

Pertti Koistinen, Arja Kurvinen ja Henna Luoma-Halkola

Perustulon työllisyysvaikutukset

Asiantuntijahaastatteluihin ja verrannollisiin esimerkkeihin perustuva arvio



Kirjoittajat

Pertti Koistinen, YTT, Sosiaalipolitiikan ja erityisesti työpolitiikan professori
Tampereen yliopisto
etunimi.sukunimi@staff.uta.fi

Arja Kurvinen, YTT, Erikoistutkija,
Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos
etunimi.sukunimi@uef.fi

Henna Luoma-Halkola, BA (Hons) in politics and psychology
Tampereen yliopisto
sukunimi.etunimi.R@student.uta.fi

© Kirjoittaja ja Kela

www.kela.fi/tutkimus

ISSN 2323-9239

Helsinki 2016

SISÄLTÖ

Tiivistelmä	4
1 Johdanto	5
2 Universaalien perustulon työllisyysvaikutukset – kirjallisuuskatsaukseen perustuvia arvioita.....	7
2.1 Minitulo ja työllisyys	8
2.2 Minimipalkan työllisyysvaikutukset.....	10
2.3 Yhteenveto.....	15
3 Perustulomallien työvoimapolitiittisten seurausten ennakoarviointi.....	16
3.1 Selvityksen toteutus.....	17
3.2 Perustulo työvoimapolitiikan eri toimeenpanijoiden näkökulmasta.....	19
3.2.1 Perustulo ja TE-palvelut.....	19
3.2.2 Perustulo ja kunnan työllisyyspalvelut	22
3.2.3 Perustulo ja kolmannen sektorin työllisyyden tukeminen	26
3.2.4 Palvelujärjestelmien kehittäminen	27
3.3 Eri perustulomallien vahvuudet ja haasteet	29
3.3.1 Täydellinen perustulo	29
3.3.2 Osittainen perustulo	30
3.3.3 Negatiivinen tuloveromalli.....	31
3.3.4 Yhdistelmämalli	32
3.3.5 Yhteenveto: perustulomallien vahvuuksia ja haasteita	34
4 Perustulon vaikutukset itsensä työllistäjien työllisyyteen ja toimeentuloon	36
4.1 Haastattelujen toteuttaminen	38
4.2 Keskeiset havainnot	39
5 Yhteenveto ja johtopäätökset.....	45
5.1 Perustulon työllisyysvaikutukset	45
5.2 Perustulon vaikutus työvoimapolitiikan toimeenpanoon	47
5.3 Perustulon vaikutukset itsensä työllistäjien työllisyyteen ja toimeentuloon.....	49
Lähteet.....	50
Liitteet	55

TIIVISTELMÄ

Perustuloon kohdistuu suuria odotuksia työllisyyden, työhön kannustamisen ja työn vastaanottamisen sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan suhteen. Hyötyvätkö perustulosta pienituloiset, työttömät, epävakaisissa työsuhteissa työskentelevät, mikroyrittäjät vai palvelualojen työnantajat ja kolmannen sektorin toimijat? Koska perustulosta ei ole konkreettisia esimerkkejä tai empiirisiä tuloksia, ei näihin kysymyksiin ole myöskään tutkimuksiin perustuvaa vastausta. Perustulon työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida vain epäsuorasti ja ennakkoiden. Tämän selvityksen tavoitteena oli kartoittaa olemassa olevaa tutkimustietoa ja arvioida sen perusteella perustulon mahdollisia työllisyysvaikutuksia. Olemme lisäksi tehneet asiantuntijahaastatteluja ja selvittäneet, miten TE-toimistojen, kuntien ja kolmannen sektorin toimijat arvioivat perustuloa ja sen vaikutusta työvoimapolitiikan toimeenpanoon ja työllisyyspalvelujen kehittämistarpeisiin. Olemme haastatelleet myös itsensä työllistäjiä (freelance toimittajia) ja pyrkineet sitä kautta saamaan selville, miten perustulo vaikuttaisi heidän toimeentuloonsa ja työssäkäyntiin.

Kirjallisuuskatsauksessa selvitimme minimitulojärjestelmistä ja minimipalkkoista saatuja kokemuksia eri maista. Vaikka esimerkit eivät ole suoraan verrattavissa perustuloon, ne auttavat kuitenkin hahmottamaan monia sellaisia kysymyksiä, joita liittyy perustulon työllisyysvaikutuksiin, kuten työvoiman kysyntään ja rekrytointiin sekä työvoiman tarjontaan ja mahdollisuuteen tai haluun vastaanottaa lyhytkestoisia ja pienipalkkaisia työtehtäviä. Esimerkit auttavat ymmärtämään myös sitä, miten perustulo voi vaikuttaa makrotalouden tasolla tiettyjen toimialojen kehitykseen. Tutkimuksen toisessa osassa selvitettiin perustulon mahdollisia vaikutuksia työvoimapolitiikan toimeenpanoon. Suurin osa TE-toimistojen, kuntien ja kolmannen sektorin asiantuntijoista suhtautui myönteisesti perustuloon, vaikka kriittisiäkin näkemyksiä esitettiin erityisesti perustulon vastikkeettomuuteen liittyen. Haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että nykyinen sosiaali- ja työttömyysturvajärjestelmä on liian monimutkainen aiheuttaen byrokratialoukkua, ja että työn vastaanottamisen kannustavuutta tulisi lisätä. Keinoista tai perustulon mallista, joka parhaiten poistaisi näitä esteitä, oli erilaisia näkemyksiä. Kiinnostavaa oli myös se, että perustulon käyttöönoton nähtiin edellyttävän rinnalleen ennaltaehkäisevien palvelujen kehittämistä. Ennaltaehkäiseviä palveluja tulisi olla sosiaali- ja terveyspalveluissa, vapaa-ajan palveluissa sekä työllistymistä ja sosiaalista osallisuutta tukevilla palveluilla. Nuorille työnhakijoille asiantuntijat halusivat perustuloon liitettyä seurantaa ja palvelujen aktiivista tarjoamista. Tutkimuksen kolmannessa osiossa selvitettiin perustulon mahdollisia vaikutuksia itsensä työllistäjien työhön ja toimeentuloon. Haastattelujen perusteella perustulo voisi tuoda vakautta ja turvaa itsensä työllistäjille tyypilliseen epäsäännölliseen toimeentuloon luomalla perusturvan. Perustulo voisi helpottaa etenkin niiden itsensä työllistäjien taloudellista tilannetta, joilla ei tulojen pienuuden tai elämäntilanteen vuoksi ole mahdollisuutta kasvattaa säästöpuskuria taloudellisesti huonompien kuukausien varalle. Nykyisellään sosiaaliturvajärjestelmän ei koettu tuovan turvaa tulojen vaihteluun.

Vaikka selvityksen tuloksia voi pitää vain alkukartoituksena, ja sen ulkopuolelle jäi monia tärkeitä asioita, niin se kuitenkin avaa ja konkretisoi kiinnostavalla monia perustulon työllisyysvaikutuksiin liitettyjä kysymyksiä.

1 JOHDANTO

Perustuloon yhteiskunnallisiin ja työllisyysvaikutuksiin kohdistuu suuria ja ehkäpä ristiriitaisiakin odotuksia. Sen odotetaan vaikuttavan myönteisellä tavalla niin yleiseen työllisyyden tasoon (makrotaso) kuin yritysten ja kotitalouksien työmarkkinakäyttäytymiseen (mikrotaso) ja työvoiman liikkuvuuteen. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan kirjatussa perustulokokeiluesityksessä perustulo nähdään toimenpiteenä, jonka tavoitteena on uudistaa sosiaaliturvaa vastaamaan paremmin työelämän muutoksia, muuttaa sosiaaliturvaa osallistavaksi ja työhön kannustavaksi, vähentää byrokratiaa ja yksinkertaistaa monimutkaista etuusjärjestelmää, joka usein luo erilaisia tulo-, kannustin- ja byrokratialoukkuja.

Tässä tarkoituksessa myös tämän kokeilua pohjustavan esiselvityksen tavoitteena on ollut etsiä vastauksia seuraaviin erilaisten perustulomallien kannustin- ja muita vaikutuksia koskeviin kysymyksiin:

- Miten perustulomalli vaikuttaa työn vastaanottamiseen (työkannusteet)?
- Miten perustulomalli vaikuttaa itsensä työllistämiseen ja muuhun yrittäjyyteen?
- Miten perustulomalli vaikuttaa työvoimapolitiikan toimeenpanoon, työvoimapolitiisiin palveluihin osallistumiseen ja palvelujen kehittämiseen?

Perustulo voi vaikuttaa työllisyyteen niin, että se takaa ansiotuloon yhdistyneenä työntekijälle kohtuullisen toimeentulon ja madaltaa näin työn vastaanoton kynnyksiä. Toimeentuloa parantava vaikutus korostuu erityisesti silloin, kun työstä saatavat tulot ovat alhaiset, työsuhteet lyhyet ja tulot vaihtelevat. Pienten ja vaihtelevien tulojen saajia on mm. yksityisten palvelujen aloilla, itsensä työllistäjien keskuudessa sekä kulttuurin ja luovien alojen työntekijöiden ryhmässä.

Työvoiman kysyntään perustulon on arvioitu vaikuttavan niin, että se madaltaisi työnantajan työvoiman rekrytoinnista aiheutuvia riskejä tilanteissa, joissa rekrytoidaan uutta ja kokemattonta työvoimaa tai työntekijöitä, joiden työn tuottavuuden tasoa ei voida varmuudella ennustaa. Esimerkkeinä tällaisista ryhmistä olisivat mm. nuoret ensi kertaa työmarkkinoille hakeutuvat sekä kuntoutuksen, työttömyyden tai muusta syystä väli vuosien jälkeen työmarkkinoille palaavat. Näissä tilanteissa perustulo voisi alentaa rekrytointiriskiä ja johtaa työvoiman rekrytointien lisääntymiseen. Makrotasolla perustulo voisi kompensoida työvoimavalttaisten toimialojen (yksityiset ja kolmannen sektorin palvelut) työvoimakustannuksia sekä luoda riskirahoitusta toimintaansa aloitteleville yrityksille (mikroyritykset, kasvuyritykset). Työllisyyttä edistävien tekijöiden ohella perustulolla voidaan ennakoida olevan, aivan samalla tavoin kuin minimipalkoilla, vaikutuksia myös työmarkkinoiden toimintaan ja työvoiman liikkuvuuteen.

Tutkimukset minimipalkan käyttöön otosta antavat kuitenkin viitteitä siitä, että perustulon vaikutukset eivät ilmeisesti olisi pelkästään myönteisiä. Perustulo voi lisätä pienipalkkaisten työsuhteiden tarjontaa, mutta se voi myös nostaa minimipalkkojen tasoa ja vähentää työpaikkojen tarjontaa pienipalkka-aloilla. Yksi mahdollisuus on myös se, että perustulo vahvistaa työnhakijan neuvotteluasemaa ja johtaa siihen, etteivät työntekijät hyväksyisi kohtuuttoman

pieniä palkkatarjouksia tai epäedullisia työn ehtoja. Myös työllisyys- ja sosiaaliturvajärjestelmämme sisältää erilaisia universaaleja ja syyperusteisia etuisuuksia, jotka voivat joko tukea tai viedä pohjaa perustulon oletetuilta työllisyysvaikutuksilta. Instituutioilla ja niiden toimintakäytänteillä voi olla ratkaiseva merkitys lopputulokseen ainakin työmarkkinoiden erityisryhmien osalta (vrt. Asplund ja Koistinen 2014).

Oman epävarmuutensa perustulon työllisyysvaikutusten arviointiin tuovat sosiaaliset tekijät ja demograafinen kehitys. Suomessa on hyvin yleistä, että molemmat puoliset osallistuvat ansiotyöhön ja kotitaloudessa voi olla itse asiassa useampiakin ansiotyössä käyviä. Kahden palkansaajan malli on yleinen kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä ja sikäli kuin useamman sukupolven kotitaloudet yleistyvät, voi olla niin, että perustulo ja sen sisältämä ”toimeentulotuki” voivat vaikuttaa sekä kielteisesti että myönteisesti kotitalouden jäsenten työmarkkina-käyttäytymiseen. Perustulon käyttöönotto voi vaikuttaa sekä kahden ansiotyöntekijän mallia vahvistavasti että sitä osittain purkaen esimerkiksi silloin, kun työllisyystilanne on heikko ja kotitaloudessa hoivavelvoitteita.

Perustulon työllisyysvaikutukset ovat ilmeisesti kiinni myös demograafisista tekijöistä. Oli sitten kyse nuorista työmarkkinoille hakeutuvista tai vanhemmista ja työuran loppuvaiheessa olevista työntekijöistä, voi olettaa, että perustulolla voi olla sekä työntekoon kannustavia että työmarkkinoilta vetäytymiseen johtavia vaikutuksia. Aikaisemmat tutkimukset osoittavat, että ikääntyvän työvoiman terveyden ja hyvinvoinnin kehitys on johtanut työurien pidentymiseen, ja voidaan olettaa, että perustulo vain vahvistaisi tätä kehitystä ja toisi joustavuutta niillekin ryhmille, jotka haluavat jatkaa työntekoa, mutta entistä pienemmällä panostuksella.

Edellä esitetyn perusteella perustulon työllisyysvaikutusten arvioiminen on hyvin moniulotteinen ja vaativa tehtävä. Empiiristä tietoa ei ole juurikaan saatavilla. Perustulon työllisyysvaikutukset riippuvat paitsi kokeiltavasta perustulon mallista (saamisen ehdot, korvaustasot ja sen suhde muihin työllisyys- ja sosiaaliturvaetuisuuksiin) myös siitä, millaisten työmarkkinoiden rakenteiden sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan olosuhteissa sitä sovelletaan. Ketkä hyötyisivät perustulosta eniten, on tärkeä mutta samalla yksi vaikeimmin arvioitavissa olevista kysymyksistä. Hyötyisivätkö perustulosta eniten pienituloiset, työttömät, epävakaisissa työsuhteissa työskentelevät, mikroyrittäjät vai palvelualojen työnantajat ja kolmannen sektorin toimijat, on kysymys, jota voidaan toistaiseksi arvioida vain epäsuorasti ja ennakoiden. Vasta perustulon kokeilu tarjoaa tähän arviointivälineitä.

Tämän selvityksen tavoitteena on kartoittaa olemassa olevaa tietoa ja arvioida sen perusteella perustulon mahdollisia työllisyysvaikutuksista. Metodisesti tämä tarkoittaa sitä, että kartoitamme olemassa olevaa tutkimusta, joka epäsuorasti ja esimerkinomaisesti voisi auttaa arvioimaan universaalin etuisuuden vaikutusta niin työvoiman tarjontaan kuin kysyntäänkin. Yhtäältä taloustieteellisessä kirjallisuudessa minimipalkkojen vaikutuksesta työllisyyteen on tutkittu kauan, useissa erilaisissa yhteyksissä ja toinen toisistaan poikkeavin teoreettisin argumentein ja tuloksin. Perustulo ei ole minimipalkka eikä työsuoritukseen perustuva tulo, mutta sikäli kuin se kartuttaa työntekijän tulotasoa, sillä voi olla samantapaisia vaikutuksia työllisyyteen ja työmarkkinoiden toimintaan kuin mitä minimipalkalla on ajateltu olevan. Toisaalta mitä tulee sosiaaliturvaan ja sosiaalisiin etuisuuksiin, niin tälläkin alalla on joitakin

kiinnostavia esimerkkejä koskien etuisuuksien tasoa ja saamisen ehtojen muutoksia ja niiden vaikutusta työn tarjontaan ja vastaanottamiseen. Esimerkeiksi käy nuorisotyöttömyyden lieventämiseen tähdänneet palkkasubventiot ja etuisuuksien saamisen ehtojen muutokset. Tämän kirjallisuuskatsauksen avulla pyrimme vastaamaan kysymykseen, miten universaali perustulo mahdollisesti vaikuttaisi työvoiman kysyntään ja tarjontaan sekä työmarkkinoiden rakenteisiin ja toimintaan.

Kirjallisuuskatsauksen lisäksi tätä selvitystä varten haastateltiin työvoimapolitiikan toimeenpanosta vastaavia asiantuntijoita ja itsensä työllistäjiä. TE-toimiston, kuntien työllisyysasioista vastaavia sekä järjestöjen työllisyysasioita hoitavia toimijoita pyydettiin haastatteluissa arvioimaan miten perustulo ja sen eri mallit mahdollisesti vaikuttaisivat heidän työhönsä sekä työttömien työllistymiseen tai palveluihin osallistumiseen. Tällä informaatiolla pyrimme vastaamaan ennen kaikkea kysymykseen miten perustulo mahdollisesti vaikuttaisi työvoimapolitiikan toimeenpanoon ja palvelujen kehittämiseen. Toisen haastattelujen kohderyhmä ovat itsensä työllistäjät, jotka ovat olleet viime vuosina voimakkaasti kasvanut ryhmä mutta myös ryhmä, joka on hyvin heterogeeninen mitä tulee heidän ammatilliseen osaamiseensa, ikään ja sosioekonomiseen asemaan sekä ansiotasoon ja sen vaihteluun. Itsensä työllistäjät ovat usein myös muita työkäisiä heikommassa asemassa työttömyys- ja sosiaaliturvan suhteen. Se on kuitenkin ryhmä, jonka on ajateltu hyötyvän perustulosta. Selvityksemme tehtävänä on avata tätä kiinnostavaa kysymystä ja arvioida millainen hyötyjä tämä ryhmä olisi ja miten se vaikuttaisi tämän alan työntekijöiden tulevaan työllisyyteen ja yritystoiminnan tuleviin näkyymiin ja taloudelliseen kannattavuuteen.

2 UNIVERSAALIN PERUSTULON TYÖLLISYYSVAIKUTUKSET – KIRJALLISUUSKATSAUKSEEN PERUSTUVIA ARVIOITA

Perustulolle ei ole löydettävissä mitään konkreettista esimerkkiä, jota sellaisenaan voisi käyttää Suomeen suunnitellun perustulokokeilun vaikutusten arvioinnin pohjana. Jurgen De Wispelaere (2016) on arvioinut eri maissa kokeiltuja ja ehdotettuja perustulomalleja, mutta niiden toteuttamisen mallit ja olosuhteet ovat siinä määrin poikkeuksellisia, että niiden työllisyysvaikutuksia on vaikea arvioida. Esimerkiksi Alaska-mallissa on kyse yhteiskunnallisesta osingosta ja sen jakamisesta väestön eri ryhmien kesken ja Iranin minimitulo on nähtävissä myös yhteiskunnallisena osinkona öljytuloista ja perusturvan maassa, josta muutoin puuttuu moderniin sosiaalivaltioon verrattavissa oleva perusturva. Hollannissa on käynnistetty myös paikallinen perustulokokeilu, mutta senkään työllisyysvaikutuksista ei vielä tiedetä mitään. Tunnetaan vain etuisuuden tason ja kohdentamisen ehdot sekä odotukset, joita malliin kohdistuu (De Wispelaere 2016).

Muun muassa näistä syistä tämän arvioinnin lähtökohta on toinen. Otamme esimerkkejä kuten minimitulojärjestelmien käyttöönotosta sekä minimipalkkatutkimuksista. Näistä edellinen on sosiaalietuisuus, johon on liitetty myös vahvoja työvoimapolitiittisia odotuksia ja vastaavasti minimipalkka tarjoaa esimerkkejä siitä miten normatiivinen minimitulo voi vaikuttaa työvoi-

man kysyntään ja tarjontaan sekä ennen kaikkea työnhakijoiden ja työnantajien työmarkkinakäyttäytymiseen.

Tutkimusaineiston olemme poimineet kansainvälisistä tieteellisten artikkeleiden tietokannoista hakusanoin ”*minimum wage*”, ”*employment*” and ”*social security*”. Tarkennettu haku kohdennettiin taloustieteelliseen, sosiologiseen ja sosiaalipoliittiseen kirjallisuuteen. Arvioinnin kohteeksi valittiin vain primaariartikkelit, keskustelualoitteet ja analyttiset kirjallisuuskatsaukset, muttei sekundaarilähteitä. Näin rajattu aineistohaku tuotti 177 osumaa (artikkelia) joista tarkemman analyysin kohteeksi valittiin ne, joista oli saatavilla koko teksti sähköisenä versiona ja jotka nostivat esille jonkun tärkeäksi koetun teeman ja vaikutusyhteyden. Kirjallisuuskatsauksen avulla selvitämme miten minimitulon ja minimipalkkojen on arvioitu vaikuttaneen työllisyyteen ja miten nuo työllisyysvaikutukset ovat mahdollisesti eriytyneet työvoiman eri ryhmien kesken. Aineiston analyysissä päähuomio on kiinnitetty minimipalkan ja työllisyyden vaikutussuhteisiin.

2.1 Minimitulo ja työllisyys

Samoihin aikoihin kun Philippe Van Parijs (1995) teki ensimmäisen ehdotuksensa universaalista ja vastikkeettomasta perustulosta, Euroopan maissa keskusteltiin myös toisesta ideasta minimitulosta (*minimum income*). Ranskassa keskustelu minimitulosta alkoi 1980-luvun puolessa välissä, kun Sosiaalisten ja taloudellisten asioiden komissio ehdotti minimituloa (1986). Tästä aloitteesta tuli sittemmin 1986–1988 Ranskan presidentin vaalien keskeinen teema. Vaalien jälkeen se siirtyi Rocardin hallituksen ohjelmaan 1988 (Legros ja Simonin 1991). Minimitulon keskeisenä tavoitteena oli ratkaista patoutuvan pitkäaikaistyöttömyyden ja uuden tyyppin köyhyyden aiheuttamat toimeentulon ja yhteiskunnallisen integroitumisen ongelmat. Olennaista uudistuksessa oli, että minimitulosta tuli ajallisesti rajoittamaton ja sen piiriin voitiin tietyn edellytyksin lukea myös maassa olevat ulkomaiset henkilöt. Minimitulon lähtökohdiana olivat ensisijaisesti sosiaaliset tavoitteet, mutta siihen liitettiin myös integroiva tavoite. Samalla kun viranomaiset myönsivät minimitulon, tuli niiden ryhtyä myös toimenpiteisiin, jotka edistäisivät edun saajien integroitumista yhteiskuntaan ja työmarkkinoille. Tässä tarkoituksessa edun saajan kanssa solmittiin niin sanottu integraatiosopimus. Sen ehkäisemiseksi, ettei minimitulo heikentäisi työn vastaanottamista, minimitulon taso määriteltiin keskimääräisiä minimipalkkoja alhaisemmalle tasolle. Integraatiosopimus oli kuitenkin minimitulosta erillinen ja sen tuli lain mukaan tukea yksilöiden sosiaalista autonomiaa. (Legros ja Simonin 1991, 193–196.)

Ranskan mallin kanssa samankaltaisia aloitteita tehtiin myös Pohjoismaissa, ja Suomessa laki toimeentulotuesta tuli voimaan vuoden 1997 lopussa. Minimitulo sai jatkokseen myös muita aloitteita. Esimerkiksi sosiologi Andre Gorz (1994) teki laajaa huomiota saaneen esityksen minimitulosta, jossa hän perusteli minimituloa kansalaisuuteen kuuluvana oikeutena, mutta samalla hän esitti, että etuisuuden saajan tulisi sitä vastaan tehdä tietty määrä palkkatyötä tai kansalaistyötä.

Työllisyyden kannalta olennaista näissä aloitteissa oli se, ettei niiden avulla ajateltu ratkaistavan työllisyysongelmia eikä myöskään pienituloisuuden ja köyhyyden ongelmia, vaan minimi-

tulo nähtiin keinona luoda edellytyksiä pienituloisten yhteiskuntaan ja työelämään integroitumiselle.

Myös EU:n tasolla käytiin vastaavaa keskustelua. Euroopan komission suosituksissa vuodelta 1992 mainitaan, että EU:n tasolla tulisi kehittää kriteerejä riittävästä resursseista ja tuesta, jotka takaavat yksilöille kohtuullisen toimeentulon ja estävät sosiaalista syrjäytymistä. Suosituksessa (92/44/EEC) todettiin, että ”to recognise the basic right of a person to sufficient resources and social assistance to live in a manner compatible with human dignity as part of a comprehensive and consistent drive to combat social exclusion” (Frazer ja Marlier 2009, 6). Kun komission asiantuntijaryhmä vuonna 2008 palasi asiaan, se arvioi tilannetta ja teki uudet suosituksensa komissiolle. Se korosti, että lähes kaikissa jäsenmaissa on työikäiselle väestölle tarkoitettuja jonkinlaisia minimitulon tukimuotoja, joiden tavoitteena on taata minimi toimeentulo yksilöille ja heidän huollettavana oleville perheenjäsenilleen, mutta nämä tuet vaihtelevat suuresti tukien kattavuuden, tason ja tehokkuuden suhteen. Tukijärjestelmiä koskevan vertailun perusteella asiantuntijat päätyivät arvioon, että jäsenmaiden minimitulojärjestelmät voitaisiin luokitella neljään ryhmään:

- Ensinnäkin on maita (AT, BE, CY, CZ, DE, DK, FI, NL, PT, RO, SI, SE), joiden minimitulojärjestelmät ovat yksinkertaisia ja kattavia ja tarjoavat siten toimeentuloturvaa sitä tarvitseville.
- Toiseksi on maita (EE, HU, LT, LV, PL, SK), joissa on suhteellisen yksinkertaiset ja joustavat tukimuodot, mutta tukien saamisen kriteerit ovat tiukat ja kattavuus heikko. Näin ne kohdistuvat vain pienituloisimpiin.
- Kolmannen ryhmän muodostavat maat (ES, FR, IE, MT, UK), joissa on monimutkaiset minimitulojärjestelmät. Nämä järjestelmät voivat olla toistensa kanssa päällekkäisiä ja loppujen lopuksi ne tukevat vain kaikkein vaikeimmassa asemassa olevia.
- Neljännen ryhmän muodostavat maat (BG, EL, IT), joissa on hyvin rajoitetut, osittaiset ja palasista yhteen koottavat järjestelmät. Etuisuudet ovat pienet eivätkä ne kata kaikkia tuen tarpeessa olevia.

Siitä huolimatta, että maiden välillä on näinkin suuria eroja, on viimeisten vuosikymmenten kehityksessä ollut yhteistä mm. se, että etuisuuksia on kytketty yhä tiukemmin työllisyystuukiin ja aktivointiohjelmiin. Samalla monissa jäsenmaissa on tehty myös muita reformeja, jotka korostavat työhön osallistumisen ensisijaisuutta ja tämä koskee myös sosiaalisia tukia ja palveluja. Jos sosiaaliturvan saaja ei täytä työmarkkinoille osallistumiseen liittyviä vaatimuksia, on uhkana etuisuuksien menetys. Minimitulon työllisyysvaikutukset näyttäytyvätkin ensisijaisesti sanktioina ja työmarkkinoille osallistumiseen ja työn vastaanottamiseen pakottavina etuisuuksina. Sen ohella, että yksilöiden toimeentuloon ja työllisyyteen on pyritty vaikuttamaan minimitulon avulla, on useimmissa EU-maissa toimeenpantu myös muutoksia työllisyysturvaan ja muihin sosiaalietuisuuksiin. Talouskriisin oloissa tämä kytkös herättää kysymyksiä siitä, että katoaako järjestelmästä alkuperäinen tavoite, joka minimitulolla oli 1980-luvun lopussa ja 1990-luvun alussa.

2.2 Minimipalkan työllisyysvaikutukset

Kun arvioidaan minimipalkan ja työllisyyden välistä yhteyttä, on yhtäältä todettava, että Suomessa ei ole minimipalkkaa vaan alakohtaisia sopimuspalkkoja, joissa sovitaan työn vaatavuuden mukaisista palkoista. Toisaalta on myös korostettava, ettei perustulo ole palkkatuloa, vaan pikemminkin tulonsiirtojärjestelmin ja verotuksen kautta jaettava tulo, joka ei ole korvaus työstä. Näin ajatellen esimerkit minimipalkasta tulee ymmärtää vain viitteellisesti ja esimerkkeinä siitä, miten vähimmäispalkkatason sitominen jollekin normatiiviselle tasolle voi vaikuttaa työllisyyteen, työmarkkinoiden rakenteeseen ja toimintaan. Vertailua minimipalkan ja perustulon kesken voidaan jossakin rajoissa pitää kuitenkin perusteltuna siksi, että vaikka perustulo ei olekaan ansiotuloa, on sillä kuitenkin oletettu olevan samankaltaisia vaikutuksia työvoiman kysyntään ja tarjontaa kuin minimipalkalla ja tulonsiirroin toteutuvalla perustulolla (Werner 2007; Presse 2010).

Minimipalkan työllisyysvaikutuksien suhteen tutkimusten tulokset eivät ole yksiselitteisiä, vaan pikemminkin ristiriitaisia. Tulokset poikkeavat olennaisesti sen mukaan puhutaanko lyhyen vai pitkän aikavälin vaikutuksista, makro- vai mikrotason työllisyydestä, vaikutuksista työvoiman kysyntään vai tarjontaan tai minimipalkan vaikutuksista työllisyyden tasoon vai vaikutuksista työmarkkinoiden rakenteeseen (pienpalkka-alat vs. hyvin palkatut alat; good jobs vs. bad jobs) ja toimintaan (liikkuvuus asemasta ja alueelta toiseen). Tutkimusten tuloksissa on myös eroja sen suhteen onko arvioitu vain suoria työllisyysvaikutuksia vai onko huomioitu myös minimipalkan vaikutukset tulonjakoon, kulutukseen ja sitä kautta tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden tavoitteisiin.

Kirjallisuudessa usein käsiteltyjä teemoja ovat

- minimipalkan vaikutukset työvoiman kysyntään ja tarjontaan suhdannekehityksen eri vaiheissa
- minimipalkan vaikutukset työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen sekä siirtymiin työpaikasta toiseen
- minimipalkan vaikutukset irtisanomisiin ja uuden työvoiman rekrytointiin
- minimipalkan vaikutukset nuorten työllisyyteen tai työmarkkinoiden erityisryhmien työllisyyteen
- minimipalkan yhteys työmarkkinoiden segmentoitumiseen sekä siirtymiin heikosti ja hyvin palkattujen työpaikkojen kesken (ylikvalifioituminen, segregatio).

Taloustieteessä on ollut vahvana käsitys, että jos minimipalkan taso on riittävän matala, se edistää työvoiman kysyntää ja kokonaistyöllisyyttä, mutta jos minimipalkan taso on korkea, se vähentää työvoiman kysyntää. Tätä perusargumenttia on todistettu niin teoreettisten kuin empiiristenkin tutkimusten avulla ja käsitys minimipalkan tason vaikutuksista on ollut vallitseva aina viime vuosiin saakka. Useimmissa tapauksissa havainnot perustuvat maiden väliseen vertailuun ja osoittavat, että maissa, joissa minimipalkka on keskituloihin verrattuna pieni, niin minimipalkalla ei ole kielteisiä vaan pikemminkin myönteisiä vaikutuksia työllisyyteen (Card ja Krueger 1994; Dube ym. 2010). Vastaavasti taas maissa, jossa minimipalkkataso on korkea, kuten Ranskassa, sillä on havaittu olevan negatiivinen vaikutus työllisyyteen

(Abowd ym. 2000). Samansuuntaisia tuloksia on saatu myös alueiden välisistä vertailuista, kun on verrattu palkkoja ja työllisyyttä Saksan läntisten ja itäisten osien kesken sekä Yhdysvalloissa osavaltioiden kesken (Martin ja Termos 2015).

Minimipalkat ja työvoiman alueellinen liikkuvuus

Edustavaan osavaltioaineistoon perustaen (American community survey) Martin ja Termos (2015) tutkivat minimipalkkojen tasoa ja sen vaikutusta osavaltioiden väliseen työvoiman liikkuvuuteen. He päätyivät tulokseen, että minimipalkka on olennainen tekijä, joka vaikuttaa matalan koulutuksen omaavan työvoiman alueelliseen liikkuvuuteen (Martin ja Termos 2015, 202). Kilpailluilla työmarkkinoilla minimipalkan korotus johtaa matalan koulutuksen omaavilla vaikeuksiin löytää kvalifikaatiotaan vastaavaa työtä. Siksi matalan koulutustason omaavilla työllistymisen keinoksi jää hakeutuminen alueille, joissa minimipalkat ovat alhaiset. Koska maiden välinen liikkuvuus on vaikeampaa kuin alueiden välinen liikkuvuus, voi kansallisella tasolla toteutetulla lakisääteisellä minimipalkalla olla suurempi kielteinen vaikutus matalan koulutuksen omaavan työvoiman työllisyyteen kuin paikallisilla minimipalkoilla.

Esitettyä tulosta arvioitaessa on kuitenkin muistettava, että se perustuu arvioon minimipalkan vaikutuksista työvoiman kysyntään ja työnantajan käyttäytymiseen. Tarjontapainotteisissa tutkimuksissa painopisteenä on puolestaan se, miten minimipalkka ja sen taso vaikuttavat työvoiman tarjontaan, työnhakijoiden työmarkkinaliikkuvuuteen ja tuloihin sekä miten työvoiman tarjonta ohjaa työnantajien harjoittamaa työvoiman rekrytointia.

Minimipalkan vaikutukset nuorten työllisyyteen

Minimipalkkatutkimuksissa yhtenä indikaatiivisena ryhmänä on pidetty nuoria työnhakijoita. Oletuksena silloin on, että nuoret työmarkkinoille hakeutuvat, ja vailla riittävää työkokemusta olevat työnhakijat, olisivat riski työnantajalle. Shansan Liu ym. (2016, 32–33) käyttivät Yhdysvalloissa kansallisesti edustavaa paneeliaineistoa vuosilta 2000–2009 ja tutkivat miten minimipalkka vaikutti nuorten työllisyyteen, rekrytointeihin, irtisanomisiin sekä yritystasolla uusien työpaikkojen luomiseen ja työpaikkojen katoamiseen. Kun alueellinen heterogeenisyys kontrolloitiin, Liu ym. (2016, 33) havaitsivat, että nuorimmat työntekijät (14–18-vuotiaat), joilla oli korkeampi minimipalkan taso, hyötyivät eniten minimipalkan tuottamasta positiivisesta tulokehityksestä, mutta kärsivät työllisyysmahdollisuuksien kaventumisesta. Näin ei käynyt vanhemmilla ikäryhmillä (19–21- ja 22–24-vuotiaat). Tutkimus kuitenkin osoitti, että suuri minimitulo oli yhteydessä vähäisempään työntekijöiden vaihtuvuuteen. Toisin sanoen suuren minimipalkan kontekstissa irtisanomisten ja irtisanoutumisten määrä oli pienempi kuin rekrytointien määrä (Liu ym. 2015, 33).

Työvoiman vaihtuvuuden väheneminen on havaittu muissakin tutkimuksissa ja se voidaan tulkita niin, että joustavien työmarkkinoiden tilassa minimipalkka stabilisoi työmarkkinoita ja pienentää vaihtuvuudesta aiheutuvia riskejä, kun taas jäykkien työmarkkinoiden tilassa se jäykistää edelleen työmarkkinoita. Työvoiman liikkuvuuden väheneminen voi myös tietyissä tapauksissa johtaa siihen, että työsuhteen jatkuvuuden kasvaessa työntekijöiden ammattitaito paranee.

Minimipalkan vaikutukset työvoiman kysyntään ja tarjontaan

Minimipalkan vaikutusta työllisyyteen on useimmiten arvioitu erillisesti joko työvoiman kysynnän tai tarjonnan näkökulmasta. Tutkimuskirjallisuudessa kuitenkin myös esimerkkejä siitä, että nämä näkökulmat on yhdistetty ja mallia tutkittu dynaamisena kokonaisuutena. Jos minimipalkan vaikutusta työvoiman kysyntään ja tarjontaan arvioidaan dynaamisina ja toinen toisiinsa vaikuttavina prosesseina, analyysin kohteeksi tulisivat samanaikaisesti yhtäältä se, miten minimipalkka vaikuttaa yritystasolla työvoiman rekrytointiin ja toisaalta, miten minimipalkka vaikuttaa yksilöiden ja kotitalouksien tasolla työn vastaanottamiseen. Alessio Braun ym. (2014, 389) tekivät juuri näin ja tarkastelivat kysynnän ja tarjonnan vaikutuksia toinen toistaan korvaavina tekijöinä (substituutioefekti). He havaitsivat, että suuri minimipalkka voi rajoittaa uuden työvoiman rekrytointia, mutta vastaavasti se voi lisätä työvoiman tarjontaa ja näin kompensoida kysynnän vähentymisestä aiheutuvaa kokonaistyöllisyyden alenemaa. Teoreettisesti tämä tarkoittaa pyrkimystä staattisesta ja yhden vaikuttavan tekijän selityksestä kohti dynaamista ja useamman vaikuttavan tekijän analyysiä (Braun ym. 2014, 389). Dynaamisen mallin lähtökohtiin kuuluu edelleen se, että tehtyään sopimuksen työntekijän kanssa yritys oppii tuntemaan ja tunnistamaan työntekijän vaatimukset ja toisaalta työntekijä oppii tunnistamaan sen, mihin rajaan saakka hän voi käyttää minimipalkan antamaa suojaa työhöneuvottelussa vaatimustensa perusteena.

Vaikka edellä mainittu Braunin ym. (2014) argumentti perustuu analyyttiseen ja teoreettiseen päättelyyn, se tuo esille sen, että kun yritysten ja kotitalouksien päätöksentekoa tarkastellaan rinnakkain, minimipalkka voi painaa työvoiman kysyntää alaspäin, mutta samalla se voi lisätä työvoiman tarjontaa. Jos minimipalkan taso on kohtuullinen, voi tarjonnan lisääntymisen kautta syntyvä kompensatio (työllisyyden lisääntyminen) olla jopa suurempi kuin kysynnän vähenemisestä aiheutuva vaikutus. Perustulon kannalta tällä havainnolla voi olla ratkaiseva merkitys.

Minimipalkan vaikutukset ”hyvien ja huonojen työpaikkojen” työllisyyteen

Minimipalkalla on määrällisten vaikutusten lisäksi myös laadullisia ja rakenteellisia vaikutuksia työllisyyteen. Frédéric Gavrel ym. (2012) tutkivat, miten minimipalkka toimii segmentoituneilla työmarkkinoilla, joissa vallitsee toimialoittaisia eroja ”hyvien ja huonojen työpaikkojen” kesken.

Gavrel ym. (2012) olettivat, että työmarkkinoiden segmentoituminen on nähtävissä niin, että ”huono sektori” (*bad sector*) tarjoaa minimipalkkoja ja ”hyvä sektori” (*good sector*) sopimukseen perustuvia palkkoja. ”Huono sektori” koostuu yleensä työvoimasta, joka vasta hakeutuu tehtäviin ja jolla ei ole vielä ammatillista tutkintoa. Alalle tulijoiden tulee käydä kuitenkin läpi työssä harjoittelun vaihe edetäkseen sellaiseen työmarkkina-asemaan, jossa he voivat hakea työtä työpaikan vaihtajan asemasta. ”Hyvä sektori” koostuu puolestaan niistä työmarkkinoille pyrkivistä, joilla joko on ammatillinen tutkinto tai jotka ovat työpaikan vaihtajia ja hakeutuvat pois ”huonolta sektorilta”. Näin jako huonoon ja hyvään sektoriin perustuu oletukseen työntekijöiden tuottavuuseroista ja siksi voidaan olettaa, että minimipalkan tason kohoaminen vähentää sekä vähäistä ammattitaitoa edellyttävien työpaikkojen syntymistä että työpaikan vaihtamisen intensiteettiä. Sen seurauksena huonon sektorin uusien työntekijöiden on entistä

vaikeampaa löytää ammattitaitoaan vastaavia työpaikkoja ja ne, jotka ovat alhaisen kvalifikaation työpaikoissa ja joilla ei ole mahdollisuuksia edetä parempiin työtehtäviin, pitävät tiukasti kiinni työpaikoistaan. Tällainen stabiliteetti voi johtaa alhaisen kvalifikaation työllisyyden kasvuun ja heikkoon työn tuottavuuteen. (Gavrel ym. 2012, 601.)

Edellä mainittu Gavrel ym. (2012) tutkimuksen teoreettinen malli on kehitetty David Cardin ja Alan Kruegerin (1994) empiiristen tulosten pohjalta, jossa osoitettiin, että minimipalkka kasvattaa alhaiseen kvalifikaation työllisyyttä. Alhaisen kvalifikaation työpaikkojen määrä voi pysyä muuttumattomana, mutta se voi myös kasvaa. Tutkijat eivät kuitenkaan ottaneet tätä argumenttia annettuna, vaan lähtivät kehittämään sitä eteenpäin ja kiinnittivät huomiota uusien rekrytointien ja irtisanomisten virtoihin. Ana Rute Cardoso ja Pedro Portugalin (2006) tutkimuksessa oli osoitettu, että työmarkkinoille tuleville sopivien ja vähäistä osamista vaativien työpaikkojen määrä voi vähentyä ja samalla kokeneet työntekijät jatkavat vähäistä ammattitaitoa edellyttävissä työpaikoissa minimipalkan turvin. Gavrel ym. (2012, 698) päätyivät tulokseen, jonka mukaan rekrytoinnit vähäistä ammatillista kvalifikaatiota edellyttäviin työpaikkoihin vähenevät samalla, kun se viivästyttää kokeneiden työntekijöiden urien kehitystä.

Gavrel ym. (2012, 698) ovat kuitenkin sitä mieltä, että tämä selitysmalli edellyttää tarkistamista yhtäältä siksi, että minimipalkan kasvu ei välttämättä vaikuta suoraan hyvän ammattitaidon omaavien työttömien työnhakukäyttäytymiseen eivätkä minimipalkat välttämättä vaikuta sopimuspalkkoihin, vaan nämä kaksi aluetta ovat itsenäisiä palkan asetannan alueita ja prosesseja. Toisaalta, koska vähän ammattitaitoa vaativat työpaikat on usein varattu työmarkkinoille tuleville, on oletettavaa, että näiden työpaikkojen määrä vakiintuu jollekin tasolle ja irtisanomiset voivat luoda yrityksille keinon ulkoistaa riskit. Toisin sanoen tarvitaan tarkempaa tutkimusta, mikä täsmentää Cardoso ja Portugalin (2006) aikaisempia havaintoja rekrytointien ja irtisanomisten kehityksestä ja kohdentumisesta työvoiman eri ryhmiin kuten heikosti koulutettuihin ja työmarkkinoille hakeutuviin nuoriin.

Minimipalkkojen kohoaminen ja työvoiman käyttö

Per Skedingerillä (2006) oli käytössä Ruotsin hotelli- ja ravintoalaa koskevaa aineisto ajalta 1979–1999. Sen avulla hän selvitti miten minimipalkka ja sen tason kohoaminen on vaikuttanut alan työllisyyteen. Lähtien siitä, että hotelli- ja ravintola-alan palkat ovat muihin aloihin verrattuna alhaiset ja siitä, että alalla käytetään paljon vähäisen koulutuksen saanutta työvoimaa, jolla ei juuri ole mahdollisuuksia alan ja ammatin vaihtoon, Skedinger oletti, että alalla vallitsisi monopsomi-hypoteesin mukainen tilanne. Toisin sanoen hotelli- ja ravintola-alan työntekijät kilpailevat keskenään samoista työpaikoista. Vaikka Ruotsissa ei ole lakisääteistä minimipalkkatasoa, vaan alakohtaisiin sopimuksiin perustuvia vähimmäispalkkoja, on oletettavaa, että minimipalkan tason kohoaminen johtaa toimintojen rationalisoimiseen ja työpaikkojen tarjonnan vähenemiseen. Tätä oletusta hän testasi ekonometrisen kilpailumallin avulla ja vertaamalla minimipalkkaryhmää (*treatment group*) kontrolliryhmään, jolla oli sopimuspalkka, (*control group*) sekä käyttämällä lisäksi pseudoryhmää. Tällä asetelmalla hän saattoi osoittaa minimipalkkatason kohoamisen yhteyden työllisyyden kehitykseen. Työllisyyden kehitystä hän mittasi rekrytoitujen ja irtisanottujen työntekijöiden määrillä.

Tutkimuksen keskeinen tulos oli se, että rekrytoitujen työntekijöiden suhteellisissa osuuksissa ei ollut havaittavaa eroa koe- ja kontrolliryhmien kesken. Toisin sanoen minimipalkkojen tason kohoaminen ei vaikuttanut uuden työvoiman rekrytointiin. Toteutettu pseudo-vertailu vahvisti edelleen, ettei myöskään palkan alennuksella ollut olennaista vaikutusta rekrytointeihin. Sen sijaan analyysi tuotti lievää tukea hypoteesille, että työvoiman tarjonnan lisääntyminen voisi vaikuttaa positiivisesti uuden työvoiman rekrytointeihin. Tutkimuksessa ei tutkittu minimipalkkojen kohoamisen seurauksena työpaikan menettäneiden siirtymistä muihin yrityksiin, mutta on kuitenkin todennäköistä, ettei hotelli- ja ravintola-alojen pienipalkkaisilla työntekijöillä ole ollut mahdollisuuksia alan vaihtoon ilman vastaavaa ammattitaitoa (Skedinger 2006, 287). Näin ollen voidaan päätellä, että minimipalkkoilla ja niiden tasolla on ainakin Ruotsin hotelli- ja ravintola-alalla ollut merkitystä työllisyyden kehitykseen. Minimipalkkojen tason kohoaminen johti irtisanomisten kasvuun kaikkien muiden ikäryhmien paitsi teini-ikäisten kohdalla, mutta minimipalkan yhteys rekrytointeihin osoittautui epäselväksi.

Saksan toinen ihme – minimipalkka ja työllisyyden kasvu

Edellä esitetyt argumentit minimipalkan työllisyysvaikutuksista perustuvat perinteiseen taloustieteelliseen argumenttiin, jonka mukaan minimipalkka-lainsäädännöllä olisi pääsääntöisesti kielteisiä ja jo lyhyellä aikavälillä havaittavia vaikutuksia työmarkkinoihin ja työllisyyteen. Peter Flaschelin ja Alfred Greinerin (2009) mukaan minimipalkan vaikutuksia tulisi kuitenkin arvioida ensisijaisesti pitkän ja keskipitkän aikavälin seurausten mukaan eikä lyhytaikaisen vaikutusten mukaan. Lisäksi on ilmeistä, ettei minimipalkan toteuttaminen tuottaisi harmia pääoman kasautumiselle eikä työllisyydelle niin kuin on oletettu. Pikemminkin se parantaisi talouden suorituskykyä erityisesti talouden laskusuhdanteen aikana. Flaschel ja Greiner (2009) argumentoivat, että minimipalkan toteuttaminen laskusuhdanteen aikana hillitsisi tulojaon vaihtelua ja estäisi joukkotyöttömyyden aiheuttamia sosiaalisia ongelmia takaamalla perustoimeentulon.

Vuoden 2015 alusta Saksassa tuli voimaan lakiin perustuva 8,50 €/tunti minimipalkka (Amlinger ym. 2016). Ensimmäisten arvioiden mukaan se on tavoittanut noin 4,8–5,4 miljoonaa työntekijää, joiden palkat olivat vuonna 2014 alle tuon minimipalkan. Minimipalkan työllisyysvaikutukset ovat yllättäneet niin tutkijat kuin poliitikotkin, sillä ennen uudistusta taloustieteilijöiden enemmistö oli sitä mieltä, että minimipalkka olisi tuhoisa isku työllisyydelle (Amlinger ym. 2016, 2–3). Toisin kuitenkin kävi; työllisyys jatkoi kasvuaan, vaikka minimipalkat kohosivat keskimäärin noin 5,5 prosenttia vuonna 2015. Marginaalisten osa-aikatöiden määrä väheni, ja ne muuttuivat toistaiseksi jatkuviksi ja minimipalkkaan perustuviksi työpaikoiksi. Suurimmat muutokset koettiin mikroyrityksissä, joissa työskenteli alle viisi työntekijää ja joissa minimipalkan alitukset olivat ennen yleisiä. Ennen uudistusta vuonna 2014 mikroyritysten työntekijöistä noin 40–42 prosenttia ansaitsi alle minimipalkan (Amlinger ym. 2016, 6). Toimialoitain tarkastellen minimipalkka vaikutti eniten hotelli- ja ravintoalan työntekijöiden palkkoihin, sillä esimerkiksi Saksan itäisissä osavaltioissa alan työntekijöiden palkoista jopa 65 prosenttia oli alle minimipalkan. Uudistuksen jälkeen minimipalkan palkkatasoa kohottava vaikutus oli suurin hotelli- ja ravintola-alalla sekä vähittäiskaupan, siivous- ja pesulapalvelujen sekä turvallisuuspalvelujen aloilla. Kaikki tämä tapahtui kuitenkin ilman, että seurauksena olisi ollut työllisyyden heikkeneminen. Päinvastoin yli 700 000 työpaikkaa

(n. 2,3 % työpaikoista) muuttui normaaleiksi sosiaalivakuutukseen piiriin luettaviksi työsuh-teiksi. Suurinta työllisyyden kasvu (6,8 %) oli hotelli ja ravintola-alalla ja sitä seurasivat muut yksityiset palvelut kuten freelance-työ, koti- ja sosiaalipalvelut sekä kuljetus- ja varastointi-palvelut. Toisin sanoen ne perinteiset pienipalkkaiset työllisyyden alat, joihin minimipalkka kaikkein eniten vaikutti, kokivat myös keskimääräistä suuremman työllisyyden kasvun. Ehkä tätäkin olennaisempaan on se, että merkittävä osa lyhytkestoisista ja määräaikaista työteh-tävistä muuttui toistaiseksi voimassa oleviksi työsuh-teiksi, jotka siirtyivät sosiaalivakuutuk-sen piiriin (Amlinger ym. 2016, 14).

2.3 Yhteenveto

Perustulolla työntekijän toimeentuloon ja tulotasoon vaikuttavana tekijänä voi olla olennai-nen vaikutus niin pienipalkkaisten ja lyhytkestoisten töiden vastaanottamiseen kuin yritysten rekrytointikäytäntöihin. Minimipalkkojen käyttöönnotosta, niiden tasosta ja kehityksestä on viimeisten vuosikymmenten aikana keskusteltu teoreettisesti ja empiirisiin tutkimuksiin ve-doten eri maissa ja erilaisissa taloudellisen kehityksen yhteyksissä. Tämän kirjallisuuskat-sauksen tavoitteena oli selvittää voidaanko minimipalkkoja koskevan kirjallisuuden perus-teella sanoa jotain olennaista myös mahdollisen perustulon työllisyysvaikutuksista. Perustulo ei ole palkkatuloa, mutta sillä on monia yhtymäkohtia minimipalkkaan mm. siksi, että sen vai-kutusten on oletettu olevan suurimpia ja toivotumpiakin juuri pienituloisten työntekijöiden ja itsensä työllistäjien ryhmissä. Perustulo kuitenkin poikkeaa minimipalkasta sikäli, että uni-versaalina etuisuutena se antaa autonomiaa työnhakijalle ja vahvistaa pienipalkkaisen tulon-saajan neuvotteluasemaa työn vastaanottamisessa, mikä voi olennaisesti vaikuttaa myös työnantajan käyttäytymiseen. Samoin kuin minimipalkka perustulo voisi johtaa siihen, että matala palkkataso kohoasi, mikä loisi painetta pienipalkkaisten työtehtävien vähenemiseen. Mutta samalla, kun tämä todetaan, on syytä tehdä kriittinen huomautus. Työpaikkojen tuho voi yhtäältä korvautua itsensä työllistämisen ja mikroyrittämisen kautta tapahtuvan työllisyyden lisääntymisellä ja toisaalta on mahdollista ajatella, että perustulon turvin yksilöt ja kotitaloudet voivat hyväksyä myös pienempituloisia työtehtäviä ainakin tilapäisesti.

Minimipalkkoja koskevat tutkimukset yhtäältä avaavat mielenkiintoisia näkökulmia sen suh-teen, että työllisyysvaikutuksia tulisikin tarkastella laajempina ja dynaamisina prosesseina, jolloin yksinkertaisten kysyntä- ja tarjonta-arvioiden sijasta tulisi tarkastella kysyntää ja tar-jontaa toinen toisiaan täydentävinä ja mahdollisesti myös substituovina prosesseina. Toisaal-ta minimipalkkojen, niin kuin ehkä perustulonkin, työllisyysvaikutuksia tulisi arvioida pitkän ja keskipitkän aikavälin vaikutusten näkökulmasta sekä ottaa huomioon, miten ne vaikuttavat työmarkkinoiden toimintaan ja edelleen miten niiden hyödyt ja haitat voivat erota alueellises-ti ja työvoiman eri ryhmien kesken. Esimerkiksi Saksassa toteutettu lakisääteinen minimi-palkka on kiinnostava esimerkki reformista, joka näyttää kaatavan pahimmatkin uhkakuvat ja aikaisemmat taloustieteellisiin argumentteihin perustuneet oletukset.

Suomen kannalta yksi merkittävä aukko kansainvälisessä kirjallisuudessa on mm. siinä, ettei minimipalkkoja ja työmarkkinakäyttäytymistä koskevissa tutkimuksissa ole arvioitu sitä, mi-ten minimipalkat vaikuttavat työnhakijoiden käyttäytymiseen siinä tilanteessa, kun kotitalou-nessa molemmat puoliset käyvät ansiotyössä. Olemassa olevat tutkimukset esimerkiksi työ-

paikan menetyksestä ja sen jälkeisestä työnhausta ja työllistymisestä antavat vahvoja viitteitä siitä, että kahden palkansaajan mallilla on työnhakukäyttäytymistä ja sen tuloksellisuutta ohjaava vaikutus (Jolkkonen ja Kurvinen 2009; Jolkkonen ym. 2011; Jolkkonen ym. 2016; Rusconi ja Solga 2008; Gush ym. 2015). Mitä ilmeisimmin perustulonkin vaikutukset työmarkkinakäyttäytymiseen tulisivat eriytymään kotitalouden koon, rakenteen ja työhön osallistumisen mallin mukaan.

Minimitulon kaltaiset toimeentulotuet tarjoavat mielenkiintoisen esimerkin ja vertailukohdan perustulolle. Näin siksi, että minimituloa voidaan pitää perustuloaloitteiden aikalaisena ja osittain myös kilpailijana, mutta kuitenkin niin, että minimitulojärjestelmiä alettiin ottaa käyttöön jo 1980-luvun lopulla ja niillä pyrittiin paikkaamaan ne puutteet ja aukot, joita havaittiin olemassa olevissa sosiaaliturvajärjestelmissä. Minimitulon puolesta puhui silloin myös se, että merkittävä osa työikäisestä väestöstä oli sosiaaliturvan ulkopuolella ja osaton siitä kasvaneesta hyvinvoinnista, josta olivat voineet nauttia muut ryhmät. Näin ajatellen minimitulojärjestelmät olivat lähtökohdiltaan sosiaaliturvaa tuottavia ja sitä täydentäviä ja toissijaisesti pienituloisia yhteiskuntaan integroivia. Myöhemmin, kun poliittinen ohjausajattelu muuttui, myös minimituloihin liitettiin entistä selvempiä ja sitovampia ehtoja siitä, että minimitulojen tuli aktivoida työmarkkinoille hakeutumista ja sitä kautta lisätä työvoiman tarjontaa ja nostaa työllisyysastetta. Tämän kehityksen seurauksena minimitulot menettivät alkuperäisen tehtävänsä ja tekivät tavallaan tilaa ja tarvetta uudelle perusturvan uudistukselle, perustulolle.

3 PERUSTULOMALLIEN TYÖVOIMAPOLIITTISTEN SEURAUSTEN ENNAKKOARVIOINTI

Yhdeksi keskeisimmäksi perustulokokeiluun osallistuvaksi ryhmäksi on ehdotettu työmarkkinatukea, peruspäivärahaa tai toimeentulotukea saavat työnhakijat. Perustulo eroaa nykyisestä työikäisen väestön perusturvasta merkittävästi siinä, että se olisi vastikkeetonta ja ehtoitta maksettavaa sosiaaliturvaa. Tällä hetkellä vuonna 1994 käyttöönotettu työmarkkinatuki toimii yleisesti viimesijaisena perusturvana. Työmarkkinatuen saamisen ehtona on olla työmarkkinoiden käytettävissä ja osallistua aktivointitoimiin. Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi tilapäisesti turvaamaan elämiseen kuluvan perustason, mutta toimeentulotuen perusosa muutettiin vuonna 2001 vastikkeelliseksi työmarkkinatueen tehtyjen muutosten myötä. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, jos hakija kieltäytyy ilman perustelua työstä tai toimenpiteestä. Näistä lähtökohdista yksi tämän selvityksen mielenkiintoinen kysymys on se, miten perustulo vaikuttaisi työllistymistä tukevien palveluiden ja palvelujärjestelmien kehittämiseen sekä työnhakijoiden toimintaan.

Julkisella työnvälitystoimella ja kunnilla on Suomessa keskeinen asema työvoimapalvelujen kehittäjinä ja tuottajina. Tätä palvelujen perustaa täydentävät kolmannen sektorin toimijat. Selvityksen toisen osion tavoitteena on tuottaa ennakoarvioita perustulon mahdollisia seurauksia työvoimapolitiikan toimeenpanoon, toisin sanoen työllistymistä tukevien palvelujen tuottamiseen ja kehittämiseen. Selvitys rakentuu niin, että ensimmäisessä osiossa tarkastel-

laan perustulon mahdollisia vaikutuksia eri sektorien työllisyyttä tukevien palvelujen tuotantoon ja toisessa osiossa asiantuntijoiden arviota eri perustulomallien hyödyistä ja haasteista.

3.1 Selvityksen toteutus

Tavoitteena on selvittää ennakkoon millaisia vaikutuksia eri perustulomalleilla olisi työvoimapolitiikan täytäntöönpanoon ja työllistymistä tukevien palvelujen kehittämiseen. Perustulomallien seurauksia on arvioitu haastatteleamalla TE-palvelujen asiantuntijoita, kuntien työllisyysasioista vastaavia sekä työllistymistä tukevien palveluja tuottavia kolmannen sektorin toimijoita. Yhteensä haastateltiin 13 asiantuntijaa sekä asiakastyötä tekeviä että organisaatioiden johtohenkilöitä (liite 1). Työvoimapolitiikan täytäntöönpanon päävastuu kuuluu edelleen valtiolle ja työllisyyden hoitoa toteutetaan TE-hallinnon kautta. Työllisyydenhoidon vastuuta on siirretty kuitenkin yhä enemmän kunnille ja on etsitty mallia, jossa vaikeammin työllistyvien työllisyyden hoito siirrettäisiin kokonaan työvoimapolitiittisine resursseineen kuntien vastuulle. Tulevaa kehitystä ajatellen nähtiin tärkeäksi TE-hallinnon asiantuntijoiden lisäksi kuulla kuntien työllisyysasioita hoidosta vastaavien näkemyksiä perustulomalleista. Kolmannen sektorin työllisyystoimijat tekevät kiinteää yhteistyötä työviranomaisten ja kuntien kanssa sekä toteuttavat työllisyysprojekteja. Järjestöt tarjoavat työnhakijoille mm. palkkatukityötä, työhön yhdistettyä koulutusta, valmennusta, ohjausta sekä kuntouttavaa työtoimintaa. Järjestöjen työllisyyspalveluja tuottavien asiantuntijoiden näkemykset perustulokokeilusta ovat niin ikään tärkeitä.

Haastatteluissa esiteltiin perustulon ideaa yleisellä tasolla, kerrottiin suunnitellusta perustulokokeilusta sekä kokeilua pohjustavasta esiselvityksestä. Haasteltavien kanssa keskusteltiin aluksi siitä, mitä ajatuksia perustuloidea ja kokeilu herättivät suhteessa nykyisiin työllistymistä tukeviin palveluihin sekä suhteessa haastateltavan omaan työhön. Haastatteluissa käsiteltiin perustulon tavoiteltuja vaikutuksia työn vastaanottamisen kannustavuuden lisäämiseen, sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamiseen, kannustin- ja byrokratialoukkujen purkamiseen. Keskusteluissa pohdittiin myös työttömyysturvan vastikkeellisuuden ja velvoitteiden merkitystä työllisyyspalveluihin osallistumiseen. Yleisten teemojen jälkeen haastattelussa esiteltiin tarkemmin eri perustulomalleja ja keskusteltiin mallien vahvuuksista ja heikkouksista sekä merkityksistä haastateltavan edustaman toiminnan ja palvelujen kannalta. Lopuksi haastateltavaa pyydettiin arvioimaan paras perustulomalli ja perustulon sopivin taso (haastattelu-teemat liitteessä 2).

Asiantuntijat valittiin osin aiemman työllisyystoimijoiden verkoston kanssa tehdyn yhteistyön ja tuntemuksen perusteella ja osin lumipallomenetelmällä eli haastateltujen henkilöiden suositusten perusteella. Haastattelut tehtiin Itä-Suomen alueella joulukuun 2015 ja helmikuun 2016 välisenä aikana ja haastattelujen kesto oli 1–1,5 tuntia. Haastateltaville esiteltiin seuraavat perustulomallit yleisellä tasolla, koska mikrosimulaation tuottamat perustulomallit tai eri perustulomallien yksityiskohtaiset tiedot eivät vielä olleet käytettävissä. Haastattelussa käytetyt perustulon tasot olivat myös esimerkinomaisia, koska tasoista päätetään vasta poliittisessa prosessissa. Valtioneuvoston toimeksiannon mukaisesti esillä oli eri vaihtoehtoja:

1. Täydellinen perustulo: kaikille työkäisille maksetaan yhtä suuri summa henkilön tilanteesta tai tuloista riippumatta. Perustulon taso olisi suhteellisen korkea (n. 1 000 €), jolloin se kattaisi suurimman osan tai kaikki erilaisista syyperusteisista tulonsiirroista (ml. asumistuki, ansiosidonnainen työttömyysturva jne.)
2. Osittainen perustulo: korvaisi perusturvaetuuksia (tm-tuki, työttömyyspäiväraha, sv-minimipäiväraha, minimi äitiyspäiväraha, toimeentulotuki), mutta ei korvaisi syyperusteisia etuuksia (esim. asumistuki, ansiosidonnaiset etuudet jne.) Tasoltaan noin 550 €, joka maksettaisiin ilman ehtoja ja tulo- tai tarveharkintaa.
3. Negatiivinen tuloveromalli: tarkoittaa perustulon toteuttamista verojärjestelmän kautta. Negatiivinen tulovero tarkoittaa verojärjestelmää, jossa alle tietyn tulotason ansaitsevat ihmiset saavat julkiselta sektorilta tuloista riippuvat tulonsiirron.
4. Yhdistelmämalli: yhdistetään Kelan perusturvaetuuksia (tm-tuki, työttömyyspäiväraha, sv-minimipäiväraha, minimiäitiyspäiväraha, toimeentulotuki), jolloin se olisi tasoltaan 550 € luokkaa. Tämän ehdoilla ja ilman tarveharkintaa maksettavan summan lisäksi voisi saada aktiivisuus/osallisuusrahaa (esimerkiksi enintään 300 €), jota maksetaan, jos osallistuu toimenpiteisiin tai yhteiskunnalliseen työhön.

Ensimmäinen havainto haastatteluissa oli se, että suhtautumiseen perustuloidean universaalisuuteen ja vastikkeettomuuteen vaikutti haastateltavan henkilökohtainen asennoituminen ja arvomaailma, eikä perustuloa arvioitu pelkästään ammatilliselta kannalta. Eräs haastateltava sanoikin heti haastattelu alussa, että hänen näkemyksiinsä vaikuttaa oma elämäkokemus ja arvomaailma. Arvomaailma vaikutti varmasti sekä perustuloa puolustaviin että siihen kriittisesti suhtautuvien näkemyksiin. Perustuloon kriittisesti suhtautuvatkin näkivät, että perustuloa kannattaa kokeilla, ja tehdä mallin toimivuudesta lopulliset päätökset kokeilusta saatavien tulosten perusteella. Perustuloon periaatteessa kriittisesti suhtautuvat kuitenkin löysivät jonkun esitellyistä malleista, jota he kannattivat. Useinkin heidän kannattamansa malli oli yhdistelmämalli, johon liittyi mahdollisuus saada yhteiskunnallisesta työstä osallisuusrahaa. Osa kriittisiä näkemyksiä esittäneistä halusi liittää perustuloon velvoitteita.

Haastattelut tallennettiin ja litteroitiin. Aineiston analyysi eteni niin, että aineiston litteroinnin jälkeen selvityksen kannalta keskeisiä teemoja on koottu yhteen, pelkistetty, ryhmitelty ja teemoiteltu uudelleen. Analysoitaessa aineistoa siitä haettiin sekä samuutta eli toistuvia teemoja, että moniäänisyyttä eli näkemysten variaatiota. Haastatteluaineistosta etsittiin perustulomalleista esitettyjä erilaisia näkemyksiä ja ääripäitä sekä mallien vahvuuksista että heikkouksista. Yleistä perustulomalleja koskevissa haastatteluissa on se, että usein samassa haastattelussa pohdittiin sekä esitettyjen perustulomallien vahvuuksia että heikkouksia tai seikkoja, jotka tuotiin esiin haasteina mallin toimivuuteen.

3.2 Perustulo työvoimapolitiikan eri toimeenpanijoiden näkökulmasta

3.2.1 Perustulo ja TE-palvelut

Työllisyydenhoito on kokonaisuudessaan kuulunut valtion vastuulle, mutta viime vuosina työhallinnon palvelujen strategiassa painotus on siirtynyt työn välittämiseen. Juha Sipilä hallitusohjelmassa on kirjattu, että ”TE-toimistojen tehtäväksi kirkastetaan työnvälitystoiminta” ja että ”selvitetään työvoimapalvelujen siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle”. Työnvälityksen tehostamiseksi TE-palvelujen sähköisiä palvelujärjestelmiä kehitetään ja yksityisten työvoimapalvelujen roolia lisätään. TE-hallinto on suuntaamassa palvelujaan työnvälitykseen, rekrytointiin sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa edistäviin palveluihin. Työvoimapalveluja uudistetaan, työnhakijan omaa roolia ja aktiivisuutta työnhakemisessa korostetaan ja varmistetaan myös lainsäädännön sanktioiden tehokkaampi käyttö. (Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma ja Toimintasuunnitelma 2015.) Lainsäädännön mahdollistamien sanktioiden tehokkaampi käyttö tarkoittaa esimerkiksi sitä, että työnhakijoille voidaan antaa työ- ja toimenpideoitoja heidän työnhakusuunnitelmaansa kirjattujen tavoitteiden ulkopuolelta.

Työ- ja elinkeinohallinnon organisaatiouudistuksessa on kadonnut palvelupisteitä ja palveluita on muutettu sähköisiksi digitalisaatiota hyödyntäen. Henkilökohtaista palvelua on korvattu sähköisin menetelmin ja palveluja tuotetaan yhä enemmän puhelimitse, tietokoneen tai videoyhteyksien välityksellä. Lisäksi palvelut on jaoteltu kolmeen palvelulinjaan sen perusteella millaisia palveluja työnhakija tarvitsee työllistyäkseen ja sen mukaan miten pitkä asiakkaan etäisyys on työmarkkinoista. Ensimmäisellä palvelulinjalla asiakkaiden oletetaan siirtyvän suoraan työmarkkinoille ja tarvitsevan vain sähköisiä työnvälityspalveluja. Kakkospalvelulinjalla asiakkaiden oletetaan tarvitsevan koulutusta tai muuta osaamisensa kehittämistä työllistyäkseen sekä jonkin verran ohjausta näissä valinnoissa. Kolmannelle tuetun työllistymisen palvelulinjalle sijoittuvat ne asiakkaat, jotka tarvitsevat enemmän tukea ja moniammatillista asiantuntijataukea. (L 916/2012; Lahti ja Lahikainen 2013.)

Perustulo TE-palvelujen näkökulmasta

TE-toimistojen näkökulmasta perustulomalli sopii hyvin TE-hallinnon strategiseen linjaan ja palvelujen kohdentamiseen työnvälitykseen. Perustulon myötä TE-toimistojen asiakkaiksi valikoituisivat ne, jotka ovat suuntautumassa työhön tai koulutukseen ja joille TE-toimistoilla olisi palveluja tarjottavana. Perustulokokeilussa pidettiin mielenkiintoisena selvittää sitä, mikä on työttömyysturvan velvoittavuuden merkitys ja ketkä ovat oikeasti hakeutumassa työhön. Haastatellut asiantuntijat eivät kokeneet asiakkaiden katoamista uhkana, vaan hyvänä asiana sekä asiakkaiden, toimeenpanoon käytettävissä olevien resurssien sekä TE-palvelujen tehokkuuden ja ohjaustyön näkökulmasta. Haastateltavat arvioivat, että ihmiset haluavat pääsääntöisesti tehdä työtä, jos työtä on vain tarjolla, ja he eivät uskoneet suureen asiakaskatoon.

Yleisesti arvioitiin, että perustulo ei suuresti vaikuttaisi TE-palveluihin ja palvelujen kehittämiseen muuten kuin vapauttamalla osan resursseista toisaalle. TE-palvelujen resurssit ovat niukentuneet ja työllistymistä tukevia palveluja ei ole tarjolla kaikille palvelua haluaville ja

tarvitseville. Niukkenevat resurssit haluttaisiin kohdistaa esimerkiksi nuoriin työnhakijoihin työnvälityksen ohella. Osalle vaikeammin työllistyvistä asiakkaista TE-hallinnolla ei ole tarjota sopivia palveluja, vaan heidät ohjataan monialaisiin työllisyyspalveluihin (TYP), kuntien työllisyyspalveluihin tai järjestöjen tarjoamiin palveluihin. TE-hallinnon strategiana ei ole palvelujen tarjoaminen vaikeammin työllistyville (TEM 2013). Jos ihmisten tarvitsemat palvelut ovat jotain muuta kuin työtä tai koulutusta, niin vaihtoehtoisten palvelujen kehittäminen jää muille toimijoille kuten kunnille ja järjestöille. TE-hallinnon näkökulmasta perustulo ei lisää merkittävästi työttömien syrjäytymisen riskiä, koska nykyisetkään TE-palvelut ja käytössä olevat resurssit eivät voi estää ihmisten syrjäytymistä. Ainoastaan nuorten kohdalla nähtiin välttämättömänä järjestää aktiivista seurantaa ja palvelujen tehostettua tarjoamista perustulon rinnalla. Haastateltujen asiantuntijoiden mielestä myös TE-hallinnon tulee kehittää ja suunnata tehostetusti palveluja nuorille työnhakijoille.

TE-palveluissa suuntaudutaan työnvälittämiseen, mutta ongelmana tällä hetkellä on se, että pitkään jatkuneen hitaan talouden kasvun myötä työpaikkoja on liian vähän tarjolla. Tämä aiheuttaa työttömyyden pitkittymistä myös niiden työnhakijoiden kohdalla, jotka hyvän taloudellisen suhdanteen aikana työllistyivät nopeasti. Työttömyyden pitkittyminen heikentää työnhakijoiden työllistymisen edellytyksiä, ja työllistyvyys heidän kohdallaan heikkenee, vaikka työvoiman kysyntä elpymään tulevaisuudessa. Pitkittänyt heikko työvoiman kysyntä ja kasvanut työttömyys lisää ajan oloon työnhakijoiden valumaa vaikeammin työllistyviin. Perustulon ei uskottu vaikuttavan juurikaan heikentävästi työvoiman tarjontaan, ja vaikka työvoiman tarjonta jonkin verran vähenisi, niin työvoimasta näyttää olevan jatkossakin ylitarjontaa suuren työttömyyden alueilla.

TE-toimiston haastatellut asiantuntijat korostivat erityisesti asiakasnäkökulmaa ja asiakkaiden perustulosta saamia hyötyjä. Nykyisessä mallissa ongelmallisena pidettiin sitä, että ihmiset pakotetaan työnhakijoiksi perusturvan takia. Asiakkaat kokevat tilanteen nöyryyttäväksi ja myös työntekijöiden näkökulmasta perustoimeentulo tulisi hoitaa muulla tavoin. Sähköisten TE-palvelujen kehittyminen on vähentänyt asiakkaiden ”juoksuttamista” toimistossa, koska työnhakijaksi ilmoittautumisen voi hoitaa sähköisesti ja työnhaku on voimassa toistaiseksi. Perustulo toisi levollisuutta ja turvaa työnhakijoille niissä tilanteissa, kun ei halua tai pysty osallistumaan työmarkkinoille. Aktivointipolitiikkaa halutaan kuitenkin kiristää ja sanktioiden käyttöä ollaan tehostamaa hallitusohjelman mukaisesti. Uusien linjausten mukaan TE-toimistojen tulee tarjota asiakkaille nykyistä aktiivisemmin työtä ja palveluja, mikä on johtanut edelleen työttömyysturvan karenskien käytön lisääntymiseen. Haastatellut asiantuntijat suhtautuivat kriittisesti velvoitteeseen lisätä työtarjouksia, sillä heidän mielestään tärkeämpää olisi panostaa työtarjousten osuvuuteen eikä lukumäärään. Aktivointipolitiikan kiristäminen lisää ahdistusta erityisesti niiden työnhakijoiden joukossa, jotka ovat työnhakijoina perustoimeentulon takia.

Perustulon arvioitiin tehostavan ja nopeuttavan TE-toimiston palveluprosesseja niin, että palveluissa päästäisiin asiakkaan kanssa nopeammin suunnittelemaan työhön ja koulutukseen suuntaavia vaihtoehtoja, jos työttömän minimitoimeentulo olisi turvattu perustulon kautta. Tällä hetkellä työttömyysturvaan liittyvien asioiden läpikäyminen on aluksi päällimmäinen

keskustelun aihe. Perustulon nähtiin lisäävän näin kaikkien työttömäksi jäävien turvaa. Palvelut tehostuisivat myös asiakaskunnan valikoitumisen myötä.

Työnhakijoiden joukossa on erityisryhmiä, jotka hyötyisivät perustulosta. Heillä voi olla esimerkiksi terveysongelmia ja työkyky on alentunut, mutta he eivät ole onnistuneet pääsemään eläkkeelle tai kuntoutukseen. Perustulosta hyötyisivät myös ne ikääntyneet työnhakijat, joilla on vähän koulutusta ja joilla ei nykyisillä työmarkkinoilla ole juurikaan työllistymismahdollisuuksia. Yksi selkeä asiakasryhmä, jonka nähtiin hyötyvän perustulosta, olisivat pätkätyöntekijät ja itsensä työllistäjät. Perustulo toisi heille turvallisuutta ja rohkeutta ottaa lyhyitä työtarjouksia vastaan ja kokeilla itsensä työllistämistä tai kevytyrittäjyyttä.

Perustulo työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) näkökulmasta

TE-palveluja on haluttu kehittää asiakaslähtöiseen suuntaan, mutta sen ohjausresurssit ovat niukentuneet. Asiakkaita tavataan yhä harvemmin kasvokkain. Ohjauksellista työtettä tehdään eniten monialaisissa työllistymistä edistävissä yhteispalveluissa, jotka ovat TE-hallinnon, kuntien sosiaalitoimen ja Kelan yhteisiä palvelupisteitä tai -verkostoja. Asiakkaat monialaisiin palveluihin tulevat palvelutarpeiden perusteella ja ohjauksen kautta. Vuonna 2015 työvoiman palvelukeskuksen -toimintamalli lakisääteistettiin ja ulotettiin koskemaan koko maata. TE-toimistolla, sen toiminta-alueeseen kuuluvilla kunnilla ja Kelalla on oltava vähintään yksi työllistymistä edistävä monialainen palvelupiste. TYP-toiminnalla pyritään parantamaan kuntien ja valtion yhteistyötä heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiseksi. TE-toimistot, kunnat ja Kela vastaavat yhteispalveluun osallistuvan henkilöstönsä palkka- ja henkilöstökustannuksista. TE-toimiston, kunnan/kuntien ja Kelan monialaisessa yhteispalvelussa työttömälle tarjotaan hänen palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja¹. (L 1369/2014; Valtioneuvosto 29.8.2013.)

TE-palveluissa korostetaan asiakaslähtöisyyttä, mutta TE-hallinnon kontekstissa lähtökohta on jossain määrin paradoksaalinen. Työttömyysturvaan liittyvä velvoittavuus ja pakko asettaa ihmisen objektin asemaan ja ohittaa oman toimijuuden. Säilyttääkseen työttömyysturvan työttömän on osallistuttava tarjottuihin palveluihin, jolloin se on vastaan ihmisen oman toimijuuden vahvistamista (Kurvinen ja Jolkkonen 2015). Tämä paradoksaalisuus tulee esille työvoiman palvelukeskusten ohjaustyössä, jossa haluttaisiin jatkossakin säilyttää palveluihin osallistumisen vapaaehtoisuus ja ohjauksellisuus. Uuden TYP-lainsäädännön myötä pelätään velvoittavuuden lisääntyvän, mikä vie pohjaa asiakaslähtöiseltä ohjaukselta. TYP-palvelujen ja erityisesti ohjauksellisen työn luonteen näkökulmasta perustulo olisi hyvä uudistus. Perustulo mahdollistaisi sen, että palveluun tulijoilla olisi oma halu muuttaa tilannettaan eikä ulkoinen pakko. Tämä olisi ohjaustyötä tekevien näkökulmasta paljon hedelmällisempi lähtökohta kuin velvoite osallistua. Työssä on kuitenkin huomattu se, jos palveluihin saadaan houkutelua heikollakin motivaatiolla olevia ihmisiä, niin suhtautuminen ja mielipiteet saattavat muuttua matkan varrella. Nuorten kohdalla velvoittavuus on tarpeellisia, mutta ratkaisevaa on se millä

¹ TE-toimisto, kunta tai Kela arvioi onko työttömällä monialaisen yhteispalvelun tarve, kun työttömälle on maksettu työmarkkinatukea vähintään 300 päivää, tai hän on täyttänyt 25 vuotta ja jonka työttömyys on jatkunut yhtäjaksoisesti yli 12 kuukautta, tai kun työtön on alle 25-vuotias ja jonka työttömyys on jatkunut yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta (L 1369/2014).

tavoin velvoitteet esitetään nuorille. Ovatko palvelut kutsuvia ja haastavia vai aiheuttavatko ne pakotteillaan paniikkia, vastusta ja ahdistusta. Perustulo sopii kokonaisuutena hyvin TE-palvelujen ohjaustyön ideaan, mutta herättää myös pohdintaa siitä, että jäisivätkö ihmiset heitteille perustulon varassa tai mahdollistaisiko se liian helposti syrjään jäämisen. Kyse on myös siitä miten houkutteleviksi monialaiset työllistymistä tukevat palvelut saadaan ja pystytäänkö järjestämään riittävästi ennaltaehkäiseviä vaihtoehtoisia palveluja. Kysymyksiä herättää myös se, mikä taho ennaltaehkäiseviä palveluja järjestäisi ja olisiko vaarassa että ne jäisivät järjestämättä. Työvoimapalvelujen kenttään nämä eivät ensisijaisesti kuitenkaan kuulu.

Perustulo tehostaisi TYP-palveluja ja resurssien järkevää käyttöä, jos palvelut voitaisiin suunnata niille ihmisille, jotka haluavat osallistua ja joilla on jonkinlainen oma motivaatio. Tällä hetkellä työtä tehdään paljon ihmisten houkuttelun ja motivoinnin kanssa, ja samanaikaisesti vaille palveluja voi jäädä sellaisia työnhakijoita, jotka voisivat todella hyötyä palveluista. TE-palveluissa on arvioitu, että pieni osa asiakkaista vie suurimman osan ohjausresursseista. Asiantuntijahaastattelussa pohdittiin sitä, että vaikka ihmisiä saadaankin houkuteltua tai pakotettua palveluihin ja osa heistä herää matkan varrella suuntaamaan työhön ja koulutukseen, niin olisiko niukkenevia resursseja sittenkin parempi kohdentaa niihin, jotka hyötyisivät eniten palveluista. Perustulo antaisi pakottamisen ja houkuttelun sijaan mahdollisuuden aikalisän ottamiseen, jos ohjausprosessi ei etene. Ihmisellä säilyisi mahdollisuus palata palveluun myöhemmin tilanteen muuttuessa. Asiantuntijat arvioivat, että perustulo ei saattaisi merkittävästi vähentää TE-toimiston asiakkaita, mutta TYP-palveluissa asiakkaiden jääminen perustulon varaan voisi näkyä enemmän.

3.2.2 Perustulo ja kunnan työllisyyspalvelut

Kuntien työllisyyden hoito muodostuu lakisääteisistä tehtävistä ja vapaaehtoisista työllisyystoimista. Lakisääteisiä tehtäviä vuoden 2015 alusta lähtien ovat työmarkkinatuen maksusuodet, osallistuminen työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun yhdessä työ- ja elinkeinotoimiston ja Kansaneläkelaitoksen kanssa, kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen, ikääntyvien työllistämismuoto sekä työttömien terveyspalvelujen järjestäminen ja terveyden edistäminen. Näitä tehtäviä kunnat hoitavat muun muassa järjestämällä omia työllisyyspalveluja, hankkimalla palveluja ostopalveluna, tukemalla järjestöjä tai yrityksiä työllistämässä (kuntalisä) sekä toteuttamalla tai osallistumalla ESR-osarahoitteisiin tai työvoimapolitiittisella avustuksella toteutettuihin työllisyysprojekteihin.

Vuoden 2015 alusta kunnat ovat joutuneet maksamaan puolet vähintään 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden työttömyysturvan rahoituksesta. Noin neljä vuotta (yli 1000 päivää) työmarkkinatukea saaneiden kohdalla rahoitusosuus nousi 70 %:iin. Työmarkkinatuki-uudistuksen tavoitteena oli saada kuntia ottamaan aktiivisempaa roolia pitkään työttömänä olleiden työllistämistä. Osa kunnista on esittänyt, että työllisyyden hoito ja resurssit tulisi siirtää kokonaisuudessaan kuntien päävastuulle vaikeammin työllistyvien osalta, ja tämän asian selvittäminen on kirjattu myös hallitusohjelmaan. Lisäämällä työllistymistä tukevia aktivointitoimia kunnat voivat pienentää työmarkkinatuen maksusuoksiaan. Kuntien pitäisi lisätä työllisyystoimia ja edistää työttömien työllistymistä, mutta samanaikaisesti TE-hallinnon työllistämismäärärahat ovat pienentyneet ja monet kunnat kamppailevat taloudellisissa vai-

keuksissa. Käynnissä on myös muita uudistuksia, esimerkiksi SOTE-uudistus, joka tulee siirtämään terveys- ja sosiaalipalvelujen järjestämisvastuun pois yksittäisiltä kunnilta. Ratkaistavana on miten työllisyyden hoito asemoituu kunnissa, siirtyykö se osittain SOTE-alueiden vastuulle vai jäävätkö työllisyysasiat osittain tai kokonaan peruskuntien hoidettavaksi. Lisäksi vuoden 2016 alussa aloittivat toimintansa TE-hallinnon, Kelan ja kuntien yhteiset monialaiset työllistymistä tukevat palvelut (TYP) ja ne ovat hakemassa uusia toimintatapoja.

Kuntouttavaa työtoimintaa (L 189/2001) uudistettiin vuoden 2015 alusta muiden työelämän osallisuutta lisäävien palvelujen kanssa (L 1372/2014). Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu, ja sen järjestäminen on kuntien vastuulla. Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on ehkäistä työttömyyden aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia työttömän työ- ja toimintakykyä, vahvistaa hänen elämän- ja arjenhallintaa sekä ehkäistä syrjäytymistä tarjoamalla työtoimintaa ja muita palveluja. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään lakiuudistuksen jälkeen henkilöille, jotka on ohjattu monialaiseen yhteispalveluun ja joiden kanssa on laadittu monialainen työllistymissuunnitelma. Monialainen työllistymissuunnitelma sisältää kuntouttavaa työtoimintaa tai sellaisia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä ellei henkilö voi työ- ja toimintakykynsä takia osallistua julkisiin työvoimapolitiikan palveluihin tai työhön. Tällä muutoksella haluttiin korostaa, että palvelujen tulee vastata asiakkaan palvelutarvetta.

Kuntien työllisyyden hoidon lakisääteisiin velvoitteisiin kuuluu ikääntyvien (57–59-vuotiaiden) työllistämismäärä (L916/2012). Terveystarkastuslain (1326/2010) mukaan kunnan lakisääteisenä tehtävänä on järjestää terveysneuvontaa ja terveystarkastuksia opiskelu- tai työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille ja työikäisille. Terveystarkastuksen ja terveystarkastuksien olisi tuettava työ- ja toimintakykyä, sairauksien ehkäisyä sekä edistettävä mielenterveyttä ja työttömän elämänhallintaa. Tutkimusten mukaan työttömien terveystarkastukset tai -neuvonta ovat riittämättömiä havaitsemaan työllistymisen esteenä olevia terveydellisiä rajoitteita (Kerätär 2016). Kuntia velvoittavien lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat voivat edistää työllisyyttä monin tavoin. Nämä tehtävät määrittyvät pitkälti poliittisen tahdon mukaan. Tosin kuntien merkitys julkisen työvoimapolitiikan edistäjänä ja toteuttajana on sekä korostunut että kasvanut vuoden 2015 työmarkkinatukeen tehdyn uudistuksen jälkeen. Kunnilla on sekä taloudellisia että inhimillisiä intressejä edistää työllisyyttä ja vähentää työttömyyttä.

Yksi keskeisimmistä työllisyyttä edistävästä valtakunnallisista kokeiluista on ollut edellisen hallituksen pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi käynnistämä työllisyyden kuntakokeiluhanke vuosille 2012–2015. (Lindberg ym. 2014; Aaltio 2015; Arnkil ym. 2015.) Työhallinto ja kunnat ovat olleet suurten rakenteellisten muutosten kohteena ja osittain nuo rakenteelliset muutokset jatkuvat edelleen. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella vuonna 2006 ei tavoiteltu työnjaon muutoksia TE-hallinnon ja kuntien kesken, vaan kuntien aktiivisempaa roolia työllisyyden hoidossa. Kunnissa kuitenkin ajatellaan, että uudistuksen myötä valtiolle kuuluvaa vastuuta on siirretty kunnille ilman, että vastuun hoitamiseen olisi annettu riittävästi mahdollisuuksia. Kuntien mukaan niiden pitäisi saada päättää työllisyydenhoidosta itsenäisesti ilman TE-hallinnon väliintuloa. Kuntien ja TE-hallinnon yhteistyötä tulisi kehittää sekä selkeyttää niiden välistä työnjakoa. (Riipinen ym. 2014, 96.) Myös Niemi (2012, 25) toteaa, et-

tä epäselvyys etenkin pitkäaikaistyöttömien tukemisesta ja työllistymisestä on jatkunut pitkään kuntien ja valtion välillä. Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus on merkittävä kuntien kannalta, joka vaikuttanee myös kuntien työllisyyden hoitoon ja työttömille tarjottavien palvelujen organisoimiseen.

Itä-Suomen kunnissa tehdyn selvityksen (Jolkkonen ym. 2015) mukaan kunnat ovat ottaneet hyvin erilaisia strategioita työllisyyden hoidon kysymyksiin ja ne ovat eri vaiheissa työllisyyspalvelujen järjestämisessä. Osa kunnista on organisoinut uudelleen työllisyyspalvelujaan jo ensimmäisen työmarkkinatuki-uudistuksen myötä 2000-luvun lopulla, kun taas osa kunnista on vasta organisoimassa työllisyyspalvelujaan. Kuntien näkemyksenä oli se, että valtion ja kunnan vastuut ja roolit pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa ovat olleet epäselviä. Työllisyystoimet ovat hajanaisia eikä kenelläkään ole kokonaisvastuuta. Toimijoiden (kunnat, TE-hallinto) tavoitteet ja palvelujen kohdentaminen voivat myös olla ristiriitaisia. Työllistämisen ja aktivoinnin kustannuksia siirretty kunnille, mutta kunnille ei ole annettu riittävästi valtaa työllisyyden hoidon resurssien käytössä. Työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin tarkoitettujen määrärahojen väheneminen esim. palkkatuessa sekä palkkatuen ja työkokeilun ehtojen kiristyminen ovat vaikeuttaneet työllisyystoimien lisäämistä kunnissa.

Jotkut kunnista ovatkin esittäneet, että ne voisivat vastata kokonaisvaltaisemmin työllisyyden hoidosta, mikäli ne myös saisivat päättää työllisyyden hoitoon tarkoitettujen määrärahojen käytöstä. Kuntien tehtäväksi on siirtynyt kaikkein vaikeimmin työllistyvien palvelujen järjestäminen. Kuntien näkemysten mukaan palvelujen lisääminen ja kehittäminen eivät yksin riitä työllisyyden hoitoon, vaan tarvitaan kokonaisvaltaisempaa politiikkaa ja kannustinloukkujen purkamista työllisyyden edistämiseksi (Jolkkonen ym. 2015). Kuntien toiveisiin on vastattu pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa (2015), jonka mukaan siis selvitetään työvoimapaalveluiden siirto resurssineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle. TEM:n ja Kuntaliiton työryhmä teki esityksen (2016) julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirtämistä koskevasta kokeilusta.

Perustulo kunnan työllisyyspalvelujen näkökulmasta

Perustulo sai kannatusta kuntien työllisyysasioita hoitavien taholta, mutta näkemykset perustulon toteutuksesta tai perustulomalleista erosivat. Kunnissa perustulon odotetaan yksinkertaistavan monimutkaista sosiaaliturvajärjestelmää, vähentävän byrokratiaa sekä lisäävän työn vastaanottamisen kannustavuutta. Odotetusti kunnissa ollaan kiinnostuneita siitä, miten perustulon kustannukset jaettaisiin kuntien ja valtion kesken ja minkä tasoisen perustulon yhteiskunta (kunnat ja valtio) pystyy kantamaan. Suhtautumisessa perustuloon kuntien kannalta keskeinen kysymys on siinä mikä taho perustulon maksaa. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan kunnat järjestävät ensisijaisesti lakisääteisiä palveluja kuten työttömien terveyspalvelut ja kuntouttavan työtoiminnan. Lisäksi työmarkkinatuen maksuosuuksien pakottamina ne järjestävät muuta työllistymistä tukevaa toimintaa.

Kunnat pyrkivät alentamaan passiivisen työttömyysturvasta koituvaa laskua järjestämällä pitkään työttömänä olleille aktivointitoimia, joilla pyritään saamaan työmarkkinatukilaskua pienemmäksi. Lisäksi ajatellaan, että työllistymistä tukevat palvelut tuottavat pidemmällä täh-

täimellä säästöjä kunnalle. Valtion työvoimapolitiisiin toimiin käytettävissä olevat rahat ovat vähentyneet, mikä on vaikuttanut myös kuntien työllisyystoimiin ja johtanut esimerkiksi siihen, että muiden välineiden vähentyessä on kuntouttavaa työtoimintaa jouduttu lisäämään. Tämä on edelleen johtanut siihen, kuntouttavaan työtoimintaan on ohjattu ihmisiä, joilla olisi potentiaalia työskennellä avoimilla työmarkkinoilla, ja joille kuntouttava työtoiminta ei ole paras mahdollinen palvelu, mutta resurssien niukkuuden takia heille ei ole voitu tarjota esimerkiksi palkkatukityötä. Lisäksi kuntouttavan työtoiminnan lisääminen on johtanut siihen, että kaikille toimintaan osallistujille ei ole pystytty tarjoamaan mielekästä tekemistä. Perustulo voi yhtäältä haastaa kuntien tarjoamien työllisyyttä tukevien palvelujen kehittämistä, mutta toisaalta herää kysymys onko kunnilla tahtoa tai resursseja järjestää tai kehittää työllistymistä tukevia palveluja ilman velvoitteita tai maksuosuuksia.

Perustulon hyvänä puolena nähtiin erityisesti sosiaaliturvajärjestelmän selkeyttäminen ja byrokratian väheneminen, joka helpottaisi sekä tukea tarvitsevia että viranomaisia. Yhdestä lähteestä maksettava perustulo helpottaisi sosiaaliturvan hakemista ja anomista eri virastoista, ja vähentäisi viranomaisten työtä. Byrokratian pyörittämisestä vapautuvia resursseja haluttaisiin käyttää työllistymistä tukevien palvelujen vahvistamiseen ja kehittämiseen. Yhtäältä perustulo nähtiin hyvänä siinä, että kunnan työllisyyspalvelujen käyttäjiksi valikoituisivat sellaiset työnhakijat, joilla on aito motivaatio osallistua palveluihin ja jotka suuntautuvat työhön ja koulutukseen. Työllistymistä tukevat resurssit ja ohjaus haluttaisiin kunnissakin kohdentaa motivoituneille työnhakijoille, joiden odotetaan hyötyvän palveluista eniten. Niiden asiakkaiden, jotka eivät oikeasti halua tai kykene työhön, pakkoaktivointi jäisi pois ja tästä vapautuvat työntekijöiden ohjausresurssit kohdentuisivat työmarkkinoille suuntautuviin ihmisiin. Aktiivoinnin kohteena on työnhakijoita, joille ei toistuvista yrityksistä huolimatta ole löytynyt työtä tai koulutusta eikä eläkeratkaisua, ja joiden kohdalla vastikkeeton perustulo nähtiin inhimilliseksi ja oikeutetuksi.

Toisaalta taas kunnissa oltiin huolissaan perustulon mahdollisista syrjäyttävistä vaikutuksista. Haastatteluissa pohdittiin esimerkiksi sitä, jos valtio maksaa perustulon, eikä siihen kunnille liity velvoitteita, niin hylättäisiinkö perustulon varaan jäävät kuntalaiset oman onnensa nojaan. Vaikka perustulo voi tuntua yksilöstä hyvältä mahdollisuudelta, niin voiko se vahvistaa syrjäytymistä ja ongelmien kasautumista. Työllistämistä tukevissa toimissa ja aktiivoinnissa ihmiseen ollaan kontaktissa ja hänet kutsutaan keskustelemaan viranomaisten kanssa ja tarjotaan palveluja ja vaihtoehtoja. Jos nämä kontaktit jäävät pois, niin kuinka ihmiset ohjautuisivat palveluihin omatoimisesti. Tätä taustaa vasten perustuloon esitettiin liitettävän ainakin osittain ehdollisuutta tai vastikkeellisuutta.

Syrjäytymisen ja ongelmien kasautumisen ehkäisemiseksi ehdotettiin järjestettävän muita palvelujen kuten sosiaali- ja terveyspalveluja sekä vapaa-ajan palveluja. Haastatteluissa perään kuulutettiin uudenlaisia sosiaali- ja terveyspalvelujen verkostoja. Myös normaaliin elämään kuuluvat vapaa-ajan palvelut voisivat toimia myös tärkeinä ihmisiä aktivoivina ja ennaltaehkäisevän toiminnan muotoina. Haastatellut asiantuntijat olivat kuitenkin sitä mieltä, että kunnat eivät järjestä vapaaehtoisesti ennaltaehkäiseviä palveluja, jos ne eivät saa ylimääräisiä resursseja niiden järjestämiseen. Kunnan päättäjät ymmärtävät ennaltaehkäisevien terveyspalvelujen merkityksen parhaiten, koska niiden avulla voidaan vaikuttaa sairastamisesta ai-

heutuviin kustannuksiin tulevaisuudessa. Sen sijaan päättäjien suhtautuminen vapaa-ajan palveluihin tai jopa työllistymistä tukeviin toimiin voisi olla vaikeammin ymmärrettävissä ennaltaehkäisevän palvelun näkökulmasta. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ratkaisuja kunnissa tehdään taloudelliset näkökohdat etusijalla, ja usein talouden tarkasteluperspektiivi on lyhyt. Palvelujen järjestämisen takana pitää olla joko lain tuoma velvoite tai selvä kustannus-hyöty näkyvissä. Yksi ryhmä, johon kunnissa on kuitenkin sitouduttu ja joiden palveluihin ollaan valmiita panostamaan vapaaehtoisesti, ovat nuoret.

3.2.3 Perustulo ja kolmannen sektorin työllisyyden tukeminen

Työllisyyden hoito on Suomessa kuulunut valtiolle ja kunnille, mutta 1990-luvun alun laman seurauksena julkinen sektori ei yksin kyennyt enää hoitamaan kasvanutta työttömyysongelmaa aiemmalla mallilla. Laman jälkeisinä vuosina 1990-luvun puolivälissä katseet käännettiin kolmannen sektorin puoleen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun nousi järjestöjen rooli uutena mahdollisuutena työllistää työtä vailla olevia. Järjestöissä työllistämisen ajateltiin palvelevan kahta hyvää, kun se yhtäältä tuki järjestöjen toimintaedellytyksiä ja toisaalta katkaisi työllistetyn työttömyyden pitäen yllä työvoiman työkykyä (TEM 2013). Vuosikymmenen lopulla alettiin tukea kolmannen sektorin työllistämistoimia työllisyyspoliittisella projektiavustuksella sekä työttömien työllistämistä yhdistyksiin yhdistelmätuella, joka myöhemmin muutettiin palkkatueksi. Kolmannen sektorin työllistämiseen on luotu yhä suurempia odotuksia ns. rakenteellisen työttömyyden hoidossa ja samalla hankkeiden henkilöstöltä edellytetään yhä enemmän ammattitaitoa ja osaamista. Hankerahoitukseen ja palkkatukipäätöksiin on liitetty ehtoja tukityöllistämisen rinnalla annettavasta ohjauksesta, tuesta, koulutuksesta tai kuntouttavista toimista. Työllistämistoiminnan painopiste siirtyi työmahdollisuuksien tarjoamisesta laajemmin työllisyyspalvelujen tuottamiseen. (Jolkkonen ja Kurvinen 2013.)

Kansalaisjärjestöt toimivat palvelujen tuottajina tai viranomaisten kumppaneina työllisyyden hoidossa. Järjestöt tarjoavat palkkatukityötä, työn etsintää, ohjausta, valmennusta, koulutusta, kokeilua sekä nyt myös kuntouttavaa työtoimintaa kuntien apuna. Järjestösektori tuottaa niitä työllisyyspalveluja jotka soveltuvat niiden muuhun toimintaan, joita viranomaiset tarvitsevat ja joihin on resursseja saatavissa. Järjestöjen työllisyystoimissa tehdään työtä pitkään työttömänä olleiden ja vaikeammin työllistyvien työllistämisen tukemisessa.

Järjestösektorilla perustuloon nähtiin liittyvän sekä mahdollisuuksia että haasteita. Perustulon mahdollisuudet liittyvät työn vastaanottamisen kannustavuuden lisääntymiseen ja erilaisien byrokraloukkojen purkamiseen. Samalla kuitenkin tuotiin esille ylivelkaantuminen työn vastaanottamisen esteenä, ja toivottiin tähän ratkaisuja perustulon rinnalla. Perustulon toivottiin myös selkeyttävän sosiaaliturvajärjestelmää, mikä helpottaisi kansallisten tukien hakemista että ohjaajien työtä neuvoo ihmisiä byrokratiaviidakossa. Perustulon nähtiin sopivan erinomaisesti aktiiviselle työmahdollisuuksien ja palvelujen etsijöille tai itsensä työllistäjille, mutta sen sijaan pitkään työttömänä olleiden tai nuorten kohdalla perustulomalliin nähtiin sisältyvän riskejä.

Osa haastelluista asiantuntijoista arvioi perustulon helpottavan työttömien elämää sekä poistavan köyhyyttä ja ihmisten nöyryyttämistä aktivoinnin nimissä ja sosiaaliturvien hakemises-

sa. Päällimmäisenä järjestökentän asiantuntijoilla oli kuitenkin huoli perustulon syrjäyttävästä vaikutuksesta. Kolmannen sektorin työllisyystoimissa annetaan yksilöllistä ohjausta ja tukea työhön ja koulutukseen. Työssä on nähty, kuinka kannustuksen avulla saadaan ihmisiä motivoitumaan, lähtemään koulutukseen tai työllistymään. Perustulomallin pelätään ajavan alas osan työllistymistä tukevista palveluista kuten yksilöllisen ohjauksen. Vapaaehtoisuuden perusteella palveluihin hakeutuisivat vain aktiivisimmat kansalaiset, ja osa jäisi niiden ulkopuolelle. Toisilla ei ole voimavaroja hakeutua omasta aloitteestaan palveluihin ja toisilla toivo työllistymisestä on kadonnut (myös Kerätär 2016). Velvoittavuudella palveluja tarvitseviin saadaan kontakti, heille voidaan tarjota vaihtoehtoja ja ohjauksen ja tuen avulla vahvistettua heidän voimavarojaan. Puhdas perustulomalli kannustaa niitä ihmisiä jotka ovat jo aktiivisia ja työn syrjässä kiinni. Sen rinnalla tarvittaisiin toimintamalli, millä vähemmän aktiiviset kansalaiset, joilla olisi työllistymisen potentiaalia, mutta jotka tarvitsevat aluksi vahvan vetämissen, saataisiin tulemaan palveluihin. Erityisesti nuorten ja pitkään työttömänä olleiden kohdalla oltiin huolissaan syrjäytymisestä, jos velvoittavuus puuttuu. Pitkään työttömänä olleilta toivo työllistymisestä on voinut kadota ja he tyytyvät tilanteeseensa ilman työtä ja lakkaavat yrittämästä. Nuorilla ei saata olla kotona tai lähipiirissä minkäänlaista tukea tai esimerkkiä opiskeluun tai työssä käymiseen, ja sen takia heidän on tärkeä saada tukipalvelujen piiriin. Ilman velvoittavuutta näiden ryhmien saamista mukaan palveluihin pidettiin vaikeana tai lähes mahdottomana.

Suurimman kannatuksen järjestösektorilla sai perustulon yhdistelmämalli, jossa perustulo yhdistetään aktiivisuusrahaan. Erityisesti yhteiskunnallisesta työstä ollaan järjestösektorilla kiinnostuneita. Yhteiskunnallinen työ vaatisi organisointi ja järjestämistä, mutta tarjoaisi järjestösektorille lisää toimijoita ja toiminnan mahdollisuuksia. Yhteiskunnallisen työn kautta työttömien tekemä vapaaehtoistyö saisi virallisen ja hyväksytyyn osallisuuden muodon, kun tällä hetkellä vapaaehtoistyöhön osallistumisen pelkona on työttömyysturvan menettäminen. Yhteiskunnallisen työn tarpeita ja kohteita tunnistettiin vanhusten avustamisessa, ympäristön hoidossa, tai muussa lähiyhteisön hyväksi tehdyssä työssä. Yhdistelmämallin nähtiin sopivan hyvin myös maaseudulle mahdollistaen elämisen perustulolla ja kyläyhteisön hyväksi tehtävän työn. Asiantuntijahaastattelussa paikannettiin myös yhdistelmämallin kriittiset pisteet aktiivisuusrahan suuruuden tai yhteiskunnallisen työn laadun ja keston määrittelyssä.

Järjestösektorilla pelättiin sitä, että perustulomalli voisi johtaa siihen, että TE-toimistot palvelvat motivoituneita ja aktiivisia työnhakijoita ja kolmannelle sektorille jätetään niiden ihmisten, jotka eivät ilmoittautuisi työnhakijaksi, saattaminen kotoa palvelujen piiriin.

3.2.4 Palvelujärjestelmien kehittäminen

Asiantuntijahaastattelujen perusteella voidaan todeta, että perustulomalli sopisi hyvin TE-hallinnon palveluissa tehtyihin strategisiin linjauksiin ja että perustulouudistus ei vaikuttaisi merkittävästi TE-palvelujen kehittämiseen. Perustulo kuitenkin tehostaisi palveluja ja vapautuvia resursseja haluttaisiin työvoimapolitiikan toimeenpanijoiden näkökulmasta kohdentaa nuorten työnhakijoiden palvelujen vahvistamiseen ja kehittämiseen. Monialaisten yhteispalvelujen tavoitteena on työnhakijoiden työllistyvyyden vahvistaminen, ja ainakin käytännön ohjaustyön näkökulmasta perustulo sopisi hyvin monialaisten palvelujen lähtökohtiin. Perus-

tulomalli mahdollistaisi palvelujen kehittämisen ja tehokkaamman suuntaamisen niille asiakkaille, joilla on oma halu osallistua palveluun ja motivaatio työllistymiseen.

Kunnilla on yhä suurempi rooli työvoimapolitiikan toimeenpanossa ja tehtävät lisääntyvät, jos vaikeammin työllistyvien palvelut tulevat tulevaisuudessa kokonaan siirtymään kuntien vastuulle. Kuntien työllisyystoimet kohdentuvat ensisijaisesti niihin ryhmiin ja niihin palveluihin, jotka ovat lakisääteisesti kuntien vastuulla tai joiden järjestäminen huojentaa kuntien maksuja työmarkkinatuen menoista. Kunnat tarjoavat työllistymistä edistäviä palvelujaan erityisesti nuorille, velvoitetyöllistettäville sekä pitkään työttömänä olleille. Kunnan järjestämän kuntouttavan työtoiminnan yksi tavoite on ihmisten toimintakyvyn ylläpitäminen. Haastateltujen asiantuntijoiden näkemyksenä oli, että perustulomalli lisäisi ennaltaehkäisevien palvelujen tarvetta ja että ennaltaehkäisevien palvelujen kehittäminen tai niiden järjestäminen kuuluisi lähinnä kunnille. Avoimeksi jää mitkä ovat kuntien resurssit tai tahtotila erilaisten ennaltaehkäisevien palvelujen vapaaehtoiseen järjestämiseen. Voitaisiinko perustulon myötä vapautuvia resursseja ja kuntouttavaa työtoimintaa kehittää ennaltaehkäisevään suuntaan?

Kolmas sektori tuottaa työllistymistä tukevia palveluja monipuolistaen TE-hallinnon ja kuntien työllisyyspalvelujen tarjontaa. Kansalaisjärjestöt toimivat palvelujen tuottajina tai viranomaisten kumppaneina. Järjestöt tarjoavat palkkatukityötä, työn etsintää, ohjausta, valmennusta, koulutusta, kokeilua sekä nyt myös kuntouttavaa työtoimintaa kuntien apuna. Perustulon seurauksia tai vaikutuksia järjestösektorin palvelujen kehittämiseksi on vaikea arvioida, koska he tuottavat niitä palveluja joita viranomaiset tarvitsevat ja joihin on resursseja saatavissa. Merkitseekö perustulo yhtäältä sitä, että järjestöjen toimintakenttänä olisi erilaisten ennaltaehkäisevien kansalaispalvelujen tarjoaminen ja ihmisten saattaminen muiden palvelujen kuten terveys-, sosiaali- tai työvoimapalvelujen piiriin. Toisaalta perustulon yhdistelmämalli, johon kuuluu yhteiskunnallisen työn yhdistäminen perustuloon, loisi paljon toimintojen kehittämismahdollisuuksia erityisesti järjestökentälle.

Keskusteltaessa palvelujen kehittämistarpeista monet lähinnä TE-palvelujen ja kuntien asiantuntijat nostivat esille ennaltaehkäisevien palvelujen kehittämisen. Heidän mielestään perustulo edellyttäisi erilaisten ennaltaehkäisevien palvelujen kehittämistä ja myös niiden nykyistä aktiivisempaa tarjoamista. Ei voida olettaa, että kaikki palveluja tarvitsevat hakeutuisivat palveluihin itse aktiivisesti, vaan palvelujen tulisi olla etsiviä tai tarttuvaa (ks. Kerätär 2016). Ennaltaehkäiseviä palveluja tulisi olla sosiaali- ja terveystaloudellisesti, vapaa-ajan palveluissa sekä työllistymistä ja sosiaalista osallisuutta tukevilla palveluilla. Haastattelussa ehdotettiin uudenlaisten ennaltaehkäisevien sosiaali- ja terveystaloudellisten verkostoa niin, etteivät ihmiset syrjäydy erityisesti terveystaloudellisesti, koska sillä voi olla kansantaloudellisesti ja ihmisten kannalta huonoja seurauksia. Ennalta ehkäisevät palvelut voisivat olla myös kansalaisten hyvinvointipalveluja, jotka eivät leimaisi osallistujia jonkin tietyn ongelman mukaan, mutta joissa olisi saatavilla monipuolista asiantuntija-apua. Haastattelussa ei noussut esille vain ennalta ehkäisevien sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen tarve, vaan yhtäläillä vapaa-ajan palvelut voivat toimia ennalta ehkäisevästi ja houkuttaa ihmisiä osallistumaan pois kotoa. Tarjolla tulisi olla normaaliin elämään kuuluvia ja ihmisiä kiinnostavia erilaisia aktiviteetteja. Ihmisten tulisi itse voida vaikuttaa sekä ennaltaehkäisevien että työllistymistä tukevien palvelujen kehittämiseen, heidän ääntään tulisi kuunnella ja heille tulisi antaa erilaisia valinnan vaihtoehtoja.

Haastatteluissa ehdotettiin myös ohjaus- ja tukipalvelujen sisällyttämistä ennaltaehkäiseviin palveluihin tai esim. vapaaehtoistoimintaan sekä yhteiskunnalliseen työhön. Säästyvillä julkisen sektorin resursseilla voitaisiin tukea kansalaisopistojen, järjestöjen ja vastaavien toimintaa, jotka järjestäisivät ihmisten osallisuutta tukevaa ja toimintakykyä ylläpitävää ennaltaehkäisevää toimintaa.

Osa haastatelluista asiantuntijoista kuitenkin arvioi etteivät ennaltaehkäisevät palvelut yksin riitä syrjäytymisen ehkäisyssä koska ongelmat ovat monesti kehittyneet pitkälle. Ennaltaehkäiseviä palveluja tulisi tarjota ja kehittää muiden palvelujen rinnalla. Ilman velvoittavuutta tai voimakasta tarttuvuutta syrjäytyminen voi kasvaa ja syventyä.

Nuorille tarvitaan matalan kynnyksen palveluita, josta he saavat yhdeltä luukulta tarvitsemansa avun liittyen työllistymiseen, opiskeluun, terveyteen, asumiseen tai toimeentuloon. Ohjaamo-malli toteuttaa jo tällä hetkellä edellä kuvattua yhden luukun palvelustrategiaa ja malli on otettu valtakunnallisesti käyttöön. Perustuloon liittyen erityisesti nuorille tarvitaan aktiivisesti tarjottavia ja tarttuvia palveluita, kuten etsivä nuorisotyö.

Palvelujärjestelmien kehittämisen tarvetta nähtiin myös työkyvyn arviointien ja eläkeselvitteilyjen kohdalla, johon tarvittaisiin lisää toimia ja resursseja. Asiantuntijoiden mukaan osa työnhakijoista kuuluisi enemmän kuntoutuksen piiriin kuin työvoimapalveluihin. Tällä hetkellä työkyvyn arvioinnit ja eläkeselvitteilyt eivät ole kenenkään toimijan vastuulla, mutta voisivatko siinä eläkelaitokset ja Kela olla vastuullisia tahoja?

3.3 Eri perustulomallien vahvuudet ja haasteet

3.3.1 Täydellinen perustulo

Täydellisenä perustulomallina esiteltiin universaalia kaikille työikäisille maksettavaa perustuloa, jonka taso olisi noin 1 000 euroa, henkilön tilanteesta tai tuloista riippumatta. Perustulon taso tässä mallissa on suhteellisen korkea, jolloin se kattaa suurimman osan tai kaikki erilaisista syyperusteisista tulonsiirroista (ml. asumistuki, ansiosidonnainen työttömyysturva jne.).

Yhtäältä universaalia täydellistä perustulon mallia pidettiin tasa-arvoa lisäävänä, hyvinvointia edistävänä ja köyhyyttä vähentävänä, toisaalta universaalisuuteen esitettiin kriittisiä näkemyksiä ja pidettiin tarpeeseen perustuvaa tai jopa vastikkeellista mallia parempana. Täydellisen perustulon mallin nähtiin parhaiten poistavan byrokratiaa ja tehostavan hallintoa. Lisäksi sen arvioitiin mahdollistavan parhaiten byrokratialoukkojen purkamisen ja työn vastaanottamisen kannustavuuden toteuttamisen. Perustulon tasona esitettyä tuhatta euroa pidettiin yhtäältä liian anteliaana, jos sitä vertaa nykyiseen työmarkkinatuen tasoon tai palkkatuetusta työstä saatavaan tulotasoon. Toisaalta tuhatta euroa pidettiin liian vähäisenä, jos se korvaa myös asumistuen tai jos sitä vertaa esimerkiksi köyhyysrajaan (vuonna 2014 Suomessa 1 170 euroa). Täydellisen perustulomallin kohdalla keskusteltiin perustulon kohdentumisesta eri elämäntilanteessa oleville samansuuruisena (perheet, yksinasuvat, yksinhuoltajat, nuoret). Haastatteluissa pohdittiin asumisen ja elämisen kalleuden eroja eri alueilla, ja miten se tulisi huomioida perustulon tasossa. Lisäksi pohdintaa aiheutti ansiosidonnaisen työttömyysturvan

korvaaminen perustulolla. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan yhdistämistä perustuloon pidettiin osin epärealistisena toteuttaa ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajia pidettiin tässä mallissa häviöinä. Nuorten kohdalla pohdittiin perustulon vastikkeettomuuden seurauksia tai sitä, mikä perustulon tason tulisi olla suhteessa opintotukeen. Aiheuttaisiko opintorahaa suurempi perustulo opintojen keskeyttämiä, väli vuosia opinnoissa tai houkuttelisiko perustulo jäämään kokonaan opintojen ulkopuolelle?

Asumistuen sisällyttäminen perustuloon yksinkertaistaisi sosiaaliturvajärjestelmää, mutta haastatteluissa tuotiin esille huoli siitä, miten käy köyhimpien ihmisten vuokra-asumisen, jos asumistukea ei makseta erikseen. Tällä hetkellä monien ihmisten asumistuki maksetaan suoraan Kelasta vuokranantajalle, ja jos tätä mahdollisuutta ei ole, niin yksityiset vuokranantajat eivät mahdollisesti ole halukkaita vuokraamaan asuntoja työttömille tai köyhille.

Täydellinen perustulo	
Vahvuudet	Haasteet
<ul style="list-style-type: none"> • Tasa-arvoinen • Lisää hyvinvointia, vähentää köyhyyttä. • Purkaa byrokraloukkuja. • Vähentää byrokratiaa. • Tasona melko hyvä tai voisi olla vähän suurempi riittävän minimitoimeentulon kannalta. • Vapauttaa ihmisten resursseja toimeentulon hakemisesta eri lähteistä työn etsimiseen. • Mahdollistaa ihmisten erilaisia elämäntapavalintoja. • Voisi olla hyvä perusta tilapäisten töiden tekemiselle sekä itsensä työllistämisen ja yrittäjyyden eri muotojen yhdistämiselle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Voisi vähentää ainakin aluksi työn vastaanottamista ja nostaa työn vastaanottamisen kynnyksiä. • Voisi vähentää palveluihin osallistumisen aktiivisuutta. • Perustulon taso joillekin ryhmille liian suuri (vanhempiansa luona asuvat nuoret) ja joillekin liian pieni (yksinhuoltajat) • Miten yhteiskunnan kantokyky kestää tämän tason? • Tulisiko malliin sisällyttää velvoittavuutta esim. nuorille? • Alueellisten asumis- ja elinkustannusten erojen huomioiminen • Ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajat häviöitä

3.3.2 Osittainen perustulo

Osittaisena perustulomallina esiteltiin malli, joka korvaa perusturvaetuuksia, mutta ei syyperusteisia etuuksia (esim. asumistuki, ansiosidonnaiset etuudet jne.) Tasoltaan osittaisen perustulon arvioitiin olevan noin 550 €, joka maksettaisiin ilman ehtoja ja tulo- tai tarveharkintaa.

Monet haastateltavat pitivät osittaista perustulomallia realistisempänä kokeilla ja toteuttaa kuin täydellistä perustulomallia. Yhtäältä tämän mallin arvioitiin kannustavan edellistä mallia enemmän työhön ja palveluihin, jos eri tukimuotojen yhteensovittamisessa onnistutaan nykyistä paremmin ja jos työn vastaanottaminen saadaan mallissa kannustavaksi. Työn vastaanottamisen kannustavuus pitäisi olla selkeä ja ennakoitava. Toisaalta malliin arvioitiin jäävän byrokratiaa ja sen nähtiin tehostavan vain vähän hallintoa. Malli kannustaisi osallistumaan palveluihin, jos nykyisen kaltainen kulukorvausjärjestelmä sisältyisi palveluihin osallistumisen kannustimena. Osittainenkin perustulo vähentää byrokratiaa ja tukien hakemista ih-

misen elämäntilanteen muuttuessa (työttömyys, sairaus, vanhemmuus jne.), ja tehostaa jonkin verran hallintoa. Osittainen perustulo ja erillinen asumistuki huomioi paremmin erilaiset asumisen kustannukset ja yksilöllisen asumistuen tarpeen. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan säilymistä erillisenä tukimuotona pidettiin yleisesti hyvänä, mutta samalla pohdittiin sitä, sisältyisikö ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa vastikkeellisuus vaikka perustuloon vastikkeellisuutta ei kuuluisi.

Osittaisen perusturvan tasona työmarkkinatuen nettosummaa (550 €) pidettiin yleisesti liian pienenä. Monet asiantuntijat arvioivat sopivan osittaisen perustulon tason olevan 550–1 000 euron välillä.

Osittainen perustulo	
Vahvuudet	Haasteet
<ul style="list-style-type: none"> • Realistinen malli kokeilla ja toteuttaa • Kannustaa työhön ja palveluihin, jos työn vastaanottaminen saadaan kannustavaksi ja kulkukorvaukset säilyvät toimenpiteissä. • Vähentää byrokratiaa ja tehostaa hallintoa. • Vapauttaa viranomaisten resursseja muualle. • Vähentää eri tukimuotojen hakemisen tarvetta elämäntilanteen muuttuessa. • Erillinen asumistuki ottaa huomioon erilaiset asumistuen tarpeet ja asumisen kustannukset. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ei suurta muutosta nykyiseen järjestelmään • Tehostaa vain vähän hallintoa. • Poistaa vain vähän byrokratialoukkua. • Malliin sisältyy byrokratiaa, koska syyperusteiset tuet haettava erikseen. • Edellyttää syyperusteisten tukimuotojen yhteensovittamista perustuloon. • Toteutuuko työn vastaanottamiseen kannustavuus? • Säilyykö ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa vastikkeellisuus? • Tasoltaan pieni, jopa liian pieni • Huollettavien lasten määrä tulisi huomioida erikseen, muuten yksinhuoltajat tässä mallissa häviäjiä.

3.3.3 Negatiivinen tuloveromalli

Kolmantena perustulomallina esillä oli negatiivinen tuloveromalli, joka tarkoittaa perustulon toteuttamista verojärjestelmän kautta. Kyse on verojärjestelmästä, jossa alle tietyn tulotason ansaitsevat ihmiset saavat julkiselta sektorilta tuloista riippuvat tulonsiirron.

Osa haastateltavista piti negatiivista tuloveromallia ehdottomasti parhaimpana vaihtoehtona, koska sen nähtiin poistavan parhaiten byrokratialoukkoja ja viiveitä palkan ja sosiaaliturvan maksamisessa. Ehdottomasti merkittävimpanä vahvuutena pidettiin sitä, että perustulon saisi ilman erillisiä hakemuksia, viiveitä ja ennustettavasti. Edellytyksenä pidettiin toimivaa ja reaaliaikaista tulorekisteriä, johon voitaisiin yhdistää sosiaalietuuksien kuten perustulon ja syyperustaisten etuuksien maksatus. Osa haastateltavista taas piti tätä heikoimpana vaihtoehtona ja epäili järjestelmän toimivuutta sekä rakentamisen kalleutta ja vaikeutta. Haasteena pidettiin myös kaikkien työnantajien ja organisaatioiden saamista mukaan tulorekisteriin. Järjestelmän käyttö tulisi olla ilmaista työnantajille.

Negatiivinen tuloveromalli	
Vahvuudet	Haasteet
<ul style="list-style-type: none"> • Jos reaaliaikaisuus toimii, on varmin ja turvallisempi malli. • Tasa-arvoinen malli • Toimiessaan poistaa viiveet palkan ja tulonsiirtojen (perustulon) väliltä. • Poistaa ihmisiltä hakemisen, muistamisen, todistelut jne. • Vähentää byrokratiaa. • Kannustaa työn vastaanottamiseen, ja myös lyhytkestoisten työtilaisuuksien tekemiseen. • Voi itse selvimminkin vaikuttaa toiminnallaan saamiinsa tuloihin, mutta samanaikaisesti perustulo toimii takuutulona. • Poistaa erilaiset tukien takaisinperinnät (jos kaikki tulot ja tuet näkyvät samassa tulorekisterissä). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ihmisten voi olla vaikea ymmärtää tätä mallia. • Mallin toimivuus edellyttää toimivaa tulorekisteriä. • Järjestelmän toimintavarmuus. Viiveitä ei saa tulla, koska kyse ihmisten toimeentulosta. • Miten muiden tulonsiirtojen synkronointi tulorekisteriin onnistuu? • Mikä on tulonsiirtojen (perustulon) rytmitys suhteessa tuloihin? Toimiiko reaaliaikaisuus? • Järjestelmän pitää olla selkeä ja läpinäkyvä, ymmärrettävä ja luotettava. • Aluksi tarvittaisiin opastusta järjestelmään. • Onko liian kallis ja monimutkainen järjestelmä? • Synnyttääkö uusia sudenkuoppia ja loukkuja?

3.3.4 Yhdistelmämalli

Yhdistelmämallin ideana on yhdistää Kelan perusturvaetuuksia (tm-tuki, työttömyyspäiväraha, sv-minimipäiväraha, minimi äitiyspäiväraha, toimeentulotuki) osallisuusrahaan, jota maksetaan, jos osallistuu toimenpiteisiin tai yhteiskunnalliseen työhön. Perustulo olisi tasoltaan osittaisen perustulon luokkaa, ja se maksettaisiin ehdoitta ja ilman tarveharkintaa. Sen lisäksi voisi saada yhteiskunnallisesta työstä aktiivisuus/osallisuusrahaa (esimerkiksi enintään 300 €/kk).

Perustulon yhdistelmämalli herätti yhtäältä suurta innostusta erityisesti kolmannen sektorin toimijoissa, mutta toisaalta myös kritiikkiä ja epäilyjä (erityisesti TE-viranomaiset, sosiaali-toimi). Mallin kannattajat näkivät hyvänä sen, että yhdistelmämallissa palkitaan siitä, jos haluaa olla aktiivinen ja tehdä jotain yhteiskunnallisesti hyödyllistä työtä. Yhteiskunnallisesti merkittävää työtä, jota muutoin ei tehdä eikä tehtäviin välttämättä tarvita ammattihenkilöstöä, on paljon tarjolla. Esimerkkinä yhteiskunnallisesta työstä tuli esille vanhusten avustaminen (ulkoilutus, asiointiapu, pihatyöt ym.), lastenhoitoapu, ympäristöhoito, tapahtumien järjestämisen apu jne. Mallin puolustajien näkemysten mukaan se mahdollistaisi esimerkiksi erilaisia elämäntapavalintoja (elämisen pienesti, elämisen maalla jne.), mutta kuitenkin niin, että hyödyttäisi myös lähiyhteisöä yhteiskunnallisen työn kautta. Yhteiskunnallisen työn nähtiin hyödyttävä suuresti yhteiskuntaa ja lähiyhteisöä.

Osallistuminen yhteiskunnalliseen työhön tulisi olla vapaaehtoisuuteen perustuvaa ja mallissa pitäisi huolehtia tehtävien mielekkyydestä sekä mahdollisuuksista siirtyä palkkatyöhön tai koulutukseen. Siirtyminen osittain avoimille työmarkkinoille tulisi olla mahdollista ja kannustavaa niin, ettei syntyisi tilannetta, jossa perustulo ja aktiivisuusraha muodostuisivat taloudellisesti houkuttelevammaksi kuin lyhytaikaisen tai osa-aikaisen työn vastaanottaminen avoi-

milta työmarkkinoilta. Yhteiskunnalliseen työhön kytkettävällä ohjauksella tai määritellyillä aikarajoilla voidaan välttää riskiä, että ihmiset jäisivät yhteiskunnallisen työn kentälle pysyvästi.

Yhdistelmämalli edellyttäisi yhteiskunnallisten töiden organisointia, yksilöllistä räätälöintiä ja valvontaa. Töiden etsiminen, yhteydenpito työn tarjoajiin ja asiakkaisiin, räätälöinti, työntekijöiden sopivuuden, osaamisen ja motivaation selvittäminen sekä seuranta edellyttäisivät resursseja (rahaa ja ihmisiä) töiden organisointiin. Työhön tulisi sisältyä ohjausta ja työhön perehdyttämistä. Aktiivisuuslisän määrän tulisi olla suhteessa tehtyyn yhteiskunnalliseen työhön esim. päivien tai tuntien mukaan, mutta siihen ei saisi jättää harkinnan varaa, koska harkinnanvaraisuus jättää tilaa vallankäytölle.

Yhdistelmämallin pelättiin luovan epäilyjä siitä, että yhteiskunnallinen työ korvaa normaalia palkkatyötä tai luo epätervettä kilpailua suhteessa yritystoimintaan. Haastatteluissa ehdotettiin esimerkiksi jonkinlaista paikallista yhteiskuntasopimusta siitä, mitkä työt kullakin alueella tai paikkakunnalla voitaisiin määritellä yhteiskunnalliseksi työksi niin, etteivät ne veisi normaalin palkkatyön ja yrittämisen mahdollisuuksia.

Yhdistelmämallin vastustajat pitivät yhteiskunnallisen työn tarjoamista osalle työnhakijoista nöyryyttävänä tai alentavana ja pelkäsivät, että siitä muodostuu helposti vapaaehtoisuuden sijaan velvollisuus. Yhteiskunnallisen työn pelättiin luovan uusia jakoja ja eriarvoisuutta yhteiskunnassa. Ne, jotka eivät halua tai pysty ottamaan vastaan yhteiskunnallista työtä esimerkiksi terveydellisistä syistä, jäisivät minimiperustulon varaan ja ne, jotka ovat aktiivisia ehkä muutenkin ja pystyvät tai mielellään tekevät vapaaehtoistyötä, saisivat lisätuloa. Yhdistelmämalli herättää myös kysymyksen voiko osan perusturvasta sitoa vastikkeelliseen toimintaan. Jos perustulon ajatellaan korvaavaan perustoimeentulon etuuksia, niin voidaanko olettaa, että äitiyspäivärahalla, minimieläkkeellä tai SV-minimipäivärahalla olevat pystyisivät osallistumaan yhteiskunnalliseen työhön? Lisäksi yhteiskunnallisen työn pelättiin aiheuttavan erilaisia vallankäytön mahdollisuuksia paikallisella tasolla niissä organisaatioissa, jotka lähtisivät joko organisoimaan tai tarjoamaan yhteiskunnallisen työn mahdollisuuksia. Pelot yhteiskunnallisen työn organisoimisen ja aktiivisuusrahan maksamisen harkinnan varaisuuden mahdollisesti aiheuttamasta riskeistä mallin toimeenpanossa eivät tutkimusten valossa ole aiheettomia (ks. Leibetseder 2015).

Tällä hetkellä toimenpiteisiin osallistumisesta korvataan kulukorvauksena 9 €/osallistumispäivä, ja osan vastaajista mielestä tämä on riittävä tai parempi kuin aktiivisuus- tai osallisuusraha. Kysyttiin myös sitä miten aktiivisuusraha tulkitaan suhteessa muihin syyperusteisiin etuuksiin (asumistuki, ansiosidonnainen päiväraha – pienentääkö näitä) tai ulosottoon (veisi- kö ulosotto aktiivisuusrahan ylivelkaantuneilta). Olisiko kulukorvaus toimenpiteisiin osallistumisen korvauksena parempi vaihtoehto kuin aktiivisuus- tai osallisuusraha, sillä nykyisellään kulukorvausta ei huomioida tulona esim. toimeentulotuessa. Aktiivisuusrahan (yhteiskunnallisesta työstä) ja kulukorvauksen (toimenpiteisiin osallistuminen) tasojen tulisi olla samat, jos ne olisivat erillisinä. Erilaiset tuen tasot loisivat uusia kannustinloukkuja palveluihin osallistumiseen tai siirtymiin palvelujen ja yhteiskunnallisen työn välillä.

Yhdistelmämalli	
Vahvuudet	Haasteet
<ul style="list-style-type: none"> • Kannustaa aktiivisuuteen ja siitä palkitaan. • Yhteiskunnallisesti hyödyllistä ja yhteisöjä hyödyttävää avustavaa työtä on paljon tarjolla • Hyödyttää yhteiskuntaa ja yhteisöjä. Voisi mahdollistaa esim. vanhenevan väestön asumisen pidempään kotonaan. • Kustannusten vastapainoksi toisi säästöjä yhteiskunnalle. • Tarjoaa mielekästä tekemistä ainakin osalle työnhakijoista. • Tarjoaa järjestösektorille lisää toimintamahdollisuuksia ja lisää ihmisiä toimintaan. • Antaa virallisen oikeutuksen aktivoitua vapaaehtoistyön kautta pelkäämättä työttömyysturvan menetystä. 	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteiskunnallisten töiden organisointi ja valvonta edellyttävät resursseja. • Kenelle töiden järjestäminen kuuluisi: kunnat, sote-alueet vai järjestöt? • Korvaisiko normaalia palkkatyötä tai aiheuttaisiko kilpailun vääristymistä? • Aktiivisuudensä suuruuden tulisi olla suhteessa tehtyyn yhteiskunnalliseen työn määrään: harkinnanvaraisuus jättää tilaa vallankäytölle. • Mallin tulisi kannustaa edelleen työn vastaanottamiseen. Siirtyminen osittain avoimille työmarkkinoille tulisi olla mahdollista ja kannustavaa. • Malliin tulisi sisältyä työhön ja koulutukseen ohjaavia palveluja. • Osalle työnhakijoista se olisi nöyryyttävää tai alentavaa. Tulisiko siitä vapaaehtoisuuden sijaan velvollisuus? • Yhteiskunnallisen työn riskinä on, että se luo uusia jakoja ja eriarvoisuutta. Luo uusia vallankäytön mahdollisuuksia. • Järjestämisessä otettava huomioon monia käytännön seikkoja kuten työturvallisuusasiat, valvonta, vastuut ym. • Voiko osa perusturvasta olla vastikkeellista?

3.3.5 Yhteenveto: perustulomallien vahvuuksia ja haasteita

Suurin osa haastatelluista asiantuntijoista suhtautui myönteisesti perustuloon, vaikka kriittisiäkin näkemyksiä esitettiin erityisesti perustulon vastikkeettomuuteen liittyen. Universaalia perustulomallia pidettiin toisaalta tasa-arvoisena, mutta toisaalta huonona ja liian kalliina toteuttaa. Kaikki haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että työn vastaanottamisen kannustavuutta tulisi lisätä niin, että työn vastaanottaminen lisää aina käteen jäävää tuloa. Lisäksi oli yhtä mieltä siitä, että nykyinen sosiaali- ja työttömyysturvajärjestelmä on liian monimutkainen ja aiheuttaa byrokratialoukkua. Keinoista tai perustulon mallista, joka parhaiten poistaisi näitä esteitä, oli erilaisia näkemyksiä.

Haastattelujen lopuksi kysyttiin aina asiantuntijan mielestä parasta perustulon mallia ja tasoa. Eniten kannatusta sai osittaisen perustulon malli, vaikka osa arvioikin tätä mallia, ettei se juurikaan eroa nykyisestä mallista. Osittaista perustulomallia pidettiin realistisimpana kokeilla ja toteuttaa. Osittaisessa perustulomallissa pidettiin hyvänä sitä, että asumistuki määriteltäisiin tarpeen mukaan ja että ansiosidonnainen työttömyysturva on erillisenä tukimuotona. Osa piti osittaisen perustulon tasoa riittävänä verrattuna nykyiseen työmarkkinatukeen, mutta aika moni asiantuntijoista olisi ollut valmis korottamaan sitä. Myös täydellisellä perustulomallilla oli omat kannattajansa. Sen nähtiin olevan malleista tasa-arvoisin ja poistavan parhaiten köy-

hyyttä ja lisäävän hyvinvointia. Mallin kannattajat olisivat olleet valmiita jopa nostamaan tasoa n. 1 200 euroon.

Negatiiviseen tuloveromallin ja yhdistelmämallin kohdalla mielipiteet jakoutuivat jyrkästi siinä mielessä, että osa piti näitä malleja ehdottomasti parhaimpana ja osa ehdottomasti huonoimpana. Negatiivista tuloveromallia pidettiin erittäin tasa-arvoisena ja helppona, jos kansallinen tulorekisteri, verorekisteri ja tulonsiirtojärjestelmät saadaan sovitettua yhteen ja toimintavarmaksi. Vastustajat taas pitivät mallia epäilyttävänä, epävarmana ja kalliina toteuttaa. Yhdistelmämalli sai erityisen paljon kannatusta järjestökentältä, mutta myös kuntien työllisyysasioista hoitavien taholta. Sitä pidettiin kansalaisia aktiivisuuteen ja osallisuuteen kannustavina sekä yhteiskunnan kannalta hyödyllisenä. Mallin vastustajat taas epäilivät sen luovan eriarvoisuutta ja lisäävän vallankäyttöä sekä nöyryyttävän osaa työnhakijoista.

Paltamon Työtä kaikille -hankkeen keskeisin uudistus oli työllistää kaikki kunnan työttömät ja muuttaa toimeentuloturva – työmarkkinatuki, toimeentulotuki ja asumistuki – työstä maksettavaksi palkaksi. Kokeilun arvioinnin (Kokko ym. 2013) mukaan työttömät hyötyivät matalan kynnyksen työllistamisestä, mutta ongelmia oli mielekkäiden töiden järjestämisessä ja yksilöllisessä räätälöinnissä sekä oikeudenmukaisessa palkkauksessa. Työvoimatalon välityömarkkinatyypissä työllistämässä ongelmaksi muodostui liian suuri etäisyys avoimista työmarkkinoista ja ihmisten jääminen Työvoimatalon työpajoihin. Siirtymiin avoimille työmarkkinoille vaikuttivat kannustimet, mutta ennen kaikkea heikot työllistymismahdollisuudet. Yksi ero perustulon yhdistelmämallin ja Paltamon kokeilun välillä on se, että yhteiskunnallisen työn kohdalla kyse ei ole työllistamisestä palkkatyösuhteeseen, jolloin tehty työ ei kartuta eläkettä tai tuo ihmisiä työterveyshuollon piiriin. Työttömien työllistäminen palkkatyösuhteeseen perusturvaa vastaavalla palkalla oli Paltamon kokeilun yksi vahvuus.

Perustulon nähtiin hyödyttävän monia työnhakijaryhmiä kuten tilapäisten töiden tekijöitä, itsensä työllistäjiä, ikääntyneitä, osatyökykyisiä tai omaistaan hoitavia, mutta perustulo voisi hyödyttää myös harvaan asutulla maaseudulla asuvia, joiden tulot ja työmahdollisuudet ovat rajalliset. Perustulo mahdollistaisi heille pienimuotoisen yritystoiminnan, kausittaiset työmahdollisuudet ja asumisen maaseudulla. Toisin sanoen se mahdollistaisi vaihtoehtoiset elämäntavan valinnat.

Haastatteluissa käytössä olleet perustulomallien hahmotelmat olivat hyvin yleisellä tasolla, joten monesti haastattelussakin käyty keskustelu jäi periaatteelliselle ja yleiselle tasolle. Esitelyistä perustulomalleista nousi esille monia kysymyksiä, joihin ei ollut vastauksia olemassa. Haastateltavilla oli mahdollisuus esittää myös muita omia perustulomallivaihtoehtoja, ja tällaisena esitettiin esimerkiksi negatiivisen tuloveromallin ja yhdistelmämallin yhdistelmää, jolloin perustulo toteutettaisiin verotusjärjestelmän kautta ja lisäksi siihen yhdistettäisiin yhteiskunnallisesta työstä saatava aktiivisuus- tai osallisuusraha. Lisäksi haastatteluissa esitettiin perustulomallia, joka olisi tasoltaan 600–800 euroa, ja joka korvaisi suurimman osan sosiaalietuuksista. Perustulo määriteltäisiin eri ryhmille kuten yksinasuville, yksinhuoltajille, perheellisille ja nuorille, eritasoiseksi, ja lisäksi siihen liitettäisiin velvoittavuutta.

4 PERUSTULON VAIKUTUKSET ITSENSÄ TYÖLLISTÄJIEN TYÖLLISYYTEEN JA TOIMEENTULOON

Tutkimuksen kolmannessa osiossa selvitettiin perustulon mahdollisia vaikutuksia itsensä työllistäjien työhön ja toimeentuloon. Itsensä työllistäjät ovat olleet vuosituhannen vaihteesta lähtien tasaisesti kasvava ryhmä, muodostaen noin 6 prosenttia kaikista 15–64-vuotiaista työllisistä. (Pärnänen 2014 ja 2016; Pärnänen ja Sutela 2014.) Itsensä työllistäjien – siis yksinyrittäjien, ammatinharjoittajien, freelancereiden ja apurahansaajien – määrän kasvu on ollut yksi vuosituhannen alun selkeimpiä työmarkkina-trendejä. Vuosien 2000 ja 2015 välillä itsensä työllistäjien määrä on kasvanut 37 000 henkilöstä 157 000 henkilöön. Itsensä työllistäjien määrän kasvua on seurannut se, että itsensä työllistävien toimialat ja ammattialat ovat muuttuneet ja itsensä työllistävien ryhmä on koulutukseltaan ja sosiaaliselta rakenteeltaan hyvin heterogeenien. Suurin osa 15–64-vuotiaista itsensä työllistäjistä on yksinyrittäjiä. Heitä oli noin 111 600 vuonna 2013. Ammatinharjoittajia oli 28 500 ja freelancereita ja apurahansaajia yhteensä noin 11 800. Suurin osa itsensä työllistäjistä toimii rakennus- ja palvelutyöntekijöinä, lainopillisen työn, sosiaalihuollon ja kulttuurialan erityisasiantuntijoina, kuljetustyöntekijöinä, liike-elämän ja hallinnon tehtävissä sekä hoivapalvelun ja terveydenhuollon tehtävissä.

Edellä sanotun lisäksi tiedetään myös, että itsensä työllistäjillä on suuria eroja sopimuksellisten käytäntöjen suhteen. Työllisyydessä, työajoissa ja sosiaaliturvassa on (Pärnänen 2014) mm. seuraavat erot:

- Alityöllisyys on yleisempää itsensä työllistäjillä (8 %) kuin palkansaajilla, joista vain 5 prosenttia oli alityöllisiä vuonna 2013. Alityöllisyys on erityisesti freelancereiden ja apurahansaajien ongelma. Alityöllisten osuus oli tässä ryhmässä 22 prosenttia vuonna 2013, kun ammatinharjoittajilla vastaava luku oli 9 ja yksinyrittäjillä 7 prosenttia.
- Myös osa-aikaisesti työskentely oli yleisintä freelancereilla (43 %). Yksinyrittäjien osa-aikaisuus oli lähes samaa tasoa (17 %) kuin palkansaajilla (14 %), ja ammatinharjoittajien osa-aikaisuus jäi näiden ääripäiden väliin (20 %). Kaikista itsensä työllistäjistä 19 prosenttia teki osa-aikatyötä vuonna 2013.
- Osa-aikaisuus voi olla joko haluttua tai vastentahtoista eli johtua kokoaikatyön puutteesta. Kaikista osa-aikaisesti työskentelevistä itsensä työllistäjistä reilu neljäsosa (28 %) teki osa-aikatyötä, koska kokoaikatyötä ei ollut saatavilla. Myös palkansaajista lähes yhtä suuri osa teki vastentahtoisesti osa-aikatyötä (29 %).
- Itsensä työllistäjät ovat muita heikommassa asemassa myös palkkaturvan, työterveys- huollon sekä sosiaali- ja eläketurvan suhteen. Peräti 43 prosenttia Tilastokeskuksen työolotutkimuksen tavoittamista itsensä työllistäjistä arvioi, että heidän eläkemaksuina maksamansa eläkekertymä on riittämätöntä. Yhteistä kuitenkin kaikille itsensä työllistäjille on se, että he ovat muita työllisiä heikommassa asemassa työllisyyden ja sosiaaliturvan suhteen.

Määrän kasvun myötä on lisääntynyt myös korkeasti koulutettujen osuus itsensä työllistäjien ryhmässä. Pärnänen (2016) tutkimuksen mukaan korkea-asteen koulutuksen suorittaneita itsensä työllistäjiä oli vuonna 2015 jo lähes 59 000 henkilöä, kun vastaava määrä oli 33 000 vuonna 2000. Ryhmän osuus kaikista itsensä työllistäjistä on noussut vuosituhaten vaihteen 28 prosentista 37 prosenttiin (Pärnänen 2016).

Itsensä työllistäjien tulojakauma on varsin polarisoitunut verrattuna palkansaajiin ja heidän joukkoonsa lukeutuu paljon pienituloisia: vuonna 2012 suuri osa (44 %) itsensä työllistäjistä sijoittui kahteen alimpaan tulokymmenykseen. Itsensä työllistäjänä toimimiseen liittyy tyyppillisesti myös tulojen epäsäännöllisyyttä ja moni itsensä työllistäjistä kantaa huolta toimeentulostaan. (Pärnänen ja Sutela 2014.) Itsensä työllistäjien jatkuvasti kasvava määrä sekä heidän työhönsä liittyvä taloudellinen epäsäännöllisyys ja epävarmuus tekevät heistä tärkeän ryhmän ajatellen perustuloa ja sen mahdollisia vaikutuksia toimeentuloon ja itsensä työllistäjäksi ryhtymiseen.

Muun muassa edellä mainittuihin syihin perustaen Tarja Cronberg (2010) laati *Luova kasvu ja taiteilijan toimeentulo* -raportin, jossa luovan talouden käsite laajennettiin kattamaan koko luovaa kasvun aluetta. Taiteellista toimintaa verrattiin perustutkimukseen, joka luo tämän alan kasvu edellytyksiä. Tähän näkökulmaan perustaen Cronberg ehdotti esimerkiksi työläinsäädännön kehittämistä niin, että se tunnistaisi itsensä työllistäjät ja heidän erityiset tarpeensa sosiaaliturvaan, tulonmuodostuksen pidempiaikaiseen suunnitteluun, oikeudenmukaiseen verokohteluun ja että se tarkasteli taiteilijan tuloja (ansiotulot, tekijänoikeuksien perusteella tulevat tulot, myyntitulot, apurahat ja sponsoritulot) kokonaisuutena. Cronberg ehdotti myös, että taiteilijoiden apurahojen tasoa ja arvonnäkökulman piiriin kuuluvien myyntitulosten verovapaaosuuksia korotettaisiin niin, että ne turvaisivat taiteilijan toimeentulon. Cronberg ehdotti edelleen taiteilijoiden sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmän sellaista kehittämistä, mikä takaisi luovan työn tekijöille saman kohtuullisen elintason kuin muillekin yhteiskunnallisen työn tekijöille. Työttömyysturva on käytännössä toiminut taiteilijoiden toimeentulotukena, mutta sen Cronberg ehdotti korvattavaksi aluksi työmarkkinatuen suuruisella työllisyysapurahalla ja myöhemmin taiteilijan palkalla. (Cronberg 2010.) Euroopan parlamentin jäsenenä Cronberg (2013) meni vielä tätäkin pidemmälle ja ehdotti perustulon kehittämistä ja taiteilijoiden saattamista perustulon piiriin. (Koistinen 2014).

Tämän selvityksen kohteeksi itsensä työllistäjistä valittiin freelance-toimittajat, sillä juuri kulttuurialoilla tulojen epäsäännöllisyys ja epävarmuus näyttävät korostuvan (Pärnänen ja Sutela 2014). Selvitystä varten haastateltiin freelance-toimittajia, ja haastattelujen avulla selvitettiin heidän toimeentulon muodostustaan ja sosiaalisten riskien hallintakeinoja sekä niiden suhteutumista perustulon logiikkaan. Lisäksi tiedusteltiin haastateltavien omia ajatuksia perustulosta ja nykyisestä sosiaaliturvajärjestelmästä itsensä työllistäjän näkökulmasta. Raportissa keskitytään siihen miten perustulo voisi mahdollisesti vaikuttaa itsensä työllistäjien toimeentuloon ja itsensä työllistäjäksi ryhtymiseen verrattuna nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään.

4.1 Haastattelujen toteuttaminen

Selvitystä varten haastateltiin kahdeksan freelance-toimittajaa, jotka edustivat erilaisia itsensä työllistämisen muotoja (ks. taulukko). Kuusi haastatteluista toteutettiin kasvokkain ja kaksi Skype-haastatteluina ilman videokuvaa. Haastattelurunko on esitetty liitteessä 3, mutta haastattelukysymykset vaihtelivat jonkin verran haastattelusta toiseen. Haastatteluiden myötä tapahtui oppimista, jonka perusteella kysymyksiä lisättiin tuleviin haastatteluihin. Kaikista haastatteluista saatiin kuitenkin selvityksen kannalta oleellinen tieto ja haastattelut ovat keskenään vertailukelpoisia. Lisäksi aineistona käytettiin joitakin haastateltavilta saatuja sähköpostiviestejä.

Suurin osa haastateltavista oli Tampereen seudulta, mutta kaksi oli pääkaupunkiseudulta ja yksi Keski-Suomesta. Enemmistö haastateltavista oli naisia ($n = 5$). Haastateltavien ikä vaihteli 29 ja 57 vuoden välillä. Osallistujien joukossa oli jo pitkään itsensä työllistäjänä toimineita sekä uransa alkutaipaleella olevia (taulukko). Kaikki haastateltavat tekivät töitä useille eri toimeksiantajille. Toimeksiantajien joukossa oli mm. sanomalehtiä, aikakauslehtiä, yritysten asiakaslehtiä, ammattilehtiä ja järjestölehtiä. Osa haastateltavista teki toimittajan työn ohessa myös muunlaisia töitä, kuten käännöksiä, käsikirjoituksia tai opetustöitä.

Kaikki muut haastateltavat olivat työttömyysturvalain ja eläkelain mukaan luokiteltavissa päätoimiseksi yrittäjiksi, mutta yksi freelance-verokortilla toimivista oli oikeutettu palkansaajan työttömyysturvaan, sillä useimmat hänen toimeksiantajistaan maksoivat työntekijän eläkevakuutusmaksua. Hänet otettiin kuitenkin mukaan tutkimukseen, sillä hän hankki eläntonsa toimimalla itsensä työllistäjän tapaan myymällä työtään useille eri toimeksiantajille. Yksi haastateltavista työllisti myös yhden työntekijän, mutta tämä oli hyvin pienimuotoista. Taulukossa 1 on esitetty taustatietoja haastateltavista. Huomaa, että kaksi haastateltavista on kategorisoitu kahteen tulokategoriaan: pieni/keski ja keski/suuri. Tämä tarkoittaa että heidän kohdaltaan ei saatu täysin tarkkaa tietoa bruttotulosta, mutta he ovat kahden kategorian rajamailla.

Taulukko. Haastateltavien taustatiedot. Bruttotulot 2015: pieni (alle 24 999), keski (25 000–34 999), suuri (yli 35 000). Koulutus: ylempi = ylempi korkeakoulututkinto, alempi= alempi korkeakoulututkinto.

	H1	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8
Koulutus	Ylempi	Ylempi	Ylempi	Ylempi	Ylempi	Ylempi	Ylempi	Alempi
Vuosia itsensä-työllistäjänä	16	26	25	25	3	5	3	9
Toimintamuoto	Toiminenimi	Freelance-verokortti	Toiminenimi	Freelance-verokortti	Toiminenimi	Toiminenimi	Toiminenimi	Osakeyhtiö
Bruttotulot 2015	Suuri	Suuri	Pieni	Keski	Pieni/keski	Suuri	Pieni	Keski/suuri
Ilmoitettu YEL-tulo 2015	Minimi	Alakanttiin	Tuloja vastaava	Ei maksa YELiä	Alakanttiin	Alakanttiin	Alakanttiin	Alakanttiin
Liitto	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Työttömyyskassa	Ei	Ei	Ei	Palkan-saajan kassa	Ei	Ei	Ei	Ei

4.2 Keskeiset havainnot

Haastatteluissa osa osallistujista ilmaisi kannattavansa perustuloa, osa vastustavansa. Mielenpiirteet perustuivat paljolti ideologisiin näkemyksiin ja erilaisiin olettamuksiin. Osallistujien mielipiteistä ei voi näin pienellä otoskoolla vetää minkäänlaisia johtopäätöksiä yleisemmin freelancerien mielipiteistä. Perustulon kannatus ei myöskään ollut haastatteluiden ydinkysymys, vaan keskeinen pyrkimys oli kartoittaa millä tavoin perustulo ja nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä suhteutuvat itsensä työllistäjille tyypilliseen epäsäännölliseen taloudelliseen tilanteeseen, ja pystyisikö perustulo mahdollisesti korjaamaan nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä koettuja epäkohtia. Raportissa pyritään myös hahmottamaan voisiko perustulo mahdollisesti rohkaista ja helpottaa itsensä työllistäjäksi ryhtymistä. Pienestä otoskoosta johtuen kauaskantoisia johtopäätöksiä ei voida tehdä. Raportti kuitenkin pyrkii tuomaan esiin haastatteluissa esiin nousseita asioita, jotka olisi tärkeää ottaa huomioon pohdittaessa perustulon vaikutuksia itsensä työllistämiseen.

Nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä itsensä työllistäjän näkökulmasta

Yrittäjän sosiaaliturvan taso määräytyy ilmoitetun YEL-työtulon mukaan. Sen mukaan laskeetaan ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha, sairauspäiväraha, vanhempain päiväraha sekä eläke. (L 1290/2002; L 1224/2004; L 1272/2006) Suurin osa haastateltavista oli ilmoittanut YEL-työtulonsa jonkin verran tai huomattavasti alakanttiin verrattuna todellisiin tuloihinsa (taulukko, s. 38). Osa siitä syystä, etteivät he kokeneet heillä olevan varaa maksaa suurempia YEL-maksuja ja osa taas oli tietoisesti päättänyt turvautua sosiaalisiin riskeihin muilla keinoin. Riippumatta ilmoitetun työtulon tasosta, kaikki YEL-velvolliset haastateltavat olivat tyytymättömiä YEL-järjestelmää kohtaan. Järjestelmän nähtiin olevan kallis suhteessa sen tarjoamaan turvaan, jonka yrittäjien kohdalla koettiin olevan heikkoa.

”Se YEL on ihan törkeän epäoikeudenmukainen suhteessa siihen että kuinka paljon pitää maksaa vuoden aikana suhteessa kuinka paljon se kerryttää sosiaaliturvaa tulevaisuuden tilanteita varten.”

”Mun mielestä siihen YEL-järjestelmään pitäis jollain lailla puuttua, että siitä tehtäis sellanen järkevempi. Et niinku oikeesti jos yrittäjä sairastuu, niin ei mulla oo esimerkiksi mahdollisuutta maksaa enempää YELiä. En mä pysty maksamaan sitä tällä hetkellä enempää. Muuten menis konkurssiin mun yritys. Ja sit taas jos mä sairastun, niin en mä saa siitä oikein mitään päivärahaa. Se on mun mielestä tosi huono homma.”

”No siis lähinnähän se YEL-vakuutus tuntuu vitsiltä siis siinä mielessä mitä mä oon lukenu tästä aiheesta, niin enhän mä siitä hirveesti tule ikinä kostumaan mitään. Et mun pitää nyt maksaa sitä hirveesti, mut silti mun eläkkeestä tulee ihan olemattoman pieni. Et jotain tolle järjestelmälle mun mielestä pitäis tehdä, että se olis yhtään oikeudenmukaisempi tälläisille pienyrittäjille.”

”No siis kyllähän se on iso epäkohta mun mielestä siis ja en varmaan oo ainoo yrittäjä, joka on sitä mieltä ja että Suomen järjestelmä ei kauheesti rohkaise yrittäjiä, ainaakaan pienyrittäjiä.”

Osa haastateltavista olikin tietoisesti varautunut erilaisiin sosiaalisiin riskeihin muilla tavoin, kuten säästöillä, sijoituksilla tai maksamalla vapaaehtoista eläkevakuutusta.

”Mä olen ihan tietoisesti tehnyt sen ratkaisun että mä maksan minimi-YELiä – – ja sen sijaan et maksaisin sitä ns. täyttä YELiä niin pyrin sitte säästämään et mulla on sitte mahdollisesti jotain sijoituksia vanhuuden turvana tai just sitä puskuria jos mä sairastun.”

Positiivisena nähtiin kuitenkin se, että YEL-maksuja voi helposti tarvittaessa siirtää eteenpäin taloudellisesti huonoina kuukausina.

”Voin kyllä sano että YEL-vakuutus on maksujen suhteen ihan älyn joustava että jos ei pysty maksamaan, niitten neuvottelu ja siirtäminen myöhempään on hyvin helppoa ja joustaa.”

Kaikkia haastateltavien esiintuomia nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän epäkohtia perustulo ei kykenisi ratkomaan, kuten heikoksi koettua eläkkeen karttumista, mutta perustulo saattaisi jossain määrin tuoda helpotusta työttömyys- ja toimeentuloturvassa koettuihin ongelmiin liittyen tulojen vaihteluun, johon tässä raportissa keskitytään.

Tulojen epäsäännöllisyys ja sen hallintakeinot

Kaikki haastateltavat kokivat tulojen kuukausivaihtelua, jopa tulottomia kuukausia, mutta osalla vuosittaiset tulot olivat jo vakiintuneet tietylle tasolle. Tämän 'tietyn tason' sisällä saattoi kuitenkin esiintyä huomattavaakin vaihtelua vuodesta toiseen. Osa tulojen vaihtelusta liitettiin ulkopuolisiin tekijöihin kuten huonoon taloustilanteeseen tai toimeksiantajien henkilösvaihdoksiin, jolloin juttuja koettiin olevan hankalampaa saada myydyksi. Joissakin tapauksissa tulojen vaihtelu johtui kassavirran ongelmista: palkkioita saattoi olla tulossa, mutta toimeksiantaja oli unohtanut maksaa ne tai toimeksiantajalla oli ennalta määritellyt maksupäivät, ja jos laskutus ei ehtinyt niihin, palkkiot saattoivat siirtyä kuukaudella eteenpäin. Osa vaihtelusta taas liitettiin omaan aktiivisuuteen, jaksamiseen ja elämäntilanteeseen.

Kaikilla haastateltavilla oli tietoisia ja tarkkaan harkittuja hallintakeinoja taloudellisesti huonompien kuukausien varalle. Hallintakeinoihin kuuluivat säästöt, erilaiset sijoitukset, luotot, lähipiiriltä lainaaminen, asuntolainan lyhennysten laittaminen katkolle, laskujen eräpäivien siirtäminen, menojen suhteuttaminen tuloihin ja muiden tulonlähteiden etsiminen hiljaisten kuukausien varalle (esim. apurahat). Myös lomiasioita sijoitettiin hiljaisille kuukausille.

Hyvätuloiset haastateltavat, joiden elämäntilanne mahdollisesti säästämisen, selvisivät huonojen kuukausien yli säästöjen avulla. Vaikeammassa tilanteessa olivat sen sijaan ne haastateltavat, joilla ei tulojen pienuuden tai elämäntilanteen (esim. perheellisyys, uran alkutaipaleella

olo) vuoksi välttämättä ollut varaa luoda tarvittavaa säästöihin perustuvaa puskuria. Tällöin taloudellisesti heikompien kuukausien hallintakeinot saattoivat olla hyvinkin monimutkaisia koostuen monesta eri liikkuvasta osasesta ja välillä oli turvaututtava lähimpiin taloudelliseen tukeen.

Suuri osa haastateltavista koki, ettei heillä yrittäjinä ollut mahdollisuutta saada turvaa sosiaaliturvajärjestelmästä tulojen vaihteluun. Seuraavaksi tulojen epäsäännöllisyyttä käsitelläänkin nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän valossa, keskittyen työttömyysturvaan ja toimeentulotukseen.

Tulojen epäsäännöllisyys ja työttömyys- ja toimeentuloturva

Työttömyysturvalain mukaan työssäoloehdon täyttävä päätoiminen yrittäjä on oikeutettu työttömyysturvaan, jos hän lopettaa yritystoiminnan. Lopettamiseen vaaditaan yrittäjän uskottava ilmoitus tuotannollisen ja taloudellisen toiminnan lopettamisesta ja YEL-vakuutuksen lakkauttaminen. Ansiopäiväraha määräytyy YEL-työtulon mukaan ja edellyttää yrittäjän työttömyyskassaan kuulumista. (L 1290/2002.)

Osa haastateltavista koki ongelmalliseksi sen, että päätoimisesti yrittäjästatuksella toimivien ei ole mahdollista saada työttömyysturvaa taloudellisesti huonommilta kuukausilta, ellei yritystoimintaa lopeta. Jos tavoitteena on yritystoiminnan jatkaminen, niin toiminnan lopettaminen huonommiksi kuukausiksi tekee jatkamisen haasteelliseksi – etenkin jos oman työn myyminen ja markkinointi katsotaan tällaiseksi toiminnaksi. Erään haastateltavan mukaan freelance-toimittajien kohdalla verkkojen on oltava jatkuvasti liossa:

”– –mun ei oo mahdollista jäädä työttömäksi. Se ei siis vaan oo mahdollista. Mä oon ite ajatellut näin, että kun siinä ei myöskään mitään järkee, et tavallaan jos mä oon yhtäkkiä kuukauden et en saiskaan yhtään toimeksiantoa niin enhän mä voi mennä työkkäriin et nyt mä oon niinku kuukauden työttömänä, koska mähän koko ajan haen sitä toimeksiantoa. Mä tarjoan juttuja ja tätä ja tätä. Koko ajan kauheesti verkkoa vetämässä. Sit jos mulle tulis joku toimeksianto jostain, joku juttu tilattais, niin sit mä olisinkin yhtäkkiä töissä taas. Niin et siinä ei oo mitään järkee. Mun pitäis ikään kuin lopettaa kaikki toiminta ja ryhtyä esimerkiks eri alalle, eikä siinäkään oo mulle mitään järkee niin käytännössä mun on mahdotonta olla työtön – –”

Kukaan YEL-velvollisista haastateltavista ei kuulunut yrittäjän työttömyyskassaan, joka on edellytyksenä ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saamiselle. Osa oli päättänyt olla liittymättä juurikin siitä syystä, että työttömyyskorvauksen saaminen vaatisi yritystoiminnan lopettamisen.

”Siis mähän en siis ole esimerkiks työttömyyskassan jäsen, enkä oo missään vaiheessa yrittäjänä ollut. – – niinkun nytte et minkälainen rumba mun pitäis läpikäydä et mä rupeisin saamaan ansiosidonnaista, niin ei niinku vastaa tarpeitani. Että käytännössä mun pitää vetää firma alas niinku hyvin pitkälti de facto, koska mulla on yritys ja koska mulla on työhuone.”

Haastateltavat siis kokivat, etteivät saaneet sosiaaliturvajärjestelmästä turvaa tulojen vaihteluun. Yrittäjällä on kuitenkin oikeus saada tarvittaessa toimeentulotukea viimesijaisena taloudellisen turvan muotona, mikäli yritystoiminnasta saatu toimeentulo ei ole riittävä. Toimeentulotuen tavoitteena ei kuitenkaan ole kannattamattoman yritystoiminnan tukeminen pitkällä tähtäimellä, ja yrittäjällä on lain mukaan velvollisuus kykynsä mukaan huolehtia omasta elannostaan. Mikäli yrittäjä ei täytä velvollisuuttaan huolehtia omasta elannostaan, voidaan toimeentulotuen perusosaa alentaa (L 1412/1997; Sosiaali- ja terveysministeriö, 2013). Alla erään haastateltavan kokemus toimeentulotuen hakemisesta tulottomille kuukausille:

”Joo, mul oli semmonen tilanne et mul ei ollu tulossa noin kahteen kuukauteen, puoleentoist kuukauteen yhtään mitään rahaa yhtään mistään ja sithän mä yritin sitä sitä toimeentulotukee. Ja sitte kirjotin ne kaikki paperit. Niit oli aivan sairas määrä, niis kysyttiin kaiken maailman liput laput ja sit mä ajattelin säätää sen et mä en kuitenkaan katkas tätä eläkettä. Et mä ajattelin et mä maksan sen sit sillon keväällä ja sitte mää en maksa kesällä, mut sit taas ko mul lähtee se menee. Et mä niinko odotan ko ne tulot tulee, enkä katkassu sitä ja mullehan tuli sitte sieltä semmonen päätös että ette ansaitse mitään koska maksatte tätä eläkemaksuu ni te olette edelleen yrittäjä.”

YEL-vakuutuksen maksamisen ei kuitenkaan pitäisi olla este toimeentulotuen saamiselle, joten saattaa olla että päätöksen taustalla on ollut muita syitä.

Jonkinlainen viimesijainen syyperusteinen toimeentuloturva on kuitenkin siis nykyiselläänkin olemassa toimeentulotuen muodossa, johon myös yrittäjät ovat oikeutettuja. Saattaa olla etteivät haastateltavat olleet tietoisia asiasta tai ettei toimeentulotuki vastannut heidän tarpeitaan ja tilannettaan.

Tulojen epäsäännöllisyys ja perustulo

Kuten raportissa tuotiin aiemmin esiin, hyvätuloiset ja ne joilla elämäntilanne mahdollisti säästöjen kerryttämisen, selvisivät hyvin taloudellisesti huonompien kuukausien yli, vaikkakin he olivat hyvin tietoisesti ja suunnitellusti varautuneet näihin kuukausiin. Perustulo saattaisi sen sijaan olla helpottava tekijä heikompileuloisille itsensä työllistäjille ja niille, joilla ei välttämättä elämäntilanteen takia ole mahdollisuutta luoda huomattavaa säästöpuskuria tai mahdollisuutta turvautua lähipiirin taloudelliseen tukeen. Kuitenkin jo nykyisin yrittäjät voivat saada viimesijaisena toimeentulon turvana toimeentulotukea. Tukijärjestelmästä toivottiin kuitenkin yksinkertaisuutta ja joustavuutta suhteessa tulojen vaihteluun.

”Niin yrittäjillä olisi tärkeä asia korjata juurikin se että epäsäännölliset työajat, epäsäännölliset tulot suhteessa siihen sosiaaliturvaan olis mahdollisimman yksinkertaista. – – Mut mä en tiedä mun mielestä ne on niinkun ehkä tärkeimpiä asioita vois kuvitella yrittäjälle tällä hetkellä perustulo.”

Haastatteluissa nousi myös esiin se, että perustulon luoma perusturvan taso voisi tuoda myös tietynlaista henkistä turvaa ja lievittää stressiä, kun koko ajan ei tarvitsisi murehtia tulevien kuukausien tuloista ja välttämättömien menojen kattamisesta.

”Mentaaliset kustannukset, mihin mä aikasemminkin viittasin, niin ne ei tietysti näy missään budjeteissa. Siis se että ihmisen ei tarvitsisi huolehtia ja että voi olla luottavainen, niin se kuitenkin vaikuttaa aika paljon työkykyyn ja muuhun ja onnellisuuteen ja sellaseen.”

Itsensä työllistäjäksi ryhtyminen

Itsensä työllistämiseen koettiin liittyvän taloudellista epävarmuutta ja epäsäännöllisyyttä, kuten yllä on kuvattu. Perustulo saattaisikin rohkaista itsensä työllistämiseen luomalla tietyn perusturvan tason, joka toisi vakautta epäsäännöllisiin tuloihin ja voisi helpottaa toimeentulon epävarmuuteen liittyvää huolta. Suuri osa haastateltavista koki, että perustulo olisi helpotettava tekijä itsensä työllistämisen alkutaipaleella.

”Mun tytön poikaystävä, joo itseasias se oli tänään kun ne oli mun luona. Mä ehdotin sille et jos sä perustat jonkun toiminimen ja tarjoot sitä osaamista, niin hän on niinko miettinyt, mut sit se sano et sit jos ei se lähdekkään ni ei hän saa mitään mistään. Ei hän saa niinku – – et ei hän voi perustaa sitä. Eli ei tää voi mennä kyllä näin, että jos kerta täällä nyt ihmiset ajetaan siihen ni, ni olisko se sitte just se puuttuva palikka sitten se perustulo että ylipäättään ne ihmiset uskaltaa kokeilla sitä.”

Lisäksi haastattelujen myötä kävi ilmi, että pohdittaessa, voisiko perustulo mahdollisesti helpottaa itsensä työllistäjäksi ryhtymistä, on oleellista puntaroida, mitkä uran alkutaipaleella keskeiset tukimuodot perustulo mahdollisesti korvaisi ja miten tukimuodot nykyisellään suhteutuvat itsensä työllistäjäksi ryhtymiseen. Tässä raportissa keskitytään soviteltuun päivärahaan ja starttirahaan, jotka nousivat esiin haastatteluissa.

Soviteltu työttömyyspäiväraha ja itsensä työllistäjäksi ryhtyminen

Itsensä työllistäjänä kolme vuotta toiminut haastateltava sai aluksi soviteltua ansiopäivärahaa ja toimi sivutoimisesti itsensä työllistäjänä. Kun hän irrottautui työttömyyspäivärahasta, työttömyyskassa ilmoitti perivänsä osan tuista takaisin. Kassan mukaan haastateltava oli toiminut osan ajasta päätoimisena yrittäjänä, koska oli työttömyysaikanaan nostanut YEL-vakuutuksensa yli minimitason. TE-toimisto kuitenkin totesi, että estettä päivärahan maksamiselle ei ollut ollut. Haastateltava kuvasi roikkuneensa ”takaisinperintäuhan löyhässä hirressä melkein puoli vuotta”.

”Aloittava freelancer on nykytilanteessa kummallinen väliinputoaja. Aloittava freelancer voi olla aika vaarallisilla vesillä siinä vaiheessa, kun hän vielä saa soviteltua päivärahaa. Vaikka tekisi kaiken tosi huolellisesti, aina voi joku tulla syyttämään väärinkäytöksistä ja karhuamaan päivärahoja takaisin. Siksikin olisi suotavaa, että

sosiaaliturvan byrokratiaa saataisiin yksinkertaistettua. Tuollaisia tilanteita ei saisi syntyä.”

Toisaalta, myös toinen uransa alkutaipaleella olevista haastateltavista sai soviteltua ansioidonnaista työttömyyspäivärahaa ensimmäisten kahden vuoden ajalta ryhdyttyään itsensä työllistäjäksi, eikä kohdannut ongelmia. Verrattuna soviteltuun työttömyyspäivärahaan (soviteltu ansiopäiväraha ja/tai soviteltu peruspäiväraha) perustulo saattaisi kuitenkin olla työttömyydestä itsensä työllistäjäksi ryhtyvälle riskittävämpi taloudellisen turvan muoto, riippuen luonnollisesti myös perustulon tasosta.

Starttiraha

Ne kaksi haastateltavaa, jotka kertoivat saaneensa starttirahaa, kokivat sen lievittäneen taloudellista huolta itsensä työllistämisen alkutaipaleella. Eräs haastateltava toi kuitenkin esiin starttirahan rajallisuuden, jonka huomioiden perustulo voisi olla hyvä vaihtoehto aloittavalle itsensä työllistäjälle. Starttirahaa voi saada enintään 18 kuukautta. Yritystoiminnan saaminen kunnolla käyntiin voi kuitenkin viedä enemmän aikaa, kuten erään toisen haastateltavan kokemus osoittaa:

”Aloitin free-urani syksyllä 2012, jolloin patkätyöni loppuivat. Aloin saada soviteltua päivärahaa, josta tulikin minulle pitkäksi aikaa tärkeä taloudellinen turva. Free-uran käynnistäminen talouskriisin mainingeissa oli vaikeaa ja hidasta, joten free-tuloni olivat pitkään vaatimattomia. Irrrottauduin sovitellusta päivärahasta vasta viime keväänä, kun töitä alkoi olla sen verran, että pystyin työllistämään itseni kokopäiväisesti.”

Esiin tuotiin myös se, että starttirahaa voi saada vain kerran elämässä. Perustulo taas voisi tukea yrittäjäksi ryhtymistä myös toisen tai useamman kerran elämässä.

”Nyt kun tämän kerran aloitat yrityksen niin voit ehkä saada sitä rahaa, joten entäs sitten, jos haluaa perustaa toisen yrityksen tai jos on perustanut firman ja sitten palaa takas palkansaajaksi ja sit perustat uuden yrityksen?”

Eri tukimuotojen yhteisvaikutus

Haastatteluiden myötä nousi esiin myös se, että eri tukimuotojen yhteisvaikutukset on tärkeää ottaa huomioon pohdittaessa voisiko perustulo helpottaa itsensä työllistäjäksi ryhtymistä. Eräs yksinhuoltajana oleva haastateltava oli esimerkiksi saanut ensimmäisen itsensä työllistäjä vuoden aikana sekä soviteltua ansiopäivärahaa, starttirahaa että asumistukea. Olisikin tärkeää selvittää kuinka suuri osa aloittavista itsensä työllistäjistä saa sekä jonkin muotoista soviteltua päivärahaa että starttirahaa ja/tai mahdollisesti muita tukia, kuten asumistukea. Pohdittaessa, mitkä tukimuodot perustulo korvaisi, olisikin tärkeää arvioida eri tukien yhteisvaikutuksia ja missä määrin ne vaikuttaisivat aloittavan itsensä työllistäjän taloudelliseen tilanteeseen. Riippuen perustulon määrästä ja siitä mitä tukimuotoja se korvaisi, perustulo saattaisikin joko helpottaa tai vaikeuttaa itsensä työllistäjäksi ryhtymistä.

Yhteenveto

Haastatteluiden perusteella voidaan ajatella, että perustulo saattaisi mahdollisesti tuoda vakautta ja turvaa itsensä työllistäjille tyypilliseen epäsäännölliseen toimeentuloon luomalla tietyn perusturvan tason. Perustulo voisi helpottaa etenkin niiden itsensä työllistäjien taloudellista tilannetta, joilla ei välttämättä ole mahdollisuutta tulojen pienuuden tai elämäntilanteen vuoksi luoda huomattavaa säästöpuskuria taloudellisesti huonompien kuukausien varalle. Nykyisellään sosiaaliturvajärjestelmän ei koettu tuovan turvaa tulojen vaihteluun. Luomalla tietyn perusturvan tason, perustulo saattaisi myös olla rohkaiseva tekijä itsensä työllistäjäksi ryhtymisessä. Haastatteluissa kävi myös ilmi, että on tärkeää puntaroida tarkasti mitkä itsensä työllistäjäksi ryhtyvälle oleelliset tukimuodot perustulo korvaisi ja mikä näiden yhteisvaikutus olisi itsensä työllistäjäksi ryhtyvän toimeentulolle.

5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Perustulon työllisyysvaikutukset

Perustuloon kohdistuu suuria odotuksia työllisyyden, työn vastaanottamisen kannustavuuden sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan suhteen. Hyötyvätkö perustulosta pienituloiset, työttömät, epävakaisissa työsuhteissa työskentelevät, mikroyrittäjät vai palvelualojen työnantajat ja kolmannen sektorin toimijat on avoin kysymys. Koska perustulosta ei ole konkreettisia esimerkkejä tai empiirisiä tuloksia, ei näihin kysymyksiin ole myöskään tutkimuksiin perustuvaa vastausta. Perustulon työllisyysvaikutuksia voidaan arvioida vain epäsuorasti ja ennakkoiden.

Tämän selvityksen tavoitteena oli kartoittaa olemassa olevaa tutkimustietoa ja arvioida sen perusteella perustulon mahdollisia työllisyysvaikutuksia. Metodisesti tämä tarkoittaa sitä, että kartoitimme olemassa olevaa tutkimusta, joka epäsuorasti ja esimerkinomaisesti voisi auttaa arvioimaan universaalin etuisuuden vaikutusta niin työvoiman tarjontaan kuin kysyntäänkin. Taloustieteellisessä kirjallisuudessa minimipalkkojen vaikutus työllisyyteen tarjoaa yhden tällaisen esimerkin ja vertailukohdan. Sitä on tutkittu kauan, useissa erilaisissa yhteyksissä ja toinen toisistaan poikkeavin teoreettisin argumentein ja tuloksin. Perustulo ei kuitenkaan ole minimipalkka eikä työsuoritukseen perustuva tulo, mutta sikäli kuin se kartuttaa työntekijän tulotasoa, voimme olettaa, että perustulolla voisi olla samantapaisia vaikutuksia työllisyyteen ja työmarkkinoiden toimintaan kuin mitä minimipalkalla on havaittu olevan. Mitä tulee sosiaaliturvaan ja sosiaalisiin etuisuuksiin, niin tälläkin alalla on joitakin kiinnostavia esimerkkejä koskien etuisuuksien tasoa ja saamisen ehtojen muutoksia ja niiden vaikutusta työn tarjontaan ja vastaanottamiseen. Esimerkeiksi käy nuorisotyöttömyyden lieventämiseen tähdänneet palkkasubventiot ja etuisuuksien saamisen ehtojen muutokset. Tämän kirjallisuusperusteisen katsauksen avulla pyrimme vastaamaan kysymykseen, miten universaali perustulo vaikuttaisi työvoiman kysyntään ja tarjontaan sekä työmarkkinoiden rakenteisiin ja toimintaan.

Perustulon vaikutukset työvoiman tarjontaan ja kysyntään

Perustulo voi vaikuttaa työllisyyteen siten, että se takaa ansiotuloon yhdistyneenä työntekijälle kohtuullisen toimeentulon ja madaltaa näin työn vastaanoton kynnyksiä. Toimeentuloa parantava vaikutus korostuu erityisesti silloin, kun työstä saatavat tulot ovat alhaiset, työsuhteet lyhyet ja tulot vaihtelevat. Pienten ja vaihtelevien tulojen saajia on mm. yksityisten palvelujen aloilla, itsensä työllistäjien keskuudessa sekä kulttuurin ja luovien alojen työntekijöiden ryhmässä.

Perustulo voi vaikuttaa myönteisesti työvoiman kysyntään esimerkiksi niin, että se madaltaa työnantajalle työvoiman rekrytoinnista aiheutuvia riskejä tilanteissa, joissa rekrytoidaan uutta työvoimaa tai työntekijöitä, joiden työn tuottavuuden tasoa ei voida varmuudella ennustaa. Esimerkkejä tällaisista ryhmistä ovat mm. nuoret ensikertaa työmarkkinoille hakeutuvat sekä kuntoutuksen, työttömyyden tai muista syistä välivuosien jälkeen työmarkkinoille palaavat. Näissä tilanteissa perustulo voi alentaa työnantajan rekrytointiriskiä ja johtaa työvoiman rekrytointien lisääntymiseen. Makrotasolla perustulo voi kompensoida työvoimavalttaisten toimialojen (yksityiset ja kolmannen sektorin palvelut) työvoimakustannuksia sekä luoda riskirahoitusta toimintaansa aloitteleville yrityksille (mikroyritykset, kasvuyritykset). Työllisyyttä edistävien tekijöiden ohella perustulolla voidaan ennakoita olevan, aivan samalla tavoin kuin minimipalkoilla, vaikutuksia myös työmarkkinoiden toimintaan ja työvoiman liikkuvuuteen.

Mahdolliset rajoitukset

Tutkimukset minimipalkan käyttöönotosta antavat kuitenkin viitteitä siitä, että perustulon vaikutukset eivät olisi pelkästään myönteisiä. Perustulo voi lisätä pienipalkkaisten työsuhteiden tarjontaa, mutta se voi myös nostaa minimipalkkojen tasoa niin, että se johtaa työpaikkojen tarjonnan vähenemiseen pienipalkka-aloilla. Perustulon vaikutuksesta voisi käydä myös niin, että perustulo vahvistaa työnhakijan neuvotteluasemaa ja johtaa siihen, etteivät työntekijät hyväksy kohtuuttoman pieniä palkkatarjouksia tai epäedullisia työn ehtoja. Myönteisesti arvioiden perustulo voi näin ollen karsia niitä kielteisiä tekijöitä, joita nykyään aiheutuu työsuhteiden epävarmuudesta ja työsopimusten heikoista ehdoista.

Perustulon työllisyysvaikutukset ovat mitä ilmeisimmin myös sidoksissa työmarkkinoiden ja olemassa oleviin institutionaalisiin rakenteisiin. Suomen työmarkkinat ovat niin vahvasti alueellisesti erilaistuneet, että kysymystä ketkä hyötyisivät perustulosta, tulisi tarkastella alueellisesti eritellen. Myös työllisyys- ja sosiaaliturvajärjestelmämme sisältää erilaisia universaaleja ja syyperusteisia etuisuuksia, jotka voivat joko tukea tai viedä pohjaa perustulon oletetuilta työllisyysvaikutuksilta. Instituutioilla ja niiden toimintakäytänteillä voi olla ratkaiseva merkitys lopputulokseen ainakin työmarkkinoiden erityisryhmien osalta.

Minimitoimeentuloa koskevat järjestelmät ja järjestelmien kehitys 1980-luvun lopulta nykypäivään antavat ymmärtää, että minimitulo oli aikoinaan merkittävä reformi, mutta sen tasossa, kattavuudessa ja vaikuttavuudessa, on merkittäviä EU-maiden välisiä eroja. Minimitulon tavoitteissa ja ohjausvaikutuksissa on ajan myötä tapahtunut merkittävä muutos. Kun minimitulojärjestelmiä luotiin, puhui niiden puolesta se, että merkittävä osa työikäisestä väestöstä oli sosiaaliturvan ulkopuolella ja osaton kasvaneesta hyvinvoinnista. Näin minimitulojärjes-

telmät olivat lähtökohdiltaan sosiaaliturvaa tuottavia ja sitä täydentäviä sekä toissijaisesti tähtäsivät pienituloisten yhteiskunnalliseen integroimiseen. Myöhemmin, kun poliittinen ohjausajattelu muuttui, liitettiin myös minimituloihin entistä selvempiä ja sitovampia ehtoja siitä, että minimitulojen tuli aktivoida työmarkkinoille hakeutumista ja sitä kautta lisätä työvoiman tarjontaa ja nostaa työllisyysastetta. Tämän kehityksen seurauksena minimitulot menettivät alkuperäisen tehtävänsä ja tekivät tavallaan tilaa ja tarvetta uudelle perusturvan uudistukselle, perustulolle.

Pitkän aikavälin vaikutukset

Minimipalkkoja koskevat tutkimukset avaavat mielenkiintoisia näkökulmia myös sen suhteen, että työllisyysvaikutuksia tulisikin tarkastella laajempina ja dynaamisina prosesseina. Yksinkertaisten kysyntä- ja tarjonta-arvioiden sijasta tulisi tarkastella kysyntää ja tarjontaa toinen toisiaan täydentävinä ja mahdollisesti myös toinen toisiaan korvaavina (substituivina) tekijöinä. Minimipalkkojen, niin kuin ehkä perustulonkin, työllisyysvaikutuksia tulisi arvioida myös pitkän ja keskipitkän aikavälin vaikutusten näkökulmasta sekä ottaa huomioon miten ne vaikuttavat työmarkkinoiden toimintaan ja edelleen miten niiden hyödyt ja haitat voivat erota alueellisesti ja työvoiman eri ryhmien kesken. Saksassa toteutettu lakisääteinen minimipalkka on kiinnostava esimerkki reformista, joka näyttää kaatavan pahimmatkin uhkakuvat ja aikaisemmat taloustieteellisiin argumentteihin perustuneet oletukset minimipalkan kielteisistä vaikutuksista.

Suomen kannalta yksi merkittävä aukko kansainvälisessä kirjallisuudessa liittyy mm. siihen, ettei minimipalkkoja ja työmarkkinakäyttäytymistä koskevissa tutkimuksissa ole arvioitu sitä, miten minimipalkat vaikuttavat työnhakijoiden käyttäytymiseen siinä tilanteessa, kun kotitaloudessa molemmat puoliset käyvät ansiotyössä. Olemassa olevat tutkimukset esimerkiksi työpaikan menetyksestä ja sen jälkeisestä työnhausta ja työllistymisestä antavat viitteitä siitä, että kahden palkansaajan malli on työnhakukäyttäytymistä ja työvoiman liikkuvuutta ohjaava tekijä. Mitä ilmeisimmin perustulonkin vaikutukset työmarkkinakäyttäytymiseen tulisivat eriytymään kotitalouden koon, rakenteen ja työhön osallistumisen mallin mukaan.

5.2 Perustulon vaikutus työvoimapolitiikan toimeenpanoon

Esiselvitykseen yhtenä tavoitteena oli kartoittaa, miten TE-toimistojen, kuntien ja kolmannen sektorin toimijat arvioivat perustuloa ja sen vaikutusta työvoimapolitiikan toimeenpanoon ja työllisyyspalvelujen kehittämistarpeisiin.

Suurin osa haastatelluista asiantuntijoista suhtautui myönteisesti perustuloon, vaikka kriittisiäkin näkemyksiä esitettiin erityisesti perustulon vastikkeettomuuteen liittyen. Universaalia perustulomallia pidettiin toisaalta tasa-arvoisena, mutta toisaalta haasteellisena ja liian kalliina toteuttaa. Kaikki haastateltavat olivat yksimielisiä siitä, että työn vastaanottamisen kannustavuutta tulisi lisätä niin, että työn vastaanottaminen lisää aina käteen jäävää tuloa. Lisäksi oltiin yhtä mieltä siitä, että nykyinen sosiaali- ja työttömyysturvajärjestelmä on liian monimutkainen ja aiheuttaa byrokratialoukkuja. Keinoista tai perustulon mallista, joka parhaiten poistaisi näitä esteitä, oli erilaisia näkemyksiä.

Perustulomallien vahvuuksia ja haasteita

Kun haastattelussa kysyttiin asiantuntijan mielipidettä siitä, mikä perustulon malli olisi paras ja toimivin, niin eniten kannatusta sai osittaisen perustulon malli, vaikka osa arvioikin, ettei se juurikaan eroa nykyisestä mallista. Osittaista perustulomallia pidettiin realistisimpana kokeilla ja toteuttaa. Osittaisessa perustulomallissa pidettiin hyvänä sitä, että asumistuki määriteltäisiin tarpeen mukaan ja että ansiosidonnainen työttömyysturva on erillisenä tukimuotona. Osa piti osittaisen perustulon tasoa riittävänä verrattuna nykyiseen työmarkkinatukeen, mutta moni asiantuntija olisi ollut valmis myös korottamaan tasoa. Täydellisellä perustulomallilla oli kuitenkin omat kannattajansa. Sen nähtiin olevan malleista tasa-arvoisin ja poistavan parhaiten köyhyyttä ja lisäävän hyvinvointia. Mallin kannattajat olisivat olleet valmiita jopa nostamaan perustulon tasoa n. 1 200 euroon.

Negatiiviseen tuloveromallin ja yhdistelmämallin kohdalla mielipiteet jakautuivat jyrkästi siten, että osa piti näitä malleja ehdottomasti parhaimpana ja osa ehdottomasti huonoimpana. Negatiivista tuloveromallia pidettiin erittäin tasa-arvoisena ja helppona, jos kansallinen tulorekisteri, verorekisteri ja tulonsiirtojärjestelmät saadaan sovitettua yhteen ja toimintavarmaksi. Vastustajat taas pitivät mallia epäilyttävänä, epävarmana ja kalliina toteuttaa. Yhdistelmämalli sai erityisen paljon kannatusta järjestökentältä, mutta myös kuntien työllisyysasioista hoitavien taholta. Sitä pidettiin kansalaisia aktiivisuuteen ja osallisuuteen kannustavina sekä yhteiskunnan kannalta hyödyllisenä. Mallin vastustajat taas epäilivät sen luovan eriarvoisuutta ja lisäävän vallankäyttöä sekä nöyryyttävän osaa työnhakijoista.

Perustulon edut

Perustulon nähtiin hyödyttävän monia työnhakijaryhmiä kuten tilapäisten töiden tekijöitä, itsensä työllistäjiä, ikääntyneitä, osatyökykyisiä tai omaistaan hoitavia, mutta perustulo voisi hyödyttää myös harvaan asutulla maaseudulla asuvia, joiden tulot ja työmahdollisuudet ovat rajalliset. Perustulo mahdollistaisi heille pienimuotoisen yritystoiminnan, kausittaiset työmahdollisuudet ja asumisen maaseudulla. Toisin sanoen se mahdollistaisi vaihtoehtoiset elämäntavan valinnat.

Haastatteluissa käytössä olleet perustulomallien hahmotelmat olivat hyvin yleisellä tasolla, joten monesti haastattelussakin käyty keskustelu jäi periaatteelliselle ja yleiselle tasolle. Esitellyistä perustulomalleista nousi esille monia kysymyksiä, joihin ei ollut vastauksia olemassa. Haastateltavilla oli mahdollisuus esittää myös muita omia perustulomallivaihtoehtoja, ja tällaisena esitettiin esimerkiksi negatiivisen tuloveromallin ja yhdistelmämallin yhdistelmää, jolloin perustulo toteutettaisiin verotusjärjestelmän kautta ja lisäksi siihen yhdistettäisiin yhteiskunnallisesta työstä saatava aktiivisuus tai osallisuusraha. Lisäksi haastatteluissa esitettiin perustulomallia, joka olisi tasoltaan 600–800 euroa, ja joka korvaisi suurimman osan sosiaalietuuksista. Perustulo määriteltäisiin eri ryhmille kuten yksinasuville, yksinhuoltajille, perheellisille ja nuorille, eritasoiseksi, ja lisäksi siihen liitettäisiin velvoittavuutta.

Palvelujärjestelmän kehittäminen

Haastateltujen TE-toimiston asiantuntijoiden arvioiden mukaan perustulon arvioitiin tehostavan ja nopeuttavan TE-toimiston palveluprosesseja niin, että palveluissa päästäisiin asiakkaan kanssa nopeammin suunnittelemaan työhön ja koulutukseen suuntaavia vaihtoehtoja, jos työttömän minimoitointulo olisi turvattu perustulon kautta. Tällä hetkellä työttömyysturvaan liittyvien asioiden läpikäyminen on aluksi päällimmäinen keskustelun aihe. Perustulon nähtiin lisäävän näin kaikkien työttömäksi jäävien turvaa. Palvelut tehostuisivat myös asiakaskunnan valikoitumisen myötä.

Asiantuntijahaastattelujen perusteella voidaan todeta, että perustulomalli sopisi hyvin TE-hallinnon palveluissa tehtyihin strategisiin linjauksiin ja että perustulouudistus ei vaikuttaisi merkittävästi TE-palvelujen kehittämiseen. Perustulo tehostaisi palveluja ja vapautuvia resursseja haluttaisiin työvoimapolitiikan toimeenpanijoiden näkökulmasta kohdentaa nuorten työnhakijoiden palvelujen vahvistamiseen ja kehittämiseen. Työllistymistä tukevien monialaisten yhteispalvelujen sekä kuntien työllisyystoimien tavoitteena on työnhakijoiden työllistyvyyden vahvistaminen, ja ainakin käytännön ohjauksen näkökulmasta perustulo sopisi hyvin näiden palvelujen lähtökohtiin. Perustulomalli mahdollistaisi palvelujen kehittämisen ja tehokkaamman suuntaamisen niille asiakkaille, joilla on oma halu osallistua palveluun ja motivaatio työllistymiseen.

Haastatellut TE-hallinnon ja kuntien asiantuntijat nostivat esille ennaltaehkäisevien palvelujen tarpeen perustulon rinnalla. Ennaltaehkäiseviä palveluja tulisi olla sosiaali- ja terveystalveluissa, vapaa-ajan palveluissa sekä työllistymistä ja sosiaalista osallisuutta tukevissa palveluissa. Nuorille työnhakijoille asiantuntijat halusivat perustuloon liitettävää seurantaa ja palvelujen aktiivista tarjoamista.

5.3 Perustulon vaikutukset itsensä työllistäjien työllisyyteen ja toimeentuloon

Tutkimuksen kolmannessa osiossa selvitettiin perustulon mahdollisia vaikutuksia itsensä työllistäjien työhön ja toimeentuloon. Itsensä työllistäjät ovat tilastojen mukaan voimakkaasti kasvava mutta sisäisesti hyvin heterogeeninen ryhmä.

Toisaalta itsensä työllistäjät ovat myös sellainen ryhmä, joka on muita ryhmiä heikommassa asemassa suhteessa toimeentuloon ja tulotasoon, sosiaaliturvaan ja työllisyysturvaan. Näin ollen sitä on pidetty yhtenä ryhmänä, joka mahdollisesti hyötyisi eniten perustulosta ja jonka työllisyyskehitys voisi kehittyä positiivisesti. Selvitystä varten haastateltiin kahdeksan freelance-toimittajaa, jotka edustivat erilaisia itsensä työllistämisen muotoja. Suurin osa haastateltavista oli luokiteltavissa työttömyysturvalain ja eläkelain mukaan päätoimiksi yrittäjiksi.

Perustulon vakauttava ja rohkaiseva vaikutus

Haastattelujen perusteella perustulo saattaisi mahdollisesti tuoda vakautta ja turvaa itsensä työllistäjille tyypilliseen epäsäännölliseen toimeentuloon luomalla tietyn perusturvan tason. Perustulo voisi helpottaa etenkin niiden itsensä työllistäjien taloudellista tilannetta, joilla ei

välttämättä ole mahdollisuutta tulojen pienuuden tai elämäntilanteen vuoksi luoda huomattavaa säästöpuskuria taloudellisesti huonompien kuukausien varalle.

Nykyisellään sosiaaliturvajärjestelmän ei koettu tuovan turvaa tulojen vaihteluun. Luomalla tietyn perusturvan tason, perustulo saattaisi myös olla rohkaiseva tekijä itsensä työllistäjäksi ryhtymisessä. Haastatteluissa kävi myös ilmi, että on tärkeää puntaroida tarkasti mitkä itsensä työllistäjäksi ryhtyvälle oleelliset tukimuodot perustulo korvaisi ja mikä näiden yhteisvaikutus olisi itsensä työllistäjäksi ryhtyvän toimeentulolle.

Edellä mainitut tekijät tulivat esille freelance-toimittajien haastatteluista ja ne tukevat aikaisempia käsityksiä siitä, että luovien alojen työntekijät ovat yhteiskunnassamme kasva työntekijöiden ryhmä, mutta myös ryhmä, joka on muita heikommassa asemassa työllisyys- ja sosiaaliturvan suhteen. Perustulo voisi olla yksi merkittävä keino ratkaista freelance-toimittajien ja muiden itsensä työllistäjien työllisyys- ja sosiaaliturvaongelmia. Mitä tulee perustulon työllisyysvaikutuksiin ja siihen onko perustulo riittävä ratkaisu alan työllisyysriskien tasoittamiseen, niin tässäkin asiassa on vielä monia avoimia kysymyksiä, joihin tulisi paneutua jatkotutkimuksissa.

LÄHTEET

Aaltio E. Työ- ja toimintakyvyn muutos työllisyyden kuntakokeiluhankkeissa. Työllisyyspalvelujen vaikuttavuus -projektin loppuraportti. Helsinki: Kuntaliitto, 2015.

Abowd J M, Kramarz F, Margolis D N, Philippon T. The tail of two countries. Minimum wages and unemployment in France and the United States. Bonn: IZA, Working paper 203, 2000.

Amlinger M, Bispinck R, Schulten T. The German minimum wage. Experiences and perspectives after one year. Düsseldorf: Institute of economic and social reforms (WSI), WSI Report 28, 2016.

Arnkil R, Spangar T, Jokinen E, Tuusa M, Pitkänen S. Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi. Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti. Helsinki: TEM, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ- ja yrittäjyys 47, 2015.

Asplund R, Koistinen P. Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Helsinki: TEM, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 22, 2014.

Blaschke R, Otto A, Schepers N. Grundeinkommen. Von einer Idee zu einer europäischen politischen Bewegung. Hamburg: VSA, 2010.

Brown AJG, Merkl C, Snower DJ. The minimum wage from a two-sided perspective. *Economic Letters* 2014; 124 (3): 389–391.

Card D, Krueger AB. Minimum wages and employment. A case study of the fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review* 1994; 84 (4): 772–793.

Cardoso AR, Portugal P. Disentangling the minimum wage puzzle. An analysis of worker accessions and separations. *Journal of the European Economic Association* 2006; 4 (5): 988–1013.

Cronberg T. Luova kasvu ja taiteilijan toimeentulo. Helsinki: OKM, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 6, 2010. Saatavissa: <<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/okmtr06.pdf?lang=fi>>. Viitattu 6.11.2013.

Cronberg T. Perustulon aika on nyt. 2013. Saatavissa: <http://www.tarjacronberg.fi/puheita_sisalto.php?id=1303261124136E11>. Viitattu 6.11.2013.

De Wispelaere J. Jokaisen oma tulo? Universaalien perustulon poliittinen analyysi. Helsinki: Kela, Työpaikereita 87, 2016. Saatavissa: <<https://helda.helsinki.fi/handle/10138/160576>>. Viitattu 23.3.2016.

Dolton P, Bondibene CR, Stops M. Identifying the employment effect of invoking and changing the minimum wage. A spatial analysis of the UK. *Labour Economics* 2015; 37: 54–76.

Dube A, Lester T W, Reich M. Minimum wage effects across state borders. Estimates using contiguous counties. *Review of Economics and Statistics* 2010; 92 (4): 945–964.

Flaschel P, Greiner A. Employment cycles and minimum wages. A macro view. *Structural Change and Economic Dynamics* 2009; 20 (4): 279–287.

Frazer H, Marlier E. Minimum income schemes across EU member states. Synthesis report. European commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009. Saatavissa: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states_october-2009_en.pdf>. Viitattu 21.3.2016.

Gavrel F, Lebon I, Rebière T. Minimum wage, on-the-job search and employment. On the sectoral and aggregate equilibrium effect of the mandatory minimum wage. *Economic Modelling* 2012; 29 (3): 691–699.

Gorz, A. Minimum income and citizenship. The right to work vs the right to income. *Futuribles* 184, 1994: 49–60.

Gush K, Scott J, Laurie H. Households' responses to spousal job loss. 'All change' or 'carry on as usual'? *Work, Employment and Society* 2015; 29 (5): 703–719.

HE 94/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta.

HE 94/2015. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain ja työttömyysturvalain muuttamisesta.

Jolkkonen A, Koistinen P, Kurvinen A. Dual Earner Employment Model. A critical risks analysis. 2011. (Käsikirjoitus.)

Jolkkonen A, Koistinen P, Kurvinen A, Lipiäinen, L, Nummi, T, Virtanen P. Työura katkolla. Henkilöstövähennyksissä työpaikkansa menettäneiden ja toimipaikkoihin jääneiden työntekijöiden työmarkkinoille kiinnittyminen. Tampere: Tampereen yliopisto, Työelämän tutkimuskeskus, Työraportteja 92, 2016.

Jolkkonen A, Kurvinen A, Lemponen V. Työttömyys ja työllisyyden tukeminen Itä-Suomen kunnissa. Työraportteja. Itä-Suomen yliopisto, Karjalan tutkimuslaitos, 2015.

Jolkkonen A, Kurvinen A. Joustavuus ja turvallisuus irtisanomistilanteissa. Tapaustutkimus Perlos Oyj:n tuotannon lopettamisesta Joensuun seudulla. Helsinki: TEM, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ- ja yrittäjyys 72, 2009.

Jolkkonen A, Kurvinen A. Työllisyyspoliittista avustusta saavien hankkeiden seuranta ja seurannan kehittäminen Pohjois-Karjalassa. Joensuu: Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Raportteja 2, 2013.

Kerätär R. Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän. Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Oulu: Oulun yliopisto, 2016.

Koistinen P. Työ, työvoima & politiikka. Tampere: Vastapaino, 2014.

Kokko R-L, Nenonen T, Martelin T, Koskinen S, toim. Työllisyys, terveys ja hyvinvointi. Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 18, 2013.

Kurvinen A, Jolkkonen A. Työllistymisen voimavarat -mittarin kokeilun tulokset. Joensuu: Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia, Raportteja 3, 2015.

L 1272/2006. Yrittäjän eläkelaki.

L 1290 /2002. Työttömyysturvalaki.

L 1326/2010. Terveystieteidenhuoltolaki.

L 1369/2014. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta.

L 1372/2014. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta.

L 189/2001. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta.

L 916/2012. Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista.

Lahti R, Lahikainen AR. Pystyykö uudistettu työ- ja elinkeinotoimisto hoitamaan tehtäväänsä työllistäjänä ja syrjäytymiskehityksen ehkäisijänä? Työpoliittinen Aikakauskirja 2013; 56 (2): 57–62.

Legros M, Simonin B. Minimum income for economic and social integration and access to employment. Some reflections on the French experience. Labour and Society 1991; 16: 193–201.

Leibetseder B. The new means-tested minimum income in Austria. Discretion and regulation in practice. Journal of Poverty and Social Justice 2015; 23 (1): 57–70.

Lindberg E, Mäkinen A, Laakso M, toim. Työllisyyden keittokirja. Miten työ ja tekijät saadaan kohtaan? 6 näkökulmaa ja 30 testattua ja hyväksi koettua reseptiä. Työllisyyden kuntakokeilu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 2014.

Liu S, Hyclak T, Regmi K. Impact of the minimum wage on youth labor markets. *Labour* 2016; 30 (1): 18–37.

Manning A. *Monopsony in motion. Imperfect competition in labor markets.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

Martin D, Terms A. Does a high minimum wage spur low-skilled emigration? *Economics Letters* 2015; 137: 200–202.

Niemi H. Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. *Työpoliittinen aikakauskirja* 2012; 55 (4): 16–27.

Portugal P, Cardoso AR. Disentangling the minimum wage puzzle. An analysis of worker accessions and separations. *Journal of the European Economic Association* 2006; 4 (5): 988–1013.

Presse A. *Grundeinkommen. Idee und Vorschläge zuseiner Realisierung.* Karlsruhe: KIT, Schriften des Interfakultativen Instituts für Entrepreneurship (IEP) des Karlsruher Instituts für Technologie, Band 21, 2010.

Pärnänen A, Sutela H. *Itsensä työllistäjät Suomessa 2013.* Helsinki: Tilastokeskus, 2014.

Pärnänen A. *Itsensä työllistäjän muuttuva kuva.* Helsinki: Tieto & Trendit – Talous ja hyvinvointikatsaus, 2014. Saatavissa: <<http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/52>>. Viitattu 5.3.2016.

Pärnänen A. *Korkeakoulutettuja aikaisempaa enemmän itsensä työllistäjissä.* Tieto & Trendi -blogi, 2016. Saatavissa: <<http://tietotrenditblogi.stat.fi/korkeakoulutettuja-aikaisempaa-enemman-itsensatyollistajissa>>. Viitattu 5.3.2016.

Riipinen T, Järvinen A, Valtakari M. *Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista.* Helsinki: TEM, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 28. 2014.

Rusconi A, Solga H. *A systematic reflection upon dual career couples.* BERLIN: Social Science Research Center Berlin (WZB), Discussion Paper SP I 2008-505, 2008.

Skedinger P. Minimum wages and employment in Swedish hotels and restaurants. *Labour Economics* 2006; 13: 259–290.

Slonimczyk F, Skott P. Employment and distribution effects of the minimum wage. *Journal of Economic Behavior & Organization* 2012; 84: 245–264.

Sosiaali- ja terveysministeriö. *Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille.* Helsinki: STM, Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 4, 2014. Saatavissa: <<https://www.julkari.fi/handle/10024/104369>>. Viitattu 20.3.2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö. *Itsensä työllistäjät – vertailuselvitys. Sosiaaliturvan, kilpailulainsäädännön ja työsopimuslainsäädännön soveltaminen Tanskassa, Ruotsissa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Virossa.* Helsinki: TEM, TEM raportteja 8, 2013. Saatavissa: <http://www.tem.fi/files/35707/TEMrap_8_2013.pdf>. Viitattu 22.1.2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö. Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti työministeri Lauri Ihalaiselle 2013. Helsinki: TEM, TEM raportteja 7, 2013.

Valtioneuvosto. Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi 29.8.2013. Saatavissa: <http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/19767/210131_ohjelma.pdf>. Viitattu 17.3.2016.

Valtioneuvoston kanslia. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman toimintasuunnitelma 28.9.2015. Saatavissa: <<http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus>>. Viitattu 17.3.2016.

Valtioneuvoston kanslia. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Saatavissa: <<http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>>. Viitattu 17.3.2016.

van Parijs P. Real Freedom for All. What (if Anything) can justify capitalism? Oxford: Oxford University Press, 1995.

Werner, G. Einkommen fuer Alle. Köln: Kiepenhauer & Witsch, 2007.

LIITTEET

Liite 1. Haastatellut asiantuntijat

Asiantuntija, TE-toimisto, tuetun työllistymisen palvelut

Asiantuntija, työllistymistä tukevat monialaiset yhteispalvelut (TYP)

Johtaja, TE-toimisto

Palvelujohtaja, TE-toimisto, osaamisen kehittämisspalvelut

Palvelujohtaja, TE-toimisto, tuetun työllistymisen palvelut

Perhepalvelujen päällikkö, kunta

Projektipäällikkö, työllisyysuhanke, kunta

Projektipäällikkö, yhdistys, ESR-hanke (TL5)

Projektipäällikkö, yhdistys, työllisyyspoliittinen hanke

Toiminnanjohtaja, yhdistys

Työllisyysuunnittelija, kunta

Työllisyysyksikön päällikkö, kunta

Yksikön päällikkö, säätiö, sosiaalinen yritys

Liite 2. Haastatteluteemat (asiantuntijahaastattelut)

I Esiteltiin perustulon idea yleisellä tasolla: Mitä ajatuksia perustulon idea / perustulomallien kokeilu herättää suhteessa nykyisiin palveluihin/toimintaan/TE-palveluihin?

- Mitä perustulo tarkoittaisi palvelujenne kehittämisen kannalta? Tulisiko toimintanne/palvelujanne muuttaa jotenkin?
- Mitä vaikutuksia perustulolla olisi yleisesti TE-palvelujen tai työllistymistä tukevien palvelujen kannalta?
- Millaisia kannustin- tai byrokraatialoukkuja olette omassa työssä havainneet?
- Voisiko perustulo purkaa näitä kannustin- tai byrokraatialoukkuja?
- Mikä merkitys vastikkeellisuudella ja velvoitteilla on työvoimapalveluihin osallistumisen kannalta tällä hetkellä?

II Esiteltiin suunniteltuja perustulomalleja yksityiskohtaisemmin, ja jokaisen mallin kohdalla esitettiin samat kysymykset.

Mallit:

1. Täydellinen perustulo (n. 1 000 euroa).
2. Osittainen perustulo (n. 550 euroa).
3. Negatiivinen tuloveromalli.
4. Yhdistelmämalli perustulosta ja aktiivisuusrahasta (550 € + 300 €)

Kysymykset:

- Mitä ko. perustulomalli tarkoittaisi toimintanne ja palvelujenne kehittämisen kannalta? Tulisiko toimintanne/palvelujanne muuttaa jotenkin?
- Mitä hyviä puolia ko. perustulomalliin toimintanne kannalta voisi liittyä?
- Mitä haasteita ko. perustulomalliin toimintanne kannalta voisi liittyä?
- Edellyttäisikö palvelujen kehittäminen lisää resursseja esim. ohjaukseen, neuvontaan tai muuhun?
- Voisiko ko. perustulomalli purkaa kannustin- tai byrokraatialoukkuja?
- Yleisellä tasolla arvioita: ko. mallin mahdolliset vaikutukset työvoimapalveluihin

-
- a. Millaisia resursseja (työn ja palvelujen tarjonta/järjestely, ohjaus, rahalliset resurssit) tarvittaisiin työvoimapalvelujen kehittämiseen ja yhteiskunnallisen työn järjestämiseen (viimeinen mallivaihtoehto)?
 - b. Uudet työn mahdollisuudet, joista aktiivisuus/osallisuusrahaa voisi kertyä (viimeinen mallivaihtoehto)?
 - c. Miten ko. perustulomalli kohtelisi palvelujenne eri asiakasryhmiä?

III Mikä olisi paras/parhaat perustulomallit palvelujenne/toimintanne kannalta? Mikä olisi paras mallista osallisuuden ja työhön kannustavuuden suhteen? Entä kannustin- ja byrokraatialoukkujen purkamisen suhteen? Perustulon taso? Muut mahdolliset mallit?

Liite 3. Haastattelurunko - perustulo & itsensä työllistäjät

Miten päädyit freelanceriksi? Harkitsitko vakituista työtä?
Saitko apua yritystoiminnan aloittamiseen?

Minkälaisille asiakkaille teet töitä? Kuinka monta asiakasta sinulla on? Kuinka paljon vakituisia asiakkaita?

Minkälainen on työpäiväsi? Mitä työsi sisältää? Minkälaiset työajat?

Mitkä ovat työsi hyviä ja huonoja puolia?

Työskenteletkö muuten kuin freelance-journalistina?

Tulonmuodostus

Millä tavoin ja mistä lähteistä toimeentulosi muodostuu?

Kuinka säännölliset tulosi ovat? Mitkä asiat aiheuttavat tulojen epäsäännöllisyyttä?

Miten tulosi ovat kehittyneet ajan myötä?

Minkälaiseksi koet työstäsi saamiesi palkkioiden tason? Koetko että sinulla on neuvotteluvaltaa palkkioista?

Miten näet taloudellisen tilanteesi verrattuna vakituudessa työsuhteessa oleviin kollegoihisi?

Onko perhettä? Jos puoliso: Onko puolisoasi työelämässä? Mistä kotitaloutenne tulot muodostuvat? Miten raha-asiat on järjestetty puolisoitten välillä?

Riskien kartoitus

Oletko freelancer journalistina toimiessasi kohdannut hetkiä jolloin olet ollut huolissasi toimeentulostasi? Voisitko kuvata näitä tilanteita?

Taloudellisen epävarmuuden hallintakeinot

Millä tavoin olet varautunut näihin tilanteisiin...?

Perustulo suhteessa omaan tilanteeseen & nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään

Mitä mieltä olet nykyisestä sosiaaliturvajärjestelmästä ajatellen itseäsi yrittäjänä?

Oletko turvautunut sosiaaliturvajärjestelmään toimiessasi yrittäjänä? Missä tilanteissa?

Onko perustulo sinulle tuttu käsite?

Mitä mieltä olet järjestelmästä, jossa kaikille Suomessa pysyvästi asuville henkilöille taattaisiin automaattisesti tietty perustulo?

Miten koet että perustulo vaikuttaisi itsensä työllistäjien toimeentuloturvaan?

Koetko että perustulo voisi rohkaista itsensä työllistämiseen / tehdä itsensä työllistäjäksi ryhtymisen helpommaksi?

Minkä seuraavista kokisit parhaaksi vaihtoehdoksi ja miksi: täysi perustulo, osittainen perustulo, negatiivinen tulovero, osallistumistulo?

Mikä olisi omasta mielestäsi hyvä summa perustulolle?