

Palkkatyön ja yrittäjyyden väliin ei saa jäädä työttömyysturvakatveita

Palkkatyön tai yrittäjyyden ulkopuoliset työnteon muodot ja niiden yhtäaikaisuus tai vuorottelu johtavat usein työttömyysturvan ongelmiin. Työttömyysturvajärjestelmää on uudistettava siten, että se ottaa huomioon erilaiset työnteon muodot sekä mahdollistaa joustavat siirtymät yrittäjästä palkansaajaksi – ja päinvastoin. Nykyisiin työttömyysturvasäännöksiin pohjautuva yhdistelmävakuutus mahdollistaisi palkkatyön ja yrittäjyyden joustavan yhdistelemisen ja vuorottelun. Neljän kuukauden mittainen työttömyysturvajakso yritystoiminnan alkuvaiheessa ilman yritystoiminnan työllistävyyden arvioimista kannustaisi kokeilemaan yrittäjyyttä.

Palkkatyön eli työ- ja virka-suhteisen työn ja toisaalta yrittäjänä tehtävän työn ohella työtä tehdään erilaisissa toimeksiantosuhteissa tai muissa järjestelyissä, joiden juridinen luonne ei ole aina yksiselitteinen. Työsuhteen tunnusmerkistöt eivät tällöin täyty, mutta toisaalta kysymys ei ole nimenomaisesta yrittäjyydestä. Näistä työnteon muodoista on alettu käyttää yleisesti nimitystä itsensä työllistäminen.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimusten mukaan vuonna 2013 itsensä työllistäjinä työskenteli noin 152 000 henkilöä eli kuutisen prosenttia työllisistä, ja vuonna 2016 osuus oli noin prosenttiyksikön verran suurempi. Itsensä työllistävien työmarkkina-asemaa koskeva merkittävin tutkimustieto on peräisin vuodelta 2013 (PÄRNÄNEN JA SUTELA 2014). Sitä ennen tutkimustiedon puute tuli esiin muun muassa työ- ja elinkeinoministeriön poikkihallinnollisessa ns. trendiryhmässä (TEM 2012).

Tulojen suuri vaihtelu tai epä säännöllisyys ja jopa usean viikon tulottomat jak-

sot ovat arkipäivää monille itsensä työllistäjille. Heidän käsityksensä omasta sosiaaliturvastaan on varsin hatara. Lähes joka toisen itsensä työllistäjän on vaikea ymmärtää, mitä sosiaalietuuksia hänelle kuuluu, ja noin 15 prosenttia uskoo jäävänsä kokonaan työttömyyskorvausten ulkopuolelle. Työnteon tapojen muutokset tuovat paineita muun muassa työttömyysturvajärjestelmän uudistamiselle.

Itsensä työllistäjillä ei ole selkeää käsitystä omasta sosiaaliturvastaan.

Tämän hallituskauden alussa linjattiin tavoitteeksi nostaa Suomen työllisyysaste 68 prosentista 72 prosenttiin. Koska itsensä työllistäminen on nykyään merkittävä työllistymisen muoto, on luonnollista, että myös sen edistäminen ja kannustavuuden lisääminen ovat osa työllisyystavoitteen toteuttamista. Tähän liittyen minulla oli kunnia olla vuoden

2016 loppupuolella toisena selvityshenkilönä laatimassa esityksiä palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa työskentelevien työttömyysturvan kehittämiseksi (LÖFGREN JA HELLSTÉN 2016).

SELVITYKSEN REUNA-EHDOISTA

Selvitys itsensä työllistävien työttömyysturvasta käynnistettiin työministeri Jari Lindströmin toimeksiannosta. Sen tarkoituksena oli kartoittaa keinoja, joilla kannustetaan itsensä työllistämiseen pää- ja sivutoimisesti, otetaan nykyistä paremmin huomioon erilaiset työnteon muodot sekä mahdollistetaan joustavat siirtymät yrittäjästä palkansaajaksi ja päinvastoin.

Selvityksessä tuli ottaa huomioon siihen liittyvät hallituksen kärkihankkeet, julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017–2020 sekä työttömyysturvajärjestelmän ja sen rahoituksen kestävyys. Myös kilpailukykysovimuksessa¹ sovitut työttömyysturvajärjestelmää koskevat muutokset tuli ottaa huomioon.

Katsoimme rajausten tarkoitettavan, että työttömyysturvan kehittämiseh-

MARIA LÖFGREN korostaa, että työttömyysturvajärjestelmän tulee kaikissa tilanteissa kannustaa työntekoon.



ITSENSÄTYÖLLISTÄJÄLLÄ SAATTAA JÄÄDÄ TÄYTTYMÄTTÄ NIIN PALKANSAAJAN KUIN YRITTÄJÄNKIN TYÖTTÖMYYSTURVAN SAANTIEHDOT.

dotuksista aiheutuvat valtiontalouden budjettivaikutukset, työttömyysvakuutusmaksujen muutokset ja vaikutukset Työttömyysvakuutusrahaston maksuvalmiuteen jäisivät mahdollisimman vähäisiksi. Ehdotustemme staattisia tai dynaamisia vaikutuksia valtiontalouteen ei kuitenkaan ollut selvitystyön yhteydessä mahdollista arvioida.

Ehdotuksessa tähdättiin kustannusneutraalisuuteen, mutta vaikutuksia valtiontalouteen tulisi selvittää jatkovalmistelussa.

Pyrimme laatimaan johtopäätöksemme kustannusneutraaliuden hengessä niin, että mahdolliset työttömyysturvamenojen lisäykset olisi mahdollista rahoittaa niiden toimesta, jotka esityksen johdosta tulisivat nykyisestä poiketen työttömyysvakuutuksen piiriin. Ehdotusten rahoittamista mahdollistaisivat myös työnteen lisääntymisestä seuraava verotulojen kasvu ja työttömyysturvamenojen vähentyminen. Ehdotusten jatkovalmistelussa on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota huolelliseen vaikutusarviointiin ja -laskelmiin.

KESKEISIMMÄT EHDOTUKSET LAAJENTAVAT TYÖTTÖMYYSTURVAAN OIKEUTETTUJEN PIIRIÄ

Työmarkkinajärjestöjen, itsensätyöllistäjien muiden etujärjestöjen, viranomaistahojen ja muiden sidosryhmien kuulemisissa tuli toistuvasti esiin kaksi nykyjärjestelmän epäkohtaa. Työttömän aloittaessa yritystoiminnan hänen on vaikeaa osoittaa se sivutoimiseksi, vaikka työllistyminen ei tosiasiallisesti olisi koekoikaista. Oikeutta työttömyysturvaan ei ole, mikäli yritystoiminta arvioidaan päätoimiseksi. Käytännössä harkinta johtaa nykyisin liian kategoriseen pää-

toimisuusrivoon, jolloin työttömyys voi jäädä taloudellista toimeliaisuutta harkitsevammaksi vaihtoehdoksi.

Toisena, toistuvasti esiin tulleen epäkohtana pidettiin sitä, että itsensätyöllistäjät työskentelevät usein yhtä aikaa yrittäjinä ja palkansaajina tai siirtyvät näiden työmuotojen välillä toistuvasti, mutta työttömyysturvassa otetaan huomioon vain joko palkansaajana tai yrittäjänä tehty työ. Rajanveto ei ole aina selkeää eikä työnteen osapuolten kesken ennakoitavissa. Itsensätyöllistäjän ansiotyö jää usein työttömyysturvan ulkopuolelle yhtäältä sen vuoksi, että sitä pidetään yrittäjätyönä, jolloin se ei kerrytä palkansaajan työssäoloa, mutta toisaalta edellytykset vakuuttaa työ yrittäjän työttömyysvakuutuksessa eivät täyty. Tarkoituksenmukaisena pidettiin, että laajennetaan työttömyysvakuutuksen alaa nykyisestä palkansaaja- ja yrittäjästatuksia sinänsä muuttamatta tai uutta työnteen statusta määrittelemättä.

EHDOTUS TYÖTTÖMÄNÄ ALOITETUN YRITYSTOIMINNAN ALKUVAIHEEN SIVUTOIMISUUDESTA

Päätoimisen palkkatyön tai opiskelun päättyessä ei niiden rinnalla vähintään kuusi kuukautta kestänyt yritystoiminta estä sovitellun työttömyyskorvauksen maksamista. Yritystoiminnan työllistävyydestä on tällöin todennettavissa olevaa näyttöä. Työttömän aloittaessa yritystoiminnan vastaava vertailupohja puuttuu ja oikeus työttömyyskorvaukseen yleensä katkeaa, vaikka yritystoiminta olisi osa-aikaista.

Alkuvaiheessa yritystoiminnan luonne voi olla pienimuotoista eikä siitä kerry vielä toimeentuloa. Silti pienimuotoinen yritystoiminta voi tarjota työttömälle luontevan polun takaisin työelämään. Työttömän aloitettavan yritystoiminnan kynnys madaltuisi, mikäli se ei lähes automaattisesti ja välittömästi katkaisisi oikeutta työttömyysturvaan.

Toisaalta työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena ei ole tukea yritystoimintaa ja näin vääristää markkinoita. Tämän vuoksi päädyimme ehdottamaan eräänlaista kokeilu-aikaa, jona työtön voisi käynnistää yritystoiminnan ilman toimeentulon katkeamista.

Ehdotuksen pääpiirteet ovat seuraavat:

1. Työttömän käynnistämä yritystoiminta katsottaisiin neljän kuukauden ajan sivutoimiseksi, mikäli hän olisi valmis vastaanottamaan koko-aikatyötä. Lyhyehkö ja selkeästi rajattu määräaika olisi tarkoitettu varmistamaan, ettei kilpailun vääristymiä syntyisi.

Mahdolliset yritystoiminnan tulot johtaisivat työttömyysetuuden sovitteluun. Sovittelusäännöksiä tulisi uudistaa niin, että tulojen reaaliaikainen arviointi olisi mahdollista kaikissa yritystoiminnan muodoissa jo toiminnan alkuvaiheessa. Tulotarkastelun reaaliaikaisuus on muutoinkin esillä kansallisen tulorekisterihankkeen yhteydessä.

2. Neljän kuukauden määräajan päätyttyä henkilön työskentelyn pää- ja sivutoimisuus arvioitaisiin siitä hetkestä eteenpäin kuten nykyisinkin. Tällöin olisi käytössä jo näyttöä yritystoiminnan työllistävyydestä.

3. Pää- ja sivutoimisuuden arviointi siirrettäisiin etuuden maksajalle eli työttömyyskassalle tai Kelalle. Etuuden maksaja hankkii joka tapauksessa yritystoimintaa ja yrityksen taloutta sekä henkilön statusta koskevia lisäselvityksiä, jotka helpottavat työllistävyyden arviointia. Nykyinen kahden viranomaisen järjestelmä, jossa TE-toimisto antaa yritystoiminnan työllistävyyttä koskevan lausunnon ja etuuden maksaja tekee päätöksen etuuden toimeenpanosta, on hidas ja tekee muutoksenhausta vaikeaselkoisen.

Ehdotus eteni valmisteluun työ- ja elinkeinoministeriössä. Ministeriön valmistelussa esityksessä yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuutta ei arvioitaisi

PALKANSAAJANA JA YRITTÄJÄNÄ TEHTÄVÄ TYÖ TULISI VAKUUTTA YHTÄAIKAISESTI NYKYISEN TYÖTTÖMYYSTURVAJÄRJESTELMÄN TAVOIN.

neljän kuukauden aikana yritystoiminnan aloittamisesta lukien. Työnhakija saisi mainitulta ajalta työttömyysetuutta yritystoiminnan estämättä. Jos työnhakijalla olisi tuloa yritystoiminnasta, tulo otettaisiin huomioon maksettavan työttömyysetuuden määrässä.

Työtön voisi käynnistää yritystoiminnan, joka katsottaisiin sivutoimiseksi neljän kuukauden ajan ilman työttömyysturvan katkeamista.

Ministeriön esitys koski myös työssä ollessa aloitettua yritystoimintaa. Tämä mahdollistaisi yritystoiminnan aloittamisen työttömyysturva-oikeutta menettämättä jo työssä ollessa esimerkiksi silloin, kun työ on päättymässä, mutta työssäolon ja yritystoiminnan yhtäaikaisuus ei kestoiltaan riitä yritystoiminnan sivutoimisuuden osoittamiseen.

Esityksen eteneminen toisi yritystoiminnan alkuvaiheessa yrittäjän toimeentuloon kaivattua ennakoitavuutta ja kannustaisi myös työttömiä ryhtymään yrittäjiksi. Esityksen toimeenpanosta päätettiin vuoden 2018 talousarviokäsittelyssä. Muutokset tulevat voimaan 1.1.2018. Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnin siirtämistä TE-toimistoilta etuuden maksajille on valmisteltu osana maakuntauudistusta, koska TE-toimistojen toiminnan on määräätyä sen yhteydessä.

EHDOTUS YHDISTELMÄVAKUUTUKSESTA

Toimeksiannossa edellytettiin nimenomaisesti ehdotuksen tekemistä yhdistelmävakuutuksesta. Pidimme sen lähtökohtana palkansaajana ja yrittäjänä tehtävän työn yhtäaikaista vakuuttamista nykyisen työttömyysturvajärjestelmän

peruseriaatteiden pohjalta. Näistä periaatteista poikkeaminen ei olisi palkka- ja yrittäjätyön väliin jäävän erilliskysymyksen kohdalla tarkoituksenmukaista. Mikäli työttömyysturvajärjestelmää muutetaan myöhemmin kokonaisuutena, on muutokset sitä yksinkertaisempaa toteuttaa mitä yhtenäisempiin perusteisiin kokonaisuus rakentuu.

Nykyisen ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän vakuuttamisperiaate, rahoitusperiaate ja -osuudet sekä vakuutettuna olon kesto ja työssäoloehdon ansaintaa koskevat edellytykset pysyisivät periaatteiltaan nykyisinä, mutta oikeus työttömyyskorvaukseen voisi syntyä myös yrittäjätoiminnan ja palkkatyön yhdistelmällä. Järjestelmän legitimitiivien kannalta on keskeistä, että etuuden saajat osallistuvat niiden rahoitukseen.

Palkansaaja- ja yrittäjätyön yhtäaikaisten vakuuttaminen perustuisi palkansaajatyön osalta lakisääteiseen työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuteen ja vapaaehtoisen työttömyyskassan jäsenyyteen. Yrittäjätyön osalta vakuuttaminen olisi kokonaan vapaaehtoista ja pohjautuisi yrittäjän valitsemaan työtuloon.

Mahdollisuus ottaa yrittäjän työttömyysvakuutus on nykyisin kytköksissä yrittäjän eläkelain vuositulorajaan (12 562 euroa vuonna 2017) eikä tämän alempia vuosituloja voi vakuuttaa työttömyyden varalta. Sama koskee alle neljän kuukauden yritystoimintaa. Yhdistelmävakuutuksessa nämä kytkökset tulisi poistaa, jotta pienimuotoisemmankin yritystoiminnan vakuuttaminen olisi mahdollista. Työtulolle on tällöinkin asetettava alaraja, jonka tasoa on arvioitava jatkovalmistelussa.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan osalta työttömyyskassan jäsenyyttä eli vakuutettuna oloa koskevat vaatimukset olisivat yhdistelmävakuutuksessa samat kuin nykyisin palkansaajan ja yrittäjän työttömyysvakuutuksessa. Jäsenyyden olisi tullut kestää palkansaajatyön osal-

ta vähintään 26 viikkoa ja yrittäjätyön osalta vähintään 15 kuukautta. Mikäli kumpikaan työmuoto yksinään ei olisi kerryttänyt kyseisessä työssä vaadittavaa työssäoloehtoa, olisi yhtäaikaisten vakuuttamisen tullut kestää vähintään 15 kuukautta.

Työttömyysturvan saannin työssäoloehdon täyttymiseen laskettaisiin yhteen sekä palkka- että yrittäjätyön työssäoloajat.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto voi kertyä palkansaaja- ja yrittäjätyön erillisten työssäoloehtojen ohella myös silloin, kun kumpikaan niistä ei yksinään täyty. Vajaaksi jäävän työssäoloehdon suhteellinen osuus täydestä työssäoloehdosta voisi muodostaa yhdessä toisesta ansiotyömuodosta kertyvän työssäoloehdon suhteellisen osuuden kanssa täyden työssäoloehdon. Jos täydelle työssäoloehdolle annettaisiin arvoksi sata, olisi vajaa työssäoloehto arvoltaan sen suhteellinen osuus sadasta. Mikäli palkkatyön ja yrittäjätyön työssäoloehtojen arvot olisivat yhdessä vähintään sata, olisi yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto kertynyt.

Palkansaajan työssäoloehto voisi kertyä tarkastelujaksolla osittaisena alle 26 työviikon ja alle 18 viikkotuntin jäävällä työllä. Työansioiden suuruutta koskevaa edellytystä tulee tällöin asettaa tasolle, joka ei toisaalta nosta rimaa yhdistelmävakuuttamiseen liian korkealle mutta toisaalta ei haasta rahoituksen kestävyyttä. Yrittäjän työssäoloehto voisi kertyä alle neljän kuukauden yrittäjätyöstä, ja työtulon kertymistä tarkasteltaisiin viikkotasolla.

Ansiosidonnaisessa yhdistelmävakuutuksessa työttömyysetuuden suuruus määräytyisi palkansaajatyön ansiotulojen

TYÖTTÖMYYSTURVAJÄRJESTELMÄN EI TULE OHJATA ANSIOTYÖN MUOTOA, MUTTA SEN TULISI KATTAA NEKIN, JOTKA NYKYÄÄN JÄÄVÄT SEN ULKOPUOLELLE.

ja yrittäjänä valitun työtulon mukaan samassa suhteessa kuin työssäoloehto on kustakin työmuodosta kertynyt. Mikäli edellä tarkoitettu työssäoloehdon arvo olisi yli sata, olisi mahdollista, toisin kuin nykyisin, että myös sen ylimenevä osuus otettaisiin huomioon työttömyysetuuden suuruudessa, eräänlaisena ”lisäosana”. Tämä lisäisi oikeudenmukaisuutta, koska muut kuin työssäoloehto kerryttäneestä työstä tulleet tulot vähentävät etuuden suuruutta, vaikka niitä ei nykyisin oteta huomioon etuuden suuruutta määrättäessä.

Yhdistelmävakuutuksen ansiosidonnainen työttömyyskorvaus määräytyisi palkka- ja yrittäjätulojen perusteella työssäoloaikojen suhteessa.

Yhdistelmävakuutus asettaisi nykyisen lainsäädännön edellyttämän jaon palkansaaja- ja yrittäjäkassoihin tarpeettomaksi. Olisi perusteltua, että työttömyyskassa voisi päättää, mitä vakuutuslajeja se tarjoaa. Kassojen rahoitusta ja talouden kestävyttä koskeva lainsäädäntö joka tapauksessa rajaisi näitä mahdollisuuksia.

Yhdistelmävakuutusehdotukset ovat tätä kirjoitettaessa arvioitavina sosiaali- ja terveysministeriössä. Virkamiesvetoista arviointia ja jatkovalmistelua tehdään yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa. Yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoon näyttäisi liittyvän vankka poliittinen tuki ja halu edetä nopeasti. Yksityiskohtaiset vaikutusarviot ja lainsäädännön muutokset on tehtävä huolellisesti ja niihin on varattava riittävästi aikaa. Yhdistelmävakuutuksen käyttöönotto edellyttää, että etuuden maksajat varautuvat uudistuksen suunnitteluun hallinnollisesti ja taloudellisesti.

RIITTÄÄKÖ TÄMÄ?

Itsensä työllistämisen arvioidaan lisääntyvän tulevaisuudessa. Siihen liittyvistä työtilaisuuksien ja tulojen vakiintumattomuudesta sekä sosiaaliturvaverkkojen ohuudesta huolimatta valtaosa itsensä työllistäjistä ei vaihtaisi asemaansa palkkatyöhön. Tämä käy ilmi Pärnäsen ja Sutelan raportista. Itsensä työllistämisen merkitys työllisyydelle myös tulevaisuudessa on kiistämätön. Yhdistelmävakuutus ja sivutoimisen yrittäjyyden kokeilu tuovat työttömyysturvan lähemmäksi itsensä työllistäjiä mutta kattavat vain pienen osan kehittämistarpeista.

Työttömyysturvajärjestelmän, kuten koko sosiaaliturvan tulee kannustaa ansiotyön tekemiseen kaikissa tilanteissa, mutta sen tehtävänä ei ole ohjata ansiotyön muotoa. Muodon tulee perustua työmarkkinoiden tarpeeseen ja ansiotyön tekijän ja teettäjän väliseen sopimukseen sekä työnteon tosiasiallisiin olosuhteisiin.

Työnteon muodon valinnalla ja sosiaaliturvalla on kuitenkin selkeä yhteys. Mitä enemmän työtä teetetään työsuhteen tai perinteisen, vapaaehtoisuuteen perustuvan yrittäjyyden ulkopuolella, sitä useammin ajaututaan sosiaaliturvaverkkojen ja niiden rahoituskanavien ulkopuolelle. On tärkeää, että työttömyys ja muuta sosiaaliturvaa uudistettaessa tunnistetaan myös uudistusten vaikutukset työmarkkinoilla. Yhtä lailla on tärkeää, että työläinsäädäntöä uudistettaessa kyetään ennakoimaan sen vaikutukset ja muutostarpeet sosiaaliturvaan.

Rahoitukseltaan kestävä sosiaaliturvajärjestelmä luo tilaa uudistuksille, jopa niin, että etuuskien piiriin voisi päästä sellaisillakin työnteon tavoilla, jotka nykyisin jäävät ulkopuolelle.

OMA ARVIONI SELVITYSTYÖSTÄ

Selvityshenkilönä toimiminen oman työn ohella mutta siitä riippumattomana oli ajankäytöllisesti ja sisällöllisesti vaativa

projekti. Vaativuutta lisäsivät lukuisat kuulemiset ja keskustelut, joita selvitystyön aikana teimme. Silti selvitystyön suurin ansio liittyy mielestäni juuri tähän vuorovaikutteiseen metodiin. Ilman erittäin toimivaa yhteistyötä toisen selvityshenkilön, Harri Hellsténin kanssa, se ei olisi ollut mahdollista.

Ehdotustemme etenemistä valmisteluun on todennäköisesti edistänyt juuri se, että niiden taustalla on ollut laaja yhteisymmärrys tavoitteista ja toteuttamisperiaatteista. Konsensuksen merkitystä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tulee ylläpitää. Työmarkkinajärjestöillä on sen ylläpitämisessä vahva rooli. ■

Viite

1 Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen kilpailukyky sopimus 29.2.2016.

Kirjallisuus

PÄRNÄNEN, A. & SUTELA, H. (2014), Itsensä työllistäjät Suomessa 2013, Helsinki: Tilastokeskus.

www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisu-uutelo/yits_201400_2014_12305_net.pdf

LÖFGREN, M. & HELLSTÉN, H. (2016), Selvitys työttömyysturvajärjestelmän muutostarpeista palkkatyön ja perinteisen yrittäjyyden välimaastossa (2016), Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 40/2016.

<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79079>

TEM (2012), Työvoiman käyttötapojen ja työn tekemisen muotojen muutostrendejä selvittävän ja kehittävän työryhmän väliraportti, TEM Raportteja 16/2012.