat. Arvonluontiketjujen hajaantuminen samalla tarkoittanee, että tuotanto myös deglobalisoituu, palaa takaisin lähemmäksi loppukuluttajaa. (TEM 19/2017; TEM 41/2017; VNK 34/2018; TEM 2/2016; TEM 34/2016; TEM 4/2018; VNK 20/2018; VNK 17/2018; VNK 22/2018; TEM 63/2015; VNK 4/2015; VNK 18/2013; VNK 30/2018; VNK 24/2017; VNK 1/2015.)

Digitalouden kehittyminen ja arvoketjujen globalisoituminen muuttavat siis myös työmarkkinoita ja yritysrakennetta samalla, kun ne mahdollistavat aiempaa pienimuotoisemman ja räätälöidymmän tuotannon. Prosessien pilkkonnan myötä pienten työpaikkojen merkityksen uskotaan korostuvan: pk-yritykset voivat haastaa suuret kilpailijansa, sillä korkean jalostusasteen räätälöityyn tuotantoon osallistuminen hajautuneissa arvonluontiketjuissa ei edellytä suuria, kalliita ja kiinteitä investointeja samaan tapaan kuin teollinen massatuotanto. Lisäksi pienet organisaatiot ovat ketteriä muutoksiin ja tehokkaita tunnistamaan uusia markkinoita ja luomaan innovaatioita. (TEM 77/2017; TEM 6/2018; TEM 82/2017; TEM 18/2015; TEM 5/2015; TEM 10/2015; VNK 30/2016; TEM 19/2017; TEM 41/2017.)

Perinteisiä tuotannon malleja uhkaavat arvonluontiketjujen globalisaation myötä myös uudet työn organisoinnin muodot, kuten alusta-, yhteisö-, jakamis- ja kiertotalouden kehittyminen. Yksilöt voivat kohdistaa osaamisen ja omaisuuden kysyntää ja tarjontaa toisilleen ilman perinteisiä markkinoiden välikäsiä etenkin uusia digitaalisia alustoja hyödyntäen. Liiketoiminta-ekosysteemien ja -mallien muutosten myötä työnteon muotojen uskotaan moninaistuvan. Työn ulkoistuksen ja joustavuuden, verkostomaisuuden, projektimaisuuden ja keikkaluotoisuuden, yhteistuottajuuden ja osuuskuntien, rinnakkaisten työsuhteiden, itsensätyöllistämisen ja epätyypillisten työsuhteiden, kuten osa-aikaisuuden, oletetaan yleistyvän. Työn monimuotoistumisen myötä työntekijyyden ja yrittäjyyden välinen raja hämärtyä ja työ ilman perinteistä työnantaja-työntekijä-suhdetta yleistyy. Yksilölle tämä tarkoittaa työn paikka- ja aikasidonnaisuuden vähentymistä sekä työurien vaihtelevuuden, yksilöllisyyden, siirtymien ja katkokkien lisääntymistä. Samalla työn, oppimisen, yrittämisen ja muun elämän rajat hämärtyvät ja toimeentulo kertyä useista lähteistä. Työn vapaus, vastuu, vaativuus ja itseohjautuvuus kasvavat, mutta samoin kasvaa myös työn ja toimeentulon epävarmuus, kun työnantajariski on siirtymässä monimuotoisesti työskenteleville ja elantonsa useista lähteistä hankkiville työntekijöille. Riskinä on myös työn uudenlainen kuormittavuus työn ja vapaa-ajan rajojen hämärtyksen myötä. (TEM 19/2017; TEM 41/2017; VNK 34/2018; TEM 2/2016; TEM 34/2016; TEM 4/2018; VNK 20/2018; VNK 17/2018; VNK 22/2018; TEM 63/2015; VNK 4/2015; VNK 18/2013; VNK 30/2018; VNK 24/2017.)



Kaikki nämä muutokset vaikuttavat myös siihen, millaisena työ nähdään. Kun työn sisällöt, osaamisvaatimukset, muodot ja toimeentulon muodostuminen muuttuvat, uskotaan, että samalla muutoksessa ovat myös työlle annetut merkitykset ja arvo. Työtä ei tulla tulevaisuudessa näkemään vain keinona hankkia toimeentulo tai kilpailukyvyyn osatekijänä. Kun rutiini-työtä automatisoidaan ja inhimillinen työ on yhä enemmän tieto- ja palveluvaltaista, vuorovaikutusta, luovuutta ja monimutkaista ongelmanratkaisukykyä edellyttävää työtä, uskotaan työn merkityksen muuttuvan niin, että työ tullaan kasvavissa määrin näkemään ennen kaikkea arvokkaana ja mielekkäänä tekemisenä, osallisuutena ja merkityksellisyyden tuottamisena. (VNK 30/2018; VNK 34/2018; VNK 24/2017.)

Työn murros näin moninaisin tavoin tarkoittaa samalla, että globaalissa kilpailussa pärjääminen edellyttää muutoksia elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan. Mikäli globaaleihin muutoksiin ei mukauduta elinkeinorakennetta uudistamalla, vaan rohkeus suuren mittakaavan uudistuksiin puuttuu, uusimpien selvitysten mukaan on vaarana, että Suomen kilpailukyky heikkenee ja jalostusarvo laskee, investoinnit tutkimus- ja tuotekehittelyyn vähenevät ja korkean jalostusarvon tuotteiden ja palveluiden kaupallistaminen muuttuu hitaammaksi ja tehotomammaksi. Samalla vähentyvät myös vienti ja työpaikat ja verokertymä alenee. Lisäksi epäsuhta inhimillisen pääoman, osaamisen ja sen hyödyntämisen välillä kasvaa: Suomen korkeatasoista koulutusjärjestelmää ja sen luomaa asiantuntijuutta ei hyödynnetä niin tehokkaasti kuin olisi mahdollista. (VNK 4/2015; TEM 25/2017; TEM 41/2017.) Selvitysten mukaan vaarana myös on, että rakenteellinen työttömyys, tuottavuuserot sekä taloudellinen ja sosiaalinen eriarvoisuus kasvavat. Vaikka työn verkostomaisuuden ja joustavuuden lisääntyminen sekä aika- ja paikkasidonnaisuuden vähentyminen voivat esimerkiksi helpottaa työn ja yksityiselämän yhteensovittamista ja lisätä työn mielekkyyttä ja yksilön hyvinvointia, voivat työn monimuotoistuminen ja yksilöllistyminen tuottaa myös työmarkkinoiden polarisaatiota. Haasteiden, riskien ja epävarmuuksien määrä on kiinni yhteiskunnallisten instituutioiden kyvystä sopeutua elinkeinorakenteen ja työn muutokseen. (VNK 30/2018; TEM 34/2016; TEM 4/2018; VNK 20/2018; VNK 17/2018; VNK 22/2018; VNK 34/2018; TEM 19/2018; TEM 41/2017.)

## **Elinkeinorakenteen muutos muuttaa elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa**

Gloaalissa kilpailussa pärjätäkseen Suomen on selvitysten mukaan lisättävä jalostusastettaan ja monipuolistettava talouttaan, elinkeino- ja yritysrakennettaan, kehitettävä aineettoman pääoman hyödyntämistä, parannettava tuottavuutta sekä löydettävä ja tuettava uusia kilpailukyvyyn lähteitä. Siihen tarvitaan muun muassa radikaalia innovointia, digitalisaation hyödyntämistä, tuote- ja palvelumuotoilua, tutkimusta ja tuotekehittelyä sekä yrityskulttuurin, brändin ja asiakaslähtöisyyden kehittämistä. Suomen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteena tulisi olla parhaiden arvoketjujen parhaiden paikkojen synnyttäminen Suomeen, sillä ne tuottavat parhaiten talouskasvua: korkean jalostusasteen tuotantoa luovat yritykset synnyttävät voittoa ja hyväpalkkaisia työpaikkoja, houkuttelevat investointeja, parantavat Suomen kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla ja lisäävät vientiä. Samalla ne nostavat bruttokansantuotetta sekä tuovat verotuloja, joiden turvin ylläpidetään julkista sektoria, joka omalta osaltaan luo edellytyksiä yritystoiminnalle. Lisäksi ne edistävät kilpailua ja ruokkivat luovaa tuhoa, mikä edesauttaa myös elinkeinorakenteen uudistumista: vähemmän tehokkaiden ja tuottavien yritysten siis uskotaan joko kuihtuvan pois tai uudistavan liiketoimintaansa. Valtiolla nähdään elinkeinoelämän uudistamisessa merkittävä rooli. Sen tehtävä on tukea aineellisen ja aineettoman pääoman sekä yrityssektorin ja elinkeinorakenteen uudistumista toimimalla strategisena suunnannäyttäjänä, joka luo puitteet, eli innostavan, houkuttelevan, suotuisan ja vakaan toimintaympäristön innovatiiviselle elinkeinoelämälle ja korkean jalostusarvon yrityksille ja osaajille. (TEM 2/2016; TEM 6/2017; TEM 22/2015; TEM 4/2018; TEM

11/2017; VNK 18/2013; VNK 11/2018; TEM 25/2017; VNK 4/2015; VNK 14/2014; VNK 28/2017; VNK 1/2015; VNK 31/2016; VNK 60/2016.)

Valtion tehtävänä elinkeinorakenteen uudistamisessa on siis selvitysten mukaan kilpailukykyisen ja innovatiivisen ekosysteemin luominen. Ekosysteemin tarkoitus on tukea perinteisten alojen ja yritysten uudistumista ja uusien kasvualojen ja yritysten syntyä sekä houkutella yrityksiä innovoimaan, investoimaan, kasvamaan ja työllistämään. Ekosysteemin on oltava dynaaminen ja ennakoiva, itseohjautuva, joustava ja muuttuva palvelujärjestelmä, joka reagoi nopeasti muuttuviin tarpeisiin, edistää uusia liiketoimintamalleja ja korostaa avoimuutta, yhteistyötä, vuorovaikutusta ja jatkuvaa oppimista. Innovatiivinen, elinkeinorakennetta uudistava ekosysteemi edellyttää kokonaisvaltaista elinkeinoelämän kehittämistä yli sektorien ja hallinnonalojen. Se siis edellyttää tiivistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta julkisen sektorin ja eri ministeriöiden, tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen sekä yritysten, kolmannen sektorin, kuluttajien ja muiden toimijoiden välillä, ja sen keskiössä ovat toimivat yrityspalvelut. (TEM 2/2016; TEM 6/2017; TEM 22/2015; TEM 4/2018; TEM 11/2017; VNK 18/2013; VNK 11/2018; TEM 25/2017; VNK 4/2015; VNK 14/2014; VNK 28/2017; VNK 1/2015.)

Pk-yritykset ovat elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tärkeä kohderyhmä. Pienet, uudet, aineettomia ja osaamisintensiivisiä palveluita tarjoavat kasvuhakuiset yritykset ovat selvitysten mukaan tärkeitä tulevaisuuden talouden kannalta. Nämä yritykset palkkaavat ihmisiä sekä tekevät aineettomia investointeja, kuten kouluttavat henkilöstöään, kehittävät uusia tuotteita, palveluita ja liiketoimintamalleja, lanseeraavat, laajentuvat, hyödyntävät digitalisaatiota sekä käyttävät alihankkijoita muita yrityksiä enemmän. Samalla ne lisäävät kilpailua, mikä edistää luovaa tuhoa ja kannustaa muitakin yrityksiä oman toimintansa tehostamiseen ja kehittämiseen. (TEM 77/2017; TEM 6/2018; TEM 82/2017; TEM 18/2015; TEM 5/2015; TEM 10/2015; VNK 30/2016; TEM 19/2017; TEM 41/2017.)

### **Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteet pähkinänkuoressa**

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteena on siis selvitysten mukaan ennen kaikkea talouden ja tuottavuuden kasvu elinkeinorakennetta uudistamalla. Selvityksissä toistuvia käsitteitä ovat esimerkiksi työn murros ja sen tuottamat uudet vaatimukset, korkean jalostusasteen tuotanto ja aineeton arvонуonti sekä globaalit arvонуontiketjut. Kansainvälisillä markkinoilla kilpailussa pärjäämisen uskotaan edellyttävän elinkeinorakenteen määrätietoista uudistamista niin, että elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa otetaan huomioon globaalit megatrendit aina teknologian kehityksestä ekologisiin ongelmiin, kuten ilmastonmuutokseen, ja reagoidaan paitsi muuttuviin tarpeisiin myös työn murrokseen. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tärkeimpänä elinkeinorakenteen uudistamisen keinona on selvitysten mukaan innovatiivisen ekosysteemin luominen. Aineeton arvонуonti globaaleissa arvонуontiketjuissa edellyttää korkean jalostusasteen tuotannon kehittämistä, mitä elinkeino- ja innovaatiopolitiikalla kyetään edistämään ennen kaikkea luomalla olosuhteet, jotka kannustavat innovointiin, uudistumiseen, investointiin, kasvuun ja työllistämiseen. Kilpailukykyisen ja kannustavan toimintaympäristön luominen liittyy selvitysten mukaan yritys- ja innovaatiomyönteiseen verotukseen ja lainsäädäntöön sekä tutkimuksen ja tuotekehittelyn tukemiseen, mutta yhtä lailla myös esimerkiksi digitalisaation hyödyntämiseen ja alustojen kehittämiseen sekä korkealaatuisen koulutuksen ja osaamisen takaamiseen ajassa, jossa työn sisällöt ja osaamistarpeet ovat muutoksessa.

## 5.2. Yrittäjyystoimintaan liittyviä riskejä

Suomella on selvitysten mukaan hyvät lähtökohdat uudistaa taloutta ja elinkeinorakennetta. Suomen vahvuuksia ovat esimerkiksi yhteiskunnallinen vakaus, laadukas koulutusjärjestelmä ja korkeatasoinen osaaminen, yhteistyökyky ja vastuullisuus. Vahvuuksina pidetään myös suomalaista tuotekehittelyä sekä kasvavaa startup-ekosysteemiä ja -kulttuuria. Lisäksi Suomea voi pienenä maana pitää hyvänä pilotointialustana rohkealle kokeilukulttuurille. Suomen vahvuuksina nostetaan esille myös esimerkiksi yhteisymmärrys uudistusten ja muutosten tarpeesta sekä datan saatavuus ja sen laatu. (TEM 11/2017; TEM 41/2017; TEM 25/2017.) Heikkouksina sen sijaan nähdään esimerkiksi syrjäinen sijainti, pienet sisämarkkinat ja sisäänpäinsuuntautuneisuus: kansainvälistä verkostoa ja ulkomaisia investointeja on suhteellisen vähän. Lisäksi Suomen tuotantoa ja viennin kärkeä pidetään kapea-alaisina. Vienti on teollisuusvaltaista ja muutamien suurten yritysten varassa. Suomen heikkoutena nähdään myös rakenteiden ja resurssien hajanaisuus ja pirstoutuneisuus, mikä voi johtaa alisuoriutumiseen hyvistä lähtökohdista, kuten korkeasta osaamisesta ja toimivasta infrastruktuurista, huolimatta. Elinkeinopolitiikassa ei myöskään ole tehty selkeitä painopistevalintoja, ja toiminta on pikemminkin reaktiivista kuin ennakoivaa. Yhteiskunnallisten rakenteiden ja instituutioiden hidas sopeutuminen muuttuneeseen maailmaan hidastaa elinkeinoelämän uudistumista. (TEM 25/2017; TEM 11/2017; TEM 41/2017.) Suomelta on siis puuttunut selkeä strategia elinkeinorakenteen uudistusten tueksi. Esimerkiksi eri ministeriöillä on ollut erilaiset intressit, joten kokonaisuuden koordinointi ja kansallinen linja tutkimus- ja innovaatiopolitiikassa on ollut pikemminkin ala- ja teemakohtaisesti siiloutunut kuin kokonaisvaltainen. (TEM 25/2017; VNK 60/2016; TEM 39/2015.)

Suomen heikkoutena pidetään myös riskien välttämisen kulttuuria, suoranaista autistisuutta: yhteiskunnan siis nähdään kannustavan yksilöitä passiivisuuteen ja riskien välttelyyn. Tämän näkemyksen mukaan elinkeinorakenne ei uudistu riskien välttelyyn kannustavan kulttuurin vuoksi toivotulla nopeudella, eikä luovaa tuhoa ja radikaaleja innovaatioita ole riittävästi. (TEM 25/2017; TEM 11/2017; TEM 41/2017.) Erityisenä huolenaiheena näyttäytyy aineettomien investointien vähentyminen. Suomalaisyriyten investointiaste tuotekehittelyyn on ollut muihin EU-maihin verrattuna alhaisempi 2000-luvun alkupuolelta lähtien. (VNK 60/2016; VNK 11/2017.) Innovointi on heikentynyt myös muihin OECD-maihin verrattuna. Innovointiin suunnattua julkista rahoitusta on Suomessa vähennetty, toisin kuin monissa muissa OECD-maissa, jotka ovat pikemminkin panostaneet tutkimukseen ja tuotekehittelyyn vuoden 2008 talouskriisin jälkeen. (TEM 25/2017; TEM 2/2016.) Riskien välttelyn kulttuurista puhutaan myös viitattaessa Suomen yritysraakenteeseen. Keskikokoisia yrityksiä on Suomessa vähän, pk-yritykset eivät ole johtavia ja innovoivia oman alansa tekijöitä ja lisäksi Suomen kokonaisuusyrittäjyysaste on matala kansainvälisesti vertailtuna. (TEM 25/2017; TEM 11/2017; TEM 41/2017.)

Suomessa myös syntyy uusia yrityksiä vähemmän kuin useimmissa muissa OECD-maissa (TEM 10/2015). Esimerkiksi vuonna 2016 Suomessa toiminnan aloitti 28 533 uutta yritystä. Samana vuonna toimintansa lopetti 24 870 yritystä. (Tilastokeskus 2017.) Vuonna 2017 aloittaneiden yritysten määrä kasvoi edellisvuodesta 1 575 yrityksellä, kaikkiaan uusia yrityksiä perustettiin 30 169. Eniten uusia yrityksiä aloitti ammatillisen, tieteellisen sekä teknillisen toiminnan toimialalla, jossa toimintansa aloitti 5 041 uutta yritystä eli 16,7 prosenttia kaikista vuonna 2017 aloittaneista yrityksistä. Tietoa lopettaneiden yritysten määrästä vuodelta 2017 ei ole julkaistu, sillä muutos tilaston lähdetiedoissa vääristää lopettaneiden yritysten lukumääriä vuoden 2017 toisella, kolmannella ja neljännellä neljänneksellä. (Tilastokeskus 2018b.)

Väite riskejä välttelevästä ja siihen kannustavasta kulttuurista on voimakas ja vaikeasti todennettavissa siitä huolimatta, että niin investointi- kuin yrittäjyysaste ovat Suomessa mo-  
neen OECD- ja EU-maahan verrattuna alhaisempia. Väite herättää useita kysymyksiä:  
ovatko yrittäjyysriskit Suomessa jollain tapaa toisenlaisia tai suurempia tai onko riskejä mää-  
rällisesti enemmän kuin muualla? Entä voisiko vähäisemmän yrittäjyysasteen ja poikkeavan  
yritysrakenteen taustalla olla jokin muu selitys kuin suomalainen riskienvälttelykulttuuri?

Suhteellisen alhainen yrittäjyys- ja investointiaste sekä pk-yritysten suhteellinen vähäisyys  
antavat kuitenkin syitä pohtia, mitä riskejä yrittäjyyteen liittyy, ovatko riskit niin suuria, että  
niitä on syytäkin vältellä ja ovatko ne luonteeltaan sellaisia, joihin elinkeino- ja innovaatiopo-  
liitiikalla voi vaikuttaa. Yrittäjyyteen liittyviä riskejä onkin selvitetty useissa raporteissa (ks.  
myös Luku 2 tässä raportissa). Näiden selvitysten valossa yrittäjyyteen liittyvät riskit kytkey-  
tyvät ennen kaikkea rahoituksen siiloutuneisuuteen ja kohdentamiseen, työllistämiseen liitty-  
viin haasteisiin, heikkoon neuvotteluasemaan ja vaihteleviin tuloihin, yrittäjyysosaamisen ja -  
palveluiden puutteeseen sekä epävarmaan ja huonosti ennakoitavissa olevaan sosiaalitur-  
vaan.

### Rahoituksen siiloutuneisuus ja kohdentaminen

Rahoituksen ongelmana ei niinkään selvityksissä pidetä sen tarjonnan vähäisyyttä. Esimer-  
kiksi Yrittäjät Suomessa 2017 -tutkimuksen mukaan 36 prosenttia yrittäjistä on kokenut saa-  
neensa riittävästi rahoitusta yritystoiminnalleen. Vain 8 prosenttia kertoo saaneensa liian vä-  
hän rahoitusta ja 11 prosenttia jääneensä kokonaan vaille rahoitusta, jota olisi tarvinnut. 42  
prosenttia yrittäjistä ei ole ulkopuolista rahoitusta tarvinnut lainkaan. Rahoitusta ja pääomaa  
tarvitsivat eniten maatalousyrittäjät ja vähiten itsensätyöllistäjät. (Sutela & Pärnänen 2018.)

Rahoitusta yrityksille on tarjolla niin lainoina kuin suorina yritystukina ja verotukina sekä ve-  
roheloitoksina, ja sitä tarjoavat useat tahot. Rahoitusta tavalla tai toisella tarjoavat liikepan-  
kit ja Finnvera, pääomasijoittajat ja bisnesenkelit, säätiöt, EU sekä kotimaiset julkisen sekto-  
rin instituutiot, kuten Business Finland, Team Finland, Teollisuussijoitus TESI, VTT, RAY,  
Sitra, ELY-keskukset ja ministeriöt. Yritystukia myönnetään esimerkiksi investointeihin, tutki-  
mus- ja tuotekehittelyyn, liiketoiminnan kehittämiseen, innovointiin, kansainvälistymiseen ja  
työllistämiseen. Esimerkiksi vuonna 2017 yritystukien kokonaismäärä oli noin 4 miljardia eu-  
roa, josta suorina yritystukina oli noin 1,1 miljardia ja verotukina noin 2,9 miljardia euroa (TEM  
22/2017). Lisäksi yritystukina voidaan pitää TE-toimistojen aloittaville yrittäjille myöntämiä  
starttirahoja. Rahoituksen kipupisteitä ovat sen vähäisyyden sijaan pikemminkin siiloutunei-  
suus, kokonaiskuvan ja kansallisen linjan puute sekä tietämättömyydestä johtuvat päälle-  
käteiset ja irralliset julkiset toimenpiteet. Suomalaista yritystukijärjestelmää voi siis pitää sirpa-  
leisena ja monitahoisena kokonaisuutena, jossa on päällekkyyksiä ja puutteita. (TEM  
24/2015; TEM 33/2017; VNK 60/2016; TEM 39/2015.)

Siiloutuneisuuden ohella rahoituksen ongelmana pidetään selvityksissä myös sen kohdistam-  
ista. Suomalaista yritysrahoitusta voi siis kritisoida siitä, ettei se tue elinkeinorakenteen  
uudistumista elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteiden mukaisesti. Esimerkiksi työ- ja  
elinkeinoministeriön julkaiseman Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista -selvi-  
tyksen mukaan Suomen nykyisistä suorista ja epäsuorista yritystuista vain 10 prosenttia  
edistää elinkeinorakenteen uudistumista. Lopuista yritystuista 64 prosenttia on suunnattu  
kustannuskilpailukyvyyn tukemiseen ja 24 prosenttia elinympäristön korkealaatuisuuteen,  
huoltovarmuuden turvaamiseen ja eriarvoistumisen ehkäisyyn. (TEM 22/2017.) Vastaavia  
havaintoja on tehty useissa muissakin selvityksissä: nykyiset yritystuet eivät tue kansanta-  
louden tuottavuutta ja pitkän aikavälin talouskasvua. Ongelmaa pidetään merkittävänä, sillä

haitalliset tai väärin kohdistetut tuet häiritsevät markkinoiden toimintaa, hidastavat yritysra-  
kenteen uusiutumista, vääristävät kilpailua ja aiheuttavat tehottomuutta ohjaamalla inves-  
tointeja väärin kohteisiin. Elinkeinorakenteen uudistamisen sijaan ne siis jarruttavat uudistu-  
mista, estävät luovaa tuhoa, ylläpitävät vanhoja rakenteita ja tukevat kannattamatonta toi-  
mintaa hidastamalla tehottomien yritysten poistumista markkinoilta. Jos rahoitus on sidottu  
jo olemassa olevan toiminnan ylläpitoon ja samat yritykset hyötyvät siitä vuodesta toiseen,  
on vaarana lukkiutuminen vanhoihin teollisiin rakenteisiin ja teknologioihin, jolloin uusia kas-  
vun eväitä ei synny. Samalla riskinä on työpaikkojen määrän vähentyminen pitkällä aikavä-  
lillä tarkasteltuna, vaikka tuilla tilapäisesti ylläpidettäisiinkin työllisyyttä. (TEM 22/2017; TEM  
2/2016; VNK 14/2016; VNK 60/2016; TEM 11/2016.)

Ongelmallisena pidetään myös sitä, että suuret yritykset saavat valtaosan yritystuista,  
vaikka pk-yrityksiä pidetään tärkeänä elinkeinoelämän uudistajana ja ne myös vaikuttavat  
hyötyvän taloudellisesta tuesta suuryrityksiä enemmän. Selvitysten mukaan pk-yritykset pi-  
tävät rahoituksen saatavuutta liiketoimintansa kasvattamisen ja kehittämisen esteenä. Ra-  
hoitusvaikeuksia kokevat etenkin nuoret, pienet, kasvuhakuiset ja innovatiiviset yritykset.  
(Vnk 11/2017; TEM 77/2017; TEM 6/2018; TEM 82/2017; TEM 18/2015; TEM 6/2015; VNK  
30/2016; VNK 8/2015; TEM 24/2015.)

Niinpä useissa selvityksissä nähdään tarpeelliseksi purkaa yritysten rahoitukseen liittyviä sii-  
loja sekä arvioida rahoituksen kohdentamista. Korkean jalostusarvon tuotteiden ja palvelui-  
den tuotanto sekä radikaalit innovaatiot edellyttävät investointeja erikoistumiseen, koulutuk-  
seen, tutkimukseen ja tuotekehittelyyn. Siihen tarvitaan monipuolisia ja toimivia rahoitusjär-  
jestelmiä, kuten elinkeinoelämää uudistavia yritystukia, rahoituksen uudelleensuuntaamista  
sekä uusia rahoitusinstrumentteja, kuten kokeilu- ja joukkorahoitusta. Lisäksi tarvitaan myös  
yritysten oman pääoman vahvistamista, panostuksia innovatiivisiin ja kestäviin julkisiin han-  
kintoihin ja kokeilu- ja yhteistyökulttuuria esimerkiksi digitalisaatiota, kuten verkostoja ja  
alustoja, hyödyntämällä. (TEM 24/2015; TEM 33/2017; TEM 25/2017; TEM 9/2016; OKM  
18/2017; VNK 4/2015; TEM 12/2015; TEM 39/2017; VNK 4/2013; VNK 23/2016; VNK  
4/2018; VNK 25/2016; VNK 54/2018; VNK 51/2016; VNK 16/2017; VNK 31/2016.) Rahoit-  
tusta uudistettaessa on selvitysten mukaan arvioitava, palveleeko se elinkeinoelämän uudis-  
tumista ja uusiutuuko ja monipuolistuuko julkisesta rahoituksesta hyötyvien yritysten joukko.  
Rahoituksen painopistettä on siis asteittain siirrettävä pitkän aikavälin tuottavuutta edistä-  
vään suuntaan, suunnattava uudestaan niin, että tukia siirrettäisiin ympäristölle haitallisilta  
aloilta ja vanhaa säilyttävästä uutta luovaan, vuorovaikutusta sisältävään ja kestäväää kehi-  
tystä, kuten ilmasto- ja ympäristötavoitteita, edistävään työhön. Tavoitteena tulisi olla niin  
ikään kansainvälisen kustannuskilpailukyvyyn turvaaminen, tuottavuus, työllisyys ja alueelli-  
nen kehitys, mutta samalla tukien tulisi synnyttää innovaatioita ja monipuolistaa taloutta  
sekä kannustaa kehittämään uutta osaamista ja ottamaan käyttöön edistyksellisempiä tuo-  
tantotapoja ja välineitä. Suositeltavaa olisi lisäksi siirtyä verotuista yrityssektoria uudistaviin  
suoriin tukiin, ja palkkatuet olisi suunnattava mahdollisesti automatisoitavista tehtävistä vuo-  
rovaikutusta sisältävään työhön. (TEM 22/2017; TEM 14/2018; VNK 34/2018.) Suurimpia  
yritystukien supistamis- ja kehittämistarpeita nähdään siis verotuissa, mutta myös kiinteiden  
investointien tukemista on vaikea perustella ajassa, jolloin elinkeinorakenne on muuttu-  
massa aineettomammaksi ja palveluvaltaisemmaksi. Kustannusperusteisia tukia olisi siis  
vähennettävä. Sen sijaan tuotekehitys- ja innovaatiotuilla on vahvimmat perustelut olemas-  
saolleen. (Vnk 11/2017; TEM 22/2017.)

Elinkeinopolitiikan uudistuksessa on selvitysten mukaan mietittävä sen tarkoituksenmukai-  
suutta, selkeyttä, vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Tukien tulisi poistaa ja korjata  
markkinoiden toiminnan puutteita, muuttaa yritysten käytöstä kohti positiivisia ulkoisvaiku-

tuksia ja edistää yhteiskunnallisia ja sosiaalipoliittisia tavoitteita, joita ovat esimerkiksi eriarvoistumisen ehkäisy, korkealaatuisen elinympäristön turvaaminen sekä kansallinen tai yhteiskunnan turvallisuus. Lisäksi tukien tulisi aiheuttaa mahdollisimman vähän hallinnollista rasitusta tuen hakijalle ja myöntäjälle sekä olla määräaikaista. Yritysrahoitusta uudistettaessa on myös tarkasteltava siiloja ja päällekkyyksiä, tukimuotojen yhteensopivuutta keskenään sekä vuorovaikutusta muiden toimintaympäristöön vaikuttavien tekijöiden, kuten aiheettomien oikeuksien suojan sekä kilpailu- ja veropolitiikan, kanssa. On tarkasteltava, onko tuki tarkoituksenmukainen halutun tavoitteen saavuttamiseksi, Vaikuttavuutta arvioitaessa on pohdittava, onko tuki päällekkäinen jonkin muun tuen kanssa tai olisiko tavoite saavutettavissa tehokkaammin jollain muilla keinoilla, kuten esimerkiksi sääntelyä muuttamalla. Päällekkäisyyksien ja aukkojen poistamiseen tarvitaan koordinoitua, yhteistyötä ja vuorovaikutusta. Lisäksi yritystukien vaikuttavuuden arviointia ja tutkimustulosten hyödyntämistä on kehitettävä. (TEM 22/2017; TEM 14/2018; VNK 60/2016; TEM 24/2015; TEM 11/2016.) Yritystukia pidetään viimeisenä yritysten tukemisen keinona. Suositeltavampaa olisi ensin käyttää muita instrumentteja, kuten sääntelyä ja julkisia innovatiivisia hankintoja. (TEM 22/2017.)

Lisäksi selvityksissä kaivataan kokeilukulttuurin vahvistamista ja siihen soveltuvia rahoitusinstrumentteja. Kokeileva kehittäminen soveltuu esimerkiksi radikaalien innovaatioiden, monimutkaisten järjestelmien ja palveluliiketoiminnan kehittämiseen, internet-talouteen ja digitalisaatioon. Se voi luoda organisaatioille kustannussäästöjä ja helpottaa uudistumisen nopeutta, edesauttaa uudenlaisia tapoja kehittää tutkimusta, koulutusta ja innovaatioiden kehittymistä, lisäten samalla innovaatioiden määrää. Kokeilevan kehittämisen tavoitteena on elinkeinoelämän uudistuminen, uudet kasvualustat, julkisen sektorin uusiutuminen ja tehostuminen, tiedon, näkemysten, osaamisen ja innovaatioiden tehokas soveltaminen, käyttäjälähtöisyys sekä kokeiluista syntyvien hyötyjen ja vaikutusten laajentaminen muualle yhteiskuntaan. Kokeilevan kehittämisen rahoitusinstrumentteina nostetaan esille innovaatio- ja palveluseleiden nykyistä laajempaa hyödyntämistä sekä uusia instrumentteja, kuten kokeilurahaston perustamista vaikkapa Business Finlandin alaisuuteen, sekä joukkorahoitusta. Kokeilevassa kehittämisessä voisi siis hyödyntää myös työn teon digitaalisten alustojen tarjoamia mahdollisuuksia: sen tueksi voisi perustaa vaikkapa digitaalisen joukkorahoitusalan, jonka kautta innovaatioille voisi hakea joukkorahoitusta samanaikaisesti julkiselta sektorilta, kolmannelta sektorilta, yrityksiltä ja kansalaisilta. (TEM 67/2015; VNK 24/2017; VNK 14/2016) Kokeiluihin kannustavuutta voisi lisätä myös sillä, että julkiset hankinnat olisivat nykyistä innovatiivisempia. Innovatiivisuus voisi siis olla yksi julkisten hankintojen hankintakriteeri. (TEM 11/2017; TEM 13/2017; VNK 19/2016.)

## Osaavan työvoiman saatavuus

Rahoituksen siiloutuneisuuden ja oikeanlaisen kohdentamisen ohella yritysten liiketoiminnan kasvattamisen esteenä näyttää olevan osaavan työvoiman saatavuuden vaikeus, Sopivalla osaamisella varustettuja tekijöitä on vaikea löytää. (VNK 11/2017; TEM 77/2017; TEM 6/2018; TEM 82/2017; TEM 18/2015; TEM 6/2015; VNK 30/2016.) Esimerkiksi Yrittäjät Suomessa 2017 -tutkimuksen mukaan 39 prosenttia itsensä työllistäjistä kokee sopivien työntekijöiden löytämisen työllistämisen esteeksi (Sutela & Pärnänen 2018).

Osaamiseen kohdistuvien vaatimusten uskotaan kasvavan työn murroksen edetessä. On arvioitu, että jopa miljoona suomalaista tarvitsee uudelleen koulutusta uusien tuotteiden ja palveluiden sekä ammattien muutoksen myötä (TEM 19/2018). Osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen edellyttää elinikäistä oppimista. Kun ammatit muuttuvat ja työ monimuotoistuu ja yksilöllistyy, tarvitaan niin uusia perusvalmiuksia kuin yksilöllistä osaamista. Yksilöitä on tuettava siirtymään ammasteista ja työtehtävistä toisiin, mihin tarvitaan

niin uraohjausta ja muita tukipalveluita kuin täydennys- ja uudelleen koulutusta. (VNK 30/2018; VNK 24/2017; VNK 54/2017; VNK 1/2015; VNK 20/2018; VNK 34/2018; TEM 41/2017.) Keinoina uudelleen- ja täydennyskouluttautumiseen, osaamisen päivittämiseen ja ammatin vaihtamiseen on nostettu esille esimerkiksi osaamis- ja uratiliä tai koulutusseteliä (VNK 75/2017; TEM 19/2018; VNK 34/2018). Yhtenä vaihtoehtona nousee esille myös aiempaa moninaisemman yhteiskunnallisen aktiivisuuden, kuten opiskelun, vapaaehtoistyön, omaehtoisen tieto- ja kulttuurityön sekä palkattoman hoivatyön, mahdollistaminen työtömyysturvalla (VNK 30/2018; VNK 24/2017; TEM 63/2015; VNK 34/2018).

## Työvoiman käytön joustavuus

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa käsittelevissä selvityksissä työn murroksen uskotaan lisäävän työn verkostomaisuutta ja monimuotoisuutta. Samalla organisaatiot muuttuvat aiempaa väliaikaisemmiksi ja muuttuviksi ja työvoiman käyttö muuttuu joustavammaksi. Monissa selvityksissä on nostettu esille, että yrittäjät pitävät osaavan työvoiman saatavuuden ohella vaikeana myös työllistämistä ja kaipaavat siihen joustavuutta. Etenkin pk-yritysten työllistämisen esteinä ovat työn sivukulut, irtisanomisen vaikeus, suomalainen korkea palkkataso, työehtosopimusten ja työlainsäädännön velvoitteet sekä osa-aikaisen työvoiman palkkaamisen vaikeus. (TEM 6/2015; VNK 30/2018; TEM 39/2017; VNK 31/2016; VNK 75/2017; TEM 11/2017; TEM 2/2016.) Esimerkiksi Yrittäjät Suomessa 2017 -tutkimuksen mukaan 40 prosenttia yrittäjistä pitää kohtuutonta byrokratiaa yrittäjätöyhyöhön liittyvänä hankaluutena. Kohutuuttomalla byrokratialla tarkoitetaan erilaisten lupien ja sertifi kaattien hakemista sekä työsu hde- ja työaikalainsäädäntöön liittyviä seikkoja. Itsensä työllistäjistä 61 prosenttia pitää työntekijöistä aiheutuvia sivukuluja liian suurina. On kuitenkin syytä huomioida, että merkittävä osuus itsensä työllistäjistä ei halua palkata työntekijöitä muista syistä, jotka eivät liity työllistämisen ja irtisanomisen vaikeuteen tai työntekijöistä aiheutuviin kuluihin. 48 prosenttia itsensä työllistäjistä kokee, ettei töitä ole riittävästi työntekijöiden palkkaamiseen, 71 prosenttia haluaa työllistää vain itsensä ja lisäksi 65 prosenttia kokee, että asiakkaat haluavat juuri hänen tekevän tarjolla olevan työn. Vain 9 prosenttia kaikista yrittäjistä suunnittelee palkkaavansa työntekijöitä, 19 prosenttia sekä palkkaavansa työntekijöitä että käyttävänsä alihankkijoita ja 28 prosenttia käyttävänsä vain alihankkijoita. Lähes puolet yrittäjistä ei siis aio palkata lisää työntekijöitä tai käyttää alihankkijoita. (Sutela & Pärnänen 2018.)

Koska työntekijöiden palkkaaminen ja työvoimaan liittyvät kulut kuitenkin koetaan yrittäjyyteen liittyvinä riskeinä, on monissa selvityksissä nähty tarvetta joustavoittaa työvoiman käyttötapoja ja työehdoista sopimista sekä helpottaa niin työntekijöiden palkkaamista kuin irtisanomista. Keinona työvoiman käytön joustavoittamiseen mainitaan esimerkiksi paikallisen, yrityskohtaisen ja henkilökohtaisen sopimisen lisääminen. (TEM 6/2015; VNK 30/2018; TEM 39/2017; VNK 31/2016; VNK 75/2017; TEM 11/2017; TEM 2/2016.) Työmarkkinoiden joustavuutta pohdittaessa on kuitenkin selvitysten mukaan päätettävä, onko tavoitteena turvata nykyisiä työpaikkoja vai yksilöiden asemaa. Nykyisten työpaikkojen turvaamisella ja korkealla irtisanomissuojalla estetään luovaa tuhoa, mutta työttömyys ei ainakaan välittömästi nouse. Jos joustavuutta lisätään, tapahtuu luovaa tuhoa, mutta silloin on samalla huolehdittava, että yksilöihin kohdistuvia haittoja vähennetään. (TEM 6/2015; VNK 1/2015.) Mikäli palkkoihin ja työehtoihin tavoitellaan joustoa, muutoksia tarvittaneen työ-, asunto-, koulutus- ja liikennepolitiikkaan, verotukseen, sosiaaliturvaan ja työlainsäädäntöön. On huomioitava esimerkiksi yksilöiden oikeudet ja velvollisuudet, työaikakysymykset, kilpailulainsäädännön ja työ sopimuslainsäädännön soveltaminen sekä itsensä työllistäjien työmarkkina-asema ja työolot. Jotta yksilöön kohdistuvia haittoja saadaan minimoitua samalla, kun joustavuutta lisätään, on selvitysten mukaan myös luotava kannustimia osallisuuteen ja monimuotoiseen työntekoon sekä parannettava mahdollisuuksia sovittaa yhteen työtä, yrittäjyyttä, oppimista

ja muuta elämää. (TEM 11/2017; TEM 2/2015; TEM 2/2017; VNK 18/2013; TEM 41/2017; VNK 30/2018; VNK 1/2015.)

## Toimeentulo-ongelmat ja heikko neuvotteluasema

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa käsittelevät selvitykset sivuavat myös yrittäjien toimeentuloriskejä. Esimerkiksi Yrittäjät Suomessa 2017 -tutkimuksen mukaan yrittäjien tulotaso on Suomessa voimakkaasti polarisoitunut. Noin viidennes yrittäjistä kuuluu käytettävissä olevien tulojensa perusteella alimpaan ja noin viidennes ylimpään tulodesilliin. Työnantajayrittäjien tulotaso on maatalousyrittäjiä sekä itsensätyöllistäjiä parempi, ja tulotaso on myös sukupuolittunut: yrittäjämiehet ovat yrittäjänaisia parempituloisia. Toimeentulon ajoittaista niukkuutta on kokenut 48 prosenttia maatalousyrittäjistä, 44 prosenttia itsensätyöllistäjistä ja 28 prosenttia työnantajayrittäjistä. Ajanjaksoja, jolloin töitä ei ole ollut lainkaan, on kokenut 27 prosenttia itsensätyöllistäjistä, 17 prosenttia maatalousyrittäjistä ja 10 prosenttia työnantajayrittäjistä. 23 prosenttia kaikista yrittäjistä koki taloudellisen tilanteensa epävarmaksi, maatalousyrittäjät ja itsensätyöllistäjät työnantajayrittäjiä sekä naiset miehiä yrittäjyystyypistä riippumatta hieman useammin. Taloudellinen tilanne ei kuitenkaan suoraan kytkeydy töiden määrään. 14 prosenttia yrittäjistä koki, että heillä on liikaa töitä, mutta siitä huolimatta heistäkin 23 prosenttia koki taloudellisen tilanteensa epävarmaksi. Selkeimmin taloudellinen epävarmuus kytkeytyi kuitenkin töiden määrän suureen vaihteluun. Lisäksi 77 prosenttia maatalousyrittäjistä, 31 prosenttia työnantajayrittäjistä ja 26 prosenttia itsensätyöllistäjistä kokee, ettei pysty riittävästi vaikuttamaan oman työnsä tai tuotteensa hinnoitteluun, Sekä vaikutusmahdollisuuksien puute työnsä hinnoitteluun että toimeentulon ajoittainen niukkuus ovat Suomessa yleisempiä yrittäjien kokemia hankaluuksia kuin EU-maissa keskimäärin. (Sutela & Pärnänen 2018.)

Lisäksi Yrittäjät Suomessa 2017 -tutkimuksen mukaan vajaalla neljänneksellä itsensätyöllistäjistä on vain yksi asiakas ylipäänsä tai yksi niin merkittävä asiakas, että siltä tulee yli 75 prosenttia kaikista tuloista. Valtaosa näistä itsensätyöllistäjistä kokee, että heidän olisi vaikea saada uutta asiakasta nykyisen tilalle. (Sutela & Pärnänen 2018.)

Vaikutusmahdollisuuksien puute oman työnsä tai tuotteensa hinnoitteluun, taloudellisen epävarmuuden tunne jopa silloin, kun töitä on liikaa sekä kokemus, että on riippuvainen yhdestä merkittävästä asiakkaasta kertonevat heikosta neuvotteluasemasta. Toimeksiantosuhteessa työskentelevien yrittäjien neuvotteluasemaa voi pitää heikkona palkansaajiin verrattuna siksi, että toimeksiantosuhteissa kaikki ehdot ja korvaukset ovat vapaasti neuvoteltavissa. Neuvotteluaseman heikkous työnsä ehdoista ja korvauksista voi johtaa vaihtelevaan ja alhaiseen tulotasoon sekä työpanoksen alihinnoitteluun. Neuvotteluasemaa toimeksiantosuhteissa heikentää se, että Suomessa kilpailulainsäädäntöä on tulkittu niin, että myös itsensätyöllistäjien kollektiivinen neuvotteluoikeus toimeksiantosuhteiden ehdoista ja korvauksista tarkoittaisi kartellia, kilpailulainsäädännössä kiellettyä yritysten yhteenliittymää. Pahimmillaan neuvotteluaseman heikkous voi johtaa ns. näennäisyrittäjyyteen. Se tarkoittaa, että itsensätyöllistäjä työskentelee käytännössä palkkatyösuhteeseen verrattavassa toimeksiantosuhteessa, mutta palkkatyösuhdetta heikommin ehdoin ja korvauksin. (OKM 18/2017; TEM 2/2015.)

Suomalainen tulkinta EU:n kilpailuoikeudesta on kuitenkin ollut osin toisenlainen kuin joissakin muissa EU-maissa. Tanskassa ja Saksassa osa itsensätyöllistäjien ammattikunnista rinnastetaan työntekijöihin eikä yrittäjiin, jolloin heitä edustavat järjestöt voivat neuvotella kollektiivisia sopimuksia työnantajajärjestöjen tai -organisaatioiden kanssa. Saksassa oikeus työehtoja ja minimipalkkoja vaativiin kollektiivisiin työneuvotteluihin on esimerkiksi freelan-



cer-toimittajilla ja -kuvaajilla, Tanskassa kaikilla freelancereilla. (TEM 8/2013.) Työn moninaisuudessa ja toimeksiantosuhteiden yleistyessä lainsäädäntöä olisikin tarkasteltava kokonaisuutena, jotta vältymme kahtiajakautuneilta työmarkkinoilta, joilla työsuhteessa ja toimeksiantosuhteessa työskentelevät ovat hyvin erilaisessa työmarkkina-asemassa toisiinsa nähden (OKM 18/2017; TEM 2/2015).

## Yrittäjyysosaaminen ja yrityspalvelut

Kokemukseen neuvotteluaseman heikkoudesta ja oman työpanoksen tai tuotteen alihinnoittelusta voi osin vaikuttaa myös se, että yrittäjyysosaamisessa olisi parantamisen varaa. Useiden selvitysten mukaan yrittäjyyden esteenä nimittäin näyttäytyvät sekä puutteellinen yrittäjyysosaaminen että saatavilla olevien yrityspalveluiden vajavaisuus. Näiden selvitysten mukaan yrittäjät pitävät yrityspalveluita hajanaisina ja kokevat, ettei toimialakohtaisia, eri alojen vaatimaa erityisosaamista sisältäviä yrityspalveluita ole tarpeeksi. Apua yrittäjät kokevat tarvitsevansa esimerkiksi tuotteistukseen, hinnoitteluun, myyntiin, markkinointiin ja kansainvälisille markkinoille pääsyyn. Puutetta on myös alustasta, joka mahdollistaisi monialaisen verkostoitumisen ja osaamisen kysynnän ja tarjonnan kohtaamisen. (TEM 11/2017; TEM 22/2015; TEM 82/2017; VNK 30/2016; VNK 30/2018; TEM 10/2015; TEM 82/2017; VNK 28/2017; OKM 18/2017.) Yrittäjyyden uudet suunnat -raportin mukaan yrittäjyyttä helpottavia toimenpiteitä on kohdistettu etenkin yritysten kehittämisen, uudistamisen ja kasvun vaiheisiin sekä maahanmuuttajien yrittäjyyden edistämiseen ja kansainvälisten erityisosaajien Suomeen houkutteluun. Sen sijaan yrittäjyyden aloittamiseen, arkipäivän toimintaan sekä yrittäjyyden ja palkkatyön välisiin siirtymiin liittyviä toimenpiteitä on ollut vain vähän. (VNK 75/2017.)

Yrittäjän arkipäivää ja yrittäjyyden aloittamista voisi selvitysten mukaan helpottaa sekä yrittäjyysosaamista lisätä yrityspalvelujärjestelmää kehittämällä ja keskittämällä. Tarvetta on neuvonnalle, mentoroinnille ja yrittäjyyskoulutukselle, ja lisää tietoa ja tukea kaivataan esimerkiksi tuote- ja palvelukehitykseen, hinnoitteluun, markkinointiin ja myyntiin, kansainvälistymiseen, verkostoitumisen edistämiseen, työvoiman saatavuuteen, henkilöstön kehittämiseen ja rekrytointiin. Yrittäjyysopetusta kannattaa selvitysten mukaan tarjota nykyistä enemmän jo opiskeluvaiheessa. (VNK 75/2017; TEM 19/2018; TEM 11/2017; TEM 22/2015; TEM 82/2017; VNK 30/2016; VNK 30/2018; TEM 10/2015; VNK 28/2017; OKM 18/2017.) Peruspalvelut kannattanee tuottaa alueellisesti ja erikoistuneet resurssi-intensiiviset kasvuyrityspalvelut kansallisesti (VNK 28/2017). Lisäksi on syytä kehittää yrittäjyyden aloittamista edistäviä palveluita. Esimerkiksi TE-keskuksen palveluilla, kuten uraohjauksella, yrittäjyyskoulutuksilla ja -neuvonnalla sekä starttirahalla näyttäisi olevan positiivista vaikutusta yritystoiminnan aloittamiseen. (VNK 3/2016.) Yrittäjyyspalveluihin kaivattaisiin myös palvelevampaa ja neuvovampaa asennetta: olisi siirryttävä ”kyttäämisestä konsultointiin”, eli jälkikäteen tapahtuvan virheiden etsimisen sijaan virheitä pikemminkin pyrittäisiin ennaltaehkäisemään ja korjaamaan (VNK 75/2017).

Lisäksi digitaalisten alustojen tarjoamia mahdollisuuksia voisi hyödyntää yrityspalveluiden kehittämisessä, kuten esimerkiksi monialaisessa verkostoitumisessa. Alustat voisivat siis toimia eräänlaisina osaamiskeskittiminä, tuoda yhteen toimijoita ja edistää niiden välistä vuoropuhelua sekä tarjota verkostoitumisapua työnvälitykseen, osaamisen ja sen tarpeen kohtaamiseen sekä edesauttaa vertaisverkostoitumista. Tällaiset alustat toimisivat siis yhteistyö- yrittäjyys- ja kysyntälähtöisesti ja voisivat selvitysten mukaan tarjota ekosysteemin yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden yhteistyölle esimerkiksi tutkimuksessa, tuotekehittelyssä ja uusien ideoiden kaupallistamisessa. Digitaalisiin alustoihin pohjautuvan ekosysteemin kehittäminen edellyttää julkisia investointeja ja sitä voisi tukea ja kannustaa myös lainsäädännöllä. (OKM 18/2017; VNK 28/2017; TEM 11/2017; TEM 22/2015; TEM 82/2017.)

Alustojen tarjoamien mahdollisuuksien lisäksi olisi hyvä luoda myös fyysisiä, yhteisöllisiä työtiloja verkostoitumiseen ja yhteistyöhön. (VNK 30/2016.)

## Yrittäjän sosiaaliturva

Kuten luvussa 2 kerrottiin, yrittäjät, etenkin itsensätyöllistäjät, kohtaavat ongelmia sosiaaliturvaan liittyvien seikkojen äärellä. Ongelmia ovat esimerkiksi heikko tietämys sosiaaliturvasta, YEL-eläkevakuutusmaksun korkeaksi koettu taso sekä työttömyysturvan heikko ennakoitavuus, joka liittyy etenkin yrittäjyyden pää- tai sivutoimisuuden arviointiin työttömyysturvaa haettaessa. Yksi ongelma on myös työterveyshuollon puute. Hankaluutta myös tuottaa, että yrittäjä määrittellään eri yhteyksissä eri tavoin. Erityisinä ongelmakohtina näyttäytyvät yrittäjäksi siirtyminen sekä palkkatyön ja yrittäjyyden yhdistäminen ja liikkuminen niiden välillä.

Yrittäjät Suomessa 2017 -tutkimuksen mukaan suurin osa yrittäjistä ei tosin ole kokenut ongelmia työttömyysturvan, sairauspäivärahan, toimeentulotuen tai asumistuen kanssa: 72 prosenttia yrittäjistä ei ollut tarvinnut eikä hakenut sosiaaliturvaa tutkimusta edeltäneen vuoden aikana. 11 prosenttia yrittäjistä oli sosiaaliturvaa tarvinnut ja sitä saanut, ja 10 prosenttia olisi jotain sosiaalietuutta tarvinnut, muttei ollut sitä hakenut ja 4 prosenttia olisi sosiaaliturvaa tarvinnut, muttei ollut sitä hakemisesta huolimatta saanut. Sen sijaan yrittäjien eläkevakuutusmaksu on muuta sosiaaliturvaa ongelmallisempi: vain 47 prosenttia yrittäjistä kokee maksavansa itselleen riittävän suuruista eläketurvaa. Yleisimpinä syinä liian alhaisen eläkevakuutusmaksun maksamiseksi mainittiin, ettei riittävää eläketurvaa ole varaa maksaa, aikomus työskennellä eläkkeen rinnalla sekä oletus siitä, ettei suuremmasta eläkevakuutusmaksusta huolimatta kuitenkaan saisi riittävää eläkettä. (Sutela & Pärnänen 2018.)

Työn murroksen uskotaan kuitenkin lisäävän työn monimuotoisuutta ja yksilöllisyyttä niin, että työn pirstaleisuus, väliaikaisuus ja katoksellisuus yleistyvät, jolloin myös tulojen epävarmuus ja vaihtelevuus kasvavat. On siis mahdollista, että yhteiskunnan turvaverkoille tulee kasvavassa määrin käyttöä työn murroksen edetessä. Niinpä useissa selvityksissä painotetaan, että sosiaaliturvaa on uudistettava uudenlaisten työn muotojen kanssa yhteensopivaksi. Riskeiltä suojaava ja polarisaatiota ehkäisevä sosiaaliturva edellyttää sosiaaliturvan yksinkertaistamista, byrokratia- ja kannustinloukkujen purkamista ja yksilöllisyyden huomiointia. Sosiaaliturvan tulisi vähentää epätasa-arvon riskejä, olla ennakoitava ja mahdollistaa joustavat siirtymät työmarkkina-asemien ja työn eri muotojen välillä, roolista ja ammatista toiseen. Sosiaaliturvan uudistamisen lähtökohtana tulisi siis selvitysten mukaan olla joustavuus, ratkaisukeskeisyys, kannustavuus ja yksilön tukeminen. Jotta tämä onnistuisi, ei sosiaaliturvassa saisi olla perusteettomia eroja kansalaisten välillä työn muodon perusteella. Työtä muissa muodoissa töitä tekevien sosiaaliturva olisi siis saatava lähemmäksi palkansaajan sosiaaliturvaa (VNK 54/2017; VNK 30/2018; TEM 19/2018; VNK 22/2018; VNK 20/2018; OKM 18/2017; VNK 18/2013; TEM 41/2017; VNK 24/2017; VNK 1/2015; TEM 12/2015; TEM 44/2017; TEM 9/2017; TEM 13/2017; VNK 19/2016; TEM 11/2017.)

Sosiaaliturvan yhdenmukaistamiseen on periaatteessa kaksi vaihtoehtoa: joko siirtymät eri roolien välillä tehdään joustaviksi tai erilliset työntekijän ja yrittäjän kategoriat poistetaan. (VNK 30/2018; VNK 75/2017). Kahtiajakoa palkansaajaan ja yrittäjään voi pitää hankalana, kun työ monimuotoistuu ja samalla työntekijyyden ja yrittäjyyden välinen raja hämärtyy (TEM 19/2018). Muutamissa selvityksissä muistutetaankin siitä, ettei perinteinen työelämän käsitteistö istu vaivatta työn monimuotoisuuteen. Niin kauan kuin yrittäjä määrittellään eri tavoin esimerkiksi vero- ja työlainsäädännössä, rajanveto-ongelmia syntyy väistämättä. (TEM 44/2017; TEM 22/2015; OKM 18/2017) Toisaalta on myös pohdittu, pitäisikö palkansaajan ja yrittäjän väliin luoda oma kategoriansa omassa työssään työllistyville itsensätyöllistäjille.

Uuden kategorian on kuitenkin epäilty tuottavan uusia rajanveto-ongelmia, joten sitä ei ole pidetty kannatettavana vaihtoehtona. (OKM 18/2017.) Käytännössä yksilöiden samanveroisuus työttömyysturvan osalta työn muodosta riippumatta voisi toteutua esimerkiksi perustulon tai negatiivisen tuloveron kaltaisen sosiaaliturvajärjestelmän avulla. Digitalisaation, kuten esimerkiksi vuonna 2019 käyttöön otettavan reaaliaikaisen tulorekisterin hyödyntäminen luonee mahdollisuuksia tulojen ja sosiaalietuuksien nykyistä joustavammalle yhteensovittamiselle. (Vnk 30/2018; Vnk 30/2018; Vnk 24/2017; TEM 63/2015; Vnk 34/2018.)

Toisaalta esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön julkaisemassa työvoiman käyttötapojen ja työn muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän loppuraportissa huomautetaan, ettei sosiaaliturvan ole tarkoitus olla yritystuki, joka mahdollistaa tuottamattoman yritystoiminnan. Tämän selvityksen mukaan tarkoituksenmukaisempaa olisi etsiä ja kehittää muita ratkaisuja, jotka tukevat yksinyrittäjien mahdollisuuksia toiminnan laajentamiseen ja työllistämiseen. (TEM 2/2015.)

### **Yhteenveto yrittäjyystoimintaan liittyvistä riskeistä**

Yrittäjät Suomessa 2017 -tutkimuksen mukaan ainoastaan 18 prosenttia yrittäjistä ei ollut kokenut erityisiä vaikeuksia yrittäjätöössään tutkimusta edeltäneen vuoden aikana. Luku on eurooppalaisittain masentava. Suomalaiset yrittäjät kokevat kohtaavansa vaikeuksia selvästi enemmän kuin EU-maissa keskimäärin. Ainoastaan Italiassa ja Kreikassa on suhteessa enemmän yrittäjiä, jotka ovat kokeneet suomalaisia yrittäjiä enemmän vaikeuksia. (Sutela & Pärnänen 2018.) Väitteen suomalaisesta riskejä välttelevästä kulttuurista voinee siis ainakin osin kumota.

Yrittäjyyteen liittyvistä riskeistä ja työn murroksen edellyttämistä uudistuksista on siis selvitysten valossa laaja yhteisymmärrys. On muun muassa kehitettävä rahoituksen kohdentamista ja vaikuttavuusarviointia, parannettava yrityspalveluita, tuettava elinikäistä oppimista, kehitettävä alustojen hyödyntämistä, löydettävä tapoja neuvotteluaseman vahvistamiseen ja uudistettava sosiaaliturvaa. Oman haasteensa tuottaa kuitenkin uudistusten konkreettinen toteutus. Kuinka päätöksenteon ja yritystukien siiloja puretaan? Kuinka elinikäinen oppiminen, uudelleen koulutus ja täydennyskoulutus mahdollistetaan ja kuinka sen rahoitus jakautuu valtion, työnantajien, työntekijöiden ja itsensä työllistäjien kesken? Millaisia uudistuksia työlainsäädäntöön ja verotukseen tarvitaan? Kuinka toimeksiantosuhteissa työskentelevien neuvotteluasemaa vahvistetaan? Miten yrittäjyyspalveluita uudistetaan ja kuinka ne järjestetään? Millaisin keinoin palkansaajien ja muutoin kuin perinteisessä palkkatyösuhteessa työskentelevien sosiaaliturvaa yhdenmukaistetaan, minkä etuuksien osalta yhdenmukaistaminen on mahdollista ja kohtuullista sekä kuinka sosiaaliturva rahoitetaan? Entä kuinka alustataloutta kehitetään ja hyödynnetään elinkeinorakenteen uudistamisessa ja innovatiivisen ekosysteemin rakentamisessa?

Työn murrokseen, sen sisällöllisiin muutoksiin ja monimuotoistumiseen olisi selvitysten mukaan syytä varautua niin, että uudistuksilla pyritään takaamaan työn uusien sisältöjen edellyttämä osaaminen ja sen päivittäminen sekä moninainen osallisuus. Lukuisissa selvityksissä muistutetaan, että tarvittavia toimenpiteitä on mittava määrä. Työn murros pakottaa pohtimaan työmarkkinoita, työlainsäädäntöä, työn organisointia, työehtosopimuksia ja ay-liikkeen asemaa ja tehtäviä, työhyvinvointia ja työterveyshuoltoa, työttömyysturvaa, eläkettä ja muuta sosiaaliturvaa, kannustimia osallisuuteen, vakuutuksia ja verotusta sekä yrityspalveluiden järjestämistä ja sisältöjä. (TEM 41/2017; Vnk 34/2018; Vnk 24/2017; Vnk 30/2018; TEM 19/2018; TEM 44/2017; TEM 9/2017; TEM 13/2017; Vnk 19/2016; Vnk 54/2017.)

### 5.3. Yrittäjyysriskien yhteenkietoutuneisuus – esimerkkinä työttömyysturva

Konkreettisten ratkaisujen löytämistä haastaa, että riskien määrä, suuruus ja luonne vaihtelevat esimerkiksi yrittäjyyden muodon ja alan mukaan. Työnantajayrittäjän haasteet poikkeavat itsensätyöllistäjän kohtaamista haasteista, samoin eri tavoin omassa työssään työllistyvien, kuten osakeyhtiömuodossa yksinyrittäjänä työskentelevän ja freelancerin, kohtaamat haasteet. Myös yrittäjän ala ja ammatti vaikuttavat haasteisiin, joita yrittäjä työssään kohtaa. Esimerkiksi neuvotteluasema oman työpanoksen hinnoittelusta ja toimeksiantosuhteen ehdoista vaihtelee alakohteisesti ja ammattittain. Kuten tässä luvussa on tuotu esille, etenkin maatalousyrittäjät kokevat vaikutusvaltansa työnsä tai tuotteensa hinnoitteluun rajalliseksi. Lisäksi yrittäjänaiset ovat yrittäjämiehiä pienituloisempia, mikä osin liittyy ns. naisvaltaisiin aloihin ja niiden matalampaan ansiotasoon. Ylipäänsä erilaisilla aloilla työskentelevät yrittäjät ovat keskenään monin tavoin erilaisissa tilanteissa. Esimerkiksi toimittajan tai kääntäjän toimeksiannot ovat muun muassa ehdoiltaan, korvauksiltaan ja kestoiltaan varsin toisenlaisia kuin käsityöläisammattissa tai yrityskonsulttina työskentelevän toimeksiannot.

Yrittäjän kohtaamat haasteet vaihtelevat myös yksilötasolla. Toimeentulon vakautteen tai vaihtelevuuteen vaikuttavat esimerkiksi sellaisetkin yksilökohtaiset muuttujat kuin asuinpaikka ja sen elinkeinorakenne, kokemus, koulutus ja työhistoria sekä yrittäjyysosaaminen, kuten markkinointikyky, käsitys yrittäjän kulurakenteesta ja taito neuvotella toimeksiantosuhteista, niiden ehdoista ja korvauksista. Liiketoiminnan haasteet ovat myös erilaisia yrittäjyyden eri vaiheissa: aloittavan yrittäjän tilanne ja tarpeet poikkeavat liiketoimintaansa kasvattavan tai kansainvälisille markkinoille tähtäävän, jo vuosia yrittäjänä toimineen tilanteesta ja tarpeista.

Oma kysymyksensä on myös se, millaista yrittäjyyttä halutaan tukea ja missä määrin siihen voi vaikuttaa. Vaikka haluaisimme lisää suuryrityksiä ja pk-yrityksiä, on syytä muistaa, että merkittävä osa itsensätyöllistäjistä ei halua palkata työntekijöitä, vaan haluaa vain ansaita elantonsa omassa työssään työllistyen. Kuten tässä raportissa on jo aiemmin tuotu esille, itsensätyöllistäjä on lähes puolet yrittäjistä ja itsensätyöllistäjyyden uskotaan tulevaisuudessa yleistyvän. Itsensätyöllistäjät on siis syytä ottaa huomioon omana työntekijäryhmänä: joillakin aloilla ja monille yksilöille se on hyvä ja sopiva – joskus jopa ainoa – tapa työllistyä, osallistua työmarkkinoille ja kehittää sekä ylläpitää omaa ammattitaitoaan.

Oma haasteensa seuraa siitäkin, että monet päällisin puolin toisistaan irrallisen näköiset riskit kietoutuvat ja vaikuttavat toisiinsa. Esimerkiksi tiedon ja palveluiden puute, heikko neuvotteluasema toimeksiantosuhteiden ehdoista ja korvauksista sekä vaihtelevat ja matalat tulot heijastuvat yrittäjien sosiaaliturvaan. Esimerkiksi yrittäjien työttömyysturva liittyy heidän kykynsä ja/tai haluunsa maksaa riittävää YEL-maksua, oman työpanoksen hinnoitteluun ja tulotasoon, yrittäjyysosaamiseen ja tietämykseen sosiaaliturvasta, eikä työttömyysturvan uudistamisessa voi sivuuttaa myöskään eroja, joita palkansaajien ja yrittäjien työttömyysturvassa on esimerkiksi rahoituspuolelta osalta. (ks. liitetaulukko 2) Kuten jo aiemmin on todettu, päätoimiseksi yrittäjäksi tulkittuna työnhakijalla on oikeus työttömyysetuuteen vasta, kun yrittäjyystoiminta on todisteellisesti lopetettu tai keskeytetty, sen sijaan sivutoimiseksi yrittäjäksi tulkittu voi saada soviteltua työttömyyspäivärahaa. Tulkinta pää- tai sivutoimisesta yrittäjyydestä tehdään TE-toimistossa arvioimalla yrittäjyystoimintaan käytettyä aikaa, ei siitä ansaittuja tuloja. Päätoimiseksi yrittäjyys tulkitaan, jos yritystoiminnan oletetaan vievän niin paljon aikaa, ettei muun kokopäiväisen työn vastaanottaminen olisi mahdollista. Ajan arvi-

ointiin perustuvaa tulkintaa voinee pitää vaikeasti ennakoitavana esimerkiksi silloin, kun yrittäjä tekee aineetonta työtä. Pitäisikö yrittäjyyden pää- tai sivutoimisuus arvioida ajan sijaan tulojen perusteella?

Kuten tässä raportissa on jo aiemmin tullut ilmi, Tanskassa pää- tai sivutoimisuus arvioidaan nykyisin tulojen perusteella, ja Ruotsissa on ehdotettu pää- ja sivutoimisuuden määrittämisen perustaksi niin ikään tuloja tehtyjen työpäivien sijaan. Yrittäjän tulojen määrittely ei kuitenkaan ole suoraviivaista ja helppoa. Laskutus ei suoraan kerro tuloista, sillä yrittäjyyteen liittyy myös kuluja, jotka on sisällytettävä oman työpanoksen hinnoitteluun. Vuoden 2019 alussa käyttöön otetusta tulorekisteristä ei kaikkia yrittäjän tuloja löydy, joten tulorekisteriä ei ainakaan vielä toistaiseksi voi yrittäjän tulojen tarkastelussa täysin hyödyntää. Tulorekisteriin tulevat ne ansiot, joista toimeksiantaja pidättää verot yrittäjän verokortin pohjalta, samoin palkat, jotka yrittäjä itselleen omasta yrityksestään maksaa. Mutta esimerkiksi toiminimiyrittäjän nostot tililtään ovat yksityisnostoja, eivät palkkaa. Niitä ei siis tulorekisteriin ilmoiteta, vaan ne näkyvät kirjanpidossa ja vuotuisessa tilinpäätöksessä ja ilmoitetaan veroilmoituksella. Mikäli tulorekisteriä halutaan hyödyntää yrittäjätulojen tarkastelussa, olisi pohdittava, mitä tietoja sinne olisi kuukausittain vietävä ja tuottaisiko se yrittäjälle paljon lisätyötä. Yrittäjän työ voi myös olla kausiluontoista tai tulojen määrä muista syistä hyvin vaihtelevaa, joten pohdittava olisi sitäkin, millaisella aikajänteellä tuloja olisi hyvä tarkastella.

Oma kysymyksensä on myös päätoimiseksi yrittäjäksi tulkittuun kohdistuva vaatimus lopettaa tai keskeyttää yrittäjyystoiminta työttömyysturvan saamisen ehtona. Mikäli vaatimuksesta luovuttaisiin, se antaisi päätoimiseksi yrittäjäksi tulkitulle mahdollisuuden parantaa omaa työmarkkina-asemaansa toimeksiantoja etsien ja tehden myös työttömyyden aikana. Mahdollisuus osallistua työmarkkinoille omassa yrittäjyydessään työllistyen lienee niin yksilön kuin yhteiskunnan etu. Yrittäjyyden ja työttömyysturvan yhdistämiseen liittyvänä huolena on kuitenkin nostettu esille, voisiko se pahimmillaan tarkoittaa kannattamattoman yritystoiminnan tukemista työttömyysturvalla. Entä voisiko se johtaa siihen, että soviteltua työttömyysturvaa saavilla yrittäjillä olisi varaa laskuttaa työpanoksestaan niin paljon muita yrittäjiä vähemmän, että se voisi joillain aloilla tai alueellisesti vääristää markkinoita niin, että se käytännössä pakottaisi myös muut yrittäjät laskemaan oman työnsä hintaa? Tällaiset kysymykset kertonevat, että yrittäjyyteen liittyvien toimeentuloriskien hallinnassa joutuu pohtimaan tasapainottelua epäkohtien korjaamisen ja kannattamattoman liiketoiminnan tukemisen välillä.

Lisäksi vain harvat yrittäjät voivat saada työttömäksi jäätyään ansiosidonnaista työttömyysturvaa. Ansiosidonnainen työttömyysturva edellyttää, että yrittäjän YEL-vakuutettu työtulo on vähintään 12 817 euroa vuodessa ja hän on ollut yrittäjien työttömyyskassan jäsen vähintään 15 kuukautta. Esimerkiksi vuonna 2015 Suomessa oli noin 205 000 YEL-vakuutettua, joista noin 121 000 henkilön YEL-vakuutettu työtulo oli yli 13 000 euroa, mutta heistä yrittäjien työttömyyskassan jäseniä oli vain noin 33 000 (Kotamäki 2018b). YEL-työtulo on yrittäjän itsensä määriteltävissä ja työttömyyskassan jäsenyys on vapaaehtoinen. Kuinka nykyistä useammat yrittäjät saataisiin ansiosidonnaisen turvan piiriin? Liittysisivätkö useammat, riittävää YEL-maksua maksavat yrittäjät työttömyyskassan jäseneksi, jos tiedottamista ansiosidonnaisesta työttömyysetuudesta parannetaan ja lisätään? Oma kysymyksensä on myös se, mitä yrittäjyyskassan jäsenyysmaksun suuruudelle tapahtuisi, jos jäsenmäärä kasvaisi ja useammat jäsenet olisivat ansiosidonnaisen työttömyysturvan tarpeessa. Ruotsissa työttömyyskassojen maksuja oli nostettu niin, että eri kassojen maksut oli tehty riippuvaisiksi kunkin kassan työttömien määrästä (Luku 3). Tämä muutos oli johtanut työttömyyskassojen jäsenyyksien määrän jyrkkään laskuun. Uudistus sittemmin peruttiin, mutta työttömyyskassojen jäsenmäärät eivät ole palautuneet ennalleen.

Yrittäjän ansiosidonnaisen työttömyysturvan taso jää ylipäänsä usein alhaiseksi, sillä sen suuruus määrittyy YEL-vakuutetun työtulon suuruuden, ei todellisten tulojen perusteella kuten palkansaajilla. Vaihtoehtoisia tapoja ansiosidonnaisen työttömyysturvan suuruuden määrittelyyn voisivat olla sen määrittäminen todellisilla tuloilla tai vaikkapa alalle tyypillisen keskiansion perusteella. Kuten tässä raportissa on jo aiemmin kerrottu, Tanskassa ansiosidonnaisen työttömyysturvan suuruudessa otetaan huomioon todelliset tulot. Mikäli ansiosidonnaisen työttömyysturvan suuruus halutaan määrittää todellisilla tuloilla, on pohdittava samoja tulojen ja kulujen huomioimiseen liittyviä kysymyksiä kuin yrittäjyyden pää- ja sivutoimisuuden tuloilla määrittelyn osalta.

Oma ongelmansa ansiosidonnaisen työttömyysturvan suuruuden määrittämisessä on ns. kombityöläisillä: yrittäjän palkkatyöstä ansaitsevia tuloja ei huomioida ansiosidonnaisen työttömyysturvan suuruudessa lainkaan, sillä ansiosidonnaista voi kartuttaa vain yhteen työttömyyskassaan, joko palkansaajana tai yrittäjänä. Sen sijaan sairauspäivärahan ja vanhempainrahojen suuruudessa huomioidaan sekä YEL-vakuutettu työtulo että palkkatyössä saadut ansiot. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan suuruuden määrittelyssä haastetta sekä kombityöläisten että yrittäjien osalta tuottaa työttömyysturvan rahoituspohja: yrittäjät eivät maksa työttömyysvakuutusmaksua, joten ansiosidonnaisen työttömyysturvan koko ansio-osa rahoitetaan yrittäjien työttömyyskassan jäsenyysmaksuilla. Kombityöläisten palkkatyössä saaduista ansioista työnantaja tosin maksaa työttömyysvakuutusmaksua, kuten muidenkin työntekijöidensä palkoista, mutta ollessaan yrittäjien työttömyyskassan jäseniä palkansaajan työttömyyskassan sijaan, ei työttömyysvakuutusmaksulla heidänkään ansiosidonnaisen työttömyysturvansa ansio-osan rahoitukseen osallistuta

Mikäli ansiosidonnaisen työttömyysturvan suuruus määrittäisi todellisten ansioiden tai alalle tyypillisen keskiansion perusteella, nostanee se yrittäjien työttömyyskassan jäsenyysmaksuja. Yrittäjien työttömyyskassan jäsenyysmaksu on palkansaajien jäsenmaksua korkeampi jo nyt juuri siksi, että yrittäjän ansio-osa rahoitetaan kokonaisuudessaan jäsenyysmaksuilla. Huomattavan suuri jäsenyysmaksu voisi olla niin iso kuluerä, että se voisi vähentää halukkuutta ja taloudellisia mahdollisuuksia maksaa kassan jäsenyydestä. Tällöin ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin kuuluvien yrittäjien määrä ei ainakaan kasvaisi, pikemminkin päinvastoin.

Mikäli ansiosidonnaisen työttömyysturvan suuruus halutaan jatkossakin määrittää YEL-vakuutetun työtulon suuruuden mukaan, on syytä pohtia keinoja, joilla alivakuuttamista saisi vähennettyä niin, että YEL-vakuutettu työtulo ja todelliset ansiot olisivat lähempänä toisiaan. Koska yrittäjä arvioi itse työtulonsa, pystyy yrittäjä vaikuttamaan eläkkeensä, ansiosidonnaisen työttömyysturvansa sekä sairauspäivä- ja vanhempainrahojensa suuruuteen. Kaikilla yrittäjillä ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia suuremman YEL-maksun maksamiseen. YEL-työtulon arviointi on lähtökohtaisesti hankalaa, sillä yrittäjän tulot voivat olla suuruudeltaan niin vaihtelevia sekä epäsäännöllisiä, että on vaikea ennustaa, kuinka paljon tulee vuoden aikana ansaitsemaan. Alivakuuttamisen taustalla voi olla myös monenlaisia muitakin eri syitä kuin vaikeus ennustaa ansioitaan, kuten tiedon puute tai se, että YEL-maksu on yksinkertaisesti liian kallis - noin neljäsosa ilmoitetusta bruttotulosta.

Mikäli alivakuuttamisen taustalla on tiedon puute YEL-vakuutuksesta ja sen vaikutuksesta ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoon, vähentäne alivakuuttamista tiedon lisääminen. Mutta mikäli alivakuuttaminen johtuu siitä, ettei suurempaa vakuutusmaksua ole varaa maksaa, tulisi pohtia 1) pystyykö YEL-maksua jollain keinoin kohtuullistamaan tai 2) mistä syistä tulotaso on liian alhainen ja/tai vaihteleva suuremman YEL-maksun maksamiseen ja millaisin keinoin ansiotasoa pystyisi kohentamaan.

YEL-maksun alentaminen on haasteellista vähintäänkin kahdesta syystä. Ensinnäkin maksu on suhteessa palkansaajien maksun suuruuteen. Työnantaja tosin maksaa palkansaajan TyEL-maksusta suurimman osan. Toiseksi niin YEL- kuin maatalousyrittäjien MyEL-järjestelmä ovat alijäämäisiä, joten valtio maksaa yrittäjäläkkeiden kustannuksista osuudet, joihin YEL- ja MyEL-maksut eivät riitä.

Turhan pienen YEL-maksun maksamisen taustalla voi olla tulotaso, joka on niin alhainen ja/tai vaihteleva, että YEL-maksun korottaminen olisi taloudellisesti vaikeaa. Tulotason alhaisuus voi johtua useista syistä. Osa yrittäjistä esimerkiksi kokee neuvotteluasemansa työn ehdoista ja korvauksista heikoiksi, ja pahimmillaan työtä tehdään näennäisyrittäjänä hyvin epäitsenäisessä ja toimeksiantajasta riippuvaisessa asemassa. Kuten tässä luvussa jo kerrottiin, Suomessa EU:n kilpailulainsäädäntöä on tulkittu niin, ettei itsensätyöllistäjilläkään ole oikeutta kollektiivisiin neuvotteluihin toimeksiantojen hinnoista ja korvauksista. Näin ei kuitenkaan olisi pakko tulkita, mihin esimerkiksi Journalistiliitto ja Akavan Erityisalajat ovat kiinnittäneet huomiota. Muista EU-maista saadun esimerkin perusteella EU:n kilpailuoikeus antaa kollektiivisiin neuvotteluihin mahdollisuuden, kun kyse on juuri tällaisista toimeksiantajistaan riippuvaisista, näennäisesti itsenäisistä ammatinharjoittajista, jotka työskentelevät palkansaajaan rinnastettavassa tilanteessa. (Journalistiliitto 9.10.2018.)

Neuvotteluaseman heikkous voi myös johtua esimerkiksi puutteellisesta yrittäjyysosaamisesta. Tätä tulkintaa tukisi se, että yrittäjät kokevat tarvitsevansa lisää tietoa toimeksiantosopimusten solminnasta, oman työpanoksen hinnoittelusta, yrittäjien kulurakenteesta, kirjanpidosta ja sosiaaliturvasta sekä tarvitsevansa apua muun muassa tuotteistukseen, kansainvälisille markkinoille pääsyyn, markkinointiin sekä verkostoitumiseen. Neuvotteluasemaa voidaan siis vahvistaa myös yrittäjyysosaamista ja yrityspalveluita kehittämällä, tarjoamalla apua ja tietoa toimeksiantosuhteista sekä siitä, kuinka oma työpanos hinnoitellaan niin, että siitä jää yrittäjyyteen liittyvien kulujen jälkeen riittävästi elämiseen.

Yrittäjyyspalveluiden kehittäminen ja yrittäjyysosaamisen vahvistaminen eivät kuitenkaan ole itsessään kaikenkattavia vastauksia. Palveluilla, kuten koulutuksella, tiedotuksella, neuvonnalla, uraohjauksella ja mentoroinnilla, on vaikutusta vain, jos ne ovat yrittäjä-, kysyntä- ja tarvelähtöisiä. Myös alakohtaiset erot on huomioitava, sillä eri aloilla työskentelevillä on erilaisia tarpeita. Tarpeet ovat erilaisia myös esimerkiksi yrittäjyyden eri vaiheissa, joten erilaisia palveluita tarvitaan esimerkiksi yrittäjyyden aloittamiseen, liiketoiminnan kasvattamiseen tai vaikkapa kansainvälistymiseen. Jonkun myös pitää palvelut järjestää, tuottaa ja rahoittaa. Työ- ja elinkeinoministeriön työttömyysturvan työnjakoryhmän mietinnössä esitettiin vaihtoehto, että työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen siirrettäisiin TE-toimistoilta työttömyysetuuden maksajien, eli Kelan ja työttömyyskassojen, tehtäväksi, ja samalla nykyiset TE-toimistot ja ELY-keskukset purettaisiin ja yhdistettäisiin yhdeksi kasvupalveluksi (TEM 41/2016). Työvoimapolitiittisen lausunnon siirto etuuden maksajalle saattaisi vähentää byrokratiaa, lisätä päätösten ennakoitavuutta ja/tai nopeuttaa päätöksentekoprosessia. Mikäli työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen siirtyisi TE-toimistoilta etuuden maksajille, saattaisi TE-toimistoilla olla nykyistä paremmin aikaa ja resursseja asiakaslähtöisten palveluiden kehittämiseen ja tarjoamiseen sekä henkilökohtaiseen neuvontaan. TE-toimistojen ja ELY-keskusten yhdistäminen saattaisi purkaa yrittäjäpalveluiden siloja ja helpottaa palveluiden kehittämistä, järjestämistä ja tuottamista. Myös monet muutkin tahot, kuten ammattiyhdistysliike, voivat ja pystyvät erilaisia palveluita, tiedotusta ja neuvontaa tarjoamaan, ja tekevät niin jo nytkin.

Kuten edellä kuvattu esimerkki pelkäästään yrittäjien työttömyysturvaan liittyvistä haasteista ja kysymyksistä osoittanee, helppoja patenttivastauksia on hankala esittää. Yrittäjät ovat he-

terogeeninen joukko, jolla on erilaisia tarpeita ja tilanteita yhtiömuodosta, alasta ja ammattista sekä yksilöllisistä tekijöistä riippuen. Ratkaisuvaihtoehtoja moniin ongelmiin on useita, ne sisältävät omia haasteitaan ja muutokset yhdellä osa-alueella heijastuvat monille muille osa-alueille. Yrittäjyyteen liittyviä haasteita on siis perusteltua tarkastella niin kokonaisuuden kuin yksityiskohtien tasolla samanaikaisesti. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan piiriin kuuluvilla ratkaisulla, kuten esimerkiksi lukuisilla erilaisilla yrittäjyyspalveluilla, voidaan yrittäjyyttä tukea niin, että ne samalla voivat vähentää tarvetta turvautua sosiaaliturvaan. Työn murros voi kuitenkin samanaikaisesti tuottaa yksilöille lisää toimeentuloriskejä, jos työn verkostomaisuus, joustavuus, katkoksellisuus, projektimaisuus, keikkaluontoisuus ja omassa työssä työllistyminen sekä tulojen pirstaloituminen useista lähteistä kertyviksi lisääntyvät. Niinpä sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa että sosiaaliturvaa on syytä kehittää vastaamaan työn murroksen ja elinkeinorakenteen muutoksien tuottamiin moninaisiin haasteisiin. Muutoksia voi silti tehdä asteittain, ja ainakin osaan yksittäisistä ongelmakohdista voi puuttua täsmäkeinoin, jotka eivät edellytä radikaaleja muutoksia kaikkialla muuallakin samanaikaisesti. Lisäksi esimerkiksi erilaiset kokeilut voivat antaa arvokasta tietoa erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen toimivuudesta.



## 6. TYÖMARKKINARISKIEN HALLINNAN ARVIOINTI: VAHVUUDET, HEIKKOUEDET, UHAT, MAHDOLLISUUDET

### Johannes Kananen

Edellisissä luvuissa Laura Haapala ja Ville-Veikko Pulkka ovat analysoineet työllisyyspolitiikan sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteita ja nykytilaa, sekä sitä mihin ideoihin nämä politiikan osa-alueet perustuvat. Seuraavaksi arvioin näiden politiikan osa-alueiden vahvuuksia ja heikkouksia niin sanotun SWOT-analyysin avulla. SWOT-kirjainlyhenne tulee englanninkielen sanoista *strengths* (vahvuudet), *weaknesses* (heikkoudet), *opportunities* (mahdollisuudet) ja *threats* (uhat). Analyysikehikko luo edellytykset neutraalille analyysille politiikan vahvuuksista ja heikkouksista. Tämän analyysin tulosten perusteella vahvuudet projisoidaan tulevaisuuden mahdollisuuksiksi ja heikkoudet uhiksi. Suoritan seuraavaksi tällaisen analyysin työllisyyspolitiikalle sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikalle työmarkkinariskien hallinnan näkökulmasta. Analyysin tulokset on työllisyyspolitiikan osalta koottu taulukkoon 6.1.

### 6.1. Työllisyyspolitiikka

Taulukko 6.1. Työllisyyspolitiikan analyysi

Vahvuudet	Heikkoudet	Mahdollisuudet	Uhat
Perusturva + ansioturva pienentävät merkittävästi yksilön toimeentuloriskiä työmarkkinoilla	Yritystoiminnan riskiä siirretty yrityksiltä yksilöille (palkansaajat, yksinyrittäjät, itsensätyöllistäjät)	Riskien tasaaminen niin että ihmiset voivat täysipainoisesti osallistua talouteen ja yhteiskuntaan	Polarisaatio (sisäpiiri/ulkopiiri), alitussuhteiden vakiintuminen yhteiskunnassa ja työmarkkinoilla
Yhdessä verotuksen kanssa työttömyysturvalla tuloja uudelleenjakava vaikutus	Hallintaharha: yhteisömuotoja (esim. osakeyhtiö tai osuuskunta) ei yritetä hallita, yksilön käyttäytymistä kylläkin	Tulojen uudelleenjakoa, tuloköyhyyden vähentäminen	Suuryritykset ja niiden voitontavoittelu intressi sanelevat ehdot työmarkkinoilla
Hallinnointi ammattimaista	Muutokset lisänneet eriarvoisuutta	Hyvät kehät (hyvinvointi ja resurssien lisääntyminen), huonojen kehien ehkäisy	Sääntelyn kiertäminen digitaalisten työnteon alustojen avulla
Pohjoismaisen mallin perintö (universalismi, tasa-arvo, kattava sosiaalivakuutus)	Siiloutuminen (toimeentuloriski/yrittäjäriski), yrittäjän ja palkansaajan sosiaaliturvan yhdistämisen haasteet	Ihmisen näkemisen aktiivisena toimijana, inhimillisen potentiaalin toteutuminen (luovuuden sosiaalipolitiikka)	Varallisuuden keskittyminen, tuloerojen kasvu ja luokkayhteiskunta

## Vahvuudet

Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan vahvuutena on, että ne pienentävät merkittävästi yksilöiden (palkansaajat, yrittäjät) toimeentuloriskiä – sekä työmarkkinoilla, että niiden ulkopuolella. Ilman sosiaaliturvaa ihmiset olisivat suojattomampia työmarkkinoilla. Sosiaaliturva, työehtosopimukset ja ammattiliittojen järjestäytyminen parantavat työmarkkinoilla toimivien ihmisten neuvotteluasemaa (vrt. kuvio 4.1.).

Suomalaisen työllisyyspolitiikan juuret ovat pohjoismaisessa mallissa, joka on perinteisesti tasoittanut eri sosio-ekonomisten ryhmien ja miesten ja naisten välisiä mahdollisuuksia osallistua talouteen ja yhteiskuntaan (Esping-Andersen 1990; Kettunen 2008; Kananen 2014). Pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon on kuulunut määrätty jännite holhouksen ja yksilön ja vähemmistöjen oikeuksien välillä, mutta toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä syntyneillä sukupolvilla oli tyypillisesti paremmat mahdollisuudet vaikuttaa omaan elämänpolkuunsa kuin edellisillä sukupolvilla.

Koko yhteiskunnan näkökulmasta sosiaaliturva yhdessä verotuksen kanssa jakaa tuloja uudelleen verrattuna tilanteeseen, jossa sosiaaliturvaa ei olisi lainkaan. Jos ihminen joutuu työmarkkinoiden ulkopuolelle – esimerkiksi sairauden, vanhuuden tai työttömyyden vuoksi, sosiaaliturva (sairausvakuutus, työttömyysturva, vanhuuseläkkeet) – pienentää toimeentulon riskiä merkittävästi, koska ihmisen toimeentulo ei ole puolison, sukulaisen, naapurin tai hyväntekeväisyysjärjestön hyvän tahdon varassa. Sosiaaliturvan ansioista ihmiset ovat oikeutettuja toimeentuloon tavalla, jolla säädetään laissa. Verrattuna moneen muuhun maahan (esimerkiksi tässä raportissa luvussa 3 käsiteltyyn Iso-Britanniaan), Suomessa on kehittynyt ja monipuolinen sosiaaliturvajärjestelmä, joka ottaa huomioon eri elämäntilanteita.

## Heikkoudet

Työmarkkinariskien hallinnan näkökulmasta työllisyys- ja sosiaalipolitiikan heikkoudet liittyvät niihin muutoksiin, joita eri hallitukset ovat edellisinä vuosikymmeninä tehneet. Eri hallitukset ovat – kansainvälistä trendiä noudattaen – pyrkinet lisäämään talouden dynamiikkaa (eli kasvua) lisäämällä työvoiman tarjontaa, eli työnhakijoiden ja työntekijöiden määrää. Uusklassisen taloustieteen suositusten mukaisesti tämä on tapahtunut heikentämällä sosiaaliturvaa (vrt. kuvio 4.1.). Luvun 4 analyysi osoitti, että nykyinen hallitus on jatkanut tätä trendiä esimerkiksi lyhentämällä ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoa, jäädyttämällä sosiaaliturvan indeksikorotukset sekä lisäämällä työttömyysturvan sanktioita (aktiivimalli).

Sosiaaliturvan heikennysten myötä osa yrittäjäriskistä on siirtynyt suuremmilta yrityksiltä yksilöille (erityisesti itsensätyöllistäjät/yksinyrittäjät) ja palkansaajille. Sosiaaliturvan heikennysten myötä työvoimaa on ollut tarjolla aiempaa enemmän, aiempaa heikommilla ehdoilla (vrt. kuvio 4.1.). Samalla yritysten on ollut helpompi tehdä voittoja ja matalapalkka-aloilla, ja esimerkiksi palvelualoilla yritystoiminta on muuttunut aiempaa kannattavammaksi<sup>17</sup>.

Nykyisen hallituksen työllisyys- ja sosiaalipolitiikka on yhdistynyt kireään talouspolitiikkaan. Hallitus leikkasi vuosina 2015-18 valtion menoja, alensi verotusta ja yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa alensi työn hintaa (ns. ”kilpailukyky sopimus”, Adkins ym. 2017). Nämä toimenpiteet pienensivät laskusuhdanteen aikana kokonaiskysyntää ja heikensivät siten työllisyyttä (vrt. Kajanoja 2018). Kokonaiskysynnän heikkenemisestä ja työllisyyden heikkenemisestä huolimatta vuonna 2018 maailmantalouden noususuhdanne vahvisti vientiä Suomessa ja työllisyysaste nousi 72 prosenttiin (Tilastokeskus 2019).

<sup>17</sup> Sama seuraus oli Saksassa ns. Harz-reformilla (2002-2005), joiden myötä sosiaaliturva heikkeni ja matalapalkkatyöt (saks. *mini-jobs, one-euro-jobs*) lisääntyivät (Arnkil & Spangar 2018).

Hallituksen lakimuutokset ovat lisänneet toimeentulon riskejä, koska työttömyysturvan ehdot ovat kiristyneet (luku 4). Hallitus on myös heikentänyt työntekijöiden irtisanomissuojaa (HE 227/2018 vp).

Sosiaaliturvan sanktiot<sup>18</sup> ovat myös osa sosiaaliturvapolitiikan heikkouksia. Sanktiot heikentävät työvoima- ja sosiaalipalveluiden laatua koska kohtaamiset palvelutyöntekijöiden kanssa eivät tapahdu vapaaehtoisesti vaan toimeentulon menetyksen uhalla. Palvelut ovat Suomessa verraten heikosti resursoituja eikä palvelun tarvitsija usein saa tarvitsemaansa palvelua, joten korkeaa laatua olisi vaikeaa ylläpitää ilmankin sanktioita. Nyt monimutkaiset sanktiot heikentävät niiden laatua entisestään.

Idea sosiaaliturvan asiakkaan käyttäytymiseen perustuvista sanktioista tulee Yhdysvalloista, missä poliittinen paine tiukentaa sosiaalietuuksien saantiehtoja kasvoi 1980-luvulla Ronald Reaganin presidenttikaudella. Reaganin hallitus loi 1980-luvun alussa raamit osavaltioille sanktioita ja kurinpitoa soveltaviin kokeiluihin (Peck 2001, 134). Näiden kokeilujen tavoitteena oli murentaa tarveharkintaisia etuuksia, kuten lapsiperheiden ja yksinhuoltajien liittovaltiotason *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC) –ohjelmaa siten, että etuus ei perustuisi vain tarpeeseen vaan myös etuudensaajan käyttäytymisen ja työmotivaation arviointiin ja siten enemmän tai vähemmän julkilausuttuun moraaliseen periaatteeseen, jonka mukaan huono-osaisuus ja köyhyys johtui ensisijaisesti ja ainoastaan yksilön omasta käytöksestä ja hänen tekemistään valinnoista.

Yhdysvaltojen kurinpitoon perustuva köyhyyspolitiikka huipentui vuoden 1996 liittovaltiotalsolla säädettyyn lakiin, englanninkieliseltä nimeltään *Personal Responsibility and Work Reconciliation Act* (PRWORA). Tämä laki vakiinnutti 1980-luvulla muotoutuneet paikalliset periaatteet, joiden myötä tarveharkintaisia sosiaalietuuksia ja niihin yhdistettyjä palveluita sidottiin työsuoritteisiin etuuden menettämisen uhalla. Samalla esimerkiksi oikeudessa tuomitut huumeidenkäyttäjät ja maahanmuuttajat rajattiin tarveharkintaisten sosiaalietuuksien ulkopuolelle. Lakimuutokset toteutti demokraattipresidentti Bill Clintonin johtama hallinto (Peck 2001; Wacquant 2009).

Aikana, jolloin suomalainen ja pohjoismainen hyvinvointivaltion rakennettiin, eli maailmansotien jälkeisinä vuosikymmeninä, ei sosiaaliturvaan tai sen saantiehtoihin yhdistetty sanktioita (vrt. Kuusi 1964; Kananen 2014). 1960-80 luvuilla tuloerot ja eriarvoisuus pienenivät, yhteiskunnalliset mahdollisuudet tasoittuivat ja jokaisella uudella sukupolvella oli paremmat mahdollisuudet osallistua talouteen ja yhteiskuntaan kuin edeltävillä sukupolvilla.

Kun työttömyysturva luotiin, sen saantiehtona oli, että saajan tuli olla työmarkkinoiden käytettävissä. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan saantiehtona oli määrätyn pituinen työhistoria. Perusturvan saantikriteereihin kuului, että ihmisen piti hakea töitä ja ilmoittautua työvoimatoimistoon (nyk. TE-toimisto). Samalla työvoimatoimisto antoi työvoimapolitiittisen lausunnon, jossa todettiin, että henkilö oli työmarkkinoiden käytettävissä. Työvoimapolitiittinen lausunto oli työttömyysturvan saannin edellytys. 1980-luvulla työttömyyskorvauksen kesto ei ollut myöskään samalla lailla latautunut poliittinen kysymys kuin nykyään. Vielä 1990-luvulla työttömyyskorvauksen työssäoloehdon saattoi täyttää osallistumalla työvoimatoimiston työllistämistoimenpiteisiin.

Ensimmäiset sanktiot, eli mahdollisuus alentaa tuen tasoa asiakkaan käyttäytymisen perustella, tulivat Suomeen vuonna 1995 (Kananen 2014). Tuolloin Valtionneuvoston toimeentulotukea koskevan asetuksen perusteella toimeentulotuesta voitiin vähentää 20% mikäli asiakas

<sup>18</sup> Työttömyysturvan sanktiot määrittelee työttömyysturvalain luvun 2a § 9-14 sekä luvun 6 § 3a. Toimeentulotuen sanktiot määrittelee toimeentulotukilain 10 §.

oli kieltäytynyt hänelle osoitetusta aktivointitoimenpiteestä. Kuten Yhdysvalloissa, toimeentulotuki ei uudistuksen jälkeen perustunut enää vain asiakkaan toimeentulon tarpeeseen vaan myös arvioon siitä ansaitseeko hän käytöksellään tukea vai ei<sup>19</sup>.

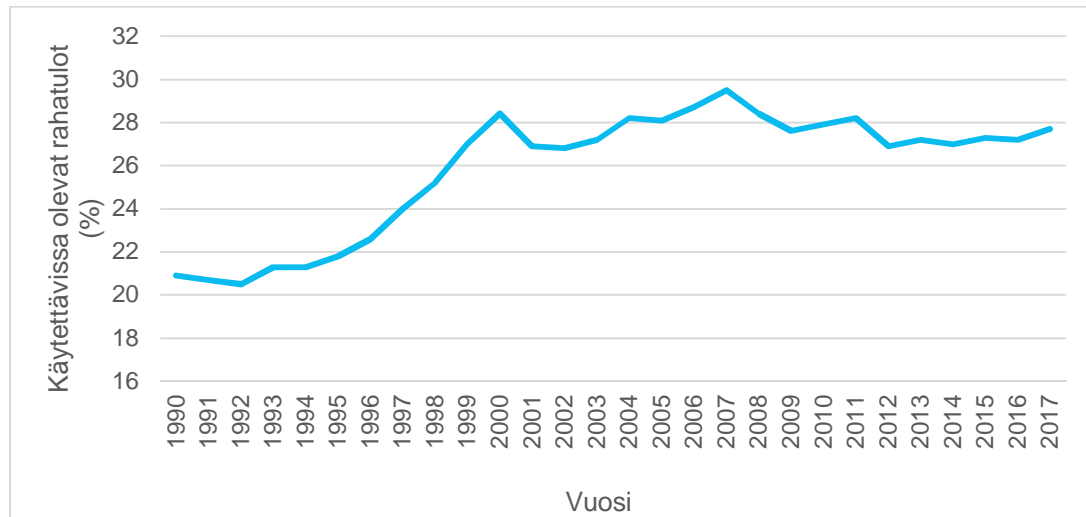
Vuoden 1995 jälkeen sanktioiden määrä on lisääntynyt ja ne koskevat toimeentulotuen lisäksi työttömän peruspäivärahaa, työmarkkinatukea ja ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa (Työttömyysturvalaki 1290/2002). Työttömyysturvassa etuuden maksu voidaan lakkauttaa määrääjäksi (30 tai 90 päivää) tai etuudensaaja voi saada 12 viikon työssäolovelvoitteen käyttäytymisensä perusteella, jos etuudensaaja ei esimerkiksi ole osallistunut työllistämissuunnitelman laatimiseen tai sen noudattamiseen tai kieltäytynyt osallistumasta laissa tarkoitettuun työllistämistä edistävään palveluun (ns. aktivointitoimenpiteet).

Suomi on siis ulottanut USA:ssa kehitetyn, tarveharkintaisia etuuksia murentavan moraaliperiaatteen koskemaan myös omaa, ainutlaatuista, pohjoismaiseen malliin perustuvaa sosiaalivakuutusta<sup>20</sup>.

1990-luvulla tuloerot kasvoivat Suomessa nopeasti ja eriarvoisuus laajemminkin kasvoi (Hänninen & Saikkonen 2017). Työvoiman tarjonnan lisäämiseen tähtäävä politiikka on osaltaan lisännyt eriarvoisuutta ja hierarkioita työmarkkinoilla, koska ihmisten toimeentulon riskit ovat kasvaneet.

Tuloerot ovat Suomessa kasvaneet tyypillisesti silloin kun talous on kasvanut (kuvio 6.1. alla). Tämä heijastelee poliittisia prioriteetteja ja sitä, että tuloerojen tasoittaminen ei ole ollut puheista huolimatta korkealla politiikan asialistalla. Hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella ennen 1990-lukua tuloerot tasoittuivat talouskasvusta huolimatta. Sosiaaliturvan ja verotuksen tuloja uudelleenjakava vaikutus on heikentynyt 1990-luvulta lähtien.

### Kuvio 6.1. Gini-kertoimen (%) muutos Suomessa 1990-2017.



Gini-kerroin (%), käytettävissä olevat rahatulot (%), vuositulot Suomessa 1990-2017.

Lähde: SVT (2017) Gini-kertoimet (%) Suomessa 1966-2017.

<sup>19</sup> Yhdysvalloista puuttuu sekä työmarkkinatuen, että työttömyyspäivärahan kaltaiset etuudet, toimeentulotuki on määräaikainen, minimipalkkaa ei ole ja asumistukea on vain harvoille. Yhdysvallat otetaan esille tässä siksi, että se on ns. workfare-ajattelun lähde, jossa työsuorituksista tehdään sosiaaliturvan ehtoja ja siten vaikuttanut myös suomalaisen politiikan muutokseen. Iso-Britannia on myös ollut eturintamassa kehittämässä workfare-politiikkaa (ks. myös Luku 3 tässä raportissa).

<sup>20</sup> Pohjoismainen sosiaalivakuutus on verrannollinen Keski-Eurooppalaiseen sosiaalivakuutukseen, joka on toiminut sille esikuvana. Suomalaisten sanktioiden vahvuudesta verrattuna muihin maihin käydään keskustelua. Penttilä ja Hiilamo ovat vertailleet toimeentulotuen sanktioita ja päätyneet siihen, että toimeentulotuen saajien sanktiointi on Suomessa eurooppalaisessa vertailussa maltillista (Penttilä & Hiilamo 2017), omassa tutkimuksessani olen verrannut lainsäädäntöä eri pohjoismaissa ja todennut, että suomalainen lainsäädäntö on verraten tiukkaa (Kananen 2012).

Sanktiot ovat tehneet sosiaaliturvasta vähemmän edullisen suhteessa työmarkkinoihin (vrt. kuvio 4.1.). Samalla kilpailu hyvistä ja laadukkaista työpaikoista on kiristynyt (Lempiäinen & Silvasti 2014). Paikallinen sopiminen palkoista ja työehdoista on myös vahvistanut tätä suuntausta, jonka myötä työmarkkinoilla ihmisten suorituksia arvioidaan ja arvioinnin tulokset määräävät enenevissä määrin ihmisen työmarkkina-aseman ja statuksen. Ihmiset jakautuvat työmarkkinoilla sisäpiiriläisiin (*insiders*) ja ulkopuolisiin (*outsiders*, vrt. Lindbeck & Snower 2001). Sisäpiiriläisillä on suhteellisen hyvät työsuhte-edut ja pääsy esimerkiksi työterveys-huollon palveluihin. Ulkopuoliset joutuvat alistumaan kovalle kilpailulle ja todistelemaan arvonsa työnantajien ja työvoimahallinnon ja sosiaalipalveluiden virkailijoiden silmissä. Sisäpiiriin saattaa olla vaikea päästä yrittelijäisyydestä huolimatta, kun nykyjärjestelmässä työtulojen lähde (yritystulot/palkkatulot) vaikuttaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan määrään ja eri tulolähteitä on vaikea yhdistää.

Samalla työvoimahallinnon palveluiden luonne on muuttunut. TE-toimistojen rooli työpaikkojen välittäjänä on erilainen verrattuna aiempien vuosikymmenten työvoimatoimistoihin. TE-toimistot tarjoavat palveluja, joiden tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia saada töitä ja ne ylläpitävät sähköistä työpaikkojen ilmoitustaulua (mol.fi), mutta suuri osa työnhausta tapahtuu työvoimatoimistojen ulottumattomissa. TE-toimistojen rinnalle on myös syntynyt yksityisiä työnvuokrausyrityksiä, jotka välittävät määräaikaista työtä.

Perusturvaetuuksien taso on jäänyt jälkeen yleisen palkka- ja hintatason kehityksestä (Mukila ym. 2017), mikä on lisännyt myös ihmisten riippuvuutta toimeentulotuesta. Kun perusturva ja asumistuki ei riitä elämiseen erityisesti kasvukeskuksissa, ihmiset joutuvat hakemaan tarveharkintaista toimeentulotukea, joka on tarkoitettu viimesijaiseksi ja tilapäiseksi toimeentulon turvaksi. Toimeentulotuki poikkeaa logiikaltaan merkittävästi sosiaalivakuutuksesta, koska se on tarveharkintainen ja laskennallinen. Sen ideana on estää ihmistä vajoamasta absoluuttiseen köyhyyteen. Tällä hetkellä toimeentulotuki paikkaa kuitenkin perusturvan alhaista tasoa, mikä on johtanut turhaan byrokratiaan, kun ihmiset joutuvat hakemaan toimeentuloa usealta luukulta ja eri järjestelmistä.

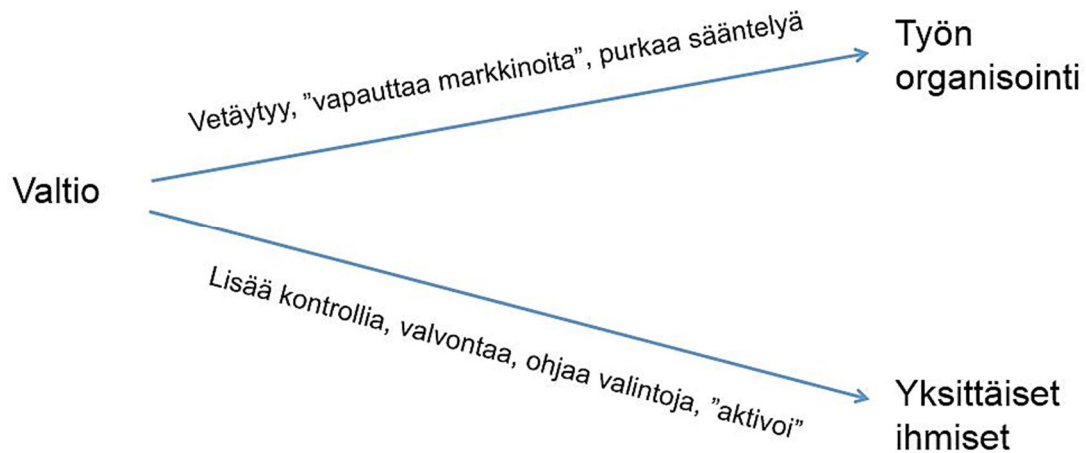
## Hallintaharha

Eräs toinen työllisyys- ja sosiaaliturvapolitiikan heikkous – joka liittyy myös työn organisoinnin muutoksesta käytävään kansalliseen keskusteluun<sup>21</sup> on **hallintaharha**. Yhtäältä kuvitellaan, että teknologinen kehitys ja digitalisaatio edellyttävät määrättyjä työn organisoinnin muotoja, joihin viitataan usein termillä 'alustatalous'<sup>22</sup>. Hallintaharha tarkoittaa sitä, että emme tunnista valtion roolia suhteessa työn organisoinnin eri mahdollisiin muotoihin, kun keskustelemme muutoksista työn organisoinnissa (vrt. Kuvio 4.1.).

<sup>21</sup> Vrt. Valtioneuvosto 2018.

<sup>22</sup> Tässä yhteydessä on syytä erottaa työnteon digitaaliset alustat ja "alustatalous". Digitalisaatio ja digitaaliset alustat irrottavat työn organisointia ajasta ja paikasta. Sen sijaan "alustataloudella" viitataan usein tulevaisuuden skenaarioon, jossa digitaaliset alustat määrittävät työn hinnan valtioiden sääntelyn ja työmarkkinajärjestöjen sopimusten ulkopuolella.

## Kuvio 6.2. Hallintaharha



Ongelmat valtion roolin määrittelyssä johtaa siihen, että samaistamme hallinnan ja kilpailun. Tai pikemminkin: teemme hallinnasta (tai sen purkamisesta) välineen kuvitteellisessa kansallisvaltioiden globaalissa kilpailussa (ks. myös Kettunen 2008). Samalla oletamme, että sijoitetulle pääomalle voittoa tuottava yritys, joka kilpailee muiden yritysten kanssa, on ensisijainen ja tehokkain tapa organisoida työtä.

Hallintaharhan vallitessa aliarvioimme valtion mahdollisuudet vaikuttaa työn organisoinnin eri muotoihin. Emme ymmärrä, että digitalisaation ei välttämättä tarvitse johtaa 'alustatalouteen', josta Canterburyn arkkipiispa on todennut, että se on "ikiaikaisen pahan jälleen syntymä" (Canterburyn arkkipiispa 2019), viitaten orastavan alustatalouden taipumukseen silputa työtä ja keskittää voittoja harvoille riistämällä työtä tekevää enemmistöä. Siksi alustataloudesta (engl. *gig economy* tai *platform economy*) ei myöskään kannata tehdä "työhön liittyvää toivotavaa tulevaisuutta" (Valtioneuvosto 2018), koska on suuri vaara, että alamme kulkea kohti työn organisoinnin dystopiaa.

Hallintaharhan toinen puoli on käsitys siitä, että valtio voi ylhäältä päin ohjalla yksilön valintoja ja painotuksia työn, vapaa-ajan ja opiskelun välillä. Käsitys perustuu taloustieteen luomaan kuvaan yksilöstä rationaalisena, oman edun tavoittelijana ja mielihyvän maksimoijana. Näin ajatellaan, että valtio voi kepein ja porkkanoin ohjata ihmisiä kohti ennalta määriteltyjä lopputulemia<sup>23</sup>.

Tuloksena on epäsuhta: ajattelemme, että yritysten ja markkinoiden sääntelyä pitää purkaa koska niiden pitää voida kilpailla keskenään ja että markkinoiden tulisi allokoida resurssit. Ajattelemme samalla, että yksilöt kilpailevat työpaikoista työmarkkinoilla, mutta ajattelemme myös, että yksilöiden käyttäytymistä voimme hallita hyvinkin yksityiskohtaisesti. Tämä on yllättävää, koska jos seuraisimme johdonmukaisesti vapaiden markkinoiden ja kilpailun logiikkaa, antaisimme kaiketi myös yksilöiden kilpailla markkinoilla mahdollisimman vapaasti ilman ohjausta.

<sup>23</sup> Tähän ajattelumalliin kuuluu ajatus siitä, että suuret tuloerot lisäävät taloudellisia kannustimia tehdä töitä ja että sanktiot ohjaavat ihmisiä hakemaan töitä avoimilta työmarkkinoilta.

Hallintaharhan seurauksena aliarvioimme keinoimme vaikuttaa työn organisointiin yritystasolla ja vastaavasti yliarvioimme keinoimme vaikuttaa yksilöiden valintoihin työn, vapaa-ajan ja opiskelun välillä. Tähän viittaavat tulokset, joiden mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä ei ole juurikaan ollut vaikutusta työllistymiseen (Alasalmi ym. 2019).

Hallintaharhan tuloksena kilpailun kulttuuri saa myös huomattavan aseman yhteiskunnassa. Kun yritykset ja ihmiset kilpailevat jatkuvasti toistensa kanssa on vaarana, että kulttuuri kehittyy yksipuolisesti eikä tilaa toisenlaisille, ihmiselämän monipuolisuuden mahdollistaville elämänmuodoille synny.

## Siiloutuminen

Toimeentulon riskien ja yrittäjäriskin hallinnan näkökulmasta hallinnon eri tasojen jäykät sektorirajat ovat myös heikkous. Tämän raportin johdantoluvussa kuvattiin muutoksia työmarkkinoilla, työn organisoinnissa ja työmarkkinoilla toimivien ihmisten välisissä suhteissa. Muutokset ovat huomattavia verrattuna aikaan, jolloin työntekijät jakautuivat ammattikunnittain, työsuhteet olivat tyypillisesti vakituisia, läpi työuran kestäviä ja jolloin ero työnantajan ja työntekijän välillä oli selkeä.

Nykyään ja tulevaisuudessa useammalta työmarkkinoille osallistuvalla ihmisellä edellytetään samoja kykyjä ja ominaisuuksia, joita ennen edellytettiin vain yrittäjiltä: omien vahvuuksien tunnistamista suhteessa tavoitteisiin organisoida työtä, aloitteellisuutta, ideointia, oman roolin itsenäistä määrittelyä, muuntautumista suhteessa muuttuneeseen toimintaympäristöön ja joustavuutta (Jakonen 2018; Boltanski & Chiapello 2017; Sennett 2006). Samalla jako palkansaajiin ja työnantajiin muuttuu epäselvemmäksi verrattuna aiempaan. Yrittäjät voivat esimerkiksi muodostaa alihankintaketjuja, joissa alihankkija on samankaltaisessa asemassa toimeksiantajaan kuin palkansaaja oli aiemmin suhteessa työnantajaan. Silti alihankkijayrittäjä kohtaa samanlaiset yrittäjäriskit ja toimeentuloriskit kuin muutkin yrittäjät.

Tulevaisuudessa todennäköisesti yhä useampi ihminen kohtaa samaan aikaan sekä toimeentulon riskin, että yrittäjäriskin. Tästä näkökulmasta on heikkous, että valtionhallinnossa työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa hallinnoidaan kokonaan erillään yrittäjäriskin hallinnoinnista. Kuten johdannon Taulukko 1.1. havainnollisti, toimeentuloriskiä hallinnoidaan esimerkiksi Sosiaali- ja terveysministeriössä, Kelassa ja työttömyyskassoissa. Yrittäjäriskiä (myös työllisyyspolitiikkaa) hallinnoidaan puolestaan Työ- ja elinkeinoministeriössä ja Business Finlandin kaltaisissa organisaatioissa.

Vaikka hallinnolliset organisaatiot toimisivat täydellisesti ja tehokkaasti, siiloutuminen on silti ongelma koska se rajoittaa mahdollisuuksia hallita toimeentulon riskiä ja yrittäjäriskiä kokonaisuutena. Esimerkki havainnollistaa asian: sosiaali- ja työllisyyspolitiikan yhteydessä kiinnitämme usein huomiota siihen, miten sosiaaliturva (erityisesti työllisyyspolitiikka ja rahalliset etuudet) kannustaa tai ei kannusta työntekoon. Esimerkiksi vastikään päättyneessä perustulokeilussa suuri osa huomiosta on kiinnittynyt siihen, kannustaako perustulo työntekoon vai ei.

Keskustelussa työllisyyspolitiikan ja sosiaalietuuksien kannustavuudesta oletetaan, että on olemassa sosiaaliturvan asiakkaasta riippumaton kohde, organisaatio tai yritys, joka tarvitsee työvoimaa ja joka tarjoaa sitä määrätyn ehdoin. Usein näin onkin, mutta keskustelussa sosiaaliturvan asiakas nähdään usein passiivisena toimenpiteiden kohteena sen sijaan, että hänet käsitettäisiin aktiiviseksi toimijaksi, joka omalla toiminnallaan voi työllistyä tai jopa luoda itselleen työtä tai aseman työmarkkinoilla. Emme usein esimerkiksi arvioi määrätyn ajanhetkenä työttömänä olevien ihmisten yrittäjäpotentiaalia ja mieltä kuinka elinkeinopolitiikan toimenpiteillä voisi auttaa työttömiä perustamaan yrityksen. Osana TE-toimiston palveluja on

toki yrityksen perustamisessa auttavia palveluita, mutta hallinnon siiloutumisesta johtuen nämä ovat alimitoitettuja suhteessa työttömien yrittäjäpotentiaaliin.

## Mahdollisuudet

Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan suurimpiin mahdollisuuksiin kuuluu toimeentulon riskien ja yrittäjäriskien nykyistä parempi hallinnointi niin, että ihmiset voisivat täysipainoisemmin osallistua talouteen ja yhteiskuntaan. Riskejä voitaisiin jakaa nykyistä tasaisemmin valtion, yksilöiden ja yritysten välillä niin että taloudellinen toimeliaisuus ja aloitteellisuus lisääntyisivät.

Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan perinteisenä vahvuutena on Suomessa ollut tulojen uudelleenjako ja tuloköyhyyden vähentäminen. Tämä on mahdollista myös tulevaisuudessa siten, että taloudellinen toimeliaisuus ja aloitteellisuus lisääntyvät. Näin talouteen ja yhteiskuntaan syntyi jälleen samankaltaisia hyviä kehiä, kuin toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä (ks. myös Kajanoja & Hagfors 2010; Hagfors ym. 2014). Talouskasvu kasvattaisi resursseja, joita voitaisiin kanavoida hyvinvointia ylläpitäviin etuuksiin ja palveluihin. Eriarvoisuus vähenisi, hyvinvointi lisääntyisi, mikä puolestaan vahvistaisi ihmisten kykyjä ja mahdollisuuksia toimia aloitteellisesti yhteiskunnassa ja taloudessa.

Näiden mahdollisuuksien toteutuminen edellyttää kuitenkin uutta käsitystä ihmisestä sosiaalisena ja yksilöllisenä toimijana. Nykyinen työllisyys- ja osittain myös sosiaalipolitiikka perustuu käsitykseen ihmisestä passiivisena, ulkoapäin järjestettävän aktiivisuuden kohteena. Tämä ihmiskäsitys on peräisin uusklassisesta taloustieteestä, joka yksinkertaisuuden ja täsmällisen ilmaisun nimissä rajaa omissa keskusteluissaan ihmisestä hyvin kapean olemuspuolen (ihminen rationaalisena, oman edun tavoittelijana), jotta monimutkaiset matemaattiset ja tilastolliset mallit voisivat toimia. Seurauksena on kuitenkin se, että kun instituutioita ja käytäntöjä rakennetaan taloustieteen matemaattisten ja tilastollisten mallien osoittamalla tavalla, niiden (mukaan lukien sosiaaliturva ja sosiaalipalvelut) taipumuksena on pyrkiä ohjaamaan ihmisten käyttäytymistä hallinnollisten prosessien näkökulmasta määriteltyjen päämäärien mukaisesti – sen sijaan että ne selkeästi tukisivat ihmisten itsensä asettamia päämääriä<sup>24</sup>.

Jotta voisimme hyödyntää ne mahdollisuudet, jotka sisältyvät toimeentulon ja yrittäjäriskin parempaan hallinnointiin, tarvitsemme käsityksen luovasta ja aloitteellisesta ihmisestä joka itse muodostaa oman elämänsä tavoitteet. Tällaisen käsityksen meille tarjoaa luovuuden sosiaalipolitiikka (Kananen 2014), joka tunnistaa jokaisessa ihmisessä olevan luovan potentiaalin, ja joka pyrkii tukemaan tämän potentiaalin toteutumista myös käytännössä.

Luovuus on ihmiselle tyypillinen ominaisuus, joka ei rajoitu vain taiteelliseen ilmaisuun. Laajasti ymmärrettynä luovuus tulee esille jokaisessa ihmisessä yksilöllisellä tavalla, elämänkaaren eri vaiheissa. Joku voi jo lapsena osoittaa hämmästyttävää taiteellista tai teknistä luovuutta, joku toinen voi löytää itsensä kolmenkymppin kriisin jälkeen, useita vuosia tutkinnon opiskelun jälkeen. Tai sitten ihminen aloittaa uuden elämänvaiheen palkkatyöuran jälkeen ja kokee ikään kuin puhjenneensa kukkaan eläkevuosinaan.

Voisi sanoa, että yksilöllisen luovuuden etsiminen ja sen löytäminen on jatkuva, elämänmittainen projekti, joka ei pääty muodolliseen pätevyys tai määrätyn ammattitutkinnon suorittamiseen. Samalla laajasti ymmärretty luovuus on jokaisen ihmisen ominaisuus. Tämä on sosiaalipolitiikan näkökulmasta tärkeä ajatus, koska jos tunnistamme jokaisen ihmisen luovan potentiaalin, meillä ei ole tarvetta erotella poliittisissa tai hallinnollisissa prosesseissa eri ihmisryhmiä tai rajata sosiaalipoliittisia interventioita kovin tarkasti. Luovuuden sosiaalipolitiikan

<sup>24</sup> Toki politiikalla on ollut myös vaikutusta, kuten vertaileva sosiaalipolitiikan tutkimus on osoittanut, mutta sosiaali-insinöörimäinen sosiaalitiede ja myös lääketieteen ja kansantervystieteiden asettamat rajat, joiden puitteissa poliittiset päätökset on tehty (Kananen 2014; Kananen et al. 2018).



näkökulmasta tällaiset rajaukset ovat ongelmallisia, koska ne sisältävät aina määrättyjä rooliodotuksia: työttömän pitäisi hakea töitä, sairaan pitäisi parantua, koti-isän tai äidin pitäisi hoitaa lastaan.

Luovuuden sosiaalipolitiikan näkökulmasta meidän ei myöskään tarvitse rajata sosiaalipolitiikkaa koskemaan vain ongelmaryhmiä tai sosiaalisten ongelmien, kuten alkoholismin, työttömyyden tai asunnottomuuden ja niiden ratkaisujen teknisiä määritelmiä. Pohjoismaisessa hyvinvointimallissa oleellisena mukana ollut ajatus universalismista sopii hyvin yhteen sen ajatuksen kanssa, jonka mukaan kaikissa ihmisissä on luovaa potentiaalia. Universaalit palvelut (esimerkiksi koulutus) ja etuudet ovat kaikkien saatavilla, ikään, sukupuoleen tai tulotason kastomatta.

Luovuus on usein piilevä ominaisuus ihmisessä. Se on enemmän potentiaalia kuin näkyviä tuloksia. Jokaisessa ihmisessä on hämmästyttäviä voimavaroja, jotka useimmiten kuitenkin jäävät eri syistä piileviksi. Psykologisesta näkökulmasta syvälle juurtunut ja usein tiedostamaton häpeän tunne ohjaa ihmistä mukautumaan vallitseviin normeihin ja estää yksilöllisen luovuuden esiintuloa<sup>25</sup>.

Yksilöllisen luovan potentiaalin tunnistaminen ja pyrkimys sen toteuttamiseksi käytännössä voi myös olla kivulias prosessi. Ihmisenä kasvaminen ei aina tapahdu kaavamaisesti, sovinnaisia polkuja pitkin. Siksi elämän kriisitilanteet eivät ole luovuuden sosiaalipolitiikan näkökulmasta merkki epäonnistumisesta. Sen sijaan ne voi nähdä – ja yrittää kääntää – mahdollisuuksiksi parempaan itsetuntemukseen. Luovuuden sosiaalipolitiikka voi olla osa ratkaisua, jonka avulla henkilökohtaisen elämän kriisi kääntyy mahdollisuudeksi. Seurauksena ihminen oivaltaa entistä paremmin omat vahvuutensa ja kehittämisen kohteensa omassa persoonallisessa elämässään, ja sitä kautta myös oman paikkansa ja tehtävänsä häntä ympäröivässä yhteisössä.

Jos luovuuden sosiaalipolitiikkaa vertaa tästä näkökulmasta nykyiseen työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaan, huomataan että politiikan päämäärät ovat vähemmän ulkoisia suhteessa ihmisen elämään itseensä ja enemmän hänen sisäisten voimavarojen tukemista, joka useimmiten tapahtuu tapauskohtaisesti, yksilöllisen elämäntilanteen kontekstissa. Siten sosiaalipolitiikka on kunnianhimoisempaa kuin köyhyyden vähentäminen, sosiaalisten ongelmien ratkaisu tai henkilökohtaisen elämän olosuhteiden normalisointi.

Luovuuden sosiaalipolitiikkaan kuuluu näkemys ihmisestä luovana toimijana, mutta sosiaalipolitiikan näkökulmasta yhteiskunnalliset rakenteet ovat myös tärkeitä. Ihmisen elämänmahdollisuuksia, elämänkulkua ja valintoja ohjaavat ja määrittävät yhteiskunnalliset rakenteet. Siksi myös luovan potentiaalin vapautumista voidaan tarkastella yhteiskunnallisesta ja rakenteellisesta näkökulmasta. Luovuuden sosiaalipolitiikka ei rajoitu vain yksilötasolle.

Kun tarkastelemme hyvinvointivaltion historiaa yhteiskunnallisesta näkökulmasta, huomaamme, ettei luovuuden sosiaalipolitiikka ole täysin uusi ajatus. Pohjoismaisen hyvinvointimallin historiassa oli vaihe, jolloin inhimillistä luovaa potentiaalia vapautui laajasti. Tämä yhteiskunnallisen emansipaation aikakausi ajoittui toisen maailmansodan jälkeisiin vuosikymmeniin, jota yleisesti kutsutaan sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa ”hyvinvointivaltion kultaajaksi”. Tuolloin rakennetut instituutiot, kuten sosiaaliturva ja sosiaali- ja terveyspalvelut tukivat ihmisten omien päämäärien etsimistä ja niiden toteuttamista, mikä näkyi hyvinvoinnin kasvuna, mahdollisuuksien tasa-arvon lisääntymisenä ja elintason nousuna<sup>26</sup>. Pohjoismainen

<sup>25</sup> Psykologian klassikot Carl Gustav Jung (1875-1961) ja Sigmund Freud (1856-1939) ovat tutkineet, kuinka ihmisen tukahdutetut ja usein tiedostamattomat tunteet ohjaavat ja asettavat reunaehdot ihmisen toiminnalle.

<sup>26</sup> Toki Suomi oli pitkään köyhä maa ja menneisyyden romantisoinnissa pitää olla varovainen.

hyvinvointimalli yhdisti menestyksekkäästi yhteiskunnallisen tasa-arvon lisäämisen ja talouskasvun tavoitteet ja tämän seurauksena luovaa potentiaalia vapautui yhteiskunnallisella tasolla enemmän verrattuna muihin maihin (Kananen 2014).

Vastaavasti 1990-luvun jälkeen, kun eriarvoisuus on kasvanut ja kun sosiaalipolitiikka ei enää ole lisännyt mahdollisuuksien tasa-arvoa, inhimillistä luovaa potentiaalia on mennyt hukkaan.

Tulevaisuudessa, toimeentulon riskien ja yrittäjäriskien paremman hallinnoinnin myötä meillä on mahdollisuus vapauttaa inhimillistä, luovaa potentiaalia entistä tehokkaammin tavalla, joka hyödyttää koko yhteiskuntaa. Tällä tavalla meillä on mahdollisuus löytää jälleen sosiaalipolitiikan hyvät kehät (Kajanoja & Hagfors 2010), joiden myötä sosiaalipolitiikka palvelee ihmisten hyvinvointia ja joiden myötä ihmisten hyvinvointi luo uusia resursseja yhteiskunnalliseen työhön.

## Uhat

Työllisyys- ja sosiaalipoliittiset käytännöt muokkaavat ja muovaavat yhteiskuntaa jatkuvasti. Siksi olemme ikään kuin jokaisena ajanhetkenä valinnan edessä: kehitämmekö poliittisten käytäntöjen ja instituutioiden vahvuuksia niin että ne mukautuvat ja vastaavat muuttuvan yhteiskunnan haasteisiin, vai jatkammeko nykyisen politiikan toimeenpanoa<sup>27</sup> kaikkein heikkouksiin, jolloin tulevaisuuden uhkien toteutumisen todennäköisyys kasvaa.

Kiistattomimmat ja vähiten tulkinnanvaraiset uhat liittyvät eriarvoisuuden kasvuun. OECD:n uusin eriarvoisuutta käsittelevä raportti vuodelta 2015 toteaa, että useimmissa maissa köyhien ja rikkaiden välinen kuilu on suurempi kuin 30:een vuoteen, minkä seurauksena inhimillistä potentiaalia menee hukkaan kun mahdollisuudet osallistua yhteiskuntaan ja talouteen jakautuvat epätasaisesti (OECD 2015, 15). Eriarvoisuus voi kasvaa, vaikka talous kasvaisi ja vaikka nousukauden seurauksena kaikkien tuloluokkien reaalitytulot kasvaisivat. Wilkinson ja Pickett ovat todenneet, että tuloerojen kasvu on ongelma sinänsä koska suuret tuloerot liittyvät moniin muihin ongelmiin, kuten terveysongelmiin ja sosiaalisiin ongelmiin (Wilkinson & Pickett 2009; ks. myös Hiilamo 2017; Kangas & Hiilamo 2012).

Kuten edellä todettiin, ihmisellä on potentiaalia toimia luovasti ja rakentavasti suuntaamalla omia voimavarojaan yhteisten päämäärien edistämiseen. Sosiaalipolitiikan avulla on mahdollista rohkaista ja vahvistaa ihmisten rakentavia pyrkimyksiä yhteiskunnan eri tasoilla – rakenteita ylläpitämällä ja paikallisella tasolla ihmisten välisissä kohtaamisissa esimerkiksi sosiaalityössä. Vastaavasti ihmisellä on myös taipumuksia itsekkyyteen, epäterveeseen kilpailuun ja muiden ihmisten alistamiseen omien päämääriensä edistämiseksi. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikan uhkana on, että nämä ihmisen vähemmän rakentavat piirteet korostuvat yhteiskunnallisessa ja sosiaalisessa kanssakäymisessä. Tällainen kehitys johtaisi konflikteihin ja ristiriitihin ihmisten välillä.

Eriarvoisuuden kasvu lisää ja vahvistaa yhteiskunnallisia alistussuhteita ja siten lisää ristiriitojen ja konfliktien uhkaa. Jos esimerkiksi työmarkkinoilla heikot palkat ja työehdot muodostuvat normiksi, omaa etuaan ajavat yrittäjät hyödyntävät automaattisesti mahdollisuuksia kasvattaa voittoja työntekijöiden kustannuksilla. Tällaisessa tavassa organisoida työtä piilee kuitenkin ristiriidan siemen.

<sup>27</sup> Sosiaali- ja työllisyyspolitiikka voidaan jakaa eri sektoreihin. Tarkoitan tässä sitä yhtenäistä poliittista linjaa, joka yhdistää näitä sektoreita, eli tavoite lisätä työvoiman tarjontaa uusklassisen taloustieteen suositusten mukaisesti.

Suuremmassa mittakaavassa kansainväliset suuryritykset saattava pyrkiä alistamaan ja käyttämään hyväkseen kokonaisia kansallisvaltioita uhkaamalla siirtää tuotantoaan heille edullisempiin maihin, mikäli valtiot eivät muuta työmarkkinoiden rakenteita suuryrityksille edullisemmaksi. Useimmiten suuryrityksille edulliset työmarkkinat tarkoittavat heikompia palkkoja, heikompaa sosiaaliturvaa ja heikompia työehtoja ja sitä myötä suurempia mahdollisuuksia yrityksille tuottaa voittoa niihin sijoitetulle pääomalle (Beck 2000).

Uhkana on myös, että valtiot vapaaehtoisesti alistuvat suuryritysten intresseille ja yrittävät houkutella näitä investoimaan omalla alueellaan muokkaamalla työmarkkinoita suuryritysten intressien mukaisiksi. Tästä on jo olemassa merkkejä, kun valtiot ovat uudistaneet taloutta ja työmarkkinoita kansallisen kilpailukyvyn nimissä (Kettunen 2008; Sorsa 2014).

Suuryritysten vaikutusvaltaan liittyy myös varallisuuden ja poliittisen vaikutusvallan keskittymisen uhka<sup>28</sup>. Suurten yritysten edunvalvojat pyrkivät usein esittämään kyseisten yritysten intressejä myötäilevän poliittisen päätöksenteon ainoana järkevänä vaihtoehtona kaventaen näin demokraattisen päätöksenteon mahdollisuuksia (vrt. Vesa & Kantola 2016, VN TEAS-selvitys; ks. myös Blyth 2002; Jessop 2002; Wolin 2008). Varallisuuden ja poliittisen vaikutusvallan keskittyminen on uhka, koska päätöksenteko saattaa vinoutua ja koska varakkaiden ihmisten ja suurten yritysten edut eivät välttämättä ole samat kuin koko valtion tai kansakunnan etu. Uhkana on yhteiskunnan jakautuminen voittajiin ja häviäjiin ja samalla demokraattisen yhteiskuntajärjestyksen rapautuminen.

Vielä yleisemmällä tasolla tulevaisuuden uhkana on hallitsematon ja kaotallinen yhteiskunnallinen kehitys. Vielä joitain vuosikymmeniä sitten länsimaisessa kulttuurissamme vallitsi optimistinen edistysusko (Beck 2000). Uskottiin, että rationaalinen tieteellis-tekninen edistys johtaa hyvinvoinnin ja vaurauden lisääntymiseen<sup>29</sup>. Demokraattista yhteiskuntajärjestystä pidettiin itsestäänselvyytenä ja eurooppalainen yhdentymisprojekti eteni menestyksekkäästi.

Nyt tämänkaltainen edistysusko on vaihtunut kaaoksen pelkoon. Irrationaaliset voimat ovat vahvistuneet poliittisessa päätöksenteossa, mistä esimerkkinä on autoritarismin leviäminen Yhdysvaltioihin ja Brasiliaan, sekä Britannian EU-jäsenyyttä koskenut kansanäänestys. Kansainvälinen yhteistyö on vaikeutunut ja valtioiden sisällä väestöt ovat alkaneet jakaantua toisilleen käsittämättömiin kupliin. Samalla väkivaltaisten protestien ja konfliktien uhka on kasvanut. Sisäministeriön kansallinen riskiarvio vuodelta 2015 toteaa seuraavaa:

---

*levottomuuksien syntyminen kasvattavat kansalaisten arkeen vaikuttavat yhteiskunnalliset epäkohdat ja eriarvoisuuden kokemukset, syrjäytyneisyyden lisääntyminen, ääriliikkeiden merkityksen kasvu, sosiaalisen median vaikutus ja kiristynyt yleismaailmallinen tilanne. (Sisäministeriö 2016)*

---

Sisäministeriön arvion mukaan väkivaltaisen mellakan toteutumisen riski on Suomessa 4 (keskimääräinen) asteikolla 1-6. Sisäministeriön mainitseman ääriliikkeiden merkityksen kasvu on vähintään epäsuorasti yhteydessä sosiaalipolitiikkaan ja työmarkkinoiden kehitykseen. Työmarkkinoilla hierarkiat ovat vahvistuneet matalapalkkaisten ja heikkojen työehtojen lisääntymisen myötä. Samalla Suomeen ulkomailta muuttavat ihmiset ovat tyyppillisesti työllistyneet juuri näihin alimman hierarkian töihin<sup>30</sup>. Kehityksen seurauksena ihmisille on syntynyt

<sup>28</sup> Varallisuuden keskittymisestä painavan puheenvuoron on esittänyt Thomas Piketty (Piketty 2015).

<sup>29</sup> Kriittisiä ääniä toki oli, ks. esim. von Wright (1992).

<sup>30</sup> Maahanmuuttajat Suomessa eivät ole tietenkään yhtenäinen ryhmä mutta heidän taustansa on yhteydessä siihen, minkätasoisin työpaikkoihin heillä on mahdollisuus työllistyä. Tyyppillisesti angloamerikkalaiset ja EU-kansalaiset työllistyvät erityyppisiin töihin kuin Somaliasta tai Venäjältä tulleet (Hänninen & Saikkonen 2017).

kokemus siitä, että työmarkkinat ovat heikentyneet maahanmuuton seurauksena ja että maahanmuuttajat ovat vieneet töitä niiltä, jotka ovat syntyneet Suomessa. Tämä epäoikeudenmukaisuuden kokemus on puolestaan lisännyt eri väestöryhmien, erityisesti maahanmuuttajien ja Suomessa syntyneiden välistä vihanpitoa. Tämänkaltaiseen vihanpitoon liittyy sekä sorron, että väkivallan uhka.

## 6.2. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteita käytiin läpi luvussa 5. Tässä yhteydessä keskityn elinkeino- ja innovaatiopolitiikan arviointiin siitä näkökulmasta, miten elinkeinopolitiikka vaikuttaa yrittäjäriskin jakautumiseen. Valtion elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa voidaan tulkita yrittäjäriskin hallinnaksi. Tästä näkökulmasta käyn nyt läpi elinkeino- ja innovaatiopolitiikan vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat (SWOT-analyysi).

### Taulukko 6.2. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan analyysi

Vahvuudet	Heikkoudet	Mahdollisuudet	Uhat
Hyvin resurssoitu	Tehottomuus: ei uudesta taloutta niin hyvin kuin käytetyillä resursseilla voisi	Talouden uudistuminen riskien ja lainamarkkinoiden paremmalla hallinnoinnilla	Resurssien päätyminen suuryritysten osingoiksi
Hallinnossa ammattitaitoa	Kasvuyritykset päätyvät ulkomaiseen omistukseen	Talouden dynamiikan lisääntyminen yhdistämällä työllisyys + elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteita	Vanhojen rakenteiden muuttumattomuus
Jakaa yrittäjäriskiä valtion ja yritysten välillä	Tuet vastikkeettomia suurimmaksi osaksi	Ideoiden toteutuminen paikallisella tasolla (idea-talous)	Valtion/julkishallinnon alistuminen suuryritysten intresseille (kilpailutalous)
Ymmärrys talouden uudistumistarpeesta taustalla ja järjellisiä tavoitteita	Siiloutunut hallinto (erillään toimeentuloriskin hallinnasta)	Organisaatiomonokulttuurisuudesta organisaatiomonikulttuurisuuteen	
	Kapea näkemys yrittäjäpotentiaalista		

### Vahvuudet

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa on mittava määrä resursseja käytössä: vuositasolla valtio käyttää erilaisiin yritystukiin noin kolme miljardia euroa (vuonna 2017). Yritystuista noin 1,1 miljardia on suoria tukia ja 2,9 miljardia euroa menee verotukiin (TEM 22/2017). Resursseista käydään keskustelua ja joskus esitetään, että resurssit ovat liian pieniä koska valtion olisi hyvä panostaa talouden uusiutumiseen ja tukea yritysten tutkimus- ja tuotekehittelyä. Resurssit ovat kuitenkin mittavia verrattuna tilanteeseen, jossa niitä ei olisi ollenkaan.

Kuten työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa, myös valtion elinkeino- ja innovaatiopolitiikan hallinnoinnissa on merkittävästi ammattitaitoa. Hallinnon eri organisaatioissa (ministeriöt ja niiden

alaiset organisaatiot) työskentelee korkeasti koulutettuja ihmisiä, jotka ovat sitoutuneita työhönsä ja yhteisiin päämääriin. Yritystukien jakamista hallitsee selkeät ja kohtuullisen läpinäkyvät kriteerit eikä korruptiota tai lahjontaa pidetä yleisesti hyväksyttynä.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikka jakaa yrittäjäriskiä valtion ja yritysten välillä ja helpottaa siten yritysten toimintaa. Kun valtio kantaa osan yrittäjäriskistä yritystukien muodossa, yritysten toiminnasta tulee kannattavampaa, mikä parhaassa tapauksessa hyödyttää koko taloutta.

Luvussa 5 Laura Haapala kävi läpi selvityksiä valtion elinkeino- ja innovaatiopolitiikasta. Nämä selvitykset osoittavat, että valtionhallinnossa on selkeä näkemys siitä, että talouden uudistaminen on tärkeää ja että valtiolla on rooli talouden rakenteiden uudistamisessa. Valtionhallinnossa ymmärretään, että yhteiskunnan ja talouden muuttuessa, myös elinkeinorakenteen pitää muuttua ja että valtio voi edesauttaa tätä rakennemuutosta. Innovaatioiden tukeminen on tärkeä osa talouden uusiutumista.

## Heikkoudet

Monet elinkeino- ja innovaatiopolitiikan heikkouksista on yleisesti tiedossa. Suhteessa käytettyihin resursseihin politiikan vaikutus talouden uusiutumiseen on ollut vähäistä (TEM 22/2017; TEM 2/2016; VNK 14/2016; VNK 60/2016; TEM 11/2016). Huolimatta julkilausuntuista tavoitteista uudistaa taloutta yritystukien avulla, vain 10 % tuista kohdennetaan elinkeinorakenteen uudistamiseen. Tämä voi olla syy sille, miksi rakenneuudistuksesta on puhuttu pitkään mutta suomalaisen talouden rakenteet ovat pysyneet melko muuttumattomina.

Investointien määrä tai talouden investointiaste ei ole suora elinkeino- ja innovaatiopolitiikan onnistumisen mittari. Yritysten investointipäätöksissä yritystuet ja niiden kohdentuminen ovat vain pieni osatekijä. Silti voidaan ajatella käänteisesti, että mikäli elinkeino- ja innovaatiopolitiikka olisi onnistunut tavoitteissaan, se näkyisi myös yritysten investointeina ja halukkuutena kehittää ja ottaa käyttöön uutta teknologiaa ja ylipäätään sopeutua muuttuneeseen talouteen ja yhteiskuntaan.

Vuosien 2007-08 finanssikriisin jälkeen yrityssektorin investoinnit ovat kuitenkin suorastaan romahtaneet. Vuonna 2015 investoinnit olivat 6,9 miljardia euroa (23 %) pienemmät kuin vuonna 2008. Vuoden 2008 jälkeen pääomakanta on kääntynyt historialliseen laskuun. Erityisesti tehdasteollisuuden pääomakanta lähti supistumaan finanssikriisin jälkeen (Ali-Yrkkö ym. 2017; Itkonen & Mäki-Fränti 2016).

Tämä tarkoittaa sitä, että Suomen talous on oikeastaan rapistunut koska investoinnit eivät ole kattaneet edes pääoman kulumista. Samalla tuotantopotentiaali on pienentynyt. Toki Nokian tutkimus- ja tuotekehittelypanostukset ovat olleet tärkeitä ja Nokian matkapuhelinliiketoiminnan siirtyminen Suomesta pois näkyy investointien määrässä erityisesti elektroniikkateollisuudessa. Silti erityisesti suurten yritysten (yli 500 ihmistä työllistävien) investoinnit ovat olleet pieniä samalla kun nämä yritykset ovat kuitenkin maksaneet verrattain suuria osinkoja omistajilleen (Ali-Yrkkö ym. 2017; Itkonen & Mäki-Fränti 2016).

Ruotsissa, Saksassa ja Itävallassa yritysten investoinnit ylittivät vuonna 2017 vuoden 2008 tason, joten Suomi on selvästi jäänyt talouden kehityksessä jälkeen verrokkimaista, jos asiaa katsotaan investointien näkökulmasta. Suomessa pohditaan usein, onko maamme riittävän houkutteleva investointikohde. Sitten pohditaan verotusta ja työmarkkinoiden joustavuutta mahdollisina houkutus tekijöinä. Kysymyksenasettelu saattaa kuitenkin kieliä huonosta kansallisesta itsetunnosta. Rahatalous ja rahoitusmarkkinat ovat muuttuneet merkittävästi viimeisten vuosikymmenten aikana (Adkins 2018). Rahoitusmarkkinat ovat muuttuneet globaa-

leiksi, rahoitusinstrumentit ja sijoittaminen on muuttunut informaatioteknologian ja automatisaation myötä. Voidaan jopa sanoa, että globaali rahatalous on irronnut reaalityaloudesta niin, että yritysten markkina-arvo ei enää heijastele sijoittajien tuotto-odotuksia sijoitetulle pääomalle, vaan mahdollisuuksia tehdä myyntivoittoja omaisuusesineiden hinnannousulla.

Rahoitusmarkkinoiden muutosten myötä globaalien suuryritysten ei välttämättä ole edullista tehdä investointeja Suomen kaltaisessa periferiassa täysin riippumatta siitä mitä Suomen hallitus tekee työllisyys- sosiaaliturva- tai veropolitiikassaan. Siksi vaikuttaa turhalta rakentaa politiikkaa (enemmän tai vähemmän fiktiivisen) kansallisen kilpailukyvyn varaan. Talouden uusiutumista kannattaisi siis ajatella enemmän paikalliselta tasolta käsin, eikä globaalien suuryritysten näkökulmasta. Suomeen perustetaan joka vuosi kymmeniä tuhansia uusia yrityksiä. Osalla näistä olisi potentiaalia kasvaa ja työllistää ihmisiä.

Talouden uusiutuminen edellyttäisi aktiivista otetta sekä yrittäjiltä että valtiolta. Nykyiselle globaalille taloudelle on tyypillistä, että kansainväliset pääomasijoittajat paikallistavat lupaavat kasvuyritykset ja ostavat ne melko aikaisessa vaiheessa. Digitaalisen talouden jättiläiset kuten Google, Facebook, Amazon ja Microsoft ovat myös taitavia keskittämään globaaleja markkinaosuuksia itselleen. Nämä yritykset ostavat aktiivisesti (usein myös aggressiivisesti) pienempiä kilpailijoita pois markkinoilta.

Kun kasvuyritys myydään joko kansainväliselle sijoittajalle tai kansainväliselle suuryritykselle, kasvuyrittäjä saa kohtuullisen korvauksen mutta yrityksen hallinnointi siirtyy pois Suomesta ja todennäköisyys sille, että yritys hyödyttää suomalaisia paikallisella tasolla pienenee. Pääomasijoittajien ja suuryritysten toimintaa ohjaavat muut tavoitteet kuin talouden uudistaminen paikallisella, kansallisella tasolla.

Seuraavassa alaluvussa pohdin lisää talouden uudistamisen mahdollisuuksia. Tässä yhteydessä totean vielä liittyen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan heikkouksiin, että suorista yritystuista suurin osa on vastikkeettomia yritystukia. Toisin sanoen, yritykset anovat tukia määrättyyn tarkoitukseen ja hakemuksen perusteella tuki joko myönnetään tai ei myönnetä. Oman pääoman ehtoisin lainoihin on budjetoitu tuista hyvin pieni osuus. Vastikkeettomien tukien riskinä on, että yritykset rahoittavat niiden avulla toimintaa jota ne olisivat ilman tukiakin pystyneet järjestämään.

Vaikka pienet ja keskisuuret yritykset nähdään tärkeiksi talouskasvun ja talouden uudistamisen näkökulmasta, yritystuet kohdistuvat silti pääosin suurille yrityksille. On tietysti mahdollista ajatella, että suurilla, kansainvälisillä yrityksillä on mahdollisuus hyödyntää suurta kokoaan ja siten hyödyntää innovaatioita paremmin kuin pienet ja keskisuuret yritykset. Suurilla yrityksillä on kuitenkin mahdollisuus itsekin rahoittaa innovaatio toimintaansa esimerkiksi lainoilla, joten suurten yritysten tukeminen on potentiaalisesti tehotonta.

Luvussa 5 tuotiin esille, että selvitysten mukaan elinkeino- ja innovaatiopolitiikasta puuttuu kokonaisuuden koordinointi ja että eri hallinnolliset alat katsovat yritystukia omasta näkökulmasta (TEM 25/2017; VNK 60/2016; TEM 39/2015). Tämä siiloutuminen estää myös sen, että elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa arvioitaisiin suhteessa työllisyyspolitiikkaan. Loogisesti ajateltuna talouden uusiutuminen (elinkeino- ja innovaatiopolitiikka) ja työllisyyden kasvattaminen ovat yhdensuuntaisia tavoitteita. Silti esimerkiksi määrättyä ajankohtana työttömänä olevien ihmisten yrittäjäpotentiaalia on arvioitu hämmästyttävän vähän. Työttömille suunnattuja palveluita uuden yrityksen perustamiseksi on myös hämmästyttävän vähän. Yrittäjyyttä ja yrittäjäpotentiaalia ajatellaan valtionhallinnossa liian kapeasti.

## Mahdollisuudet

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tulevaisuuden mahdollisuuksiin kuuluu talouden uudistumisen tukeminen nykyistä paremmalla, kokonaisvaltaisemmalla työmarkkina- ja yrittäjäriskien hallinnoinnilla. Riskien uudelleenjakaminen ja parempi hallinnointi olisi tärkeää, jotta ihmiset voisivat aiempaa täysipainoisemmin osallistua talouteen ja yhteiskuntaan. Paremman riskien hallinnoinnin myötä nyt käyttämättömänä olevat resurssit ja ihmisten potentiaali tulisi paremmin käyttöön. Tämä hyödyttäisi kaikkia.

Riskien parempaan hallinnointiin kuuluu työllisyys- ja elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteiden yhdistäminen. Perinteisesti työllisyyspolitiikan tavoitteena on ollut nostaa työllisyysastetta ja lisätä työntekijöiden ja työnhakijoiden määrää. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteena taas on ollut talouden uudistumisen tukeminen. Nämä kaksi tavoitetta eivät ole ristiriidassa toistensa kanssa. Silti työllisyyspolitiikka ja elinkeino- ja innovaatiopolitiikka on perustunut kokonaan erilaisille oletuksille ja erilaisille käsityksille talouden kasvusta ja dynamiikasta. Työllisyyspolitiikkaa on toimeenpantu työvoiman tarjonnan lisäämisen näkökulmasta, kun taas elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa on ohjannut teknologisten innovaatioiden tukemien. Edellisen politiikan oletuksena on ollut, että työvoiman tarjonnan lisääminen lisää talouskasvua, jälkimmäisen politiikan oletuksena on ollut, että innovaatiot ovat tärkeitä talouskasvun kannalta. Menetelmät näillä kahdella politiikan osa-alueella ovat olleet siis erilaisia. Työvoiman tarjontaa on pyritty lisäämään heikentämällä sosiaaliturvaa. Innovaatiopolitiikkaa on harjoitettu tukemalla yrityksiä.

Kuten totesimme työllisyyspolitiikan arvioinnin yhteydessä, näitä kahta osa-alueetta, työllisyyspolitiikkaa, sekä elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaa pitäisi hahmottaa aiempaa enemmän kokonaisuutena. Saman poliittisen intervention pitäisi siis jakaa uudelleen sekä toimeentulon riskiä, että yritysrisikiä. Vähintään näiden riskien hallintaa pitäisi koordinoida nykyistä enemmän. Tällainen riskien hallinta vastaisi muutoksiin, joita työn organisoinnissa tällä hetkellä tapahtuu. Se vastaisi myös rahoitusmarkkinoiden ja globaalin rahatalouden muutoksiin.

Globaalin rahatalouden muutosten myötä avautuu mahdollisuuksia hahmottaa riskin, pääoman ja rahan käsitteet uudella tavalla. Rahoitusmarkkinoiden sääntelyn purkamisen ja globaalin viestintä- ja informaatioteknologian kehitys on johtanut rahoitusmarkkinoiden kasvuun. Rahan määrä globaalissa taloudessa on kasvanut ennennäkemättömällä tavalla (Chang 2017) ja rahatalouden koko on moninkertaistunut suhteessa reaalityalouden kokoon. Globaalien rahoitusmarkkinoiden kehitys on myös johtanut ilmiöihin, joita nykyiset talous- ja rahamarkkinateoriat eivät pysty vielä kunnolla käsittelemään tai selittämään. Nämä ilmiöt liittyvät velkarahaan, pääoman rooliin taloudessa ja rahan syntyyn.

Ongelmista huolimatta (ks. myös seuraava alaluku elinkeino- ja innovaatiopolitiikan uhista) talouden finansialisaatiossa voi myös nähdä mahdollisuuksia valtion riskien hallinnan näkökulmasta. Ennen ajateltiin, että säästöt synnyttävät lainoja (velkaa) ja että liikepankit välittävät säästöjä lainojen muodossa lainanottajille. Nykyisessä rahataloudessa asia on toisinpäin. Velat luovat säästöjä (McLeay ym. 2014). Yksityiset liikepankit luovat velanannolla uutta rahaa talouteen. Vakavaraisuussäännökset rajoittavat pankkien lainanantoa vain vähän. Pankkien lainanantoa rajoittaa ensisijaisesti niiden oma arvio siitä, millä todennäköisyydellä lainanottaja maksaa lainansa takaisin.

Kun rahan syntymekanismi otetaan huomioon, syntyy mahdollisuus ajatella pääoman ja sitä myötä myös riskin käsitteitä täysin uudella tavalla. Kun rahoitusta ja pääomaa on saatavilla aiempaa helpommin, syntyy myös riskien hallinnalle uusia mahdollisuuksia. Keskeinen kysy-

mys on, miten ymmärrämme pääoman funktion, eli tarkoituksen taloudessa. Pääomaa ei tarvitse ajatella omaisuusesineen kaltaisena tavarana eikä omaisuuden kohteena. Sen sijaan pääoma voidaan hahmottaa toiminnan, ideoiden ja aloitteiden mahdollistajana. Pääoma suuntautuu siis tulevaisuuteen ja toteuttaa ihmisissä olevaa potentiaalia.

Kun hahmotamme rahan ja pääoman käsitteet uudella tavalla, voimme lähestyä riskien hallinnan mahdollisuuksia pohtimalla talouden ja kulttuurin suhdetta.

### Organisaatiomonikulttuurisuus

Työn organisoinnin kulttuuria hallitsee tällä hetkellä kilpailu ja voitontavoittelu. Osakeyhtiölaissa lukee, että osakeyhtiön tarkoituksena on tuottaa voittoa omistajilleen (Osakeyhtiölaki 624/2006). Voittoa tavoitteleva osakeyhtiö on kuitenkin vain yksi monista mahdollisista työn organisaatiomuodoista. Kun edellä kuvasin hallintaharhaa (Kuvio 6.2), totesin että valtio tällä hetkellä todennäköisesti aliarvioi mahdollisuuksiaan rohkaista erilaisia työn organisointimuotoja.

Työn organisoinnin muodot ja ne syyt, miksi taloudellista toimintaa on, liittyvät kulttuurin alueeseen. Kulttuurin alueella ihmiset luovat merkityksiä toiminnalleen. Näiden merkitysten kautta määrittyvät ihmisten tarpeet ja talouden tehtävänä on täyttää näitä tarpeita. Tällä hetkellä yksityisen sektorin taloudellinen tuotanto liittyy vahvasti kulutuskulttuuriin (Featherstone 2007). Ihmisten hakevat merkityksellisyyden kokemuksia tavaroiden – ja viime aikoina yhä enemmän elämysten – kuluttamisesta. Yritysten markkinointikoneistot ja brändit pyrkivät ylläpitämään ja vahvistamaan kulutuskulttuuria.

Julkisen sektorin (valtio, kunnat) tuotanto puolestaan liittyy enemmän yleisiin, universaaleihin tarpeisiin ja infrastruktuuriin. Julkisen sektorin toiminta ja työn sisältö perustuvat pitkälti modernien tieteiden ja eri tieteenalojen tuottamaan tietoon ja niiden väliseen työnjakoon. Kolmas sektori toimii aatteellisten periaatteiden varassa (Alapuro & Stenius 2010).

Kulttuurin alueella syntyy kuitenkin myös uusia yhteisömuotoja, joista voisi seurata uusia työn organisoinnin muotoja niin, että ihmisille syntyisi mahdollisuuksia orientoitua (suuntautua) uudella tavalla omaan työhönsä (ei vain välineenä rahan ja maineen kasvattamiselle) ja oman työnsä tuloksiin ja tavoitteisiin. Silloin työ voisi nykyistä enemmän suuntautua kohti sellaisia paikallisia ja globaaleja tarpeita, jotka nousevat uudenaikaisista kulttuurin- ja elämänmuodoista. Kulttuurimuodot siirtyisivät talouden alueelle, jossa niistä muodostuisi käytäntöjä, jotka organisoivat työtä ja määrittävät sisällön tuotettaville palveluille/tuotteille. Talouden uudistuminen merkitsee siis myös ymmärrystä talouden ja kulttuurin välisestä suhteesta.

Työn uusia organisaatiokulttuureja ei kuitenkaan voi syntyä keskusjohtoisesti. Valtion täytyy käsittää roolinsa mahdollistajaksi ja rakenteiden ylläpitäjäksi niin, että uusille talouden muodoille syntyy tilaa.

Rahoitusmarkkinoiden muutokset ja rahan ja pääoman käsitteiden ymmärtäminen uudella tavalla mahdollistaa paitsi talouden ja kulttuurin välisen suhteen hahmottamisen uudella tavalla, myös yksityisen ja julkisen sektorin välisen työnjaon hahmottamista uudella, ennakkoluulottomalla tavalla. Tavanomaisesti on ajateltu, että yksityisellä sektorilla pääoman avulla tavoitellaan voittoja sijoitetulle pääomalle. Julkisen sektori ja julkinen pääoma on puolestaan rahoittanut universaalien tarpeiden täyttämiseksi suunniteltuja palveluita.

Mikäli rahaa ja pääomaa ajatellaan uudella tavalla niin, että pääoman tarkoituksena on toteuttaa ideoita, voidaan luoda kokonaan uusi talouden muoto, joka ei palaudu nykyiseen jaoteluun julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Ideatalous voisi samalla olla valtiosta



riippumatonta (nykyinen yksityinen sektori), palvelu universaaleja tarpeita (nykyinen julkinen sektori) ja perustua aatteisiin ja ideoihin (nykyinen kolmas sektori)<sup>31</sup>. Ideatalouden ei tarvitse kuitenkaan syrjäyttää nykyisen talouden rakenteita, vaan se voi syntyä olemassa olevia rakenteita täydentäen. Ideatalouden luominen edellyttäisi kuitenkin organisaatiomonikulttuurisuutta – eli sen hyväksymistä, että myös muut kuin voittoa tavoittelevat ja toistensa kanssa kilpailevat organisaatiomuodot voivat toimia liiketaloudellisesti kunnianhimoisella tavalla. Organisaatiomonokulttuurisuus (voittoa tavoittelevan yritysmuodon korostaminen) on syvälle juurtunut ajatusmalli.

Nykyinen lainsäädäntö tuntee vaihtoehtoisista organisaatiomuodoista osuuskuntamuodon ja sosiaaliset yritykset. Osuuskunnat ovat olleet Suomen taloushistorian kannalta merkittäviä (Fellman ym. 2008). Ne eivät kuitenkaan ole kyenneet uusiutumaan muuttuvan talouden ja yhteiskunnan mukana. Monet osuuskunnat ovat kasvaneet hyvin suuriksi ja alkaneet muistuttaa organisaatioina voittoa tavoittelevia yrityksiä.

Sosiaaliset yritykset puolestaan täyttävät tärkeitä yhteiskunnallisia tehtäviä (Liitetaulukko 2). Ne tarjoavat työmahdollisuuksia vajaakuntoisille ja pitkäaikaistyöttömille sekä tukee heitä jatkotyöllistymisessä. Sosiaaliset yritykset toimivat kuitenkin suhteellisen tiukasti rajatulla talouden alueella.

Tulevaisuuden elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tehtäväksi muodostuu uusien organisaatiomuotojen ja uusien rahoitusmuotojen yhdistäminen toisiinsa yrittäjyyden ja toimeentulon riskien paremman hallinnan mahdollistamiseksi.

### Endogeneesinen kasvuteoria

Ideatalouden rakentamiseen saadaan tukea taloustieteellisestä endogeenisen kasvun teoriasta, jonka edustaja Paul Romer sai vastikään talouden Nobelin muistopalkinnon. Teoriaa kutsutaan endogeeniseksi, koska sen avulla ajatellaan, että talouskasvu perustuu taloudellisen yksikön (esimerkiksi yrityksen) sisäisiin (endogeenisiin) tekijöihin. Teoria eroaa siis eksoogeenisista kasvuteorioista (tai perinteisistä uusklassisista kasvumalleista, kuten esim. Solowin kehittämästä kasvumallista), jotka olettavat, että yritysten ulkopuoliset tekijät, kuten teknologinen kehitys, määrittävät taloudellisen kasvun nopeuden.

Romerin mukaan ideat ovat talouskasvun lähde pitkällä aikavälillä. Romer tarkastelee ideoita markkinatalouden kontekstissa, eli muiden taloustieteilijöiden tapaan hän olettaa, että yritykset kilpailevat toistensa kanssa hyödyke- ja palvelumarkkinoilla. Ideat toimivat Romerin teoriassa periaatteessa kuten muutkin talouden hyödykkeet, mutta niillä on kahdenlaisia ominaisuuksia: ideat eivät lähtökohtaisesti kilpaile keskenään (engl. *non-rival*), eli periaatteessa kaksi ihmistä tai yritystä voivat hyödyntää samaa ideaa. Samalla niiden käyttö voi vaihtelevasti sulkea ulos muita potentiaalisia käyttäjiä (engl. *excludability*). (Romer 1990; 1994.)

Pythagoraan lauseke suorakulmaisista kolmioista on idea, jota kuka tahansa voi käyttää eikä se, että yksi toimija käyttää kyseistä ideaa sulje pois sitä, että muutkin käyttävät samaa ideaa. Sen sijaan esimerkiksi salainen virvoitusjuomaresepti on samalla tavalla periaatteessa kaikkien käytettävissä, mutta patentti- ja tekijänoikeuslainsäädännön avulla määrätyn reseptin käyttö voidaan rajata yhden taloudellisen toimijan käyttöön<sup>32</sup>.

Romerin mukaan ideoiden suuri varanto helpottaa uusien ideoiden löytämistä. Mikäli useampi ihminen ideoi esimerkiksi määrätyn ongelman ratkaisua, kasvaa todennäköisyys, että

<sup>31</sup> Vrt. Särkelä ym. 2014; yhteiskunnallisista yrityksistä, ks. Suomalaisen työn liitto 2019.

<sup>32</sup> Ks. kuvio taloustieteen Nobel-komitean internet-sivuilla: [www.nobelprize.org/uploads/2018/10/fig2-rival-nonrival.pdf](http://www.nobelprize.org/uploads/2018/10/fig2-rival-nonrival.pdf)

joku löytää ratkaisun. Jos vain yksi ihminen ideoi ratkaisua, onnistuminen on melko sattumanvaraista. (Taloustieteen Nobel-palkintokomitea 2018, 14.)

Endogeenisen kasvuteorian nojalla valtiolla on rooli talouden uudistamisessa. Innovaatiot eivät ole mikään luonnonvoima vaan niiden syntyminen on riippuvaista siitä mitä ihmiset tekevät. Voidaan sanoa, että yllä mainituista puutteista huolimatta, suomalainen elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteet ovat yleisellä tasolla yhteensopivia Romerin teorian kanssa. Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteena on ollut talouden rakennemuutos ja innovaatioiden tukeminen. Poliittikan toimeenpanossa ajatus ideataloudesta voisi johtaa uusiin välineisiin. Endogeenisen kasvun teoria tukee ajatusta siitä, että ideat ovat taloudessa keskeisessä asemassa. Kun otamme huomioon vielä mahdollisuudet ajatella pääoman, rahan ja riskin käsitteitä uudella tavalla, ja tätä kautta syntyvät mahdollisuudet hallita toimeentulon ja yrittäjyyden riskejä aiempaa kokonaisvaltaisemmin, alamme lähestyä ratkaisuja joiden avulla aloitteellisuutta, toimeliaisuutta ja talouden dynamiikkaa voidaan vahvistaa. Näihin konkreettisiin ratkaisuihin palataan tämän raportin viimeisessä luvussa.

## Uhat

Kuten työllisyyspolitiikan alueella, myös elinkeino- ja innovaatiopolitiikan alueella olemme ikään kuin jokaisena ajanhetkenä valinnan edessä: kehittämmekö politiikkaa sen vahvuuksien varassa, jolloin voimme hyödyntää sitä kautta avautuvia tulevaisuuden mahdollisuuksia, vai emme. Mikäli emme tunnista politiikan vahvuuksia ja heikkouksia, muuttuvat jälkimmäiset tulevaisuuden uhkaskenaarioiksi.

Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan välittömiin ukiin kuuluu siihen käytettyjen resurssien päätyminen suurten yritysten osingoiksi. Näin käy, mikäli yritystuet eivät uudista taloutta ja mikäli yritykset eivät investoi kasvuun tai innovaatioon vaan mieluummin jakavat voittoja omistajilleen.

Laajempaan uhkana on suomalaisen talouden näivettyminen ja sen muuttuminen sellaiseksi periferiaksi maailmantalouden näkökulmasta, johon ei kannata investoida ja josta kannattaa ainoastaan korjata lyhyen tähtäimen hyötyjä edullista työvoimaa hyödyntämällä.

Myös rahatalouden haavoittuvuus ja kriisialttius ovat uhka elinkeino- ja innovaatiopolitiikan kannalta – erityisesti, mikäli rahoitusmarkkinoiden muutoksia ei tunnisteta tai oteta huomioon politiikan toimeenpanossa. Rahatalouden haavoittuvuus ja kriisialttius koettiin maailmanlaajuisen finanssikriisin yhteydessä vuosina 2007-08 eikä rahatalouden kriisialttius ole kadonnut tämän kriisin jälkeen minnekään. Eurojärjestelmä on erityisen haavoittuvainen rahamarkkinoiden kriiseille, koska eurojärjestelmään kuuluu keskitetty rahapolitiikka (keskuspankin harjoittama korkopolitiikka ja rahan liikkeellelasku) ja hajautettu finanssipolitiikka (valtioiden harjoittama vero- budjetti ja sosiaaliturvapolitiikka). Niin sanottu määrällinen elvytys, jonka myötä keskuspankki ostaa valtion velkakirjoja, on kielletty Euroopan keskuspankin peruskirjan mukaan. Euroopan keskuspankki voi ostaa eurovaltioiden velkakirjoja vain jälkimarkkinoilta sen jälkeen, kun yksityinen liikepankki on ne ensin ostanut suoraan valtiolta. Euroalueen ulkopuolella, esimerkiksi Ruotsissa ja Iso-Britanniassa keskuspankin elvytys on ollut huomattavasti yksinkertaisempaa.

Rahoitusmarkkinoiden kasvu ja sääntelyn purkauksen seurauksena syntynyt niin sanottu talouden finansialisaatio (rahoitusmarkkinoiden merkitys taloudessa kasvaa ja rahatalous irtaantuu reaalityaloudesta) on monin tavoin ongelmallinen ja haasteellinen kehitys. Velkarahaa on saatavilla aiempaa helpommin. Tämä asetelma vaikuttaa eri tavoin eri sosioekonomisessa asemassa oleviin ihmisiin. Ihmisillä, joilla on mahdollista tehdä velkarahalla sijoituksia omaisuusesineisiin (tyypillisesti hyvässä sosioekonomisessa asemassa olevat ihmiset), on

mahdollisuuksia tehdä suuria voittoja omaisuusesineiden hinnannousujen myötä. Alemmassa sosioekonomisessa asemassa olevilla ihmisillä ei tyypillisesti tällaisia mahdollisuuksia ole ja heille on tarjolla lainarahaa paljon heikommilla ehdoilla. Pikavipit, joita saa helposti ilman vakuuksia mutta joiden todellinen vuosikorko saattaa kasvaa hallitsemattoman suureksi, ovat tästä esimerkki. Ylivelkaantumisesta ja luottotietojen menetyksestä on tullut suuri ongelma (Hiilamo 2018).

Niin sanottu varjopankkisektori (engl. shadow banking) on esimerkki talouden finansialisointion ongelmista (ks. esim. Stockhammer 2012; Nesvetailova 2015). Varjopankiksi kutsutaan esimerkiksi rahastoa tai pääomasijoittajaa, joka voi myöntää lainoja mutta jota ei säännellä kuten liikepankkeja. Tällaiset sijoitusrahastot voivat käyttää hyväkseen velkavipua (engl. leverage) sijoitustoiminnassaan. Esimerkiksi Hedge Fund-rahastot luetaan yleensä varjopankkeiksi. Varjopankkisektori on kooltaan arviolta yksi kolmasosa maailman koko rahoitusjärjestelmästä (Nesvetailova 2015). Varjopankkisektori on myös kytköksissä veroparatiisitalouteen, jonka myötä valtiot maailmanlaajuisesti menettävät arviolta 75–180 miljardin euron edestä yhteisöverotuloja joka vuosi (Finnwatch 2016).

Rahoitusmarkkinoiden kehityksen uhkana on myös, että globaaleista rahoituslaitoksista tulee niin suuria ja verkottuneita, ettei niitä voi päästää kriisin yhteydessä kaatumaan (ns. *too-big-to-fail*-argumentti). Jos näin käy, pankeilla on käytännössä vapaat kädet tavoitella niin suuria spekulatiovoittoja kuin ne ikinä pystyvät. Kriisin sattuessa ne voivat luottaa siihen, että valtiot pelastavat ne veronmaksajien rahoilla. Uhkana on myös, että tällaiset globaalit pankit rahoituslaitokset saavat poliittista vaikutusvaltaa ja että niiden lobbauksen seurauksena rahoitusmarkkinoiden sääntely toteutetaan pankkien intressien mukaisesti – eli mahdollisimman kevyesti.

Laajempaan uhkana kulttuurin näkökulmasta (mikä liittyy epäsuorasti myös elinkeino- ja innovaatiopolitiikkaan) on rahan käsittäminen omaisuuden kaltaiseksi esineeksi, jota ihmisten tulee haalia itselleen mahdollisimman paljon toistensa kanssa kilpailemalla. Tästä näkökulmasta uhkana on, että yritykset suuntautuvat – järkevän taloudellisen toiminnan sijaan – kasvattamaan pörssiarvoaan hinnalla millä hyvänsä spekulatiivisten rahamarkkinoiden liikkeitä mukaillen. Uhkana on, että tällainen toiminta hyödyttää harvoja yritysten omistajia, mutta haittaa taloutta kokonaisuutena kun ihmiset eivät saa tarvitsemiaan tavaroita ja palveluita siinä määrin kuin he voisivat, mikäli yritykset suuntautuisivat toisella tavalla.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET: TYÖMARKKINARISKIEN HALLINTA TULEVAISUUDESSA

Olemme tarkastelleet työmarkkinariskejä ja toimeentuloriskiä erityisesti yrittäjyyden, palkkatyön ja sosiaaliturvan triangelissa, muuttaen tarkastelun näkökulmaa luvusta toiseen. Tässä luvussa kokoamme sellaiset havainnot yhteen, joiden katsomme kumuloituvan huolimatta siitä, että näkökulmat ja kirjoittajat vaihtuvat luvusta toiseen. Tältä pohjalta tiivistämme ensin nykytilanteen ongelmat ja siirrymme sitten esittämään niihin mahdollisia ratkaisuja.

### 7.1. Toimeentuloriskit triangelissa

Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä toimii monilta osin hyvin, mutta tunnistimme joitakin sellaisia tilanteita, joita voidaan pitää ongelmallisena yksilön näkökulmasta, mutta pidemmällä aikajänteellä myös koko järjestelmän haasteena. Nämä sosiaaliturvan ongelmakohdat kiinnittyvät pääosin työttömyysturvaan. Jätämme tässä tarkastelun ulkopuolelle sellaiset seikat, jotka ovat samankaltaisia yrittäjän ja palkansaajan toimeentuloriskin näkökulmasta (esim. perhevapaaudistus, asumisen hinta).

#### **Kaikki eivät pääse osalliseksi**

Järjestelmän legitimiteetin näkökulmasta ongelmana ovat niin sanotut kombityöläiset (ks. luvut 2.3. ja 5.3), jotka eivät ole sivutoimisia yrittäjiä tai palkansaajia, vaan saavat suunnitelleen yhtä paljon ansiotuloja yrittäjänä ja palkansaajana. Kombityöläisten ansiosidonnaisen suuruudessa ei kuitenkaan huomioida molemmissa statuksissa ansaittuja tuloja, sillä ansiosidonnaista työttömyysturvaa voi kartuttaa vain joko yrittäjänä tai palkansaajana, muttei molempina. On vaikea löytää perusteltua syytä sille, miksi ansiotuloista ei tulisi karttua kokonaisuutena ansiosidonnaista työttömyysturvaa siten, että kaikki tulot huomioidaan.

Sosiaalivakuutuksen luonteeseen kuuluu se, että kaikki osallistuvat maksuihin ja riskin todentuessa joidenkin kohdalla, näitä vakuutusmaksuja hyödynnetään heidän tuekseen. Tässä kohdin työttömyysvakuutusmaksut tekevät poikkeamaa. Kaikki palkansaajat ja heidän työnantajansa maksavat vakuutusmaksuja, mutta vain työttömyyskassoihin kuuluvat pääsevät näistä maksuista ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa hyötymään. Toisin sanoen sellaiset henkilöt, jotka eivät kuulu työttömyyskassoihin, mutta täyttäisivät palkansaajina työssäoloehdon, eivät kuitenkaan työttömäksi jäätyään saisi ansiosidonnaista. Työttömyysvakuutusmaksuja pidätetään palkoista kombityöläisille, mutta ollessaan yrittäjiä, he eivät yrittäjäkassan jäsenenä saa tulonsiirtoja Työllisyysrahastosta. Työllisyysrahasto ei osallistu yrittäjien ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan rahoitukseen siltäkään osin, kun näitä maksuja esimerkiksi päätoimisilta yrittäjiltä, mutta sivutoimisilta palkansaajilta peritään (ks. liitetaulukko).

Yrittäjien sosiaaliturvassa on toisinaan heikkouksia johtuen siitä, että he arvioivat YEL-työtulon liian pieneksi. Tämä näkyy paitsi työttömyysturvan työssäoloehdon täyttämässä (ks. liitetaulukko 1), ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasossa, myös joidenkin muiden etuuksien kohdalla, kuten sairaus- ja vanhempainpäivärahoissa. Siinä missä yrittäjä voi ajatella täydentävänsä eläketurvaansa esimerkiksi myymällä omaisuutensa tai työskentelemällä eläkkeellä, on tähän usein vähemmän mahdollisuuksia esimerkiksi vanhemmaksi tullessa tai sairastuessa.

## Yrittäjä jää yksin

Tässä selvityksessä ei tullut vastauksia siihen, miksi epäsuhtaa yrittäjäkoulutuksen ja -osaamisen välillä on. Raportissa käytetyn aineiston perusteella näyttää kuitenkin siltä, että erityisesti itsensätyöllistäjät ja aloittavat yrittäjät voisivat hyötyä yrittäjäpalveluista jo siitä lähtien, kun yritysidea syntyy. Puutteellista tietämystä voi olla ihan perusasioista kuten siitä, miten kirjanpito kannattaa hoitaa, mikä olisi paras yritysmuoto omalle liikeidealle tai miten yritykselle saadaan kestävä kulurakenne. Puutteellinen tietämys voi johtaa siihen, ettei omaa työtä osata hinnoitella oikein ja esimerkiksi hinnoittelussa ei riittävästi huomioida sosiaaliturvamenoja tai muitakaan yritystoimintaan liittyviä menoja, jolloin ilmoitettu YEL-työtulo ei vastaa yrittäjän työpanosta ja sosiaaliturvan taso jää liian alhaiseksi.

Aina ei kyse ole kuitenkaan siitä, että yrittäjä ei ymmärtäisi YEL-työtulon merkitystä suojana riskejä vastaan: joillakin aloilla yrittäjän neuvotteluasema on vain niin huono, ettei omasta työstä tai tuotteesta ole mahdollisuutta saada riittävän suurta hintaa. Yrittäjät Suomessa 2017-raportin mukaan noin reilu kolmannes kaikista yrittäjistä kokee vaikutusmahdollisuuksien puutetta tuotteensa tai työnsä hinnoittelussa (ks. luvut 2 ja 5). Erityisen suuria vaikeuksia oman työn tai tuotteen hinnoittelussa kokevat maatalousyrittäjät. (Pärnänen & Sutela 2018, 56). Esimerkiksi toimeksiantosuhteessa kaikki ehdot ja korvaukset ovat vapaasti neuvoteltavissa ja joillakin aloilla toimeksiantajat ovat niin suuria ja keskittyneitä, ettei itsensätyöllistäjillä ole mahdollisuutta vaikuttaa ehtoihin ja korvauksiin. Tällöin tilanne on tietenkin kovin erilainen kuin esimerkiksi aloittelevalla yrittäjällä, jolle kassavirran heikkous voi olla ongelma YEL-maksun maksamiselle.

Yrittäjien joukko on hyvin heterogeeninen, mikä voi olla osaselitys sille, että yrittäjäosaamisen puute ja koulutus eivät aina kohtaa. Alakohtaisia eroja on myös siinä, miten paljon oman työn hinnoitteluun on mahdollista vaikuttaa.

## Syyperusteisuus, tarveharkinta ja vastikkeellisuus: byrokraloukut

Luvussa 2 tuotiin esille, että sosiaaliturvan yksinkertaistamiseksi on tehty erinäisiä esityksiä. Sosiaaliturvajärjestelmä näyttää hankalasti hahmotettavalta, ei vain yrittäjälle, vaan myös palkansaajalle. Sosiaaliturvaetuuksien syyperusteisuus, tarveharkinta ja vastikkeellisuus synnyttävät byrokratiaa, joka voi hankaloittaa ihmisten arkea ja vähentää työmarkkinoiden dynamiikkaa (ks. luku 4). Kaikki byrokratia ei luonnollisestikaan ole haitallista, vaan sen avulla pyritään myös varmistamaan, että etuudensaajia kohdellaan yhdenvertaisesti ja oikeusturva toteutuu.

Palkansaajalle pahimmat *byrokraloukut* syntyvät toimeentulotuen tarveharkinnasta (ks. luku 2.2 ja 4.2). Näitä voitaisiin lieventää perusturvan tasoa nostamalla. Ensisijaisten etuuksien riittävä taso jättäisi viimesijaisen turvan vain sitä aidosti tarvitseville. Ensisijaisten sosiaaliturvaetuuksien ja tulojen yhteensovittaminen on helpompaa kuin toimeentulotuessa. Byrokraloukkujen purkaminen vaatii myös työttömyysturvaetuuksien syyperusteisuuden ja vastikkeellisuuden uudelleenarviointia.

*Yrittäjän työttömyysturvan* osalta hankaluutta ja järjestelmän ennakoimattomuutta aiheuttaa TE-toimistojen tekemät arviot yrittäjyyden pää- ja sivutoimisuudesta (ks. luku 2): päätoimisen yrittäjän on lopettava tai ainakin keskeytettävä yritystoiminta (ks. liitetaulukko 1), kun sivutoiminen yrittäjä on oikeutettu soviteltuun päivärahaan. Aikaan perustuva arvio ei ole kaikilta osin läpinäkyvä ja ennakoitava, ja esimerkiksi Tanskassa arvioita pystytään tekemään tulotietoihin nojautuen.

Viime vuoden alusta lähtien tämä arvio pää- tai sivutoimisuudesta on tehty vasta neljän kuukauden jälkeen siitä, kun työtön on aloittanut yritystoiminnan. Varsinaista tutkimustietoa ei ole siitä, onko neljä kuukautta tarkoituksenmukainen jakso yrittämisen päätoimisuuden arvioinnissa. Yritystoiminnasta huolimatta etuudensaajaa koskevat edelleen myös kaikki työttömän velvoitteet, mikä voi heikentää mahdollisuuksia päätoimisen yritystoiminnan käynnistämiseen. Toki yrittämisen voi aloittaa kuudeksi kuukaudeksi myönnettävällä starttirahalla, jolloin yrittäminen katsotaan päätoimiseksi. Starttirahalle on mahdollista saada myös jatkoai-  
kaa.

*Työttömyysturvassa* etenkin aktiivimallin kohdalla vaikuttaisi siltä, että työllistymisen sijaan uudistus on johtanut monen etuudensaajan kohdalla toimeentuloriskin lisääntymiseen. SAK:n työttömille jäsenilleen (n=3184) osoittaman kyselyn perusteella 54 prosenttia ei ole saanut aktiivimallin aktiivisuusehtoa täytettyä, koska sopivaa työtä ei ole ollut tarjolla, 43 prosenttia, koska ei saanut hakemaansa työtä, 19 prosenttia työllistymispalveluiden puutteen vuoksi ja 15 prosenttia jäätyään haluamansa palvelun ulkopuolelle. 16 prosenttia ei ollut yrittänytkään täyttää edellytyksiä. (SAK 2018.)

Monelle aktiivimalli on näyttäytynyt suorana sanktiona. Kysymys sanktioinnin mielekkyydestä kytkeytyy poliittiseen tavoitteenasetteluun. Jos työllisyysasteen nostaminen on ainoa sanktioiden arviointikriteeri, voivat sanktiot näyttäytyä toimivana ratkaisuna erityisesti uusklassisen taloustieteen näkökulmasta ja siten miellyttää vallassa olevia puolueita kuten nykyisen hallituksen aikana on ollut (luku 4, ks. myös kuvio 4.1). Jos työsuhteiden laatu, kysynnän ja tarjonnan mahdollisimman hyvä kohtaaminen sekä toimeentuloriskin vähentäminen ovat tavoitteita, löytyvät ratkaisut muualta kuin sanktioista. Työttömyysetuuksien karenssit eivät myöskään poista oikeutta toimeentulotukeen, jolloin turvautuminen toimeentulotukeen tarkoittaa, että työllistymisen edellytykset heikkenevät entisestään.

Arvioitaessa työttömyysetuuksien ja toimeentulotuen vastikkeellisuutta toimeentuloriskin vähentämisen näkökulmasta, keskeisin kysymys koskee sitä, millaiset palvelut tukevat parhaiten etuudensaajien mahdollisuuksia taloudellisen tilanteensa parantamiseen. Työttömyysturvan vastikkeellisuuden ajatellaan nopeuttavan työllistymistä ja varmistavan, että työvoiman työllistettävyyden säilyminen myöskin työttömyyden aikana, kun työttömyysturvan vastineeksi on osallistuttava aktiivintoitomenpiteisiin. Etenkin toimeentulotuen kohdalla sosiaalipalvelut nähdään kuitenkin usein myös keinona vähentää asiakkaiden syrjäytymisriskiä. Toisaalta suhde aktiivintoitomenpiteisiin on myös välineellisempi: aktiivintoitomenpiteistä kieltäytyminen johtaa sanktioihin (ks. tarkemmin luku 6).

### **Triangeli tasapainoilee eri ulottuvuuksilla**

Yrittäjän ja palkansaajan toimeentuloriskit poikkeavat jossain määrin toisistaan, mikä näkyy myös sosiaaliturvan rahoituksessa, erityisen voimakkaasti työttömyysturvassa. Siinä missä palkansaajan sosiaalivakuutusmaksut maksaa työnantaja tai ne menevät veroluonteisina maksuina palkasta, pitää yrittäjän huolehtia itse maksujen tilittämisestä. Näin ne saattavat vaikuttaa myös kohtuuttoman suurilta.

Palkansaajilla ei välttämättä ole ymmärrystä siitä, että osa heidän palkastaan menee sosiaalivakuutukseen. Seuraukset voivat olla moninaisia eikä ymmärrystä sosiaaliturvajärjestelmästä ole riittävästi. Tämä voi näkyä esimerkiksi siinä, että joitakin alustatalouden palveluita pidetään edullisena, mitä ne kuluttajalle voivat ollakin. Jos yrittäjä käytännössä tekee töitä palkansaajamaisissa olosuhteissa, mutta joutuu kuitenkin kantamaan yrittäjäriskin (ks. luvut 2.3 ja 5.3) on tilanne hänelle kohtuuton. Ilmiö ei sinällään ole uusi tai edes alustatalouden

mukanaan tuoma. Sitä on havaittu aikaisemmin esimerkiksi itsensätyöllistäjien kohdalla. Ilmiötä on kuvattu myös näennäisyrittäjyytenä (ks. luku 2.1.). Ongelma ei ole vain se, että sosiaaliturva jää yksittäisille yrittäjille liian pieneksi, ongelmana tämä voidaan nähdä myös, jos sosiaaliturvamaksujen kiertäminen tuottaa näennäisyrittäjyyttä hyödyntäville yrityksille epäreilua kilpailuetua suhteessa niihin, jotka asianmukaisista maksuista ja riittävästä sosiaaliturvasta huolehtivat. Tarkoituksenmukaista tuskin on se, että ihmisiä ajatetaan ottamaan yrittäjäriskiä tavoitteena madaltaa työllistämisen kustannuksia.

Erityisesti yrittäjistä vain harva kuuluu työttömyyskassaan, joka on edellytys ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahaan ja palkansaajillakin kassoihin kuulumisen voisi olla yleisempää. Tämä saattaa olla merkki siitä, ettei sosiaaliturvajärjestelmää ymmärretä riittävän hyvin. Niin yrittäjät kuin palkansaajatkin hyötyvät toimivista ja vaikuttavista julkisista palveluista, olipa sitten kysymys sosiaali- ja terveydenhuollosta, koulutuksesta tai TE-palveluista sekä sosiaalivakuutuksesta. Nämä puolestaan pitää rahoittaa.

### Toimeentulon riskit ovat kasvaneet

Poliittisten päätösten seurauksena toimeentulon riskejä on siirtynyt suurilta yrityksiltä yksinyrittäjille ja palkansaajille (luku 4). Eri hallitukset ovat 1990-luvulta lähtien pyrkinneet lisäämään talouden dynamiikkaa kiristämällä sosiaaliturvan saantiehtoja ja alentamalla sen tasoa. Poliittikan toimeenpanon seurauksena työvoimaa on ollut yrityksille enemmän saatavana erityisesti heikkojen ja epäsäännöllisten työehtojen ja matalien palkkojen palvelu-aloilla<sup>33</sup> ja niiden on ollut helpompi kasvattaa voittojaan (luku 6). Samalla eriarvoisuus on kuitenkin lisääntynyt ja esimerkiksi eliniän odote jakautuu epätasaisesti sosioekonomisen aseman mukaan. Ihmisten mahdollisuudet kantaa toimeentulon riskejä ovat erilaiset. Osa ihmisistä selviytyy tilapäisistä toimeentulon menetyksistä, mutta osa jää kamppailemaan kassaantuvien ongelmien kanssa.

Eriarvoisuuskehityksen seurauksena puolestaan luovaa potentiaalia menee hukkaan yhteiskunnassa (luku 6). Ihmiset eivät pysty osallistumaan talouteen ja yhteiskuntaan siinä määrin kuin he voisivat, mikäli osallistumisen mahdollisuudet ja toimeentulon riskit jakautuisivat tasaisemmin. Uhkana on myös pahojen kehien kierre, jossa resurssit vähenevät sekä yksilön että yhteiskunnan tasolla eriarvoisuuden lisääntymisen seurauksena.

### Työmarkkinariskien hallinta on siiloutunut

Tällä hetkellä valtio hallinnoi yksilöiden (palkansaajien ja yrittäjien) toimeentuloriskiä ilman koordinaatioita yritysrisikin hallinnoinnin kanssa (ks. myös taulukko 1.1.). Työllisyyspolitiikan ja sosiaaliturvapolitiikan (johon kuuluu myös toimeentuloriskien hallinta) tavoitteina on ollut mm. työllisyysasteen nostaminen<sup>34</sup> työvoiman tarjontaa lisäämällä (luku 4). Elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteena (johon kuuluu yrittäjäriskien hallinta) on ollut uudistaa taloutta (luku 5). Tavoite lisätä työllisyyttä voisi yhdistää näitä kahta hallinnon lohkoa. Silti menetelmät tavoitteiden saavuttamiseksi eri hallinnon aloilla ovat olleet niin erilaisia, että toimeenpanoa vaivaa hallintaharha (luku 6). Hallintaharha syntyy kun valtio<sup>35</sup> aliarvioi kykynsä hallita työn organisointia (työmarkkinoiden sääntelyn vapauttamisen myötä) ja yliarvioi kykynsä hallita ihmisten valintoja työn, koulutuksen ja vapaa-ajan välillä (ohjauksen, kontrollin ja valvonnan kiristäminen) (kuvio 6.1.).

<sup>33</sup> Ks. myös VN TEAS-selvitys "Matalapalkkatyön kasvu ja suomalainen sosiaaliturva. Muutoksen vaikutukset kv-kokemusten valossa"

<sup>34</sup> Sosiaaliturvapolitiikalla on muitakin tavoitteita, kuten eläkkeiden hallinnointi ja vanhemmuuden ajan tulotason turvaaminen.

<sup>35</sup> Valtio ei ole yhtenäinen toimija ja valtionhallinnon sisälläkin on eri näkemyksiä hallinnan tavoitteista. Tässä esitetään yleisen tason tulkinta vallitsevasta ajattelutavasta.

## 7.2. Ratkaisuehdotuksia

Edellä esitettyihin ongelmiin on olemassa erilaisia ja eri kokoluokan ratkaisuja. Alla esitämme joitakin vaihtoehtoja niistä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että nykytila otetaan annettuna ja etsitään sitä korjaavia toimenpiteitä, eikä lähdetä muotoilemaan kokonaan uutta järjestelmää.

### Ansiosidonnaisen työttömyysturvan roolin vahvistaminen

Joissakin aikaisemmissa selvityksissä on pohdittu pakollisen työttömyyskassan jäsenyyttä kaikille palkansaajille. Tässä raportissa on sivuttu joitakin selityksiä (ks. Luku 2) sille, miksi palkansaajien työttömyyskassaan ei liitytä. Parempi ymmärrys tästä asiasta auttaisi hahmottamaan sitä, minkä verran kassajäsenyyksiä kasvattamalla olisi mahdollisuus vähentää viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta. Toisaalta jo nyt viimesijaisen toimeentulotuen saajien joukossa on niitä, jotka saavat osan tuloistaan ansiosidonnaisesta päivärahasta. Toisin sanoen ensisijaisten etuuskien taso jää sen verran alhaiselle tasolle, että viimesijaisen turvan tarve ei poistu.

Sen sijaan yrittäjistä vain harva kuuluu työttömyyskassaan, joten heidän kohdallaan mittavampi järjestäytyminen kassoihin saattaisi suojata paremmin työttömyyden mukanaan tuomalta toimeentuloriskiltä. Ansiosidonnainen turva tarkoittaa tietenkin yrittäjille lisää kuluja, mikä vähentää sen houkuttelevuutta. Erityisesti itsensätyöllistäjien korkeampi toimeentuloriski voi myös nostaa vakuutusmaksut kohtuuttoman korkeiksi tai vastaavasti tuottaa vain matalan turvan tason, jolloin halukkuus vakuuttamiseen vähenee (ks. luku 5).

Väliinputoajiksi jäävät kuitenkin kaikissa tapauksissa kombityöläiset, joilla ei ole mitään mahdollisuutta saada ansiosidonnaista työttömyysturvaa kaikesta työtulostaan. Ryhmä ei ole suuri, mutta saattaa työn murroksessa kasvaa. Voisi olla perusteltua kokeiluin hakea mallia, joka mahdollistaisi ansiosidonnaisen sosiaaliturvan myös heille. Kokeilussa työttömyysturva voitaisiin hoitaa siten, että yksi nimetty kassa tarjoaisi mahdollisuuden vakuutukseen ja yksi taho (esim. Kela) vastaisi käytännöstä. Tälle taholle tilittettäisiin kaikki karttuneet vakuutusmaksut niin kassasta kuin Työllisyysrahastosta. Tämän jälkeen uupuvasta rahoitusosuudesta vastaisi valtio. Näin valtiolle lankeaisi isompi rooli kombityöläisten ansiosidonnaisesta työttömyyspäivärahasta kuin muiden, mutta tätä voidaan perustella sillä, ettei kombityöläisille ole nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollisuutta vakuuttaa itseään palkansaajien tai yrittäjien tavoin. Niin sanotun yhdistelmävakuutuksen mahdollisuutta on selvitetty jo aikaisemmin (ks. luku 2). Siinä yhteydessä tehty työ luo edellytyksiä ratkaisulle, miten esimerkiksi kombityöläisten työssäoloehdon täytyminen voitaisiin huomioida. Toki nykyistä järjestelmää voidaan pitää perusteltuna, jos ajatellaan että on jokin syy, miksi ihmisen on parempi olla joko palkansaaja tai yrittäjä, mutta ei molempia samanaikaisesti.

### Yrittäjä jää yksin: monipuolisemmat yrittäjäpalvelut tuki itsensätyöllistäjille

Isossa-Britanniassa, Ruotsissa ja Tanskassa lähtökohtaisesti henkilökohtaiset kontaktit työttömiin työnhakijoihin toteutuvat tiiviimmin ja niihin usein käytetään Suomea enemmän resursseja (luku 3). Isossa-Britanniassa käytössä on ollut New Enterprise Allowance (NEA), jossa yhdistetään yrittäjän rahoitusmahdollisuuksia tukipalveluihin kuten mentorointiin. Näistä on saatu myönteisiä kokemuksia ja siirtymiä työttömästä itsensätyöllistäjäksi on tapahtunut. Erityisesti hyvin koulutetut 30–40-vuotiaat miehet ovat onnistuneet siirtymässä työttömästä yrittäjäksi. Niin ikään aikaisemman yrittäjäkokemuksen on havaittu edistävän yrittäjyyttä.



Tässäkin selvityksessä on tullut esiin, että kasvuyrityksille ja start up-yrityksille löytyy jo tukipalveluita. Kaikki yrittäjät tai yritykset eivät kuitenkaan lukeudu tähän ryhmään. Erityisesti itsensäyöllistäjien osaamista ja työssäjaksamista, mutta myös oman työn oikeaa hinnoittelua voisi parantaa oikeanlaisella tuella. Tämä ryhmä on monimuotoinen eikä tähän ole osoitettavissa mitään selkeää palvelurakennetta, eikä palveluiden tarvitse olla yksinomaan julkisesti tuotettuja. Mahdollisuuksia on kuitenkin lukuisia: esimerkiksi osuuskunnan jäsenyydet voivat tarjota joillekin ja joillakin aloilla sopivaa kollektiivista tukea, digitaaliset alustat voivat olla hyviä välineitä osaamisen ja tiedon jakamiselle, unohtamatta mentorointiverkostoja.

Esimerkit muista maista antavat viitteitä siitä, että tällaisista toimintamuodoista voisi olla suuresti hyötyä joillekin. Näitä ei kuitenkaan ole mahdollista kehittää pelkästään julkisen sektorin toimesta vaan erilaisia malleja pitäisi kokeilla ja suunnitella yhdessä yrittäjien kanssa. Yrittäjäosaamista löytyy ennen kaikkea yrittäjiltä, ja heidän etunsa myös on, että kaikki hinnoittelisivat työnsä siten, ettei YEL-maksuista tarvitsisi tinkiä ja kulurakenne kantaisi myös pitkällä tähtäimellä. Suomessa työttömien yrittämistä edistää starttiraha, josta kokemukset työllistymisen mielessä ovat kohtuullisia tai ainakin monin tavoin parempia kuin joillain muilla menetelmillä (Alasalmi ym. 2018), mutta näin työllistyneiden tulotaso jää usein alhaiseksi.

Mikäli yrittäjyyttä halutaan edistää, niin kaikenlaisen, myös sivutoimisen yrittämisen mahdollisuuksista pitäisi tarjota tietoa ja mahdollisesti joitakin tukipalveluja. Kaikista sivutoimisista yrittäjistä tuskin tulee päätoimisia yrittäjiä tai kasvuyrittäjiä, mutta joistakin voi sellaisia kehittyä. Samalla tavoin kaikilla itsensäyöllistäjillä ei ole halukkuutta kasvaa työnantajayrittäjäksi, mutta osasta saattaa sellaisia tulla. Yhtäältä liikeidean sparraaminen kokeneempien tai vertaisten kanssa lienee hyödyllistä yrityksen koosta riippumatta. Sivutoiminen yrittäjyys voi myös olla monelle liikeidea hautovalle sellainen askel, jonka uskaltaa ottaa. Näistä syistä johtuen erilaisia yrittäjäverkostoja, -mentorointia ja palveluita tarvitaan kasvu- ja start up -yrityksiä laajemmin.

Itsensäyöllistäjillä ei ole Suomessa ollut kollektiivista neuvottelu-oikeutta toimeksiantojen ehdoista ja korvauksista, sillä sen on tulkittu tarkoittavan kilpailulainsäädännössä kiellettyä kartellia. Samaa EU:n kilpailuoikeutta tulkitaan kuitenkin jossain muissa Euroopan maissa toisin (Saksa, Tanska, Itävalta). Suomessakin toisenlaista tulkintaa on ruvettu enemmän vaatimaan: EU:n kilpailuoikeus antaa itsensäyöllistäjien työehtosopimustoimintaan tietyissä rajoissa mahdollisuuden, jota ei kuitenkaan ole toistaiseksi merkittävässä määrin hyödynnetty. Kollektiivinen neuvottelu-oikeus on mahdollinen näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien kohdalla, jolloin kyse on toimeksiantajistaan riippuvaisista itsensäyöllistäjistä, jotka tekevät työtä palkansaajaan rinnastettavassa tilanteessa. (ks. luku 5)

Itsensäyöllistäjien ryhmä on moninainen ja jakautunut eri aloille. Siksi ratkaisua heidän asemansa parantamiseen tulisi etsiä eri tavoin. Neuvotteluasemaa toimeksiantojen ehdoista ja korvauksista voitaneen joissain tapauksissa vahvistaa esimerkiksi yrittäjäpalveluilla, koulutuksella ja tiedotuksella. Tätä nyt jo tarjoavat useat toimijat, kuten ammattiyhdistysliike, TE-toimistot ja ELY-keskukset. Oman selvityksensä aihe olisi niin ikään se, miten tarpeet ja toimijat toisensa kohtaavat.

### **Syyperusteisuuden, tarveharkinnan ja vastikkeellisuuden uudelleenarviointi: byrokratian purkutalkoot**

Tässäkin raportissa tuli esille, miten houkuttelevia *lineaariset mallit* ovat: lähtökohtaisesti yleensä ollaan sitä mieltä, että sosiaaliturvan pitäisi olla yhdistettävissä työtuloihin siten, että ihmiselle jää työstä enemmän tuloja käteen kuin sosiaaliturvan varassa. Pääpiirteissään jär-

jestelmä toimii jo monelta osin näin, joskin toimeentulotukeen turvautumaan joutuvia lineaarisuus ei kosketa. Kuten mihin tahansa malliin siirryttäessä, pitäisi myös lineaarisissa malleissa esittää selvät parametrit siihen siirtymisessä, jotta malleja olisi mahdollista arvioida myös toimeentuloriskin pienentämisen näkökulmasta. Arvioon olisi hyvä sisällyttää myös toimeenpanon vaiheistus ja siihen liittyvä riskiarviointi (vrt. Universal Credit Isossa-Britannissa, esim. Millar 2018). Pelkästään yksinkertaisen sosiaaliturvajärjestelmän tavoittelulle itsessään on vaikeaa löytää perustetta.

Vuoden alussa käyttöön otettu *tulorekisteri* tarjoaa entistä helpomman mahdollisuuden palkansaajalle tulojen ja sosiaaliturvan yhdistämiseen, erityisesti sitten kun siihen tulevat myös etuudet mukaan vuonna 2020. Kansallisen tulorekisterin uskotaan vähentävän merkittävästi tarve- tai tuloharkinnasta syntyvää epätarkoituksenmukaista raportointia ja siitä syntyviä maksuviiveitä. Tulotietojen siirtyessä automaattisesti etuudenmaksajille myös takaisinperintätilanteet vähentyvät nykyisestä. Tulorekisterin tietojen hyödyntäminen ja siten tarveharkinnan automatisointi todennäköisesti lisäävät etuuspäätösten luotettavuutta ja lieventävät tarveharkinnan byrokratian aiheuttamia haittoja.

Yrittäjät jäävät tästä kuitenkin ulkopuolella, koska heidän osaltaan tulorekisteriin tulevat kuukausitasolla vain yrityksestä palkkatulona nostetut ansiot ja itsensätyöllistäjien osalta heille maksetut työkorvaukset joista toimeksiantaja on pidättänyt verot. Erityisesti työttömälle, joka on sivutoiminen yrittäjä, saattaisi olla parannus, jos hänenkin yrittäjätulonsa näkyisivät tulorekisterissä ja yrittäjyyden pää- tai sivutoimisuutta arvioitaisiin pikemmin tulojen kuin yrittäjätööhön käytetyksi arvioidun ajan puitteissa. Yrittäjien tulot ovat palkansaajia epäsäännöllisempiä, mikä osaltaan haastaa sosiaaliturvan yhteensovittamista yrittäjätuloihin kuukausitasolla. Mikäli yrittäjätuloja alettaisiin viedä tulorekisteriin kuukausitasolla, olisi myös työtulojen ja sosiaaliturvan yhdistäminen mahdollista nykyistä helpommin. Tulorekisteriltä tämä vaatisi helppokäyttöisyyttä ja sen selkeyttämistä, miten kuukausitulot yhdenmukaistettaisiin vuosittain vahvistetun verotuksen kanssa. Yrittäjätulojen viemistä tulorekisteriin voisi kokeilla esimerkiksi joissakin sellaisissa yrittäjäryhmissä, jotka eivät ole arvonlisäverovelvollisia.

Tanskassa työttömyysturva määritellään kaikista työtuloista, mistä maksetaan tuloveroa ja tulot myös raportoidaan ajantasaisesti tulorekisteriin. Emme tässä selvityksessä perehtyneet maiden yritysverotuksen eroihin, joita oletettavasti löytyy. Tanskan tulorekisteri voisi tarjota joitakin suuntaviivoja sille, miten yrittäjien tulot olisi mielekästä tuoda tulorekisteriin kuukausipohjaisesti, jos yrittäjätulojen ja sosiaaliturvaetuuksien yhteensovittamista halutaan viedä lineaariseen suuntaan. Mikäli tähän suuntaan halutaan ottaa askeleita, tarvittaisiin useampia ja huolellisesti suunniteltuja kokeiluja, jotta hyötyjä ja haittoja olisi mahdollista arvioida.

Koska tulorekisteristä ei toistaiseksi ole apua, voisi sivutoimisten yrittäjien mahdollisuuksia siirtyä päätoimiseksi yrittäjäksi *kokeilla vastikkeettomalla työttömyysturvalla*. Toisin sanoen, he saisivat työttömän peruspäivärahan suuruisen tulovähenteisen kuukausittaisen korvauksen ilman pelkoa siitä, että arviota yritystoimintaan käytetystä ajasta tehdään. Kokeilussa pitäisi selvästi määritellä mitkä tulot huomioidaan, jotta verotuksen valmistuttua ei jouduta mittaviin takaisinperintöihin. Olennainen päätettävä kysymys on myös kokeilun pituus. Tämnäkaltaiseen kokeiluun olisi mallia otettavissa vuodenvaihteessa päättyneestä perustulokokeilusta.

Osittain poliittinen mutta myös kansantaloudellinen kysymys koskee sitä, minkälaista yritys-toimintaa on tarkoituksenmukaista subventoida työttömyysturvaetuuksilla. Kuten palkansaajille ja sivutoimisille yrittäjille maksettavan sovitellun työttömyyspäivärahan anteliaisuus osoittaa (luku 4), osa-aikapalkkatyötä tuetaan tällä hetkellä merkittävästi. Siten voisi olla johdonmukaista, että myös yritystoimintaa tuettaisiin nykyistä enemmän työttömyysetuuksilla.

Satunnaiskokeilut tarjoavat mahdollisuuden tutkia sitä, millaisissa ajanjaksoissa päätoimisen ja sivutoimisen yrittämisen määrittelyminen on tarkoituksenmukaista ja millaisia vaikutuksia sovitellun työttömyysetuuden laajentamisella päätoimisiin yrittäjiin olisi.

Vaikka *tukityöllistäminen* ei ole tehokkaimpien tai vaikuttavampien työllistämisen toimenpiteiden joukossa, sen etuna toimeentuloriskin vähentämisen näkökulmasta voi pitää sitä, että työkyvyn ylläpitämisen ohella se kerryttää nykylainsäädännön perusteella 75 prosenttisesti työssäoloehdot. Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tuoreen palkkatukia koskeneen tutkimuksen (Asplund ym. 2018) mukaan yrityksiin kohdistuvan palkkatuen vaikutukset työllistyneiden tuleviin vuosityöansioihin ja työkuukausiin ovat myönteisiä, vaikkakaan eivät kovin suuria. Tutkimus vahvistaa kunta- ja kolmannelle sektorille kohdistuvan tukityöllistämisen melko heikon vaikuttavuuden.

Koska suomalaisten aktiivointitoimenpiteiden arviointitutkimuskirjallisuus on hyvin hajanaista, on hankalaa tehdä luotettavia johtopäätöksiä toimenpiteiden kausaali-vaikutuksista työllisyyteen. Etlan tutkimuksessa suositellaankin painopisteen siirtämistä satunnaiskokeiluihin aktiivointitoimenpiteiden vaikuttavuusarvioinneissa, kuten Ruotsissa ja Tanskassa on tehty. Satunnaiskokeiluiden lisäksi aktiivointitoimenpiteiden kehittämisessä voisi olla perusteltua lähestyä niiden uudistamista nykyistä asiakaslähtöisemmin. Tällä tavoin järjestelmää voitaisiin todennäköisesti kehittää enemmän siihen suuntaan, että ihmiset saisivat tarvitsemiaan palveluita, eikä aktiivointitoimenpiteisiin osallistuminen näyttäytyisi samalla tavalla kontrollitoimenpiteenä, johon on suostuttava sanktiot välttääkseen.

Asiakaslähtöinen vastikkeellisuuden kehittäminen tarkoittaisi valinnanvapautta aktiivisuuden määrittelyn suhteen. Tämä ajatus tulee lähelle Anthony Atkinsonin (1996) alun perin esittämää osallistumistuloa. *Osallistumistulon ideaa* mukaillen nykyisten aktiivointitoimenpiteiden lisäksi työttömät voisivat räätälöidä yhdessä viranhaltijan kanssa vaihtoehtoisia toimenpiteitä, jotka aidosti edistävät etuudensaajan tilannetta. On mahdollista, että esimerkiksi opiskelun, vapaaehtoistyön ja joidenkin harrastusluonteisten aktiviteettien osalta olisi mahdollisuus kehittää vaihtoehtoja, jotka voivat edistää työllistymistä ja etuudensaajan hyvinvointia nykyisiä palveluita enemmän. Etenkin mahdollisuuksia omaehtoisen opiskelun laajentamiseen työttömyysetuudella tulisi tutkia, koska tuotantorakenteen murros korostaa vaatimusta elinikäisestä oppimisesta. Osallistumistulolla vaikuttaisi olevan myös kansan selvä tuki: 78 prosenttia pitää ideaa hyvänä (Pulka 2018a). Suomessa tällaista tausta-ajattelua on nähty osallistavan sosiaaliturvan hankkeessa, joka päättyi kuluvan vuoden lopussa. (THL 2019.)

Osallistumistulon heikkoutena voi nähdä sen toimeenpanoon liittyvät ongelmat (De Wispelare & Stirton 2007; 2018). Ensimmäinen haaste liittyy siihen, kuinka aktiivisuuskriteeri määritellään ja kuinka aktiivisuutta valvotaan siten, ettei valvonta ole mielivaltaista. Toiseksi lain määrittelyssä olisi kiinnitettävä huomiota siihen, ettei sosiaaliturvan varassa tehtäisi ansiotyötä vastaavia tehtäviä ainakaan siinä määrin, että osallistumistulo syrjäyttäisi työmahdollisuuksia avoimilla työmarkkinoilla. Kolmas kysymys, joka osallistumistulon yhteydessä on nostettu esille, on sen suhde perustuloon. Voidaan kysyä, missä määrin osallistumistulo enää poikkeaa perustulosta muuten kuin vaadittavan byrokratian osalta, jos aktiivisuuskriteeri jää hyvin väljäksi. Toisaalta osallistumistulo voisi olla myös perustuloa täydentävä elementti.

Osallistumistulon tarkoituksenmukainen toimeenpano vaatisi epäilemättä ainakin sen, että palvelut on resursoitu riittävän hyvin. Yksilölliset räätälöidyt palvelut vaativat riittävästi henkilöstöresursseja. Lainsäädännön ja toimeenpano-ohjeiden tasolla osallistumistulo vaatisi hyvin yksiselitteiset määrittelyt siitä, mikä on osallistumista ja mikä puolestaan ei.

Kysymys aktivointitoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuudesta on varsin poliittinen, koska työllisyyden lisäksi niille asetetaan usein myös muita tavoitteita. Jos toimenpiteiden ajatellaan lisäävän osallisuutta, voi jokin toimenpide näyttäytyä perusteltuna, vaikka sen työllisyysvaikutukset olisivatkin vähäiset. Tällaista keskustelua on käyty paljon esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan ympärillä (esim. Mäntyneva & Hiilamo 2018). Myös osallistumistulon kohdalla kysymys sen arviointikriteereistä määrittää hyvin pitkälti, mikä on tarkoituksenmukaista ja mikä ei.

Osallistumistulon aktiivisuuskriteerejä määriteltäessä kysymys aktivoinnin tavoitteista onkin kenties vaikein ratkaistava kysymys. Jos aktivoinnilla tavoitellaan ensisijaisesti osallisuuden lisäämistä, aktivointitoimenpiteiden kirjoa voitaisiin laajentaa hyvinkin laajaksi. Toisaalta, jos työllisyyden edistäminen asetetaan myös osallistumistulon keskeisimmäksi tavoitteeksi, tulisi hyväksyttäviä toimenpiteitä lisätä vähitellen kokeilujen kautta.

Tarveharkinta on todennäköisesti välttämätön viimesijaisessa turvassa. Syyperusteisuudessa ja vastikkeellisuudessa voi sen sijaan olla merkittävästi vaihtelua, puhumattakaan siitä, minkälaisilla sanktioilla järjestelmää täydennetään. Yhdistelmillä on koko järjestelmän tasolla kovin erilaisia vaikutuksia.

### Triangelin tasapainotus

Triangeli (sosiaaliturvan, palkkatyön ja yrittäjyyden yhteensovittaminen) pysyy hyvin koossa vain, jos ihmiset luottavat järjestelmään ja sen tuottamaan turvaan. Yrittäjän ja palkansaajan sosiaaliturvan erot eivät ole välttämättä ongelma, kunhan järjestelmä itsessään on ymmärrettävä ja se koetaan oikeudenmukaisena. Esimerkiksi yrittäjäriskin ottamisella voi saavuttaa palkansaajaa suurempia ansiotuloja. Erilaisten lähtökohtien seurauksena myös rahoituspuolella on eroja, mitkä vaikuttavat triangeliin.

Sekä yrittäjän, että palkansaajan toimeentuloriskiä pienentäisi kohtuuhintainen asuminen, mutta myös mahdollisuus oman osaamisen kehittämiseen ja uuden oppimiseen. Koulutetut ja osaavat työntekijät ovat yritysten etu. Sosiaaliturva ei ole suoranainen väline koulutuksen kehittämiseen, vaikka sillä voidaan toki tukea koulutukseen osallistumista. Koulutusmoduulien tai muiden lyhyiden periodien aikana tapahtuvien oppimisen mahdollisuuksien kehittäminen olisi oman selvitystyönsä aihe. Sen sijaan sosiaaliturvaan voidaan vaikuttaa tavalla, jolla ihmisiä palveluissa kohdataan. Viime aikoina tehdyt kokeilut ovat tuoneet esille, että työttömien palveluita, olivat he sitten TE-palveluissa tai kunnan sosiaalihuollossa, voidaan merkittävästi parantaa. Tämä on tietenkin osittain resurssikysymys, mutta osin myös kulttuurinen kysymys.

Asiakkaiden tarkoituksenmukainen auttaminen ja yhdenvertainen kohtelu voinevat toteutua ainoastaan silloin, jos TE-palveluihin, Kelan ja työttömyyskassojen etuuskäsittelyyn sekä sosiaalityölle taataan riittävät henkilöstöresurssit ja toisaalta tiedon liikkuminen eri toimijoiden välillä on kitkatonta. Tämä lähtökohta unohdetaan usein etuusbyrokraatiin liittyviä ongelmia käsiteltäessä. Jotta syyperusteisuudesta, tarveharkinnasta ja vastikkeellisuudesta syntyvät keskeiset ongelmat voidaan tunnistaa, on myös byrokratian tarkoituksenmukaiselle toiminnalle taattava riittävät edellytykset. On ilmeistä, että etenkin TE-palveluissa nykyiset henkilöstöresurssit eivät riittävän asiakaslähtöistä palvelua, jossa otettaisiin ihmisten toisistaan poikkeavat tilanteet riittävällä tavalla huomioon. Vuosien 2006–2016 välisenä aikana TE-toimistojen henkilöstön määrä väheni henkilötövuosina mitattuna 3810:stä 2659:ään. Esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa henkilöstöresurssit ovat moninkertaiset suhteessa Suomeen. Timo Spangar ja Robert Arnkil arvioivatkin (2018, 280), että digitalisaatiosta ja palveluiden

ulkoistamisesta huolimatta edellytykset asiakkaiden henkilökohtaiseen palveluun ovat oleellisesti heikentyneet.

Jos yhtä asiakasta kohden varattu aika jää vähäiseksi, on selvää, että asiakkaan tilanteeseen ei voida paneutua riittävällä tavalla. Jos asiakas puolestaan kokee epätarkoituksenmukaisten palvelujen seurauksena, että työvoimaviranomaisten tapaamisen ja palveluihin osallistumisen ainoa tehtävä on työttömyysturvan ehtojen täyttäminen, ei asiakassuhde voi palvelulla henkilön tilannetta parhaalla mahdollisella tavalla. Asiakaslähtöisistä palveluprosesseista puhuttaessa on myös keskeistä ymmärtää, että kaikille väestöryhmille ei sovellu samankaltaiset toimintamallit. Esimerkiksi ilman toisen asteen koulutusta vailla olevan nuoren tarpeet poikkeavat merkittävästi vastavalmistuneen korkeakoulutetun tarpeista. Näiden tarpeiden tunnistaminen vaatii syventymistä asiakkaan tilanteeseen.

Jos asiakkaan tilannetta ei tunneta riittävän yksityiskohtaisesti, lisääntyvät riskit perustelemattomille työvoimapolitiisille lausunnoille, epätarkoituksenmukaisille raportointi- ja tapausvelvollisuuksille, etuuksien takaisinperinnöille ja mielivaltaisille sanktioille. Toimeentuloriskin vähentämisen näkökulmasta TE-toimistojen, Kelan, työttömyyskassojen ja kuntien sosiaalitoimen riittävät henkilöresurssit ovatkin ensimmäinen toimivan byrokratian edellytys. Palveluiden digitalisoiminen on osa toimivaa palvelukokonaisuutta, mutta tarve henkilökohtaiselle kasvokkain tapahtuvalle ohjaukselle ei ole poistunut.

Myös julkishallinnon itselleen asettamat tulostavoitteet voivat omalta osaltaan kärjistää riittämättömistä henkilöstöresursseista johtuvia ongelmia. Etuuskäsittelyssä ja TE-palveluissa voikin olla tarve uudelleenarvioida työntekijöille asetettuja numeerisia tavoitteita ja ylipäättänsä käydä laajempaa keskustelua siitä, mitä on mielekästä mitata ja mitä ei. Asiakkaiden tilanteen arvioimisessa pitäisi ottaa huomioon myös pidemmän aikavälin mahdollisuudet, eikä keskittyä ainoastaan nopeasti havaittavissa oleviin muutoksiin. Yksittäisten organisaatioiden tulostavoitteet voivat hankaloittaa pitkäjänteistä työskentelyä asiakkaiden tilanteen parantamiseksi.

### 7.3. Idearahasto<sup>36</sup>

#### Johannes Kananen

Työllisyyspolitiikan (työllisyysasteen nostaminen) ja elinkeino- ja innovaatiopolitiikan tavoitteita (talouden uudistuminen) voisi yhdistää idearahasto, jonka avulla valtio voisi samalla hallita toimeentulon riskiä ja yrittäjäriskiä uudella, kokonaisvaltaisella tavalla. Idearahasto perustuisi luvussa 6 esiteltyihin endogeenisen kasvun teoriaan ja luovuuden sosiaalipolitiikan teorioihin. Näiden teorioiden perusteella voimme todeta, että ihmisten luovan potentiaalinen tukeminen voi synnyttää hyviä kehiä talouskasvun ja hyvinvoinnin kasvun välille, ja että ideat ovat pitkällä tähtäimellä talouskasvun perusta.

Idearahasto rahoittaisi alkavia, työntekijäomisteisia yrityksiä oman pääoman ehtoisilla lainoilla. Se ottaisi osan yrittäjäriskistä kannettavakseen, sillä laina olisi vakuudetonta ja lainan korko olisi maltillinen. Rahoitettava yritys sitoutuisi maksamaan lainan takaisin suunnitelman mukaisesti, jos yritys menestyy liiketoiminnassaan. Kuitenkin, jos yritys ei menestyisi, sen ei tarvitsisi maksaa lainaa takaisin. Näin lainasta muodostuisi yrityksen liiketoiminnan kannalta hyvin vähäinen riski.

<sup>36</sup> Alaluku on raportin toimittajan itsenäistä työtä.

Vastineeksi siitä, että rahoituksen ehdot olisivat yritykselle verraten edulliset, rahoitettava yritys sitoutuisi siihen, ettei se maksaisi voittoja omistajilleen siltä ajalta, jolloin sillä on velkaa idearahastolle. Yritys voisi kuitenkin käyttää saamaansa lainaa esimerkiksi vakuutena yksityisiltä lainamarkkinoilta hakemalleen lainalle. Tällainen rahoitussuunnitelma mahdollistaisi nopean yritystoiminnan kasvun ja laajentumisen esimerkiksi kansainvälisille markkinoille.

Lainananto perustuisi ammattimaiseen arvioon yrityksen liiketoimintasuunnitelmasta. Rahasto rahoittaisi vain alkavia yrityksiä, joiden liiketoiminnan se arvioisi parhaan etukäteen saatavissa olevan tiedon valossa kannattavaksi. Idearahaston kohderyhmänä olisi Suomessa nykyisin syntyvä spontaani yrittäjyys. Hakijoita voisivat olla esimerkiksi yliopistojen ja korkeakoulujen liepeillä toimivien yrityskiihdyttämöiden yhteydessä syntyvät yritykset. Samalla idearahasto pyrki mahdollistamaan ja luomaan valtavrannan kulttuurin ulkopuolella toimiviin kulttuurin- ja elämänmuotoihin perustuvia käytäntöjä ja työn organisoimisen muotoja. Nämä kulttuurimuodot voisivat liittyä esimerkiksi kestävän luontosuhteen ja uusien, yhteistyöhön ja keskinäiseen luottamukseen perustuvien yhteisömuotojen kehittämiseen<sup>37</sup>.

Tulevaisuudentutkija Markku Wilenius on tunnistanut seuraavat alat tulevaisuudessa kasvaviksi ja kehittyviksi aloiksi:

- 1) Globalisoitumisen kiihtymisestä hyötyvät alat: Tietointensiivisiä ja digitaalisia palveluja kauppaavat yritykset, koulutusorganisaatiot, jotka liikuttavat tietoa paikasta riippumatta, henkilöstöpalveluja tarjoavat yritykset, jotka mahdollistavat yrityksille suuremman joustavuuden, erilaiset logistiikkapalvelut, jotka luovat edellytykset älykkäämmille tuotanto- ja jakeluketjuille, turvallisuusalan ammattilaiset, jotka ratsastavat monimutkaistuvan maailman riskeillä sekä peliteollisuus, joka luo uusia ajanviettomuotoja esimerkiksi television sijaan.
- 2) Väestön ikärakenteen muutoksesta hyötyvät alat: Terveystieteiden palvelut ja lääketeknologia, bioteknologian sovellukset kuten geeniterapia, finanssipalvelut liittyen eläkkeisiin ja terveydenhuoltoon.
- 3) Ihmisten kiinnostuksesta omaan hyvinvointiin johtuvat holistisen terveydenhuollon palvelut: Terveystuotteet ja -konsultointi, hyvinvointivalmennus, luonnonmukaisesti tuotettu ruoka.
- 4) Kestävän kehityksen ja kiertotalouden markkinat: Biomateriaalit, uusiutuvat energiantuotantomuodot ja palvelut, luonnonmateriaalien jalostus, puurakentaminen, materiaali- ja energiatehokkuusneuvonta, vedenpuhdistusteknologiat, kierrätysteknologia.
- 5) Mikrorakenteiden esiinmarssi tuotteisiin ja palveluihin: Nanoteknologian hyödyntäminen eri muodoissaan, esimerkiksi uudet lujat mikrorakenteet, kuten vain yhden atomikerroksen paksuinen grafeeni, joka on silti 300 kertaa terästä vahvempaa. (Wilenius 2015, 128-129)

Painotuksesta riippuen, idearahastossa voisi olla näiden alojen asiantuntijoita arvioimassa liiketoimintasuunnitelmien realistisuutta ja onnistumisen mahdollisuuksia ja se voisi rohkaista hakijoita perustamaan yrityksiä näille aloille. Rahastossa pitäisi myös työskennellä asiantuntijoita, joilla on kulttuurialan osaamista (tieteet ja taiteet) ja jotka pystyvät tunnistamaan ja rohkaisemaan valtavrannan kulttuurin ulkopuolella kehittyviä ja toimivia elämänmuotoja.

<sup>37</sup> Sitra kehitti tämän vuosikymmenen alussa yhteiskunnallisen yrittäjyyden konseptia. Yhteiskunnallisen yrityksen tarkoitus olisi konseptin mukaan yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen, esimerkiksi yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen ja yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttaminen. Tällaisia yrityksiä on Suomessa, esimerkiksi Lastenpäivän säätiön Linnanmäki (Sitra 2019). Yhteiskunnalliset yritykset toimivat tällä hetkellä kuitenkin samoilla rahoitusmarkkinoilla kuin muutkin yritykset, eikä niiden asema rahoitusta haettaessa poikkea muista yrityksistä.

Rahoituksen ehdoista johtuen rahoitettavien yritysten palkanmuodostusta pitäisi myös jotenkin säädellä. Samalla tavalla, kun yritykset sitoutuisivat olemaan maksamatta voittoja omistajilleen laina-ajalta, niiden täytyisi sitoutua johonkin perusteltavissa olevaan järjestelmään palkanmaksussa. Suomalaiset työehtosopimukset määrittelevät alakohtaiset minimipalkat, mutta ne eivät määrittele maksimipalkkoja. Rahoituksen ehdoista johtuen idearahastosta rahoitettavien yritysten pitäisi kuitenkin soveltaa maksimipalkkoja, jotka voisivat alkuvaiheessa määräytyä esimerkiksi alakohtaisten keskiansioiden perusteella. Yrittäjätyöntekijöiden sosiaaliturva pitäisi myös järjestää riippumatta siitä tulkitseeko sosiaaliturvalainsäädäntö heidät päätoimisiksi yrittäjiksi vai ei (vrt. Liitetaulukko 2). Idearahastoa kokeiltaessa pitää selvittää miten sosiaaliturvan voi varmistaa käytännössä. Työntekijöillä pitää olla joko palkansaajan tai yrittäjän sosiaaliturva<sup>38</sup>.

Rahoitettavilta yrityksiltä voitaisiin myös edellyttää uudenlaisten työn organisointimuotojen kehittämistä ja kokeilemista organisaatiomonikulttuurisuuden hengessä (Luku 6). Rahoituksen ehdot palvelisivat hyvin tätä tavoitetta, koska päätäntävalta yrityksen hallintoon liittyvissä asioissa jäisi yritykselle itselleen, toisin kuin olemassa olevissa riskirahoituksen muodoissa, joissa omistajuutta ja sen myötä päätäntävaltaa siirtyy rahoittajille. Rahoitettava yritys voisi siis täysin keskittyä sellaisen organisaatiomuodon luomiseen, joka parhaiten edistää yritysideoita toteutumista, ja jossa ihmiset kokevat voivansa toimia parhaiten yhteistyössä keskenään niin, että jokaisen yksittäisen ihmisen kyvyt ja ideat tulevat parhaalla mahdollisella tavalla esille. Näin työn organisaatiomuoto todennäköisesti muovautuisi sen käytännön perusteella, jonka ylläpitämiseen yritys tähtää<sup>39</sup>. Työn organisointi mahdollistaisi ihmisen vapaan toiminnan yhteistyössä muiden kanssa – yhteisen päämäärän ja yhdessä suunnitellun käytännön toteuttamiseksi. Rahoitettava yritys voisi vapaasti keskittyä tällaisen organisaation luomiseen ilman paineita synnyttää voittoja pääomasijoittajille. Samalla yrityksen toiminta olisi kuitenkin liiketaloudellisesti kunnianhimoista<sup>40</sup> ja rahoitettavia yrityksiä pitäisi kannustaa kasvamaan ja muodostamaan kansainvälisiä verkostoja, jotta ne voisivat hyödyntää alansa parhaita käytäntöjä, viimeisintä tutkimus- ja tuotekehittelytietoa ja toimivimpia organisaatiomuotoja.

Idearahaston koko voisi aluksi olla noin 20 miljoonaa (sijoitettava pääoma) ilman hallintokuluja. Tavoitteena olisi, että rahaston lainaamat rahat palautuisivat määräjän kuluttua takaisin rahastoon. Rahaston alkupääoma voitaisiin muodostaa esimerkiksi nykyisiin yritystukiin budjetoiduista valtion varoista (nykyään noin 3 mrd. euroa / vuosi). Idearahastoa voisi kokeilla kahden vuoden ajan, jolloin rahasto rahoittaisi esimerkiksi 50-100 yritystä erikokoisilla lainoilla (esimerkiksi 100 000 – 500 000 euroa / yritys). Näiden yritysten menestystä seurattaisiin ja menestyksen perusteella arvioidaisiin rahaston toimintaa kaksivuotiskauden päätyttyä. Keskeinen arviointikriteeri olisi: ovatko rahoitettavat yritykset onnistuneet luomaan uutta, tulevaisuuden kehityksen kannalta oleellista taloutta? Ovatko ne onnistuneet kehittämään organisaatio- ja yhteisömuotoja, joissa ihmiset voivat vapaasti toteuttaa itseään yhteistyössä muiden kanssa niin, että heidän työpanoksensa samalla toteuttaa yhteisesti rakennettua päämäärää taloudellista käytäntöä?

Rahaston toimintaa voisi myös arvioida suhteessa olemassa oleviin riskin hallinnan muotoihin: onko idearahasto onnistunut jakamaan uudelleen toimeentulon ja yrittäjyyden riskejä niin, että se on auttanut ihmisiä toteuttamaan ideoitaan käytännössä?

<sup>38</sup> Myöhemmässä vaiheessa, mikäli idearahaston rahoittamien yritysten perusteella syntyisi uusi yrittäjyyden muoto, tämänkaltaisten yritysten palkanmaksusta ja sosiaaliturvasta voisi säädellä erillisessä laissa.

<sup>39</sup> Alkuvaiheessa organisaatiomuotona voisi olla työntekijäomisteinen osakeyhtiö tai osuuskunta.

<sup>40</sup> Sosiaaliset yritykset työllistävät vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä ihmisiä sekä tukevat heitä jatkotyöllistymisessään. Idearahastosta rahoitettavat yritykset voisivat työllistää ihmisiä ilman rajoitteita.

## 7.4. Sosiaaliturvan reformipolut<sup>41</sup>

### Johannes Kananen

Kuten olemme tässä tutkimuksessa todenneet, työn organisoinnin muutokset vaikuttavat työntekijöiden ja työnantajien väliseen jaotteluun. Samalla tämä jako on kuitenkin ollut hyvin oleellinen perinteisen sosiaaliturvajärjestelmämme kannalta. Yrittäjällä ja palkansaajalla on ollut erillinen sosiaaliturva ja palkansaajan sosiaaliturva on monin tavoin liittynyt yhteen palkkatyön instituution kanssa. Lisäksi sosiaaliturvan rahoituksessa palkansaajien ja työnantajien osuudet on eroteltu toisistaan.

Tulevaisuuden sosiaaliturvaan liittyen voidaan hahmotella kaksi eri reformipolkua riippuen siitä, miten nämä polut suhtautuvat tulevaisuudessa työntekijöiden ja työnantajien väliseen jaotteluun. Perustulon reformipolku rakentuu sen oletuksen varaan, että tämä jaottelu tulee tulevaisuudessa ennen pitkää häviämään kokonaan. Siksi tässä reformipolussa puretaan vaiheittain niitä elementtejä, jotka rakentuvat erottelun varaan. Ansiosidonnaisen turvan kehittämisen reformipolku puolestaan olettaa, että jako tulee vielä lyhyellä aikavälillä olemaan merkittävä. Siksi tässä reformipolussa sosiaaliturvaa kehitetään järjestelmälähtöisesti niin, että se parhaalla mahdollisella tavalla kuitenkin vastaisi työmarkkinoiden muutoksesta aiheutuviin haasteisiin.

### Perustulon reformipolku

#### Luovutaan työvoimapolitiisesta lausunnosta työttömän peruspäivärahan ja työmarkkinatuen kriteerinä perusturvan kriteerinä (työttömyyspäiväraha ja työmarkkinatuki)

Työvoimapolitiisesta lausunnon tarkoituksena on ollut varmistaa, että työttömyysturva haakeva henkilö on työmarkkinoiden käytettävissä. Lausunnon on antanut TE-toimisto. Samalla työvoimapolitiisesta lausunnon hakijat on luokiteltu joko palkansaajiksi tai yrittäjiksi. Lisäksi yrittäjät on luokiteltu joko päätoimisiksi tai sivutoimisiksi yrittäjiksi. Yrittäjien luokittelu on perustunut arvioon työhön käytetystä ajasta.

Nykyaikaisilla työmarkkinoilla työn tekeminen on irtoamassa ajasta, paikasta ja toimeentulosta. Tällaisissa oloissa työajan hallinnointi tai yksilöiden luokittelu yrittäjiksi tai palkansaajiksi ei ole mielekästä perusturvaetuuksien kohdalla, joiden perimmäinen tarkoitus on turvata ihmisten perustoimeentulo.

Luopumalla työvoimapolitiisesta lausunnosta työttömyysturvan kriteerinä järjestelmästä tehdään oikeudenmukaisempi (vähemmän tulkinnanvarainen) ja sellainen että se vastaa nykyisiä työmarkkinoita. Ensimmäisenä askeleena kohti perustuloa perusturvasta tulisi näin syyperusteisen sijasta tuloharkintainen. Tässä vaiheessa perusturva pitäisi vielä erikseen haakea ja hakemuksen yhteydessä tuloharkinta tehtäisiin tulorekisteriin merkittyjen tulojen perusteella. Tulorekisterin rajaukset koskisivat siten myös perusturvan saantikriteerejä<sup>42</sup>.

Ammattitutkinto olisi myös perusturvan saamisen ehto ja tässä reformipolun ensi vaiheessa opintotuki säilyisi erillisenä tukimuotona.

Työvoimapolitiisesta lausunnosta luopuminen pienentäisi toimeentulon riskejä nykytilaan verrattuna ja vähentäisi perusturvan hallinnointiin liittyvää byrokratiaa ja lisäisi sosiaaliturvan

<sup>41</sup> Alaluku on raportin toimittajan itsenäistä työtä.

<sup>42</sup> Kaikkien yrittäjätulojen näkyminen tulorekisterissä olisi siis edellytyksenä, että yrittäjät voisivat saada perusturva.



ennakoitavuutta. Lisäksi se helpottaisi yrittäjyyden, palkkatyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamista. Uudistus helpottaisi myös omaehtoista opiskelua perusturvan/perustulon avulla. Näin uudistus voisi parantaa niiden ihmisten tilannetta, jotka haluavat päivittää osaamistaan muuttuvien työmarkkinoiden tarpeisiin.

### Nostetaan perusturvan tasoa

Perusturvan taso on jäänyt jälkeen ansiotason kehityksestä. Tämä on kasvattanut yksilöiden toimeentulon riskejä. Perusturvan reformipolun toinen askel on perusturvan tason korotus niin, että perusturva takaa inhimillisen toimeentulon.

Tällä hetkellä perusturva ei riitä kattamaan Kuluttajatutkimuskeskuksen määrittämää kohtuullisen minimikulutuksen (tai minimibudjetin) tasoa. Yksinasuvalla elämiseen menee noin 600 euroa/kk ja liikkumiseen 63 euroa (Takuusäätiö 2019). Jos ihmisellä ei ole muita tuloja kuin työttömän peruspäiväraha tai työmarkkinatuki, hän voi saada asumistukea<sup>43</sup> 600 euron vuokrasta pääkaupunkiseudun ulkopuolella noin puolet<sup>44</sup>. Näin hän tarvitsisi noin 963 euroa kuussa inhimilliseen toimeentuloon. Työttömän peruspäivärahan taso on tällä hetkellä nettona noin 550 euroa/kk. Nettokorotuksen pitäisi siis olla yli 400 euroa/kk, jotta perusturva takaisi inhimillisen toimeentulon minimin (mikäli asumistuki ja sen korvauserusteet säilytettäisiin ennallaan), kuten perustuslain henki edellyttäisi. Näin ihmisten ei myöskään tarvitsisi turvautua toimeentulotukeen asumismenojen kattamiseksi.

Perustulon reformipolkuun oleellisena kuuluva perusturvan tasokorotus loisi myös paineita alimpien palkkojen korottamiselle työmarkkinoilla (Kuvio 4.1.), mikä puolestaan vähentäisi toimeentulon riskejä sekä työmarkkinoilla, että niiden ulkopuolella oleville ihmisille. Perusturvan korotus vaikuttaa suoraan myös ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoon, koska etuuksien tasot on kytketty toisiinsa.

Perusturvan tason korotus on sosiaalipoliittinen tavoite, joka on erilainen verrattuna niihin taloustieteestä peräisin oleviin tavoitteisiin, jotka ovat hallinneet keskustelua sosiaaliturvan tasosta tähän saakka. Voidaan kysyä, mitä tämä sosiaalipoliittinen tavoite edellyttää taloudelta ja työmarkkinoilta. Se edellyttää sitä, että kaikki ihmiset voivat työmarkkinoilla ottaa käyttöönsä, kehittää ja hyödyntää omia resurssejaan, ideoitaan ja luovuuttaan niin, että talouteen syntyy itseään ruokkivia hyviä kehiä hyvinvoinnin, talouskasvun, sosiaalipoliittikan ja valtion verotulojen kasvun välille (Luku 6). Luvussa 6 hahmoteltu ideatalouden käsite sisältää tämän tavoitteen, kuten myös ajatus luovuuden sosiaalipoliittikasta.

### Nostetaan toimeentulotuen tasoa

Yksinasuvalle toimeentulotuen perusosa on tällä hetkellä 497,29. Se ei siis riitä kattamaan Kuluttajatutkimuskeskuksen määrittämää minimikulutuksen tasoa, joka yksinasuvalla on noin 663 euroa/kk (ks. yllä). Toimeentulotuen perusosa pitäisi siis nostaa tälle tasolle ja toimeentulotuessa hyväksytyjen menojen tasoa pitäisi korottaa vastaavassa suhteessa (noin 33%). Myös toimeentulotuen korotus lisäisi paineita korottaa alimpia palkkoja työmarkkinoilla, sekä parantaa heikoimpia työehtoja. Siten korotus vähentäisi toimeentulon riskejä.

Tällä hetkellä toimeentulotuessa edellisen kuukauden työtulot vaikuttavat myös alentavasti seuraavan kuukauden tukeen (ns. tulojen vyörytys). Tästä käytännöstä pitäisi myös luopua

<sup>43</sup> Asumistuessa on neljä luokkaa ja sen määrään vaikuttaa myös asumisen kustannukset.

<sup>44</sup> Kela (2019)

ja ottaa huomion vain sen kuukauden tulot, jolle toimeentulotukea on haettu. Toimeentulotuen tarveharkintaan tämä muutos ei vaikuttaisi<sup>45</sup>.

### **Yhdistetään perusturvaetuudet toisiinsa**

Neljäs askel perustulon reformipolulla on entisten syyperusteisten perusturvaetuuksien yhdistäminen toisiinsa. Näitä ovat peruspäiväraha, työmarkkinatuki, sairauspäiväraha (minimitaso), vanhempainpäiväraha (minimitaso + kotihoidon tuki), omaishoidon tuki sekä työkyvyttömyyseläkkeen. Nämä etuudet yhdistettäisiin perustuloksi, jota haettaisiin yllä kuvatulla tavalla.

### **Palveluiden valinnanvapaus ja ihmisten oikeudet ja velvollisuudet**

Perustuloon ei määritelmällisesti kuulu mitään suoritteita etuuden saamisen ehtona. Siksi perustulon reformipolkuun kuuluu oleellisena nykyisten sanktioiden ja karensien purkaminen. Tämä tapahtuu poistamalla toimeentulotukilain 10 §, sekä työttömyysturvalain luvun 2a § 9-14 sekä luvun 6 3a §. Nämä pykälät ovat tähän asti säädelleet kyseisiin etuuksiin yhdistettyjä sanktioita ja karensseja. Työttömyysturvalain luvun 2a 1-8 § käsittelevät työmarkkinoiden käytettävissä oloa. §9-14 koskevat käyttäytymisen perusteella määriteltäviä sanktioita.

Samalla määritellään selkeästi ihmisten oikeudet ja velvollisuudet liittyen toimeentuloon ja heidän asemaansa yhteiskunnassa. Nykyisessä sosiaaliturvalainsäädännössä ei näin ole tehty, koska se tarkastelee ihmisiä ikään kuin ylhäältäpäin hallittavana joukkona.

Perustulon reformipolussa kaikilla ihmisillä olisi oikeus asumisperusteiseen toimeentuloon kaikissa elämäntilanteissa. Tämä oikeus pantaisiin toimeen perustulon avulla. Ihmisillä olisi myös oikeus osallisuutta tukeviin työllisyys- ja sosiaalipalveluihin. Tämä oikeus syntyisi automaattisesti perustulo- ja/tai toimeentulotukiasiakkuuden myötä.

Kuntien ja TE-toimistojen/maakuntien velvollisuudeksi määriteltäisiin riittävien ja laadukkaiden palveluiden tarjoaminen, jotka auttavat ihmisiä kehittämään itseään ja omaa osaamistaan sekä omaa potentiaaliaan. Velvollisuuden toteutumista seurataan muodostamalla laadullisia ja määrällisiä kriteerejä. Laadulliset kriteerit voisivat liittyä palveluiden piirissä olevien ihmisten kokemuksiin palveluiden laadusta. Määrälliset kriteerit liittyisivät siihen, kuinka moni palveluihin oikeutetuista ihmisistä on ollut palveluiden piirissä. Samalla varmistettaisiin paikallisille toimijoille riittävät resurssit suhteessa kriteereihin.

Palveluiden tuottamisessa tärkeää on organisaatiomonikulttuurisuus (luku 6), mikäli palveluiden järjestäjä ja tuottajavastuu erotetaan. Yksityisten yritysten voiton tavoittelu saattaa olla ristiriidassa ihmisten osallisuuden intressin kanssa, joten omistajille voittoa jakavat yritykset tulisi sulkea palveluntuotannon ulkopuolelle.

Sosiaaliturvaan oikeutettujen ihmisten velvollisuudeksi tulisi kehittää itseään ja omaa osaamistaan niin, että tiedot ja taidot vastaavat muuttuvien työmarkkinoiden tarpeita. Tämän velvollisuuden toteuttaminen ja sen valvominen olisi jokaisen yksilön vastuulla, ei viranomaisen tai palveluntuottajien vastuulla.

### **Perustulon yhdistäminen tuloihin**

Perustulo ei välttämättä ole vaihtoehto työtuloille. Siksi perustulon reformipolkuun kuuluu perustulon yhdistäminen työtuloihin (yrittäjätulot tai palkkatulot) niin, että bruttotulojen kasvu

<sup>45</sup> Perustulon reformipolussa toimeentulotukea tarvitaan niin kauan kuin perustuloa pitää erikseen hakea. Jos kaikille voidaan ilman byrokratiaa taata riittävä tulotaso ei toimeentulotukea välttämättä tarvita ollenkaan.

lisää nettotuloja mahdollisimman lineaarisesti. Tämä voidaan toteuttaa hyödyntämällä tulorekisteriä. Voidaan esimerkiksi päättää, että jokainen ansaittu euro lisää käteen jääviä tuloja 50 sentillä. Yhdistäminen työtuloihin voidaan toteuttaa verottajan, perustuloa hallinnoivan viranomaisen ja tulorekisteriä hallinnoivan viranomaisen välisellä yhteistyöllä niin että siitä koituu mahdollisimman vähän vaivaa etuuden saajan näkökulmasta. Samalla verotus pitäisi uudistaa ainakin pienimpien tulojen osalta (ks. esim. Kangas & Pulkka 2016). Sosiaaliturvan suojaosat ja sovitellut työttömyyspäivärahat voitaisiin lakkauttaa perusturvan osalta.

### **Ansioturvan uudistus**

Perustulon reformipolussa syyperusteisuus säilyisi ansiosidonnaisessa sosiaaliturvassa. Koska reformipolku perustuu oletukseen, jonka mukaan jako työntekijöihin ja työnantajiin tulee häviämään, pitäisi kuitenkin yrittäjien ja palkansaajien ansiosidonnainen sosiaaliturva yhdistää. Tämä tarkoittaa merkittäviä muutoksia ansiosidonnaisen sosiaaliturvan rahoitus-pohjaan. Erilliset työnantajan ja palkansaajan sosiaaliturvamaksut pitäisi lopettaa ja siirtyä esimerkiksi verorahoitteiseen sosiaaliturvaan, missä kassamaksujen ja korvamerkittyjen maksujen sijaan sosiaaliturva maksettaisiin veroista. Muutoksesta pitäisi sopia kolmikantaisesti valtion ja työmarkkinaosapuolten kesken.

Tällainen uudistus vähentäisi yrittäjien toimeentulon riskejä merkittävästi, sillä riippumatta yritysmuodosta he voisivat luottaa siihen, että ansioihin suhteutettu toimeentulo on turvattu niissä tilanteissa, jolloin yrittäminen ei ole mahdollista (esimerkiksi vanhemmuuden alkuvaiheissa).

Vaihtoehtoisesti itsensätyöllistäjien ja palkansaajien sosiaaliturva voitaisiin yhdistää toisiinsa Tanskan mallin mukaisesti (Luku 3).

### **Arvio reformipolun hyvistä ja huonoista puolista työmarkkinariskien hallinnan kannalta**

Tämän reformipolun vahvuuksiin kuuluu se, että siinä ei tehdä jyrkkää erottelua palkansaajan ja yrittäjän välillä eikä siinä kategorisoida ihmisiä eri elämäntilanteiden mukaan. Näiden kategorioiden poistaminen vapauttaisi ihmisiä itse määrittelemään roolinsa yhteiskunnassa, mikä puolestaan vapauttaisi luovaa potentiaalia (luku 6). Reformipolun heikkoutena on se, että se saattaa lisätä matalapalkkaista työtä koska sosiaaliturvan ja työtulojen yhdistämisestä tulisi aiempaa helpompaa. Kaikista alimmat palkat katoaisivat kuitenkin perustulon tason nostamisen myötä ja työehtosopimukset sääntelisivät myös pienimpiä palkkoja.

### **Ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen kehittämisen reformipolku**

Tämä reformipolku rakentuu sen oletuksen varaan, että jako työntekijöihin ja työnantajiin tulee lyhyellä tähtäimellä olemaan merkittävä ja että olemassa olevaa järjestelmää voidaan kehittää niin että se mukautuu työmarkkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin. Tässä reformipolussa sekä perusturvan, että ansioturvan syyperusteisuus säilyy ja sitä myötä jaottelut eri etuuksien välillä.

### **Helpotetaan ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen piiriin pääsyä**

Tässä reformipolussa tavoitteena olisi tehdä ansiosidonnaisesta sosiaalivakuutuksesta pääasiallinen sosiaaliturvan muoto. Perusturva ja tarveharkintainen toimeentulotuki tukisivat ihmisiä niissä poikkeustapauksissa, missä oikeutta ansiosidonnaiseen turvaan ei synny. Siksi tässä reformipolussa ansiosidonnaisen turvan ehtoja muutetaan niin, että sen piiriin pääsyä tulee helpommaksi. Ensinnäkin ansiosidonnainen työttömyysturva ulotetaan kaikille niille,

jotka maksavat vakuutusmaksuja. Työttömyyskassan jäsenyys ei siis olisi enää ansiosidonnaisen työttömyysturvan ehtona palkansaajilla (ks. myös Kotamäki 2018b). Yrittäjien pitäisi kuitenkin maksaa erikseen vapaaehtoista työttömyysturvamaksua saadakseen oikeuden ansiosidonnaiseen työttömyyskorvaukseen.

Työssäoloehto ja lausunto työmarkkinoiden käytettävissä olosta olisi edellytys työttömyyskorvaukselle. Tässäkään reformipolussa ei kuitenkaan olisi tarvetta sanktioille tai karensseille, joten ne voitaisiin poistaa kuten perustulon reformipolussa. Oikeudet sosiaali- ja työllisyyspalveluihin säilyisivät kuten tähän asti.

Samalla ansiosidonnaiseen työttömyyskorvaukseen rakennettaisiin erilaisia korvausasteita, jotka vaihtelisivat eri ehtojen (esimerkiksi työssäoloehdon mukaan). Väljemmät ehdot oikeuttaisivat pienempään korvaustasoon ja tiukemmat ehdot (esimerkiksi pidempi työssäoloehto) korkeampaan korvaustasoon. Samalla myös työmarkkinatuki/peruspäivärahasta tehtäisiin ansiosidonnainen niin, että aiemmat ansiot korottaisivat tuen tasoa.

Yrittäjyyden, palkkatyön ja sosiaaliturvan yhdistämiselle Tanskassa tehdyt uudistukset tarjoavat hyvän esimerkin (luku 3). Itsensätyöllistäjillä pitäisi olla samat oikeudet ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan ja myös muuhun sosiaaliturvaan kuin palkansaajilla. Yrittäjien pitäisi myös voida yhdistää yrittäjätuloja ja sosiaaliturvaa joustavasti toisiinsa.

### **Arvio yrittäjän pää- ja sivutoimisuudesta tulojen perusteella**

Tässä reformipolussa arvio yrittäjän pää- ja sivutoimisuudesta tehtäisiin tulojen perusteella, ei yritystoimintaan (mahdollisesti) käytetyn ajan perusteella. Tulorekisteri helpottaisi tämän arvion tekemistä. Yrityksen lakkauttamista ei myöskään vaadittaisi ehtona työttömyysturvalle. Tulojen yhdistäminen työttömyysturvaan tapahtuisi kuten nyt suojaosia ja soviteltua päivärahaa hyödyntämällä.

### **Yrittäjän ansiosidonnainen todellisten työtulojen tai alan keskiansioiden mukaan**

Tässä reformipolussa yrittäjän ansiosidonnainen työttömyysturvan taso määriteltäisiin YEL-työtulojen sijaan todellisten työtulojen mukaan. Nämä työtulot voitaisiin joko laskea tulorekisterin avulla tai määritellä alan keskiansioiden perusteella. Näin ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasosta tulisi todennäköisesti nykyistä korkeampi – ainakin verrattuna tapauksiin, joissa yrittäjä on aliarvioinut YEL-työtulojensa määrän.

### **YEL-maksujen alentaminen**

Pienyrittäjät ja itsensätyöllistäjät kokevat usein, että YEL-maksu on kohtuuton ja se heikentää yrityksen kykyä toimia kannattavasti. Siksi tässä reformipolussa alennetaan YEL-maksua yrittäjille (esimerkiksi 10%). Alennuksen rahoittaisi valtio, jonka menot lisääntyisivät siis vastaavasti. Menojen lisäksi voitaisiin rahoittaa esimerkiksi verotusta kiristämällä ja/tai veropohjaa tiivistämällä.

### **Työvoimapolitiittinen lausunto kassoille ja Kelaan**

Työttömyysturvan hallinnointia yksinkertaistettaisiin siirtämällä työvoimapolitiittisen lausunnon tekeminen työttömyysturvaa toimeenpanevalle taholle. Perusturvan osalta lausunnon tekisi Kela ja ansiosidonnaisen osalta lausunnon tekisi työttömyyskassa. Tähän asti työttömyysturvan asiakas on asioinut usealla luukulla käydessään ensin TE-toimistossa ennen kuin hän on voinut hakea työttömyyskorvausta.

### **Yrittäjyyspalvelut ELY-keskuksiin**

Tässä reformipolussa oleellinen osa on myös yrittäjäpalveluiden kehittäminen niin, että sosiaaliturvan, palkkatyön ja yrittäjyyden yhteensovittaminen olisi entistä helpompaa. Yrittäjäpalveluiden kehittämistä (vrt. suositus yllä) edesauttaisi kaikkien yrittäjyyspalveluiden siirtämien maakuntien ELY-keskuksiin. Tähän asti ne ovat olleet hajallaan hallinnon eri tasoilla, mikä on hankaloittanut palveluiden koordinaatioita.

### **Perusturvan ja toimeentulotuen korotus**

Samat perusteet perusturvan tason korottamiseksi koskevat molempia reformipolkuja. Perusturvan korotus nostaisi myös ansiosidonnaisen sosiaaliturvan tasoa ja sitä kautta pienentäisi yksilön toimeentulon riskejä sekä työmarkkinoilla, että niiden ulkopuolella.

### **Arvio reformipolun hyvistä ja huonoista puolista työmarkkinariskien hallinnan kannalta**

Tämän reformipolun vahvuuksiin kuuluisi se, että ansiosidonnaisen sosiaalivakuutuksen kehittämisen myötä yksilöiden toimeentuloriski pienenee. Sosiaalietuuksien tasojen korotukset myös lisäävät paineita korottaa alimpia palkkoja työmarkkinoilla. Luovaa potentiaalia vapautuisi sanktioiden ja karenssien purkamisen myötä. Heikkoutena olisi se, että reformipolku nojaa jyrkkään erotteluun työntekijän ja työnantajan välille. Tämän seurauksena reformipolkua jouduttaisiin todennäköisesti jatkuvasti sovittamaan muuttuviin olosuhteisiin.

# LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Adkins, Lisa (2018) *The Time of Money*. Stanford: Stanford University Press.

Adkins, Lisa & Kortesoja, Matti & Mannevu, Mona & Ylöstalo, Hanna (2017): *Experimenting with Price: Crafting the New Social Contract in Finland*. *Critical Sociology*.  
<https://doi.org/10.1177/0896920517740614>

Ahokas, Jussi & Alaja, Antti & Eskelinen, Teppo (2018) *Talusteoriat ja työllisyyspolitiikka*. Teoksessa Jouko Kajanoja (toim.) *Työllisyyskysymys*. Helsinki: Into, 25–48.

Ahtela, Jukka (2016) *Työaika, tietotyö ja tulevaisuus: esimerkkinä ohjelmistoala*. TEM-raportteja 34/2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Ailisto, Heikki (toim.) & Collin, Jari (toim.) & Juhanko, Jari (toim.) & Mäntylä, Matti (toim.) & Ruutu, Sampsa (toim.) & Seppälä, Timo (toim.) & Halén, Marco & Hiekkänen, Kari & Hyytinen, Kirsi & Kiuru, Eeva & Korhonen, Heidi & Kääriäinen, Jukka & Parviainen, Päivi & Talvitie, Jaakko (2016) *Onko Suomi jäämässä alustatalouden junasta? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2016*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Ailisto, Heikki (toim.) & Mäntylä, Martti (toim.) & Seppälä, Timo (toim.) & Collin, Jari & Halén, Marco & Juhanko, Jari & Jurvansuu, Marko & Koivisto, Raija & Kortelainen, Helena & Simons, Magnus & Tuominen, Anu & Uusitalo, Teuvo (2015) *Suomi – Teollisen Internetin Piilaakso*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

A-Kasser (2019) *Sammenlign alle A-kasser i Danmark*. <https://www.a-kasser.dk/>

Akava Works (2018) *Asumistuki asuntopolitiikan välineenä, tarkastelussa erityisesti Helsingin seutu*. Akava Works raportti 2/2018. Helsinki: Akava Works.

Alapuro, Risto & Stenius, Henrik (2010) *Nordic Associations in a European Perspective*. Baden-Baden: Nomos.

Alasalmi, Juho & Alimov, Naufal & Ansala, Laura & Busk, Henna & Huhtala, Ville-Valtteri & Kekäläinen, Antti & Keskinen, Peetu & Ruuskanen, Olli-Pekka & Vuori, Lauri (2019) *Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Alatalo, Johanna & Maunu, Tallamaria (2016) *Pk-yritysten työllisyysnäkömät, työllistämisen esteet ja sopeutumiskeinot*. TEM 2/2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Alavuotunki, Kaisa & Halme, Kimmo & Salminen, Vesa (2015) *Muotoilun hyödyntäminen ja vaikutukset yritysten kilpailukykyyn*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Innovaatio, 58/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Alfa kassan (2017) *Terms and conditions*. [https://english.alfakassan.se/Terms\\_and\\_Conditions/](https://english.alfakassan.se/Terms_and_Conditions/)

Ali-Yrkkö, Jyrki & Kuusi, Tero (2018) *Suurten vienninrahoitushankkeiden arvonlisä- ja työllisyysvaikutukset*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 53/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Ali-Yrkkö, Jyrki & Kuusi, Tero & Maliranta, Mika (2017) *Miksi yritysten investoinnit ovat vähentyneet?* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 11/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Ali-Yrkkö, Jyrki & Rouvinen, Petri (2015) *Mitä arvoverkostojen globalisoituminen merkitsee politiikalle?* Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Andersson, Markku (2015) *Kehittämissyhtiö – toimiva innovaatio*. Seudullisten kehittämissyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämässä. TEM-raportteja 39/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Antikainen, Riina & Lehtoranta, Suvi & Luoma, Päivi & Berghäll, Elina & Valve, Helena & Miller, Tea & Larvus, Lauri & Pohjola, Johanna & Laturi, Jani & Lintunen, Jussi & Tamminen, Saara & Seppälä, Jyri & Uusivuori, Jussi (2016) *Biotalous ja cleantech Suomessa – strategioiden arviointi ja toimenpidesuositukset*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 51/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Antikainen, Riina & Mickwitz, Per & Seppälä, Jyri & Virkamäki, Venla & Leppänen, Maija & Suomen ympäristökeskus & Hujala, Teppo & Riala, Maria & Nummelin, Tuomas & Paavilainen, Leena & Metsäntutkimuslaitos & Vihinen, Hiikka & Kurppa, Sirpa & Kitti, Laura & Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus & Thessler, Sirpa & Luonnonvara- ja ympäristötutkimuksen yhteenliittymä (2013) *Vihreän kasvun mahdollisuudet*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 4/2013. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Anttila, Johannes & Eranti, Veikko & Jousilahti, Julia & Koponen, Johannes & Koskinen, Minea & Leppänen, Juha & Neuvonen, Aleksi & Dufva, Mikko & Halonen, Minna & Myllyoja, Jouko & Pulkka, Ville-Veikko & Annala, Mikko & Hiilamo, Heikki & Honkatukia, Juha & Järvensivu, Anu & Kari, Mika & Kuosmanen, Jaakko & Malho, Maria & Malkamäki, Maarit (2018) *Pitkän aikavälin politiikalla läpi murroksen – tahtotiloja työn tulevaisuudesta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Anttonen, Anneli & Häikiö, Liisa & Stefánsson, Kolbeinn (2012) *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Arnkil, Robert & Spangar, Timo (2018) *Työelämäohjaus ja työllisyydenhoito*. Teoksessa Jouko Kajanoja (toim). *Työllisyyskysymys*. Helsinki: Into.

Asplund, Rita & Kauhanen, Antti & Päälyssaho, Miika & Vanhala, Pekka (2018) *Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistusten arviointi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Luettu 21.12.2018.

Beck, Ulrich (2000) *The Cosmopolitan Perspective. Sociology of the Second Age of Modernity*. *British Journal of Sociology*, 51 (1), 79–105.

Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim, Elisabeth (2002) *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. Lontoo: Sage.

Berghäll, Elina & Honkatukia, Juha (2017) *Ammattirakenteen muutoksen vaikutukset kansantalouteen*. TEM-julkaisu 19/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Beskæftigelsesministeriet (2019) *Et nyt dagpengesystem for fremtidens arbejdsmarked*. <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler-reformer/politiske-aftaler/2017/et-nyt-dagpengesystem-for-fremtidens-arbejdsmarked/>

Birnbaum, Simon & Ferrarini, Tommy & Nelson, Kenneth & Palme, Joakim (2018) *The Generational Welfare Contract. Justice, Institutions and Outcomes*. Cheltenham: Edward Elgar.

Blomgren, Sanna & Saikkonen, Paula (2018) *Viimesijaisen turvan palveluissa vielä paljon parennettavaa: toimeentulotuki uudistuksen kuntakyselyn tuloksia*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 12. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-116-4> + *Toimeentulotuki uudistus haastoi Kelan ja kuntien yhteistyön: kuntakyselyn tuloksia*. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tutkimuksesta tiiviisti 7. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-093-8>

Blyth, Mark (2002) *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.

Boborg-Trané, Maria (2017) *Otryggare kan ingen vara... Rapport 2/2017*. Ängelholm: Småföretagarnas riksförbund. <https://www.smaforetagarna.se/okategoriserat/otryggare-kan-ingen-vara-smaforetagarnas-riksforbunds-rapport- visar-pa-stor-otrygghet-bland-sma-och-ensamforetagare>

Boltanski, Luc & Chiapello, Eve (2017) *The New Spirit of Capitalism*. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 18 (3-4), 161-188.

Bredgaard, Thomas & Madsen, Per Kongshøj (2018) *Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis*. *Transfer* 24 (4), 375–386.

- Brewer, Mike & Saez, Emmanuel & Shephard, Andrew (2008) Means-testing and tax rates on earnings. Prepared for the report of a commission on reforming the tax system for the 21st century, Chaired by Sir James Mirrlees. Lontoo: The Institute for Fiscal Studies.
- British Business Bank (2017) RE: Freedom of Information Request (vastaus Start Up Loans -ohjelmaa koskeneeseen kysymykseen). [https://www.whatdotheyknow.com/request/398875/response/973927/attach/2/170504%20FOI%20001%201%20P%20Mountford%20Response.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://www.whatdotheyknow.com/request/398875/response/973927/attach/2/170504%20FOI%20001%201%20P%20Mountford%20Response.pdf?cookie_passthrough=1)
- Busk, Henna (2014) Search in the labour markets: Empirical evidence of the role of technology and sanctions. Jyväskylä Studies in Business and Economics 151. Jyväskylä: University Library of Jyväskylä. [https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/44575/978-951-39-5841-1\\_vaitos\\_14112014.pdf](https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/44575/978-951-39-5841-1_vaitos_14112014.pdf) Luettu 29.11.2018.
- Canteburyn arkkipiispa (2019): Archbishop of Canterbury's speech at the TUC. <https://www.archbishopofcanterbury.org/speaking-and-writing/speeches/archbishop-canterburys-speech-tuc> Luettu 31.1.2019
- Card, David & Kluve, Jochen & Weber, Andrea (2018) What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. Journal of the European Economic Association 16 (3), 894–931. <https://doi.org/10.1093/jeaa/jvx028>
- Castells, Manuel (1996) The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society and Culture. Oxford: Blackwell.
- Chang, Sue (2017) Here's all the money in the world, in one chart. Market Watch. <https://www.marketwatch.com/story/this-is-how-much-money-exists-in-the-entire-world-in-one-chart-2015-12-18> luettu 31.1.2019
- Chappell, Nathan & Sin, Isabelle (2016) The effect of trial periods in employment on firm hiring behaviour. Working Paper 03/16. Wellington: New Zealand Treasury. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2824892>
- Dagens Arena (2018) Stort missnöje med a-kassan. Kirjoittaja: Alicia Heimersson. Julkaistu 15.3.2018. <http://www.dagensarena.se/innehall/stort-missnoje-med-kassan/>
- Danish Agency for Labour Market and Recruitment (2019) Dagpengereformen. <https://star.dk/dagpengereformen/>
- De Wispelaere, Jurgen & Stirton, Lindsay (2007) The public administration case against participation income. Social Service Review 81 (3), 523–549. doi: 10.1086/520939
- De Wispelaere, Jurgen & Stirton, Lindsay (2018) The case against participation income—Political, not merely administrative. The Political Quarterly 89, 262–267. doi:10.1111/1467-923X.12513
- Demos Helsinki & Suomen ympäristökeskus (2016) Näkökulmia kokeilurahoitukseen – Ehdotus kokeilurahoitus-alustan perustamisesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 14/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Department for Business, Enterprise, Industry and Skills (2018) The Characteristics of Those in Gig Economy, February 2018. [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 and Pensions (2013) New Enterprise Allowance: Qualitative evaluation, Department for Work and Pensions, April 2013. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207518/rrep836.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207518/rrep836.pdf)
- De Wispelaere, Jurgen & Halmetoja, Antti & Pulkka, Ville-Veikko (2018) The rise (and fall) of the basic income experiment in Finland. CESifo Forum 19 (3), 15–19. <http://www.cesifo-group.de/DocDL/CE-Sifo-Forum-2018-3-de-wispelaere-halmetois-pulkka-unconditional-basic-income-september.pdf> Luettu 29.11.2018.
- Eerola, Essi & Saarimaa, Tuukka (2016) Kohtuuhintaisuuspolitiikka ei ole lääke asumisen kalleuteen. VATT Policy Brief 3-2016. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <https://vatt.fi/documents/2956369/3011993/VATT+Policy+Brief+3-2016/1e92c562-600a-412a-bec0-41c6f222451c/VATT+Policy+Brief+3-2016.pdf> Luettu 29.11.2018.



- Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti (2018). Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Esping–Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- European Commission (2018) Access to social protection for all forms of employment. Assessing the options for a possible EU initiative, *Social Europe*. Report by Fondazione Giacomo Brodolini.
- Featherstone, Mike (2007) *Consumer Culture and Postmodernism*. London: Sage.
- Fellman, Susanna & Jes Iversen, Martin & Sjögren, Hans & Thue, Lars (toim.) (2008) *Creating Nordic Capitalism. The Business History of a Competitive Periphery*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Finnwatch (2016) Jäävuorta mittaamassa. Arvioita monikansallisten yritysten aggressiivisen verosuunnittelun laajuudesta Suomessa. Helsinki: Finnwatch. <https://www.finnwatch.org/fi/teemat/493-aggressiivinen-verosuunnittelu-aiheuttaa-suuren-loven-verotuloihin> katsottu 31.1.2019
- Forss, Mikko & Kanninen, Ohto (2014) Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä. Helsinki: Ajatushautomo Tänk.
- Försäkringskassan (2019) Sickness benefit qualifying income. [https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/arbetsformedlingen/forsakring/sqi/!ut/p/z0/04\\_Sj9CPYkssy0xPLMnMz0vMA-fIjo8ziLYwMfJ2cDB0NLIINLAW8LT0sXd0sJdwDwsz0q1Pz9AuyHRUBKWZiXQ!!](https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/arbetsformedlingen/forsakring/sqi/!ut/p/z0/04_Sj9CPYkssy0xPLMnMz0vMA-fIjo8ziLYwMfJ2cDB0NLIINLAW8LT0sXd0sJdwDwsz0q1Pz9AuyHRUBKWZiXQ!!)
- Gagliarducci, Stefano (2005) The dynamics of repeated temporary jobs. *Labour Economics* 12 (4), 429–448. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2005.05.001>
- Giddens, Anthony (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. California: University of California Press.
- Greve, Bent (2017) *Technology and the Future of Work. The impact on Labour Markets and Welfare States*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hagfros, Robert & Kajanoja, Jouko & Komu, Merja (2014) *The Virtuous Circle of the Welfare State Revisited*. Working papers 54/2014. Helsinki: Kela Research Department.
- Halava, Ilkka (2018) Osallisuus ja yhteisöllisyys uusissa ekosysteemeissä. Power point-esitys. TOIMI-hankkeen materiaalipankki. <https://vnk.fi/toimi/materiaalipankki> Katsottu 20.1.2018
- Halonen, Vappu (2018) Hallituksen esitys yksityisen osakeyhtiön vähimmäispääomavaatimuksen poistamiseksi. Lausuntoyhteenveto. Oikeusministeriön julkaisu 46/2018. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Halme, Kimmo & Salminen, Vesa & Lamminmäki, Kalle & Rikama, Samuli & Barge, Brian & Dalziel, Margaret & Miller, Cameron (2015) Nuorten kasvavien yritysten merkitys, menestystekijät ja yritystuki rooli kasvun ajurina. TEM-julkaisu 10/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- HE 206/2018: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_206+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_206+2018.aspx)
- HE 121/2017: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170121>
- HE 227/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_227+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_227+2018.aspx)
- Hellsten, Katri (2004) Kolmannen aallon sosiaaliturva ja Euroopan sosiaalinen malli? Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helen (toim.) *Vakuuttava sosiaalivakuutus?* Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 118–149.
- Hellsten, Katri & Helne, Tuula (2004) Voiko sosiaalivakuutus olla vastaus hyvinvointivaltion haasteisiin? Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helen (toim.) *Vakuuttava sosiaalivakuutus?* Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 9–19.

- Helne, Tuula (2004) Sosiaalivakuuttava hyvinvointiyhteiskunta. Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helen (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 222–239.
- Hiilamo, Heikki (2018) Household Debt and Economic Crises: Causes, Consequences and Remedies. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hiilamo, Heikki (2017) 15 reseptiä tuloerojen kaventamiseen. Helsinki: Kalevi Sorsa –säätö.
- Hiilamo, Heikki & Niemelä, Heikki & Pykälä, Pertti & Riihelä, Marja & Vanne, Reijo (2012) Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Hiilamo, Heikki (2003) Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannusteet. Kansantaloudellinen aikakauskirja 99 (3), 294–311. <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/images/stories/kak/kak32003/kak32003hiilamo.pdf> Luettu 29.11.2018.
- Hiilamo, Heikki & Lepomäki, Elina & Pöysti, Tuomas & Soininvaara, Osmo & Vartiainen, Juhana (2015) Ansioturvariformi. Yhtäläinen oikeudenmukainen ja kannustava työttömyysturva. Sitran keskustelunavaus. <https://media.sitra.fi/julkaisut/Muut/Ansioturvariformi.pdf>
- Hill, Michael & Hupe, Peter (2002) Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice. Lontoo/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE. [http://ipaa.ir/files/site1/pages/implementing\\_public\\_policy.pdf](http://ipaa.ir/files/site1/pages/implementing_public_policy.pdf) Luettu 29.11.2018.
- Honkanen, Pertti (2018) Perusturva uusiksi? Toimi-hankkeen haasteet. Blogi. <https://phonkan-blog.wordpress.com/2018/11/26/perustuva-uusiksi-toimi-hankkeen-haasteet/> Luettu 29.11.2018.
- Turunen, Erja (2017) Tehdään Suomesta seuraava Piilaakso. VTT:n blogi. <https://vttblog.com/2017/10/26/tehdään-suomesta-seuraava-piilaakso/>
- Huovinen, Pasi (2018) Voimakkaasti kasvuhakuiset pk-yritykset. TEM-julkaisuja 6/2018. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Hämäläinen, Kari (2013) Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 173–189. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-888-9> Luettu 29.11.2018.
- Hänninen, Sakari (2017) Poliittinen arvostelukyky ja hyvinvointivaltion rajat. Teoksessa Sakari Hänninen & Paula Saikkonen (toim.) Hyvinvointivaltio ylittää jälkensä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 162–182.
- Hänninen, Sakari & Saikkonen, Paula (2017) Hyvinvointivaltio ylittää jälkensä. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Härmälä, Valtteri & Lamminkoski, Helka & Salminen, Vesa & Halme, Kimmo & Autio, Erkko (2017) Yrittäjyyden uudet suunnat – selvitys hallituksen toimenpiteistä yrittäjyyden vahvistamiseksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Ilmarinen, Katja & Kauppinen, Timo (2018) Pienituloisuus ennen ja jälkeen asumiskustannuksia – alueellinen näkökulma. Yhteiskuntapolitiikka 83 (1), 73–83.
- InnoLink Research (2014) Koulutusrahasto vaikuttavuustutkimus 2014. Helsinki: Koulutusrahasto. [https://www.koulutusrahasto.fi/files/5614/0316/9514/Koulutusrahasto\\_-\\_Vaikuttavuustutkimus\\_2014.pdf](https://www.koulutusrahasto.fi/files/5614/0316/9514/Koulutusrahasto_-_Vaikuttavuustutkimus_2014.pdf) Luettu 29.11.2018.
- Itkonen, Juha & Mäki-Fränti, Petri (2016) Kuittuva pääoma. Analyysi. Euro ja talous, Suomen Pankin ajankohtaisia artikkeleita taloudesta. <https://www.eurojatalous.fi/fi/2016/artikkelit/kuittuva-paaoma/>
- Jacques, Olivier & Noël, Alain (2017) The case for welfare state universalism, or the lasting relevance of the paradox of redistribution. Journal of European Social Policy 28 (1), 70–85.
- Jann, Werner & Wegrich, Kai (2006) Theories of the Policy Cycle. Teoksessa Frank Fischer & Gerald Miller J. & Mara Sidney S. (toim.) Handbook of public policy analysis. Florida: Taylor & Francis, 43–62.
- Jessop, Bob (2002) The Future of the Capitalist State. Cambridge: Cambridge University Press.

Jokelainen, Matti (2004) Sosiaalivakuutuksen käsitteestä ja järjestelmästä. Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helen (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 152–183.

Journalistiliitto (2018) Journalistiliitto ja Akavan Erityisalat: Itsensätyöllistäjille mahdollisuus työehtosopimustoimintaan. Kirjoittaja: Manu Haapalainen. Julkaistu: 9.10.2018. <https://journalistiliitto.fi/fi/journalistiliitto-ja-akavan-erityisalat-itsensatyollistajille-mahdollisuus-tyoehtosopimustoimintaan/>

Julkunen, Raija (2017) Muuttuvat hyvinvointivaltioiden Eurooppalaiset hyvinvointivaltioiden reformoitavana. Jyväskylä: Sophi.

Julkunen, Raija (2013) Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. Helsinki: Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 21–42. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-888-9> Luettu 29.11.2018.

Kahn, Lawrence M. (2010) Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996–2001. Labour Economics 17, 1–15. <https://doi.org/10.1016/j.la-beco.2009.05.001>

Kaihovaara, Antti & Haila, Katri & Noro, Kirsi & Salminen, Vesa & Härmälä, Valtteri & Halme, Kimmo & Mikkela, Kari & Saarnivaara, Veli-Pekka & Pekkala, Henrik (2017) Innovaatioekosysteemit elinkeinoelämän ja tutkimuksen yhteistyön vahvistajina. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 28/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Kaitila, Ville & Kauhanen, Antti & Kuusi, Tero & Lehmus, Markku & Maliranta, Mika & Vihriälä, Vesa (2018) Suomen kasvu – Menetetty vuosikymmen ja lähivuosien mahdollisuudet. ETLA Raportit - Reports 87. Helsinki: ETLA. <https://www.etla.fi/julkaisut/suomen-kasvu-menetetty-vuosikymmen-ja-lahivuosien-mahdollisuudet/> Luettu 29.11.2018.

Kajanoja, Jouko (toim.) (2018) Työllisyyskysymys. Helsinki: Into.

Kajanoja, Jouko & Hagfos, Robert (2010) Hyvän kehän hypoteesi. Teoreettista taustaa ja empiiristä arviointia. Kelan tutkimusosasto, työpapereita 11/2010. Helsinki: Kela.

Kananen, Johannes (toim.) (2017) Kilpailuvallion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus.

Kananen, Johannes (2014) The Nordic Welfare State in Three Eras. From Emancipation to Discipline. Lontoo: Routledge.

Kananen, Johannes (2012) Nordic paths from welfare to workfare: Danish, Swedish and Finnish labour market reforms in comparison. Local Economy 27 (5–6), 558–576. <https://doi.org/10.1177/0269094212445351>

Kananen, Johannes & Bergenheim, Sophy & Wessel, Merle (toim.) (2018) Conceptualising Public Health: Historical and Contemporary Struggles Over Key Concepts. Lontoo/New York: Routledge.

Kangas, Olli & Hiilamo, Heikki (2012) Väärien profeettojen jäljillä?: kahdeksan erää tuloerojen vaarallisuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 77 (2), 121–133

Kangas, Olli & Pulkka, Ville-Veikko (toim.) (2016) Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=10601> Luettu 29.11.2018.

Kangaspunta, Seppo (2015) Näkökulmia digitaaliseen maailmaan. Trendwikin vuosiraportti. TEM analyysija 63/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Kanninen, Ohto (2018) Työllisyysvaikutusten mittaamisen vaikeudesta. PT-blogi. <http://www.la-bour.fi/ptblogi/2018/11/14/tyollisyysvaikutusten-mittaamisen-vaikeudesta/> Luettu 29.11.2018.

Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen (2017). Työryhmän selvityksiä. [https://vm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/tyoryhma-selvitti-kannustinloukkujen-purkamista-laajasti-paatoksia-puolivalitarkastelussa](https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/tyoryhma-selvitti-kannustinloukkujen-purkamista-laajasti-paatoksia-puolivalitarkastelussa) [Luettu 28.12.2018]

- Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti (1996) Kannustinloukkutyöryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 5/1996. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Kannustinloukkutyöryhmän selvitys (2017) Kannustinloukut ja alueellinen liikkuminen. Työryhmän selvityksiä. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/documents/10623/0/kannustinloukkutyoryhman-selvitys/288751e8-52d2-4a11-91e8-d5628e5cc0f8/kannustinloukkutyoryhman-selvitys.pdf> Luettu 29.11.2018.
- Karisto, Antti & Haapola, Ilkka & Takala, Pentti (1998) Matkalla nykyaikaan: elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. Helsinki: WSOY.
- Kantola, Anu & Seeck, Hannele (2011) Dissemination of management into politics: Michael Porter and the political uses of management consulting. *Management Learning*, 42 (1), 25–47.
- Kauhanen, Antti (2018a) Asiantuntijalausunto. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos 26.6.2018. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=9045> Luettu 29.11.2018.
- Kauhanen, Antti (2018b) The effects of an education-leave program on educational attainment and labor-market outcomes. ETLA Working Papers 56. Helsinki: ETLA. <https://www.etla.fi/julkaisut/the-effects-of-an-education-leave-program-on-educational-attainment-and-labor-market-outcomes/> Luettu 29.11.2018.
- Kauhanen, Merja (2018) Asiantuntija-arvio liittyen kahteen suunniteltuun työsopimuslakia koskevaan muutokseen. Palkansaajien tutkimuslaitos 08/18. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/DownloadProposalAttachment?attachmentId=9044> Luettu 29.11.2018.
- Kautto, Mikko (2004) Sosiaaliturvalta töihin: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (1), 17–30. <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100567/104kautto.pdf> Luettu 29.11.2018.
- Kela (2019): Asumistuen määrä ja maksaminen. <https://www.kela.fi/asumisen-tuet-maara-ja-maksaminen> katsottu 31.1.2019
- Kelan tilastopalvelu (2018) Perusturvan saajien osuus perustoimeentulotuen saajista.
- Kettunen, Pauli (2008) Globalisaatio ja kansallinen me. Tampere: Vastapaino.
- Kinnunen, Jussi-Pekka (2015) Kansainvälistymisavustus yritysten yhteishankkeisiin. Selvitys avustuksen toimivuudesta yritysten viennin ja kansainvälistymisen edistämisessä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Innovaatio, 24/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kniivilä, Matleena & Määttä, Kalle & Haltia, Emmi & Hietala, Jyri & Huovari, Janne & Jutila, Karina (2017) Kohti biotaloutta: kapeikot ja ohjaukset. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Koramo, Marika & Keinänen, Janika & Oosi, Olli & Wennberg, Mikko (2017) Itsensätyöllistäminen ja jakamistalous työelämän murroksessa. TEM julkaisuja 13/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Korpela, Tuija & Ylikännö, Minna (2017) Kun perusturva pettää, turvaututaan toimeentulotukeen. Sosiaalivakuutus. Tutkimus & tilastot. <https://sosiaalivakuutus.fi/kun-perusturva-pettaa-turvaututaan-toimeentulotukeen/> Luettu 29.11.2018.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (2003) New politics and class politics in the context of austerity and globalization: Welfare state regress in 18 countries, 1975–95. *American Political Science Review* 97 (3), 425–446. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000789>
- Koski, Olli & Husso, Kai (2018) Tekoälyajan työ. Neljä näkökulmaa talouteen, työllisyyteen, osaamiseen ja etiikkaan. TEM-julkaisuja 19/2018. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Kosonen, Tuomas (2014) To work or not to work? The effect of childcare subsidies on the labour supply of parents. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy* 14 (3), 1–32. <https://doi.org/10.1515/bejeap-2013-0073>

- Kotamäki, Mauri (2018a) Jäitä kypäran työllisyyskokeilujen arvioinneissa. Verkkouutiset 24.9.2018. <https://www.verkkouutiset.fi/jaita-kyparaan-alueellisten-tyollisyyskokeilujen-arvioinneissa/> Luettu 29.11.2018.
- Kotamäki, Mauri (2018b) Kohti vakuuttavampaa ansioturvaa. Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kotamäki, Mauri (2014) Työllistymisveroasteet Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 1/2014. Helsinki: Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/julkaisu?pubid=4901> Luettu 29.11.2018.
- Kotamäki, Mauri & Mattila, Jukka & Tervola, Jussi (2018) Distributional impacts of behavioral effects – Ex-ante evaluation of the 2017 unemployment insurance reform in Finland. International Journal of Microsimulation 11 (2), 146–168 [https://www.microsimulation.org/IJM/V11\\_2/IJM\\_11\\_2\\_4.pdf](https://www.microsimulation.org/IJM/V11_2/IJM_11_2_4.pdf) Luettu 29.11.2018.
- Kuntaliitto (2018) Varhaiskasvatuksen asiakasmaksut. <https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelut/opetus-ja-kulttuuri/varhaiskasvatus/varhaiskasvatuksen-asiakasmaksut> [Luettu 5.12.]
- Kyyrä, Tomi & Matikka, Tuomas & Pesola, Hanna (2018) Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160959/45-2018-Tyottomyysturvan%20suojaosa%20ja%20tyottomyiden%20aikainen%20tyoskentely.pdf> Luettu 29.11.2018.
- Kyyrä, Tomi & Pesola, Hanna (2017) Estimating the effects of potential benefit duration without variation in the maximum duration of unemployment benefits. VATT Working Papers 87. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2977890>
- Kärkkäinen, Olli (2011) Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa. Palkansaajien tutkimuslaitos. Työpapereita 266. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos. <http://www.labour.fi/tutkimusjulkaisut/tyopapereita/tyopapereita-266/> Luettu 29.11.2018.
- Kärkkäinen, Olli & Tervola, Jussi (2018) Talouspolitiikan vaikutukset tuloeroihin ja työllisyyteen 2015–2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Laki toimeentulotuesta 1412/1997. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)
- Lahtinen, Henri & Pekkala, Henrik & Halme, Kimmo & Salminen, Vesa & Härmälä, Valtteri & Wiikeri, Julia & Lamminkoski, Helka & Lähde, Kristiina & Mikkela, Kari & Rouvinen, Petri & Kotiranta, Annu & Pajarinen, Mika & Dalziel, Margaret & Barge, Brian & Meade, Conor & Zhao, Xiao (2016) Startup-yri-tysten kasvun ajurit ja pullonkaulat. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 30/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Lehenkari, Janne & Pelkonen, Antti & Nieminen, Mika & Loikkanen, Torsti & Arnold, Erik & Luukkonen, Terttu (2016) Osaamispääoman hyödyntäminen ja vaikuttavampi julkisten T&K-voimavarojen kohdentaminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 60/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Lehtinen, Anna-Riitta & Aalto, Kristiina (2018) Mitä eläminen maksaa? Kohtuullisen minimin viitebud-jettien päivitys vuodelle 2018. Helsingin yliopisto. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2018:101. Helsinki: Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja. <http://hdl.handle.net/10138/261735> Luettu 29.11.2018.
- Lehtinen, Anna-Riitta & Varjonen, Johanna & Raijas, Anu & Aalto, Kristiina & Pakoma, Riepu (2010) Mitä eläminen maksaa? – Kohtuullisen minimin viitebudjetit. Kuluttajatutkimuskeskus. Julkaisu 4/2010. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus. <http://hdl.handle.net/10138/152360> Luettu 29.11.2018.
- Lempiäinen, Kristi & Silvasti, Tiina (toim.) (2014) Eriarvoisuuden rakenteet. Haurastuvat työmarkkinat Suomessa. Tampere: Vastapaino.
- Lindbeck, Assar & Snower, Denis (2001) Insiders versus Outsiders. Journal of Economic Perspectives. Vol. 15 (1): 165–188.

Lindström, Jari (2018) Työllistäminen helpommaksi alle 20 hengen yrityksissä, hallitus lopettaa alle 30-vuotiaiden määräaikaisuuksien muutosten valmistelun. TEMatiikkaa-blogi. <https://tem.fi/blogi/-/blogs/tyollistaminen-helpommaksi-alle-20-hengen-yrityksissa-hallitus-lopettaa-alle-30-vuotiaiden-maaraaikaisuuksien-muutosten-valmistelun> Luettu 29.11.2018.

Liukko, Jyri (2013) Solidaarisuuskone, elämän vakuuttaminen ja vastuujatteluun muutos. Helsinki: Gaudeamus.

Lyytimäki, Jari & Lähteenoja, Satu & Sokero, Mikael & Korhonen, Satu & Furman, Eeva (2016) Agenda 2030 Suomessa: Kestävän kehityksen avainkysymykset ja indikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 31/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Löfgren, Mari & Hellstén, Harri (2016) Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa. TEM-julkaisuja 40/2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-157-9>

Maanselkä, Asmo (2017) Kannustava perusturva. Isosta-Britanniasta mallia Suomen sosiaaliturvauudistukseen. Ajatushautomo Kompassi.

Mankiw, N. Gregory (2009) Macroeconomics. New York: Worth Publishers.

Marchal, Sarah & Marx, Ive & Van Mechelen, Natascha (2014) The Great Wake-Up Call? Social Citizenship and Minimum Income Provisions in Europe in Times of Crises. Journal of Social Policy 43 (2), 247-267.

Matikka, Tuomas & Harju, Jarkko & Kosonen, Tuomas (2016) Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. <https://vatt.fi/documents/2956369/3243686/Tuloverotuksen+vaikutus+ty%C3%B6n+tarjontaan/09c01664-b649-4fbc-b469-aac7f68afa42/Tuloverotuksen+vaikutus+ty%C3%B6n+tarjontaan.pdf> Luettu 29.11.2018.

Mattila, Maija (2018) Alustatalous ei ole jakamistaloutta (välttämättä). Lähtökohtia alustatalouden sääntelyyn. Impulsseja 10/2018. Kalevi Sorsa Säätiö.

McLeay, Michael & Radia, Amar & Thomas, Ryland (2014) Money (creation) in the modern economy. Bank of England Quarterly Bulletin, 54 (1), 4-13.

Ministry of Finance (2019) Aftale om genopretning af dansk økonomi. Julkaistu: 25.5.2010. <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2010/05/20100525-aftale-om-genopretning-af-dansk-oekonomi>

Mitrunen, Matti (2013) Työmarkkinoiden polarisaatio Suomessa VATT Muistiot 33. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Mortensen, Dale T. & Pissarides, Christopher A. (1994) Job creation and job destruction in the theory of unemployment. Review of Economic Studies 61 (3), 397–415. <https://doi.org/10.2307/2297896>

Mukkila, Susanna & Ilmakunnas, Ilari & Moisio, Pasi & Saikkonen, Paula (2017) Perusturvan riittävyys ja köyhyys 2017. THL. Tutkimuksesta tiiviisti 31. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuslaitos. [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135425/Suomensosiaalinentila\\_4\\_2017\\_final2\\_korjattu.pdf](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135425/Suomensosiaalinentila_4_2017_final2_korjattu.pdf) Luettu 29.11.2018.

Mukkila, Susanna, Ilmakunnas, Ilari, Moisio, Pasi & Saikkonen, Paula (2019) Köyhyys ja perusturvan riittävyys. Teoksessa Sakari Karvonen & Laura Kestilä (toim.) Suomalaisten hyvinvointi 2018. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuslaitos, 79-93.

Mykkänen, Kai (2016) Ansiosidonnainen starttirahaksi, järjestöt eivät saa estää. Uusi Suomi Puheen- vuoro-blogi 8.4.2016.

National Audit Office (2018) Rolling out Universal Credit - Report by the Comptroller and Auditor General, Department for Work & Pensions, 15 June 2018. <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/06/Rolling-out-Universal-Credit.pdf>

Nesvetailova, Anastasia (2015) A Crisis of the Overcrowded Future: Shadow Banking and the Political Economy of Financial Innovation. *New Political Economy* 20 (3), 431–53.

Nooteboom, Bart (1987) Basic income as a basis for small business. *International Small Business Journal* 5 (3), 10–18. <https://doi.org/10.1177/026624268700500301>

Obstbaum, Meri (2018) Työn murros ja työn polarisaatio Suomen työmarkkinoilla. <https://www.slideshare.net/THLfi/meri-obstbaum-tyn-murros-ja-polarisaatio-suomen-tymarkkinoilla>

OECD (2018a) *Economic Surveys Finland*. Pariisi: OECD Publishing.

OECD (2018b) *Basic Income or a Single Tapering Rule? Incentives, Inclusiveness and affordability compared for the case of Finland*. Pariisi: OECD Publishing.

OECD (2018c) *The Future of Social Protection - What Works for Non-standard Workers?* Pariisi: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264306943-en>

OECD (2015) *In it together: Why less inequality benefits all*. Pariisi: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264235120-en>

OKM [Opetus- ja kulttuuriministeriö] (2017) *Luova talous ja aineettoman arvon luominen kasvun kärjiksi. Luo-vat alat Suomen talouden ja työllisyyden vahvistajina -työryhmän raportti*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 18/2017. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

Osakeyhtöyölaki 624/2006. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)

Parviainen, Päivi & Federley, Maija & Grenman, Katri & Seisto, Anu (2017) *Osaaminen ja työllisyys digimurroksessa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 24/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Parviainen, Päivi & Federley, Maija & Seisto, Anu & Koponen, Johannes & Annala, Mikko & Korhonen, Ossi & Harjunen, Ville (2017) *Digimuutoksessa onnistumisen eväät*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 54/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Peck, Jamie (2001) *Workfare states*. New York: Guilford Publications.

Penttilä, Reetta & Hiilamo, Heikki (2017) *Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa*. *Yhteiskuntapolitiikka* 82 (4), 404-416.

Perkiö Johanna (2019) *From Rights to Activation: The Evolution of the Idea of Basic Income in the Finnish Political Debate, 1980 to 2016*. *Journal of Social Policy*, 1–22.

Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011-2015 (2015) *Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä*. Työpaperi 1/2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-419-9>

Pulkka, Ville-Veikko (2018a) "This time may be a little different" – exploring the Finnish view on the future of work. *International Journal of Sociology and Social Policy*. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-05-2018-0070>

Pulkka, Ville-Veikko (2018b) *Perustulokokeilu ei johda perustulon toteuttamiseen*. *Politiikasta-lehti* 3.3.2018. <https://politiikasta.fi/perustulokokeilu-ei-johda-perustulon-toteuttamiseen/> Luettu 29.11.2018.

Poskela, Jamo & Kutinlahti, Pirjo & Hanhike, Tiina & Martikainen, Mikko & Urjankangas, Hanna-Maria (2015) *Kokeileva kehittäminen*. TEM-raportteja 67/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Pärnänen, Anna (2015) *Itsensätyöllistäjien tulotaso on alhainen*. *Tieto&Trendit* 21.10.2015. <http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2015/itsensatyollistajien-tulotaso-on-alhainen/> Luettu 29.11.2018.

Piketty, Thomas (2015) *About Capital in the Twenty-First Century*. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 105 (5), 48-53.

PWC (2014) *Social Security Systems around the globe*. <https://www.pwc.com/gx/en/hr-management-services/pdf/social-security-country-profiles-august-2014.pdf>

- Raittila, Simo & Korpela, Tuija & Ylikännö, Minna & Laatu, Markku & Heinonen, Hanna-Mari & Jauhainen, Signe & Helne, Tuula (2018) Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Helsinki: Kela, Työpapereita 138.
- Rauhanen, Timo & Grönberg, Sami & Harju, Jarkko & Matikka, Tuomas (2015) Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Regeringskansliet (2018) En ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2018/02/dir.-20188/>
- Rikama, Samuli (2017) Voimakkaasti kasvuhakuiset pk-yritykset. TEM-analyyseja 77/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Rikama, Samuli (2017) Pk-yritysten kansainvälistyminen. TEM-analyyseja 82/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Rikama, Samuli (2015) Pk-yritysten rahoitus. TEM 18/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Rikama, Samuli (2015) Pk-yritysten rahoitus. TEM 6/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Rikama, Samuli (2015) Digitalisesti suuntautuneet pk-yritykset. TEM 5/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Romer, Paul M. (1990) Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98 (5), 71-102.
- Romer, Paul M. (1994) The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 8 (1), 3-22.
- Räisänen, Heikki (2013) Onko yksikään työllisyyskokeilu onnistunut Suomessa? TEM-analyyseja 47/2013. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <https://tem.fi/dms-portlet/document/2/365573> Luettu 29.11.2018.
- SAK (2018) SAK:n kysely vahvistaa epäilyt: Aktiivimalli on työttömyysturvan leikkuri – kärsijöinä erityisesti yli 55-vuotiaat työttömät. Tiedote. Kirjoittaja: SAK. Julkaistu 16.12.2018. <https://www.sak.fi/ajan-kohtaista/uutiset/sakn-kysely-vahvistaa-epailyt-aktiivimalli-tyottomyysturvan-leikkuri-karsijoina-erityisesti-yli-55-vuotiaat-tyottomat> Luettu 21.12.2018.
- Sauramo, Pekka (2015) Kuinka huono Suomen hintakilpailukyky oikein on? *Talous & Yhteiskunta* 2/2015. <http://www.labour.fi/ty/tylehti/ty/ty22015/pdf/ty22015Sauramo.pdf%20> Luettu 29.11.2018
- Sennett, Richard (2006) *The Culture of the New Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Seppälä, Jyri & Kurppa, Sirpa & Savolainen, Hannu & Antikainen, Riina & Lyytimäki, Jari & Koskela, Sirkka & Hokkanen, Joonas & Känkänä, Riina & Koltola, Leo & Hippinen, Ilkka (2016) Vihreän kasvun sekä materiaali- ja resurssitehokkuuden avainindikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 23/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Seppälä, Jyri & Sahimaa, Olli & Honkatukia, Juha & Valve, Helena & Antikainen, Riina & Kautto, Petrus & Myllymaa, Tuuli & Mäenpää, Ilmo & Salmenperä, Hanna & Alhola, Katriina & Kauppila, Jussi & Salminen, Jani (2016) Kiertotalous Suomessa – toimintaympäristö, ohjaukseen ja mallinnetut vaikutukset vuoteen 2030. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Sihto, Matti (2013) Työllisyys- ja aktiivipolitiikan tulevaisuudennäkymiä. Teoksessa Vappu Karjalainen & Elsa Keskitalo (toim.) *Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa*. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 190–206. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-888-9> Luettu 29.11.2018.
- Simons, Magnus & Honkatukia, Juha & Antikainen, Riina & Hippinen, Ilkka & Merenheimo, Tiia & Lehtomaa, Jere & Kautto, Petrus & Mikkola, Markku & Tikkanen, Sarianna & Salmenperä, Hanna (2018) Taloudelliset ohjaukseen kiertotalouden arvoketjuissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 54/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.



- Sipilä, Jorma (2011) Hyvinvointivaltio sosiaalisena investointina. Yhteiskuntapolitiikka 76 (4), 359–372. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209117850> Luettu 29.11.2018.
- Sisäministeriö (2016) Suomen kansallinen riskiarvio 2015. Sisäministeriön julkaisu 3/2016. Helsinki: Sisäministeriö.
- SITRA (2019): Yhteiskunnalliset yritykset. <https://www.sitra.fi/aiheet/yhteiskunnalliset-yritykset/> luettu 30.1.2019.
- Sorsa, Ville-Pekka (2017) Riittävätkö rahat yhteiseen hyvinvointiin? Teoksessa Johannes Kananen (toim.) Kilpailuvallion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus. Helsinki: Gaudeamus, 69–96.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2018) Eheä yhteiskunta ja kestävä hyvinvointi. Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuus katsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 22/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Spangar, Timo & Arnkil, Robert (2018) Työelämäohjaus ja työllisyydenhoito. Teoksessa Työllisyyskysymys (toim.) Jouko Kajanoja. Helsinki: Into, 259–287.
- Spasova, Slavina & Bouget, Denis & Ghailani, Dalila & Vanhercke, Bart (2017) Acces to social protection for peope working on non-standard contracts and as self-employed in Europe. A study of national policies. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Bryssel: European Commission.
- Standing, Guy (2011) The Precariat. The New Dangerous Class. New York: Bloomsbury Academic.
- Start Up Loans (2019) Am I eligible? <https://www.startuploans.co.uk/am-i-eligible/>
- STM [Sosiaali- ja terveysministeriö] (2017) Työryhmäraportti: Kannustinloukut. Työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovittaminen sekä lineaarinen malli. Osatyökykyisille tie työelämään –kärkihanke (OTE). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 32/2017. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM – Muistio yhdistelmävakuutuksesta (2018) [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/8a5418d3-72ff-4735-8cf0-330b9253df96/eb4625cd-cdb7-4fc7-921a-5c717b9e35e3/MUISTIO\\_20180215131620.pdf](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/8a5418d3-72ff-4735-8cf0-330b9253df96/eb4625cd-cdb7-4fc7-921a-5c717b9e35e3/MUISTIO_20180215131620.pdf)
- Stockhammer, Engelbert (2012) Financialization. Teoksessa Jan Toporowski & Jo Michell (toim.) Handbook of Critical Issues in Finance. Cheltenham: Edward Elgar, 121–126.
- Suomalaisen työn liitto (2019) Yhteiskunnallinen yritys. <https://suomalaintyo.fi/yrityksille/yhteiskunnallinen-yritys/> katsottu 31.1.2019.
- Sutela, Hanna & Pärnänen, Anna (2018) Yrittäjät Suomessa 2017. Helsinki: Tilastokeskus.
- SVT [Suomen Virallinen Tilasto] (2019) Yritysten rakenne- ja tilinpäästöttilasto. Helsinki: Tilastokeskus. <http://www.stat.fi/til/yrti/index.html>
- SVT (2018a) Väestöennuste. Helsinki: Tilastokeskus. [http://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn\\_2018\\_2018-11-16\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/vaenn/2018/vaenn_2018_2018-11-16_tie_001_fi.html) Luettu 23.12.2018
- SVT (2018b) Varhaiskasvatukseen 31.12.2017 osallistuneet 1–6-vuotiaat, % vastaavanikäisestä väestöstä, kunnan kustantamat palvelut.
- SVT (2017) Tulonjaon kokonaistilasto. Tulokehitys Alueittain 2017, Liitetaulukko 1. Gini-kertoimet (%) Suomessa 1966–2017. Helsinki: Tilastokeskus. [http://www.stat.fi/til/tjkt/2017/01/tjkt\\_2017\\_01\\_2018-12-18\\_tau\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/tjkt/2017/01/tjkt_2017_01_2018-12-18_tau_001_fi.html) Luettu: 25.1.2019
- Sveriges Radio (2018) Regeringen vill att fler ska omfattas av arbetslöshetsförsäkringen. Julkaistu 24.4.2018. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6892556>
- Särkelä, Riitta & Siltaniemi, Aki & Rouvinen-Wilenius, Päivi & Parviainen, Heikki & Ahola, Eija (toim.) (2014): Hyvinvointitalous. SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry. [www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/11/hyvinvointitalous\\_final.pdf](http://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/11/hyvinvointitalous_final.pdf)
- Takuusaatio (2019) Mitä eläminen maksaa? <https://www.takuusaatio.fi/itseapu/mita-elaminen-maksaa> katsottu 30.1.2019
- Talouselämä (2017) Economic policy council report. Helsinki:

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. <https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2017/01/economic-policy-council-report-2016.pdf> Luettu 29.11.2018

Taloustieteen Nobel-palkintokomitea (2018) Economic growth, technological change and climate change. Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2018. The Committee for the Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. <https://www.nobelprize.org/uploads/2018/10/advanced-economicsciencesprize2018.pdf>

THL [Terveyden ja hyvinvoinnin laitos] (2018) Osallistavan sosiaaliturvan kokeilu. <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/osallistavan-sosiaaliturvan-kokeilu>. Luettu 30.1.2019

The Guardian (2018) Deliveroo couriers win six-figure payout in employment rights case. Kirjoittaja: Sarah Butler. Julkaistu 28.6.2018. <https://www.theguardian.com/business/2018/jun/28/deliveroo-couriers-win-six-figure-payout-in-employment-rights-case>

The Telegraph (2014) Half of UK start-ups fail within five years. Kirjoittaja: Elizabeth Anderson. Julkaistu 21.10.2014. <https://www.telegraph.co.uk/finance/businessclub/11174584/Half-of-UK-start-ups-fail-within-five-years.html>

Tikkanen, Sarianne & Antikainen, Riina & Kautto, Petrus & Salmenperä, Hanna (2018) Katsaus kierto-talouden mahdollisiin taloudellisiin ohjaukeinoihin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 4/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Tilastokeskus (2019): Työllisyysaste. Findikaattori. <https://findikaattori.fi/fi/41> Luettu 31.1.2019.

Tilastokeskus (2018a) Aloittaneet ja lopettaneet yritykset 2017. [https://www.tilastokeskus.fi/til/aly/2017/aly\\_2017\\_2018-10-31\\_kat\\_001\\_fi.html](https://www.tilastokeskus.fi/til/aly/2017/aly_2017_2018-10-31_kat_001_fi.html)

Tilastokeskus (2018b) Yritykset. [https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk\\_yritykset.html#yritykset2016](https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_yritykset.html#yritykset2016) [Luettu 6.12.2018]

Tilastokeskus – Käsitteet (2018) Käsitteet. <https://www.stat.fi/meta/kas/mikroyritys.html> [Luettu 20.12.2018]

Tilastokeskus (2017) Aloittaneet ja lopettaneet yritykset 2016. [http://www.stat.fi/til/aly/2016/aly\\_2016\\_2017-10-31\\_tie\\_001\\_fi.html](http://www.stat.fi/til/aly/2016/aly_2016_2017-10-31_tie_001_fi.html)

Timbro (2017) Nödvändighetsföretagarna. <https://timbro.se/arbetsmarknad/nodvandighetsforetagarna/>

Tuomala, Matti (2004) Miksi sosiaalivakuutusta tarvitaan? Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helne (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 272–282.

Tuomaala, Mika (2018) Aktiivisilta työvoimapolitiisilta palveluilta avoimille työmarkkinoille sijoittuminen vuonna 2016. TEM-analyseja 88/2018. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161017> Luettu 29.11.2018.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) Murroksesta uuteen kasvuun. Työ- ja elinkeinoministeriön tulevaisuus-katsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 20/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) Arvoa synnyttävän liiketoiminnan lähteillä. TEM-oppaat 4/2018. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018) Yritystukien uudistamista koskeva parlamentaarinen työryhmä, loppuraportti. TEM-julkaisuja 14/2018. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Suomen tekoälyaika – Suomi tekoälyn soveltamisen kärkimaaksi: Tavoite ja toimenpidesuosituksat. TEM-raportteja 41/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi. TEM-julkaisuja 25/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Yrityskatsaus, kesäkuu 2017. Kasvua kestävästä liiketoiminnasta. TEM oppaat ja muut julkaisut 6/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Jakamistalouden säädösympäristö – Haasteet ja kehittämistarpeet. TEM-raportteja 44/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Jakamistalous Suomessa 2016. Nykytila ja kasvunäkymät. TEM-raportteja 9/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Kasvun agenda. Yritysten menestyksestä työtä ja toimeentuloa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raportteja 11/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Muotoile Suomi -ohjelman väliarviointi. TEM-raportteja 33/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista. TEM-julkaisuja 22/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017) Kasvua ja työpaikkoja kestävästä ratkaisusta. TEM-julkaisuja 39/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016) Rohkeutta, näkemystä, kasvua. Aineeton tuotanto vauhdittaa uudistumista. TEM-oppaat 10/2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016) Yritystuet – mitä ne ovat ja valmistelun askeleet. TEM-oppaat 11/2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2016) Uudistuminen yritysten kasvun vauhdittajana. TEM-oppaat 9/2016. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) Palvelutalouden murros ja digitalisaatio – Suomen kasvun mahdollisuudet. TEM-julkaisuja 12/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) Työvoiman käyttötapojen ja työn muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän loppuraportti. TEM-julkaisuja 2/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) Aineeton arvo. Talouden uusi menestystekijä. TEM-oppaat 22/2015. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2013) Itsensä työllistäjät –vertailuselvitys. Sosiaaliturvan, kilpailulainsäädännön ja työsopimuslainsäädännön soveltaminen Tanskassa, Ruotsissa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Virossa. TEM raportteja 8/2013. Työelämä- ja markkinaosasto. Helsinki: Tilastokeskus.

Työterveyshuoltolaki 1383/2001. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)

Työttömyysturvalaki 1290/2002. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi)

Unionen (2018) Unionens politik för ökad trygghet bland egenföretagare. Stockholm: Unionen. <https://www.unionen.se/sites/default/files/files/Unionens%20politik%20f%C3%B6r%20%C3%B6kad%20trygghet%20bland%20egenf%C3%B6retagare%20F%C3%96R%20WEBBEN.pdf>

Universal Credit (2019) Welfare Reform Act 2012. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/contents/enacted>

Uusitalo, Roope (2017) Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-128041.pdf> Luettu 29.11.2018.

Valtioneuvosto (2018) Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2.osa. Ratkaisuja työn murroksessa. Valtioneuvoston julkaisusarja 30/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2018) Kansallisen uudistumiskyvyn edellytykset. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 11/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2017) Yrittäjyyden uudet suunnat – selvitys hallituksen toimenpiteistä yrittäjyyden vahvistamiseksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2016) Työpolitiikan vaikuttavuus ja vaihtoehdot. Tutkimus työpoliittisten toimenpiteiden toimivuudesta, tuloksista ja tulevaisuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 3/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2014) Päätöksenteosta muutoksentekoon. Valtioneuvoston kanslian tulevaisuuskuksaus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2014. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2013) Kestävällä kasvulla hyvinvointia. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 18/2013. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtiovarainministeriö (2018) Työ, hyvinvointi ja tulevaisuus. Valtiovarainministeriön tulevaisuuskuksaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 17/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

van Oorschot, Wim & Roosma, Femke (2015) The social legitimacy of differently targeted benefits. Antwerp: ImPRoVE Working Paper No. 15/11. Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.

Von Wright, Georg H. (1992) Minervan pöllö. Otava.

Vartiainen, Juhana (2014) Hyvinvointivaltio ja markkinatalous. Yhteiskuntapolitiikka 79 (3), 328–336. <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2014061126417> Luettu 29.11.2018.

Vesa, Juho & Kantola, Anu (2016) Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Widerquist, Karl & Noguera, José A. & Vanderborght, Yannick & De Wispelaere, Jurgen (2013) Basic income. An anthology of contemporary research. Hoboken: John Wiley & Sons.

Wilkinson, Richard G. & Pickett, Kate (2009) The spirit level. Yhdistynyt kuningaskunta: Allen Lane.

Wilenius, Markku (2015) Tulevaisuuskirja. Otava.

Wolin, Sheldon (2008) Managed democracy and the specter of inverted totalitarianism. New Jersey: Princeton University Press.

Yeung, Anne Birgitta & Saari, Juho & Legerspetz (2007) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Teoksessa Juho Saari & Anne Birgitta Pessi (toim.) Oikeudenmukaisuus hyvinvointivaltiossa. Helsinki: Gaudeamus, 13–15.

Yle (2018a) Petteri Orpon veropuheet hämmentävät – Ekonomisti: Juuri kenenkään verotus ei kiristyi, vaikkei tuloveronkevennyksiä tehtäisi. Yle Uutiset. Kirjoittaja: Tero Valtanen. Julkaistu 19.8.2018. <https://yle.fi/uutiset/3-10359971> Luettu 29.11.2018.

Yle (2018b) Hallituksen veronkevennykset näkyvät suomalaisen tuloissa, mutta niin näkyy moni muukin asia. Kirjoittaja: STT. Julkaistu 29.10.2018. <https://yle.fi/uutiset/3-10480262> Luettu 29.11.2018.

Yle (2018c) Tilanne pahentunut entisestään: Aktiivimallin leikkuri alentanut jo 160 000 työttömän korvauksia. Kirjoittaja: Pekka Pantsu. Julkaistu 25.11.2018. <https://yle.fi/uutiset/3-10524820> Luettu 29.11.2018.

# LIITTEET

## Liitetaulukko 1. Sosiaalivakuutus erilaisten riskin varalta.

Luvut ovat vuodelta 2019

Sosiaaliturva	Yrittäjä	Palkansaaja / työntekijä
Työttömyys - perusturva	<p>Päätoiminen yrittäjä ei voi saada työttömyyskorvausta, tilanne muuttuu jos työskentely omassa yrityksessä (esim. osakeyhtiö) päättyy, koko yritystoiminta päättyy tai yritystoiminta keskeytyy yhtäjaksoisesti vähintään 4 kuukaudeksi. Päätoimisen yrittäjyyden voidaan myös katsoa muuttuneen sivutoimiseksi, jos henkilö on opiskellut tai ollut palkkatöissä kokopäiväisesti vähintään 6 kuukautta ja on täyttänyt palkansaajan 26 viikon työssäoloehdon yritystoiminnan aikana.</p> <p>Sivutoiminen yrittäjä voi saada soviteltua työttömyyskorvausta. Yrittäjyys tulkitaan sivutoimiseksi, jos yrittäjyys arvioidaan niin pienimuotoiseksi, ettei se ole esteenä koko-aikatyön vastaanottamiselle.</p> <p>Työttömyyspäiväraha kun Työttömyysturvan työssäoloehto kerryttävä YEL-vakuutettu työtulo vähintään 12 816 €/v ja 15 kuukauden työssäoloehto täyttyy työttömyyttä edeltäneen 48 kuukauden aikana.</p> <p>18–67-vuotias henkilö, toiminnut yhtäjaksoisesti yrittäjänä vähintään 4 kuukautta.</p> <p>Muuten työmarkkinatuki.</p>	<p>Työttömyyspäiväraha, perusosa 32,40 eur/pv Korotusosa työllistämistä edistäväistä palveluista 4,74 eur/pv. Maksetaan kun on ollut palkkatyössä vähintään 26 viikkoa (noin 6 kk) työttömyyttä edeltäneen 28 kuukauden eli tarkastelujakson aikana.</p> <p>Työaika on ollut vähintään 18 tuntia viikossa. Jos työehtosopimusta ei ole, palkan on pitänyt olla vähintään 1211 eur/kk</p> <p>Työmarkkinatuki (suurus sama kuin päivärahassa 697 eur/kk), mutta: pääomatulot huomioidaan, vanhempien kanssa asuvalla vanhemman tulot vaikuttavat, alle 25-vuotiaalle koulutukseen ja työllistämistä edistäviin toimenpiteisiin liittyviä rajoituksia. Työmarkkinatukea ei makseta missään olosuhteissa ulkomaille (toisin kuin peruspäivärahaa voidaan maksaa joissakin olosuhteissa).</p> <p>Yleiset kriteerit työttömäksi määrittelyssä: työkykyisyys, työmarkkinoiden käytettävissä oleminen ja koko-aikatyön hakeminen. Viranomaisille mahdollisesti toimitettavat dokumentit: työtodistukset ja työsopimukset, lomautusilmoitukset tai todistukset, päättö- ja tutkintotodistukset, ero- tai keskeyttämistodistukset oppilaitoksesta erottaessa tai opintojen keskeytyessä, asiakirja opintojen alkamisen ajankohdasta ja opintojen laajuudesta, mahdolliset koulutukseen hakeutumisen tulokset alla 25-vuotiaiden kohdalla, todisteet armeijan tai siviilipalveluksen suorittamisesta.</p>

<p>Työttömyys- turva ansio- sidonnainen</p>	<p>Ansiosidonnainen työttömyys- päiväraha</p> <p>Vakuutusmaksut vähennettä- vissä henkilökohtaisessa tai yri- tyksen verotuksessa.</p> <p>Yrittäjien työttömyyskassan jä- senyys vähintään 15 työttö- myyttä edeltänyttä kuukautta.</p> <p><i>Työssäoloehto:</i> 15 kuukautta viimeisen 48 kuukauden ai- kana, minkä lisäksi YEL- tai MYEL-vakuutetun vuosityötu- lon on oltava vähintään 12 816 euroa tai TyEL-vakuutuksen alainen kuukausipalkka vähin- tään 1048 euroa.</p> <p>Ansiosidonnainen työttömyys- vakuutus: AYT, SYT AYT: AYT-kassan jäsenmaksu on 2,25 % työttömyysvakuutuk- sen perusteena käytetyn työtö- lon 5800 euroa ylittävästä osuudesta.</p> <p>SYT: Vähimmäistason jäsen- maksu on 12,71 €/kk. Jäsen- maksu on vähennyskelpoinen henkilökohtaisessa verotuk- sessa.</p> <p>Perheenjäsenen YEL jos per- heen jäsenelle ei makseta palk- kaa</p> <p>Yrittäjän ansiosidonnaisen työt- tömyysturvan perusosa rahoiteta- taan verovaroin ja ansio-osa yrittäjien työttömyyskassan jä- senyysmaksuilla.</p>	<p>Ansiosidonnainen työttömyyspäivä- raha</p> <p>Vakuutusmaksu verovähennyskelpoi- nen henkilökohtaisessa verotuksessa</p> <p>Työttömyysvakuutusmaksu 1,5 % pal- kansaajan palkasta. Työnantajan työttömyysvakuutus- maksu on 0,5 %, jos palkkasumma on korkeintaan 2 086 500 euroa. Sen ylit- täväältä osalta työttömyysvakuutus- maksu on 2,5 % palkasta.</p> <p>Palkansaajan on oltava palkansaajan työttömyyskassan jäsen vähintään 26 edellistä viikkoa ja täytettävä työssä- oloehto.</p> <p><i>Työssäoloehto:</i> 28 kuukauden aikana työskennellyt vähintään 26 sellaista kalenteriviikkoa, joina hänen työai- kansa on vähintään 18 tuntia ja palkka työehtosopimuksen mukainen.</p> <p>Korotettu päiväraha 55 % päiväpalkan ja perusosan erotuksesta (enintään 200 päivää) kun osallistutaan työllisty- mistä edistäviin toimiin.</p> <p>Eläkekarttuma 75 prosenttisen vakuu- tuspalkan perusteella</p> <p>Mahdollisuus soviteltuun päivärahaan: suojaosan jälkeen (300 eur), jokainen ansaittu euro vähentää päivärahaa 50 senttiä. Soviteltu päiväraha yhdessä ansiosidonnaisen kanssa ei voi kuiten- kaan olla enempää kuin ansiopäivära- han perusteena oleva palkka.</p> <p>Ansiosidonnaista turvaa maksetaan enintään 400 päivän ajan (huom. poik- keukset)</p> <p>Palkansaajan ansiosidonnaisen työttö- myysturvan perusosa rahoitetaan ve- rovaroin ja ansio-osa pääosin työttö- myysvakuutusmaksuilla. 5,5 % ansio- osasta rahoitetaan palkansaajien työt- tömyyskassan jäsenyysmaksuilla.</p>
---	---	---

Vanhuus	<p>Ensisijaisesti työeläkelaitokset maksavat työeläkettä työn ja yritystoiminnan perusteella. Kela maksaa kansaneläkettä (voi olla myös työkyvyttömyyseläkettä). Kela voi maksaa myös takuueläkettä, mitä haetaan jos muut eläkkeet ja korvaukset eivät ylitä kansaneläkkeen tai takuueläkkeen tulo- ja rajaa tai työeläkettä ei ole karttunut ollenkaan.</p> <p>Kansaneläkkeiden kulut rahoitetaan kokonaan valtion verovaroin. (Vuonna 2017 kansan- ja takuueläkkeitä maksettiin 2,4 miljardia euroa.)</p> <p>Kansaneläke pitkäaikaistyöttömälle, joka syntynyt ennen vuotta 1958 (Lisäksi joillekin varhennettu vanhuuseläke)</p>	
Eläkkeet	<p>Pakollinen YEL-vakuutus: maksetaan ilmoitetusta YEL-työtulosta: maksuprosentit ikäryhmittäin 24,10 % tai 25,6 % ilmoitetusta työtulosta</p> <p>YEL työtulon alaraja 7 799,37 € /vuosi YEL työtulon yläraja 177 125 € /vuosi</p> <p>Maatalousyrittäjillä: MYEL, vaihtelee ikäryhmittäin, alle 27 322,93 euron työtulosta 13,01 % tai 13,82 %, ja 42 946,11 euron työtulon ylitävältä osuudelta 24,1 % tai 25,6 %. Näiden työtulorajojen välillä vakuutus nousee liukuvasti.</p> <p>Yrittäjien ja maatalousyrittäjien eläkkeet rahoitetaan jakojärjestelmällä eli kyseisen vuoden YEL- ja MYEL-maksuilla sekä valtionosuuksilla. Valtio maksaa yrittäjäeläkkeiden kustannuksista osuudet, joihin YEL- ja MYEL-vakuutusmaksut eivät riitä.</p>	<p>Työeläke (TyEL, MEL, JuEL) TyEL, MEL ja JuEL maksetaan palkan perusteella. Keskimäärin 24,4 % palkasta, josta työntekijän maksuosuus ikäryhmittäin 6,75 % tai 8,25 % palkasta</p> <p>Rahoitus: Työeläkemaksut (työntekijät, työnantajat, valtio, työttömyysvakuutusrahasto), rahastot.</p> <p>Yksityisalojen palkansaajien eläkkeet: osittain rahastoivalla tekniikalla eli niihin käytetään jatkuvasti sekä työeläkemaksuja että pitkän ajan kuluessa kerättyjä rahastoja ja niille saatuja tuotoja</p> <p>Merimieseläkkeiden kustannuksiin osallistuu lisäksi valtio maksamalla osan eläkemenosta</p> <p>Eläkettä kartuttavat ansiosidonnaiset etuudet: ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, äitiys-, erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainraha (vanhempainrahaa voidaan maksaa myös osittaisena tai vähimmäistasoisena), aikuiskoulutustuki, vuorottelukorvaus, sairauspäiväraha (myös osasairauspäiväraha), erityishoitoraha, kuntoutusraha, LITA-ansionmenetykskorvaukset.</p>

Sairaus	<p>Sairauspäivärahaan oikeutettuja pysyvästi Suomessa asuvat 18–67-vuotiaat yrittäjät. Päivärahaoikeus syntyy sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden perusteella.</p> <p>Vahvistettu YEL- työtulo määrittää yrittäjän sairauspäivärahan suuruuden. Sairauspäivärahan määrää laskettaessa huomioidaan sekä YEL-vakuutettu työtulo että palkansaajana ansaittu palkkatulo, jos sitäkin on. Yrittäjän sairauspäivärahaa haetaan Kelasta.</p> <p>18–67-vuotias henkilö, toiminut yhtäjaksoisesti yrittäjänä vähintään 4 kuukautta.</p>	<p>Alla vuoden työkyvyttömyyden aiheuttama ansiomenetys.</p> <p>Työntekijälle maksetaan palkkaa ensimmäiset 10 päivää (omavastuu aika 9 arkipäivää), jonka jälkeen sairauspäiväraha maksetaan työnantajalle.</p> <p>Mahdollisuus osapäivärahaan</p> <p>Vammaistuki</p>
Vanhempainpäivärahat	<p>18-67-vuotias henkilö, toiminut yhtäjaksoisesti yrittäjänä vähintään 4 kuukautta. Perustuu YEL-työtuloon.</p> <p>Päivärahan määrää laskettaessa huomioidaan sekä YEL-vakuutettu työtulo että palkansaajana ansaittu palkkatulo, jos sitäkin on.</p>	<p>Äitiysraha ja erityisäitiysraha</p> <p>Isyysraha</p> <p>Vanhempainraha</p> <p>Osittainen vanhempainraha</p> <p>Verotuksessa vahvistettu työtulo</p>
Työkyvyttömyys	<p>Alle vuoden kestävä työkyvyttömyys, yrittäjällä on oikeus sairauspäivärahaan. Yli vuoden työkyvyttömyyden tapauksessa mahdollista saada työkyvyttömyyseläkettä.</p>	<p>Alle 20-vuotiaalle nuoren kuntoutusraha</p> <p>Kuntoutustuki ennen työkyvyttömyyseläkettä</p> <p>Kansaneläke työkyvyttömyyseläkkeenä 16–64-vuotiaille</p>
Työtapa- turma	<p>Vapaaehtoinen YEL-vakuutetuille, pakollinen MYEL-vakuutetuille (MATA)</p>	<p>Työnantaja velvollinen ottamaan työntekijöille tapaturmavakuutuksen</p>



## Liitetaulukko 2. Yritysmuotoja ja sosiaaliturva.

<p>Kevytyrittäjyys (eli laskutuspalvelun käyttö, hyödyntäminen) Toimii Y-tunnuksella tai ilman Päätoimisena ei oikeutta työttömyyskorvaukseen (ks. yrittäjän työttömyysturva), sivutoimisena, soviteltu päiväraha</p>	<p>Päätoimisena YEL-velvollisuus (toiminta yli 4 kk, työtulo yrittää alarajan)</p>
<p>Kevytyrittäjyys toiminimellä (Y-tunnus) Elinkeinonharjoittaja eli toiminimiyrittäjä</p>	<p>Mahdollisuus alarajahuojennukseen (verotus) Mahdollisuus kuluvähennykseen (verotus)</p>
<p>Freelancer yrittäjänä (ei työ- tai virkasuhdetta)</p>	<p>Henkilökohtainen YEL-vakuutus: yksi vakuutus koskee kaikkea yritystoimintaa</p>
<p>Osuuskunnan jäsen (määritellään työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n säännöksessä). Vakiintunut tulkinta on, että jos osuuskunnassa on vähintään 7 jäsentä, niin jäsenet eivät ole yrittäjiä.</p>	<p>Päätoimisena YEL-velvollisuus (toiminta yli 4 kk, työtulo yrittää alarajan) Pelkkä osuuskunnan jäsenyys ei kuitenkaan tarkoita velvoitteita.</p>
<p>Yrityksen osaomistajat / perheenjäsenet</p>	<p>Työskentelee johtavassa asemassa osakeyhtiössä, jossa hänellä on vähintään 15 prosenttia tai häneen perheenjäsenillään tai hänellä perheenjäsentensä kanssa yhdessä on vähintään 30 prosenttia osakepääomasta tai osakkaiden tuottamasta äänimäärästä taikka muutoin vastaava määräamisvalta. Vaihtoehtoisesti osaomistajana pidetään henkilöä, joka ilman johtavaa asemaa työskentelee yrityksessä jossa hänellä itsellään tai hänen perheenjäsenillään tai hänellä perheenjäsentensä kanssa yhdessä on vähintään puolet osakepääomasta, osakkaiden tuottamasta äänimäärästä tai muutoin vastaava määräysvalta. Jos yritystoimintaa ei harjoiteta osakeyhtiön nimissä, osaomistajaksi katsominen edellyttää, että henkilö työskentelee yrityksessä tai yhteisössä (esim. ay, ky, osuuskunta), jossa hänellä tai hänen perheenjäsenillään taikka hänellä yhdessä perheenjäsentensä kanssa on em. vastaava määräysvalta. Yrittäjäksi katsominen edellyttää kuitenkin aina työskentelyä yrityksessä, pelkkä omistus tai perhesuhde ei tee kehenäkään yrittäjää.</p>
<p>Sosiaalinen yrittäjyys Yritys tarjoaa työmahdollisuuksia vajaa-kuntoisille ja pitkäaikaistyöttömille sekä tukee heitä jatkotyöllistymisessä</p>	<p>Sosiaaliturva kuten muillakin yrittäjillä</p>
<p>Yhteiskunnallinen yrittäjyys</p>	<p>Sosiaaliturva kuten muillakin yrittäjillä</p>

Liiketoimintaa ja voittoa tavoitellaan jonkin yhteiskunnallisen päämäärän vuoksi. Käyttää suurimman osan taloudellisesta tuloksestaan liikeideansa mukaisen yhteiskunnallisen päämäärän edistämiseen.	
---	--

### Liitetaulukko 3. Tanska.

Uudistus	Kohderyhmä	Uudistuksen keskeiset tavoitteet ja sisällöt
2017 – Työttömyysturvan uudistaminen tulevaisuuden työmarkkinoille.	Yrittäjät ja itsensä työllistäjät	Työttömyysturvasäännösten yhtenäistäminen niin, että sosiaaliturva kohtelee palkkatyötä tekeviä, yrittäjiä ja itsensä työllistäjiä samalla tavalla. Paremmat mahdollisuudet työllistymiseen ja itsensä elättämiseen sekä kannustinloukkujen purkaminen.
2016 – Työttömyysturvan uudistaminen	Työttömyyskassojen jäsenet	Parantaa kannustimia ottaa vastaan lyhytaikaista tai muuten epätyypillistä työtä silloinkin, kun etuuksia maksetaan. Lisätä työvoiman liikkuvuutta ja työelämän turvallisuutta.
2016 – Jobreformin ensimmäinen vaihe	Vakuuttamattomat työttömät	Parantaa kannustimia työmarkkinoille tuloon ja itsensä elättämiseen. Työikäisten ja -kykyisten on tehtävä vähintään 225 tuntia vuodessa palkattua työtä säilyttääkseen työttömyysturvansa. Uudistusta täydennetään ja laajennetaan myöhemmin.
2014 – Työllistymisuudistus	Kaikki työttömät	Työttömyysjaksojen pituuden lyhentäminen yksilöllisen ohjauksen avulla. Heikoimmin koulutettujen työnhakijoiden koulutustason parantaminen.
2013 – Sairauspäivärahaudistus	Sairauspäivärahan saajat	Sairausajan taloudellisen turvan varmistaminen ja sairausajan jälkeisen työllistymisen tukeminen.
2013 – Sosiaaliturvauudistus	Vakuuttamattomat työttömät	Sosiaaliturvaa saavien määrän vähentäminen sekä nuorten koulutukseen osallistumisen ja opintojen loppuun saattamisen tukeminen.
2012 – Varhaiseläke- ja joustotyöuudistus (flex-job)	Varhaiseläkkeellä olevat ja flex-jobien tekijät	Työllisten osuuden lisääminen, varhaiseläkkeelle pääsyn rajoittaminen, keskimääräistä heikomman tuottavuuden työntekijöiden (vajaa-kuntoiset jne.) tukijärjestelmän tarkentaminen.
2010 – Elvytyspaketti	Työttömyyskassojen jäsenet	Työttömyysjaksojen lyhentäminen. Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan maksamisjakson lyhentäminen neljästä kahteen vuoteen.

## Liitetaulukko 4. Ruotsi.

Uudistus	Kohderyhmä	Uudistuksen keskeiset tavoitteet ja sisällöt
2015 – Työttömyyspäivärahan enimmäismäärän korotus	Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saajat	Parantaa työttömien turvaverkkoa. Enimmäispäivärahaa korotettiin 680 kruunusta 910 kruunuun päivää kohden. Uudistuksen jälkeen 25 000 kr kuukausipalkalla olleet saavat 80 % tuloista ensimmäisten 200 työttömyyspäivän ajalta (tavoite).
2010 – Integraatio-uudistus	Maahanmuuttajat	Tukee oman yrityksen perustamista ja vasta maahan saapuneiden ja heidän perheidensä työmarkkinoille ja yhteiskuntaan integroitumista. Tukea myönnetään yli 25-vuotiaille, joilla on hyväksytty liiketoimintasuunnitelma yritykselleen.
2008 – Sairausvakuutusuudistus	Tilapäisesti työkyvyttömät	Helpottaa työhön paluuta sairauden jälkeen. Sairausvakuutus kattoi aluksi vain vuoden, mutta 2015 aikarajoitus poistettiin. Järjestelmään kuuluu työkyvyn säännöllinen arviointi, jossa selvitetään minkä tasoista tehtävistä henkilö pystyy suoriutumaan. Vuonna 2017 sairauspäivärahaa korotettiin.
2007 – Työ- ja kehitystakuu	Pitkäaikaistyöttömät ja pa-työttömyyden uhkaamat	Työmarkkinoille paluun tai pääsyn edistäminen pitkäaikaisen työttömyyden jälkeen. Sisältää työllistymiseen tai koulutukseen johtavaa toimintaa. Korvasi vuoden 2000 aktiivisuustakuun.
2003 – Varhaiseläkejärjestelmän purkaminen	Työkyvyttömät	Eläkejärjestelmän selkiyttäminen ja varhaiseläkkeen poistaminen. Tilalle tuli tilapäinen työkyvyttömyysetuus yli 30-vuotiaille ja osallistumistuki alle 30-vuotiaille. Uudet tuet osaksi sairausvakuutusjärjestelmää.
2001 – Työttömyysvakuutusuudistus	Työttömät	Työnvälityksen tehostaminen ja työllistymisen nopeuttaminen. Työttömyysturvan saamisen edellytyksiä tiukennettiin niin, että tukea saivat vain työttömät, joille on tehty henkilökohtainen työllistymissuunnitelma. Työtön saa tehdä alueellisia tai ammatillisia rajoituksia vain 100 ensimmäisen työpäivän aikana. Työpaikan vastaanottamatta jättäminen voi johtaa sanktioihin. Työttömyyttä edeltävää työssäoloa tiukennettiin.
1998 – Uusi työttömyysturvajärjestelmä	Työttömät työnhakijat	Työhön paluun helpottaminen ja järjestelmien yksinkertaistaminen. Peruspäivärahan ja ansiosidonnaisen säännösten uudistaminen. Ansiosidonnaisen turvan tavoitetaso 80 % työttömyyttä välittömästi edeltäneistä työtuloista. Tähän tasoon tosin pääsee edelleen vain joka kolmas tuensaaja (vuonna 2017).

## Liitetaulukko 5. Iso-Britannia.

Uudistus	Kohderyhmä	Uudistuksen keskeiset tavoitteet ja sisällöt
2016 – Welfare Reform and Work Act	Työikäiset sosiaaliturvaa saavat henkilöt	Universal Credit -järjestelmän puutteiden korjaaminen. Ottaa huomioon tukien muutosten vaikutukset pienituloisiin perheisiin; säätää etuuksien ylärajat ja ottaa huomioon verohyvytykset (working tax credits) sekä asuntolainojen korot ja vuokramenot. Uudistus tukee Universal Credit (UC) -järjestelmän kehittämistä ja vähentää siihen liittyviä epäkohtia.
2015 – National Minimum Wage Regulations	Pienituloiset työntekijät ja heidän työnantajansa	Yksinkertaistaa minimipalkkasäännöksiä niin, että työntekijöiden ja työnantajien on aiempaa helpompaa toimia. Aiemmat säännökset olivat vuodelta 1999.
2013 – Universal Credit Regulations	Universal Creditin saajat	Säädös sisältää tarkennuksia UC:n edunsaajaryhmiin ja tuen laskentaperusteisiin. Tarkennukset määrittelevät mm. parisuhteen, lapsen ja maksettavaa tukisummaa korottavan nuoren aikuisen määrittelyihin. Tuki maksetaan kotitalous- tai perhekohtaisesti yhdelle pankkitilille.
2012 – Welfare Reform Act (WRA)	Työikäiset sosiaaliturvaa saavat henkilöt	WRA uudistaa kokonaan työikäisten tuloihin perustuvan sosiaaliturvajärjestelmän yhdeksi kokonaisuudeksi, joka tunnetaan yleisesti nimellä Universal Credit. Se yhdistää useita aiempia tukimuotoja, kuten asumistuen ja työttömyyspäivärahan yhdeksi "yleistueksi". UC:n tavoite on lisätä työnhakijoiden aktiivisuutta ja heidän haluaan työllistyä vähentämällä byrokratiaa ja tekemällä työn vastaanottamisesta aina taloudellisesti kannattavaa. Työnhakijalle tarjotaan rahallisen tuen lisäksi ohjausta, jossa pyritään ottamaan huomioon työnhakijan henkilökohtainen tilanne.

## Liitetaulukko 6. Nykyisen hallituksen työllisyyspoliittiset uudistukset.

Esitys	Pääasiallinen sisältö	Tavoite
HE 244/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tulotietojärjestelmästä annetun lain, perintö- ja lahjavero-lain 28 a §:n sekä tulo-verolain 112 a §:n muuttamisesta	Tulotietojärjestelmästä annettuun lakiin lisätään säännökset, jotka ovat tarpeellisia tulotietojärjestelmän laajentamiseksi koskemaan eläke- ja etuustuloja.	Tulorekisterin edistäminen.
HE 236/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta yrittäjien ei omistavien perheenjäsenien työttömyysturvan kehittämiseksi	Yrityksessä työskentelevän ns. ei omistavan perheenjäsenen asema työttömyysturvajärjestelmässä muutetaan palkansaajaksi.	Yrityksessä työskentelevän niin kutsutun ei omistavan perheenjäsenen oikeuden parantaminen ansiopäivärahaan ja työllistymiseen ja työttömäksi jäämiseen liittyvien taloudellisten riskien vähentäminen perheyrietyksessä työskenneltäessä.
HE 227/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 7 luvun 2 §:n ja työttömyysturvalain 2 a luvun 1 §:n muuttamisesta	Irtisanomisperusteelta vaadittavaa asiallista ja painavaa syytä koskevassa kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon työnantajan palveluksessa olevien työntekijöiden lukumäärä sekä työnantajan ja työntekijän olosuhteet kokonaisuudessaan. Työsuhteen päättymisen perusteella asetettava korvauksetonta määräaika lyhennetään nykyisestä 90 päivästä 60 päivään tilanteissa, joissa työnantaja on päättänyt työsuhteen työntekijästä johtuvasta syystä.	Pienten työnantajien työllistämiskynnyksen madaltaminen.
HE 220/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistämiseksi	Lyhytkestoiseen palkkatyöhön tai osa-aikaiseen palkkatyöhön työllistyvän työnhakijan ansaitsema tulo sovitellaan yhteen työttömyysetuuden kanssa sinä etuuden hakujaksona, jonka aikana tulo maksetaan.	Osittaisen työllistymisen ja lyhytkestoisen työn vastaanottamisen edistäminen. Tavoitteena on myös edistää kansallisesta tulotietojärjestelmästä annetun lain mukaisen tulorekisterin käytettävyyttä tilanteessa, jossa työttömyysetuus maksetaan soviteltuna.
HE 171/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opintotukilain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi	Lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen alle 20-vuotias pienituloisen perheen opiskelija on oikeutettu oppimateriaalisiään, jonka määrä on 46,80 euroa kuukaudessa.	Pienituloisista perheistä tulevien lukio-koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen nuorimpien opiskelijoiden opiskelun taloudellisten edellytysten parantaminen. Uudis-

		tus liittyy myös tavoitteeseen toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta. Lisäksi tavoitteena on edistää lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden yhdenvertaisuutta.
HE 160/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta	Kansaneläkeindeksi jäädytetään vuoden 2018 tasolle.	Julkisen talouden suunnitelman mukaiset säästöt.
HE 158/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työaikaliksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	Joustotyöaika noudatettaessa työntekijä päättää itse työajastaan sekä työntekopaikastaan ja työnantaja puolestaan määrittelee tehtävät ja niitä koskevat tavoitteet sekä kokonaisuakataulun. Joustotyöaika on työnantajan ja työntekijän väliseen luottamukseen perustuva työaikajärjestely.	Työaikalain ajantasais-taminen vastaamaan elinkeinorakenteen ja työn tekemisen ta-voissa tapahtuneita muutoksia sekä tehdä työaikadirektiivistä ja muista kansainvälisistä reunaehdoista johtuvia tarkistuksia.
HE 131/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	Valtion työttömyysetuuksiin osoittamien määrärahojen käyttämistä palkkatuen sekä työttömille työnhakijoille myönnettävän starttirahan rahoittamiseen jatketaan.	Palkkatukeen ja starttirahaan käytettävissä olevien määrärahojen riittävyyden turvaaminen ja työttömien työnhakijoiden yhdenvertaisuuden turvaaminen.
HE 125/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta	Kilpailukyky sopimukseen liittyen valtionosuutta vähennetään 497 miljoonaa euroa vuonna 2019. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta vähennetään 90,69 euroa asukasta kohden.	Kilpailukyky sopimuksen tavoitteet
HE 93/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointi-	Työvoimapalveluiden siirto maakunnille.	Työmarkkinoiden toimivuuden edistäminen, osaavan työvoiman saatavuuden li-

<p>palveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta</p>		<p>sääminen ja työtä haakevien työmahdollisuuksien parantaminen.</p>
<p>HE 76/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain sekä koulutuskorvauksesta annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta</p>	<p>Työttömyysvakuutusmaksujen perintämenetelyssä mahdollistetaan sekä toteutuneeseen palkanmaksuun perustuva että nykyistä työttömyysvakuutusmaksujen perintää vastaava ennakollinen työttömyysvakuutusmaksujen perintä.</p>	<p>Tulorekisterin edistäminen</p>
<p>HE 62/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskeväksi lainsäädännöksi</p>	<p>Työvoimapalveluiden avaaminen palvelutuotajille.</p>	<p>Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden lisääminen markkinoita hyödyntämällä.</p>
<p>HE 59/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta</p>	<p>Enintään kuuden kuukauden opiskelun mahdollistaminen, jos työnhakija on täyttänyt 25 vuotta, opinnot antavat ammatillisia valmiuksia tai tukevat yritystoimintaa. Henkilön lisäksi oltava edelleen valmis vastaanottamaan kokoaikatyötä sekä osallistumaan hänelle tarjottuihin palveluihin.</p>	<p>Työttömien työllistymisen ja yritystoiminnan aloittamisen edellytysten tukeminen ja sujuvoittaminen sekä osaan työvoiman saataavuuden lisääminen.</p>
<p>HE 189/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 13 luvun 6 §:n, kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 22 §:n ja valtion virkamieslain 32 §:n muuttamisesta</p>	<p>Oppisopimuskoulutuksen tarjoamisen mahdollistaminen työnantajalle laissa säädetyn lisätyön tarjoamisvelvollisuuden ja takaisinotovelvollisuuden estämättä.</p>	<p>Oppisopimuksen mahdollistaminen kaikilla aloilla.</p>
<p>HE 188/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vaihtelevaa työaikaa noudattavan työntekijän asemaa parantavaksi lainsäädännöksi</p>	<p>Vaihtelevan työajan sopimusten käyttöalan rajoittaminen sekä työnantajavelvoitteiden lisääminen nollatuntisopimuksia käytettäessä.</p>	<p>Työntekijöiden aseman turvaaminen mahdollistaen riittävän joustavien työaikajärjestelyjen käyttämisen sellaisessa työssä, jossa työvoiman tarve vaihtelee</p>



		ennakoimattomalla tavalla.
HE 161/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yleisestä asumistuesta annetun lain muuttamisesta	Asumistuen ehtojen kiristäminen, enimmäismenojen sitominen vuokraindeksin sijasta elinkustannusindeksiin ja indeksikorotuksen jäädyttäminen.	Työnteon kannusteiden parantaminen.
HE 141/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain 36 ja 37 §:n sekä maatalousyrittäjien työterveyshuollon eräiden kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetun lain 1 §:n muuttamisesta	Vakuutettujen yrittäjien sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan lyhentäminen nykyisestä sairastumispäivästä ja sitä seuraavista kolmesta arkipäivästä sairastumispäivään.	Yrittäjien sairauslomamahdollisuuden edistäminen.
HE 136/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta	Kilpailukyky sopimuksen mukainen palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun nosto 0,40 prosenttiyksiköllä ja vastaavasti työnantajien keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun alentaminen 0,40 prosenttiyksiköllä. Työttömyysvakuutusmaksujen kokonaismäärää vähennetään 0,20 prosenttiyksikköä, joka jakautuu puoliksi palkansaajien ja työnantajien kesken.	Talouden kilpailukyyn ja työllisyyden parantaminen.
HE 134/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	Reaaliaikaiseen palkanmaksukohtaiseen ja henkilötasoiseen palkkaraportointiin siirtymisen ja reaaliaikaisiin tietovirtoihin perustuvan keskitetyn tulorekisterin käyttöönotto.	Työnantajien hallinnollisen taakan vähentäminen yksinkertaistamalla työ- ja palvelusuhteisiin liittyviä tietoja koskevia ilmoittamismenettelyjä ja velvoitteita.
HE 124/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta	1) Työttömyysetuus maksetaan 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei ole 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana osoittanut aktiivisuutta olemalla työssä yhteen työssäoloehtoa kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittavaa työaikaa tai ansainnut yritystoiminnasta vastaavaa tuloa taikka ollut viittä päivää työllistymistä edistävässä palvelussa mainitun 65 päivän aikana. 2) Omavastuu aika lyhennetään seitsemästä päivästä viiteen päivään. Nk. aktiivimalli.	Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen. Työllisten määrässä tavoitellaan 8 000 henkilön kasvua kustannusneutraalisti.
HE 123/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden	Kansaneläkeindeksin jäädyttäminen vuoden 2017 tasolle.	Julkisen talouden suunnitelman mukaiset säästöt.

muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta		
HE 121/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta	1) Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta ei arvioida neljän ensimmäisen kuukauden aikana yritystoiminnan aloittamisesta. Työnhakija saa mainitulta ajalta työttömyysetuutta yritystoiminnan estämättä. 2) Työttömien alueellista liikkuvuutta tuetaan maksamalla liikkuvuusavustusta myös osa-aikatyöhön, jonka työaika on keskimäärin alle 18 tuntia viikossa ja jos työn aloittaminen edellyttää osallistumista työhön liittyvään koulutukseen.	Työttömien kannustaminen aloittamaan yritystoiminta sekä työttömien alueellisen liikkuvuuden ja pendelöinnin tehostaminen.
HE 115/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain 5 ja 8 §:n muuttamisesta	Pieni - ja keskituloisilta perittävien varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen alentaminen.	Kannustinloukkujen purkaminen.
HE 78/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Koulutusrahastosta annetun lain 5 ja 6 §:n muuttamisesta	Ammattitutkintostipendin myöntämisen edellytysten keventäminen.	Vakiintuneesti työelämässä olevien henkilöiden ammatillisen pätevyyden lisääminen ja työelämän tutkintojärjestelmän kehittäminen.
HE 51/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta	Kokeilussa mukana olevat kunnat vastaavat kokeilualueilla julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tarjoamisesta kokeilun asiakaskohderyhmälle.	Maakuntamalliin siirtymisen tukeminen pohjustamalla työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuun siirtymistä maakunnille sekä mahdollistamalla työllisyyspalvelujen kehittäminen.
HE 39/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	Toisen asteen ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus vastaamaan tulevaisuuden osaamistarpeita.	Toisen asteen ammatillisen koulutuksen reformi, joka on yksi Juha Sipilän hallitusohjelman osaaminen ja koulutus -painopisteen kuudesta kärkihankkeesta.
HE 19/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 5 luvun 2 §:n	Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain väliaikainen muuttaminen siten, että vuonna 2017 työvoimakoulutuksena hankitaan korkeakoulututkintoon johtavia opintoja uuden korkeakoulututkinnon suorittamiseksi	Työllisyyden edistäminen ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen erityisesti kasvavilla toimialoilla.

väliaikaisesta muuttamisesta	henkilöasiakkaalle, joka on jo aiemmin suorittanut korkeakoulututkinnon.	
HE 257/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työsopimuslain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	Luopuminen työnantajan velvollisuuksista ilmoittaa työntekijöiden irtisanomisesta tai lomauttamisesta työ- ja elinkeinotoimistolle sekä velvollisuudesta tiedottaa julkisista työvoimapalveluista taloudellisilla ja tuotannollisilla syillä irtisanotuille työntekijöille.	Lomauttamiseen ja irtisanomiseen liittyvien työnantajan ilmoitusvelvollisuuksien poistaminen.
HE 216/ 2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta	1) Sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan määrän laskusäännön muuttaminen siten, että ne määräytyvät palkkakertoimella tarkistettavaan nykyiseen 30 000 euron vuosityötulon rajaan asti 70 prosentin mukaan ja sen yllittäväältä osalta 20 prosentin mukaan. 2) Nuoren kuntoutusrahan ja ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärän korottaminen takuueläkkeen tasolle ja sitominen kansaneläkeindeksiin. 3) Kelan päätöksellä mahdollista myöntää kuntoutusrahaa myös yleissivistävän peruskoulutuksen ajalle.	Osatyökykyisten työllistymisen edistäminen ja kuntoutuksen toteutumisen turvaaminen.
HE 215/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta	Perustulokokeilun toteuttaminen.	Perustulon työllisyysvaikutusten selvittäminen.
HE 211/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle kilpailukyky sopimuksessa soveltua muutosturvaa, työnantajan ja henkilöstön välistä yhteistoimintaa sekä työterveyshuoltoa koskevaksi lainsäädännöksi	1) Vähintään 30 työntekijän yrityksissä työnantajalle säädetään velvollisuus tarjota tuotannollisesta ja taloudellisesta syystä irtisanotulle työntekijälle mahdollisuus osallistua työnantajan kustantamaan työllistymistä edistävään valmennukseen tai koulutukseen. Koulutusta tai valmennusta olisi tarjottava työntekijälle, joka olisi työskennellyt työnantajan palveluksessa vähintään viiden vuoden ajan. 2) Irtisanotulle työntekijälle järjestetään työterveyshuolto kuuden kuukauden ajan työntekovelvollisuuden päättymisestä lukien. Työnantajalla on oikeus saada mainitulta ajalta sairausvakuutuslain mukaista korvausta.	
HE 210/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	Kolmen kuukauden ammattitaitosuojan päätyttyä työttömällä on velvollisuus hakea ja ottaa vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta aiheutuneiden kustannusten jälkeen on pienempi kuin hänelle maksettava työttömyysetuus. Jos henkilöllä on oma auto käytettävissään, hänen edellytetään käyttävän sitä	Työn vastaanottamisen nopeuttaminen ja työttömyysjaksojen lyhentäminen tiukentamalla työttömien velvollisuutta hakea tarjottua työtä ja velvollisuutta osallistua työllisty-

	työmatkoihin myös 80 kilometriin kotoa ulottuvan työssäkäyntialueen ulkopuolella. Työstä kieltäytymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaika pidennetään eräissä tilanteissa.	misedellytyksiä parantaviin aktiivitoimenpiteisiin työttömyysetuuden menettämisen uhalla.
HE 209/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta	1) Ansiopäivärahan perusosan, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen rahoittamiseen osoitettavia määrärahoja käytetään palkkatuen, starttirahan ja liikkuvuusavustuksen rahoittamiseen. Palkkatuen enimmäismääriä muutetaan ja palkkatukea suunnataan nykyistä selvemmin työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen. Työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloeseen luetaan palkkatuetusta työstä pääsääntöisesti 75 prosenttia työssäoloehdon muutoin täyttävistä kalenteriviikoista. 2) Starttirahan enimmäiskesto lyhennetään 12 kuukauteen. 3) Työnhakijan haastattelu tulee aina järjestää työttömyyden jatkuttua yhdenjaksoisesti kolme kuukautta ja sen jälkeen aina kolmen kuukauden yhdenjaksoisen työttömyyden jälkeen. 4) Työkokeilun käyttötarkoitusta laajennetaan kokeiluluonteisesti siten, että työkokeilua on mahdollista käyttää työnhakijan soveltuvuuden arvioimiseksi ennen työsopimuksen tekemistä. 5) Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia muutetaan siten, että koulutusta vailla olevilla alle 25-vuotiailla nuorilla olisi oikeus kulukorvaukseen työkokeilun ajalta samoin edellytyksin kuin muillakin työnhakijoilla. 6) Työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että työnhakijalla olisi oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen, jos hänen päätoiminen työllistymisensä yritystoiminnassa kestää enintään kaksi viikkoa. 7) Työmarkkinatukena maksettava matka-avustus ja muuttokustannusten korvaus yhdistetään liikkuvuusavustukseksi. 8) Työnantajan velvollisuudesta tarjota työtä lomautetuille, osa-aikaisille ja takaisinottovelvollisuuden piirissä oleville työntekijöille on mahdollista tietyissä rajatuissa tilanteissa poiketa.	Rakennetyöttömyyden vähentäminen, työllistymiskynnyksen alentaminen sekä työttömyysjaksojen lyhentäminen ja valtion kustannusten vähentäminen.
HE 205/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista sekä varhaiskasvatuslain 13 §:n ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamisesta	Kunnan järjestämän päiväkotij- ja perhepäivähoidosta perittävien asiakasmaksujen muutos.	Erityisesti pienituloisten yhden ja kahden lapsen yksinhuoltajien varhaiskasvatuksen asiakasmaksuja alentaminen sekä yksinhuoltajien työnteon kannustimien parantaminen.

HE 199/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain muuttamisesta	1) Kilpailukyky sopimuksen mukaisesti työntekijien sairausvakuutusmaksua alennetaan 0,94 prosenttiyksiköllä vuonna 2017, 1,00 prosenttiyksiköllä vuonna 2018, 1,04 prosenttiyksiköllä vuonna 2019 ja 0,58 prosenttiyksiköllä vuodesta 2020 alkaen. Valtion rahoitusosuutta sairausvakuutuksen menoista vastaavasti korotetaan. 2) Pienituloisten palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksuun tehdään 63 milj. euron määrää vastaava alennus hyvittämään heille kilpailukyky sopimuksen mukaisista maksukorotuksista aiheutuvaa nettotulojen alennemaa.	
HE 170/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta	Kilpailukyky sopimuksen mukaisesti palkansaajien työttömyysvakuutusmaksua nostetaan 0,45 prosenttiyksikköä ja vastaavasti työntekijien keskimääräistä työttömyysvakuutusmaksua alennetaan 0,45 prosenttiyksikköä.	
HE 169/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja kotoutumisen edistämistä annetun lain 19 §:n väliaikaisesta muuttamisesta sekä asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3 a §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamisesta	Ulkomaalaislain perusteella oleskeluluvan Suomesta saaneille työttömille työnhakijoille myönnetään jatkossa työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea. Kotoutumistukea maksetaan enintään kolmen vuoden ajan. Kotoutumistuen suuruus on 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä.	Laajamittaisen maahanmuuton yhteydessä työttömien maahanmuuttajien perustoi-meentulon turvaaminen kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkiselle taloudelle kestäväällä tavalla ja Suomen vetovoiman vähentäminen turvaipaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Maahanmuuttajien aktivoiminen.
HE 153/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aikuiskoulutustuesta annetun lain, Koulutusrahastosta annetun lain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	Aikuiskoulutustuen tukikauden enimmäiskesto lyhennetään 19 kuukaudesta 15 kuukauteen ja tuen tasoa lasketaan siten, että tuen perusosaa pienennetään 15 prosentilla.	Kilpailukyky sopimuksen mukaiset säästöt aikuiskoulutustuessa.
HE 149/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden	Kansaneläkeindeksi jäädytetään vuoden 2016 tasolle ja tämän lisäksi kansaneläkeindeksiä alennetaan 0,85 prosentilla.	Julkisen talouden suunnitelman mukaiset säästöt.

<p>etuuksien vuoden 2017 indeksitarkistuksista sekä laeiksi kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta</p>		
<p>HE 130/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työntekijän eläkelain, julkisten alojen eläkelain, työeläkevakuutusyhtiöistä annetun lain ja eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta</p>	<p>Työntekijän eläkelakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työntekijän työeläkevakuutusmaksua nostetaan ja vastaavasti työnantajien työeläkevakuutusmaksua lasketaan yhteensä 1,2 prosenttiyksikköä. Työntekijän työeläkevakuutusmaksua nostettaisiin 0,2 prosenttiyksikköä vuosina 2017 ja 2018 sekä 0,4 prosenttiyksikköä vuosina 2019 ja 2020. Työntekijän työeläkevakuutusmaksun 1,2 prosenttiyksikön korotusta ei lisättäisi työttömyysvakuutusrahaston maksun perusteena oleviin työ- ja ansiotuloihin. Julkisten alojen eläkelakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ehdotettua työntekijän työeläkevakuutusmaksun korotusta ei vähennettäisi sotilaiden eläkkeen perusteena olevasta työansiesta. Lisäksi työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työeläkevakuutusyhtiön hallintoneuvoston ja hallituksen jäsenistä kolmannes valittaisiin palkansaajia ja kuudennes työnantajia edustavien keskusjärjestöjen ehdotuksesta.</p>	<p>Ehdotetut muutokset liittyvät työmarkkinoiden keskusjärjestöjen tekemässä kilpailukykysojimuksessa sovitun kokonaisuuteen.</p>
<p>HE 113/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta</p>	<p>1) Työttömyyspäivärahaikauden enimmäiskesto lyhennetään 500 päivästä 400 päivään. Niillä, joilla on vähemmän kuin kolme vuotta työhistoriaa, enimmäiskesto lyhenee 300 päivään. Enimmäiskesto säilyy 500 päivänä niillä työttömällä, jotka täyttävät työssäoloehdon 58 vuotta täytettyään. 2) Omavastuuaikaa pidennetään viidestä päivästä seitsemään päivään, 3) työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa korotettua ansio-osaa alennetaan ja pitkän työuran jälkeen maksettavista korotusosasta ja 4) korotetusta ansio-osasta luovutaan.</p>	<p>200 miljoonan euron säästöt, kannustinloukujen purkaminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen.</p>
<p>HE 105/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain, merityösopimuslain sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta</p>	<p>1) Pitkäaikaistyöttömän saa palkata määräaikaiseen työsuhteeseen ilman erityistä perustellun syyn vaatimusta. 2) Koeajan enimmäispituutta pidennetään kuuteen kuukauteen, ja työnantajalla on oikeus jatkaa koeaikaa, jos työntekijä on koeaikana ollut työkyvyttömyyden tai perhevapaan vuoksi poissa työstä. 3) Työnantajan takaisinottovelvollisuuden kesto-</p>	<p>Pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksia parantaminen, työnantajan työllistämiskynnyksen madaltaminen ja työnantajien kasvuhallituksen lisääminen.</p>

	aikaa lyhennetään neljään kuukauteen. Työsuhteen kestettyä 12 vuotta takaisinottoaika säilyy kuudessa kuukaudessa.	
HE 84/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maatalousyrittäjien lomituspalvelulain 7 §:n muuttamisesta	Maatalousyrittäjällä on sairaudesta tai tapaturmasta aiheutuneen työkyvyttömyyden perusteella oikeus sijaisapuun riippumatta siitä, mitä työkyvyttömyyden perusteella myönnettyä ansionmenetykskorvausta hänelle maksetaan.	Aiheuttaa mahdollisimman vähän hallinnollisia toimenpiteitä sekä maatalousyrittäjille että viranomaisille.
HE 145/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuosilomalain, merimiesten vuosilomalain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta	1) Äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaalta vuosilomaa kertyy enintään kuuden kuukauden ajalta. 2) Työntekijän, virkamiehen tai viranhaltijan tullessa sairauden tai tapaturman vuoksi työkyvyttömäksi vuosilomansa aikana kuusi ensimmäistä työkyvyttömyyspäivää ovat omavastuupäiviä, jotka eivät oikeuta lomapäivien siirtoon. Työntekijälle, virkamiehelle tai viranhaltijalle, joka on lomanmääräytymisvuoden aikana ansainnut vähintään neljän viikon vuosiloman, turvataan omavastuupäiväsääntelystä huolimatta kuitenkin aina oikeus vähintään neljän viikon vuotuisen vuosilomaan.	Julkisen talouden säästöt sekä sairauspoissaolojen ja sairausriskin vaikutusten vähentäminen työnantajalle.
HE 127/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta annetun lain 16 ja 51 §:n muuttamisesta ja eläkkeensaajan asumituesta annetun lain 54 §:n väliaikaisesta muuttamisesta	1) Yleisen asumistuen enimmäisasumismenoja tarkistetaan ensimmäisen kerran asumismenojen muutosta vastaavasti vuoden 2017 alusta. 2) Yleisen asumistuen perusomavastuun tulosidonnaisuutta kiristetään. Eläkkeensaajan asumituesta annettua lakia muutetaan siten, että vuonna 2016 sovelletaan samoja lämmitys-, vesi- ja kunnossapitokustannuksia, keskimääräisiä asumismenoja sekä asumismenojen enimmäismääriä kuin vuonna 2015.	Julkisen talouden säästöt.
HE 124/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta	Toimeentulotuen perusosan määrää korotetaan kansaneläkeindeksin aleneman johdosta.	
HE 112/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maatalousyrittäjien lomituspalvelulain ja turkistuottajien lomituspalveluista annetun lain muuttamisesta	Lomituspalveluihin oikeutettujen maatalousyrittäjien joukkoa rajataan, lomitukseen saamisen edellytyksiä ja sijaisapuoikeutta rajoitetaan sekä yrittäjän omavastuuta lisätään.	Suomen lainsäädäntö sopusointuun Euroopan Unionin lainsäädännön kanssa sekä toteutetaan pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa asetettu säästövaatimus.
HE 80/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varhaiskasvatustulolain	Lapsella ei ole oikeutta esiopetuksen ja perusopetuksen lisäksi järjestettävään osa-aikaiseen varhaiskasvatukseen.	Varhaiskasvatusoikeuden turvaaminen jokaiselle lapselle ja perheelle riittävällä tasolla

<p>sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain muuttamisesta</p>	<p>Lapsella on kuitenkin oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen, mikäli lapsen vanhemmat tai muut huoltajat työskentelevät kokoaikaisesti taikka päätoimisesti opiskelevat, toimivat yrittäjänä tai ovat omassa työssä. Lapsella on oikeus tarpeen mukaan 20 tuntia laajempaan varhaiskasvatukseen vanhemman osa-aikaisen tai väliaikaisen työssäkäynnin, työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen, kuntoutuksen tai muun vastaavan syyn vuoksi.</p>	<p>ottaen huomioon talouden realiteetit.</p>
<p>HE 51/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vuorotteluvapaalain muuttamisesta</p>	<p>Vuorotteluvapaan työhistoriaedellytys korotetaan 20 vuoteen, vapaan enimmäiskesto lyhennetään 180 kalenteripäivään ja pitkän työuran tehneiden korkeampi vuorottelukorvaus poistetaan siten, että vuorottelukorvauksen taso on 70 prosenttia työttömyyspäivärahasta kaikilla vuorottelijoilla.</p>	<p>Hallitusohjelman edellyttämä 50 miljoonan euron vuosittainen säästö vuorotteluvapaajärjestelmän aiheuttamista menoista.</p>
<p>HE 16/2015 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi</p>	<p>Työeläkejärjestelmässä noudatettavaa alinta vanhuuseläkeikää nostetaan asteittain.</p>	<p>Julkisen talouden rahoitus.</p>







VALTIONEUVOSTON  
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

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

ISBN 978-952-287-652-2 (pdf)  
ISSN 2342-6799 (pdf)

